

Prof. UAM dr hab. Wojciech Sawczyn

Wydział Prawa i Administracji

Zakład Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Poznań, 14 marca 2025 r.

UNIWERSYTET GDAŃSKI



RPW/21480/2025
Data: 2025-04-22

**Recenzja rozprawy doktorskiej Pani Pauli Konopczyńskiej
pt. „Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym
postępowaniu administracyjnym”, Gdańsk 2024 r.**

1. Wprowadzenie.

Na podstawie uchwały Rady Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Gdańskiego z 16 grudnia 2024 r w sprawie powołania komisji doktorskiej w postępowaniu w sprawie nadania mgr. Pauli Konopczyńskiej stopnia doktora w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne, przekazanej pismem Przewodniczącego Rady Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Gdańskiego prof. UG dr. hab. Piotra Uziębło z 17 grudnia 2024 r., powołującej mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim, mam zaszczyt przedstawić recenzję rozprawy Pani mgr. Pauli Konopczyńskiej pt. „Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym”, przygotowanej pod opieką naukową Pana prof. UG dr. hab. Mariusza Bogusza w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

Celem recenzji jest stwierdzenie czy rozprawa doktorska spełnia warunki określone w art. 187 ustawy z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, w szczególności, czy stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego lub artystycznego oraz wykazuje posiadanie ogólnej wiedzy teoretycznej kandydatki

w danej dyscyplinie naukowej lub artystycznej, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej przez Kandydatkę.

2. Uwagi ogólne.

Rozprawa doktorska poświęcona analizie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym stanowi pogłębione, kompleksowe i bardzo potrzebne opracowanie zagadnienia, które odgrywa istotną rolę w praktyce administracyjnej i w teorii postępowania administracyjnego. Autorka wykazuje się bardzo dobrą znajomością materii normatywnej, orzecznictwa oraz piśmiennictwa krajowego i międzynarodowego. Rozprawa łączy elementy dogmatyki prawa, teorii prawa oraz aspektów praktyczno-procesowych, co stanowi o jej dużej wartości merytorycznej.

3. Wybór i znaczenie tematu

Tematyka rozprawy odnosi się do jednej z fundamentalnych zasad postępowania administracyjnego - zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Autorka słusznie zwraca uwagę, że jakkolwiek zasada ta jest wielokrotnie eksponowana w orzecznictwie i doktrynie, to wciąż istnieje potrzeba jej pogłębionego opracowania z perspektywy funkcjonowania w toku postępowania dowodowego. Wybór takiego ujęcia tematu należy ocenić jako trafny, nowatorski i uzasadniony zarówno z punktu widzenia teorii prawa administracyjnego, jak i praktyki funkcjonowania organów administracji publicznej.

Autorka wykazuje się świadomością rosnącego znaczenia gwarancji proceduralnych w postępowaniach administracyjnych oraz roli, jaką w ich zapewnieniu odgrywa aktywna pozycja strony w ramach postępowania dowodowego.

Dokonując oceny przedstawionej rozprawy należy przede wszystkim wskazać na trafność wyboru jej tematu. Przedłożona do recenzji rozprawa doktorska podejmuje tematykę szczególnie istotną zarówno z perspektywy teoretycznej,

jak i praktycznej, jaką jest zasada czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ramach ogólnego postępowania administracyjnego. Autorka rozprawy z niezwykłą starannością i wnikliwością analizuje zarówno samą konstrukcję tej zasady, jak i jej praktyczne implikacje w toku postępowania administracyjnego. Z tych już choćby względów obrany przez Doktorantkę przedmiot badań należy uznać za godny rozprawy doktorskiej. Wypada podkreślić, że decyzja o zajęciu się naukowymi problemami zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym została przekonująco uzasadniona już w pierwszej części pracy, zatytułowanej „Wstęp”. Wynika z niej że wybór tematyki badawczej został należycie przemyślany i cechuje się wysokim stopniem dojrzałości. Z tak zakreślonym przedmiotem naukowych dociekań koresponduje tytuł pracy, odpowiadający zawartej w niej treści oraz wolny od jakichkolwiek zastrzeżeń natury językowej.

Mając powyższe na uwadze na wstępie należy powtórzyć, że oceniana praca spełnia dwa zasadnicze kryteria stawiane przed wartościową pracą dokorską (niestety nie wszystkie prace, które stają się „przepustką” do uzyskania stopnia doktora nauk prawnych czy w ogóle stopnia naukowego spełniają te kryteria). Mianowicie przedstawiany w niej temat spełnia warunek nowości w doktrynie czy innymi słowy - używając słów ustawodawcy - stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Kandydatki w zakresie prawa administracyjnego, a Kandydatka - Pani mgr. Paula Konopczyńska posiada z pewnością umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

4. Struktura i logika wywodu.

Rozprawa została przejrzysto zaplanowana i konsekwentnie zrealizowana. Liczy sześć zasadniczych rozdziałów poprzedzonych wstępem, a zakończonych konkluzją. Taka struktura odzwierciedla logiczny tok rozumowania Autorki: od zagadnień ogólnych dotyczących postępowania administracyjnego i jego rozumienia, przez analizę standardów europejskich i konstytucyjnych,

oraz Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Na uwagę zasługuje także dogłębna analiza standardów konstytucyjnych wynikających z polskiego porządku prawnego. W toku prac nad tym rozdziałem Autorka poszukiwała w ww. aktach prawnych takich norm, które odnosiłyby się do zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Nie zawsze te poszukiwania kończyły się sukcesem, bowiem Autorka wskazała na brak możliwości wywiedzenia standardów dla tytułowej zasady ze wszystkich poddawanych analizie regulacji. Zgadzam się z Doktorantką, że „niemniej jednak to art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zwanej dalej „Konstytucją”) uznać należy za prażródło prawa do uczciwej procedury, które to prawo należy silnie wiązać z zasadą czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Tym samym to właśnie art. 2 Konstytucji - obok art. 51 ust. 3 Konstytucji - należy uznać za standard w zakresie udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym.”.

W trzecim rozdziale Autorka przeprowadza szczegółową analizę konstrukcji prawnej zasady czynnego udziału strony. Interesujące jest zestawienie różnych podejść występujących w literaturze. Na podstawie przeprowadzonej analizy Kandydatka chce wykazać kluczową rolę zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Należy się zgodzić, że zasada ta jest fundamentalną regułą, dzięki której podmioty legitymujące się statusem strony mają szansę wpływać na przebieg procedury oraz treść wydawanych rozstrzygnięć w przyjętym modelu postępowania administracyjnego. Ciekawy i wartościowym uzupełnieniem jest próba stworzenia własnego, kompleksowego ujęcia tej zasady. Szczególnie interesujące jest przedstawienie podmiotowych i przedmiotowych elementów konstrukcji analizowanej zasady oraz uzasadnienie wyboru postępowania dowodowego jako obszaru szczegółowej analizy zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Kandydatka w przekonujący sposób kreuje czteroelementową konstrukcję zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Konstrukcja ta staje się zaś fundamentem dla dalszych części pracy.

Czwarty rozdział skupia się na adresatach zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym, z wyraźnym rozróżnieniem na adresatów bezpośrednich, którymi są organy administracji publicznej, oraz adresatów pośrednich, jakimi są strony postępowania administracyjnego. Autorka dokonuje tu szczegółowej analizy podmiotowej statusu strony, co pozwala na wyraźne zdefiniowanie granic omawianej zasady oraz jej potencjalnych odbiorców w praktyce administracyjnej.

Rozdział piąty dotyczy szczegółowej analizy uprawnień procesowych strony wynikających bezpośrednio z zasady czynnego udziału w postępowaniu dowodowym. Doktorantka precyzyjnie omawia poszczególne uprawnienia, takie jak możliwość zgłaszania wniosków dowodowych, uczestnictwo w czynnościach dowodowych, dostęp do akt sprawy oraz prawo wypowiedzenia się co do zgromadzonego materiału dowodowego. Szczególnie cenne jest poruszenie problematyki ograniczeń tych uprawnień oraz ich realizacji w specyficznych trybach postępowania administracyjnego jak postępowania uproszczone czy milczące załatwienie sprawy.

Ostatni, szósty rozdział koncentruje się na skutkach prawnych naruszenia zasady czynnego udziału strony. Rozróżnienie między kwalifikacją naruszenia jako zwykłego uchybienia przepisom, podstawy wznowienia postępowania a rażącego naruszenia prawa, zostało przedstawione klarownie i precyzyjnie. Rozważania Kandydatki wzbogacają przykłady praktyczne zaczerpnięte z orzecznictwa administracyjnego i sądowoadministracyjnego, co istotnie zwiększa wartość aplikacyjną pracy.

5. Warsztat naukowy i dobór źródeł.

Warsztat naukowy Doktorantki zasługuje na bardzo wysoką ocenę. Rozprawa została napisana w języku precyzyjnym, terminologicznie poprawnym, a jednocześnie przystępnym. Autorka z dużą biegłością posługuje się językiem prawniczym, a zarazem potrafi klarownie wyjaśniać złożone problemy. Styl pracy jest naukowy, lecz komunikatywny.

Dobór źródeł bibliograficznych jest imponujący i obejmuje nie tylko literaturę polską, ale także źródła prawa międzynarodowego i unijnego, orzecznictwo sądowe (w tym orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, NSA, TSUE i ETPCz), a także dokumenty takie jak Karta Praw Podstawowych, Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Powszechna Deklaracja Praw Człowieka czy ReNEUAL. Świadczy to o szerokim horyzoncie badawczym Autorka oraz o jego umiejętności łączenia wielu perspektyw - krajowej, europejskiej i uniwersalnej.

Styl pisania jest klarowny, logiczny i precyzyjny, co istotnie ułatwia odbiór tekstu i podkreśla jego naukową wartość.

6. Innowacyjność i wkład w rozwój nauki.

Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że rozprawa wnosi istotny wkład do nauki prawa administracyjnego. Pani mgr. Paula Konopczyńska nie poprzestaje na odtworzeniu istniejących poglądów doktryny, lecz podejmuje próbę ich systematyzacji i krytycznej analizy, co widać m. in. w rozdziale III dotyczącym konstrukcji dogmatycznej zasady czynnego udziału strony. Zasługuje na uznanie przedstawione przez Doktorantkę autorskie ujęcie podmiotowych i przedmiotowych elementów tej zasady, jak również próba delimitacji jej zakresu.

Innowacyjne podejście Autorki przejawia się także w analizie uprawnień procesowych strony (rozdział V), gdzie zaproponowano wyraźną typologię tych uprawnień, z uwzględnieniem praktycznych aspektów ich realizacji, barier prawnych i organizacyjnych, a także możliwych ograniczeń.

Kandydatka się również do nieoczywistych problemów, takich jak realizacja zasady w sprawach rozstrzyganych milcząco czy w trybie uproszczonym. To pokazuje, że badania nie ograniczają się do standardowych sytuacji, lecz próbują uchwycić całe spektrum zjawiska.

7. Wnioski i praktyczne znaczenie pracy.

W zakończeniu Autorka prezentuje wnioski, które są dobrze uzasadnione wcześniejszym wywodem. Wskazuje na potrzebę pełniejszej realizacji zasady czynnego udziału strony w praktyce działania organów administracyjnych, zwłaszcza w kontekście zapewnienia realnego prawa do obrony i współuczestnictwa w procesie dowodowym.

Uważam, że praca ma nie tylko znaczenie teoretyczne, ale także potencjał aplikacyjny. Może posłużyć jako punkt odniesienia dla praktyków prawa - urzędników, sędziów, profesjonalnych pełnomocników czy legislatorów - poszukujących pogłębionej wiedzy na temat procesowego statusu strony.

8. Uwagi szczegółowe.

Niektóre rozdziały mogłyby być nieco bardziej syntetyczne - zwłaszcza rozdział II dotyczący standardów międzynarodowych i unijnych, w którym pojawia się ryzyko nadmiernego rozproszenia tematu. Jednakże szczegółowość ta może być również postrzegana jako zaleta, świadcząca o rzetelności badawczej i dążeniu do pełnego obrazu analizowanego zagadnienia.

Można również postulować w przyszłości rozszerzenie badań o analizę empiryczną - np. przegląd akt administracyjnych lub orzecznictwa konkretnych organów - co pozwoliłoby na jeszcze pełniejsze uchwycenie praktycznego funkcjonowania zasady.

Nie mogę, tak jak Doktorantka na s. 138, w pełni zgodzić się z poglądem T. Bąkowskiego, że „podmiot bez statusu strony nie tylko nie jest chroniony, ale nie uczestniczy w sprawie”. Jest to chyba zbyt kategoryczne zignorowanie odrębnych (szczegółowych) postępowań administracyjnych.

Być może, na s. 157, zbyt zdawkowo potraktowano problem podmiotów na prawach strony?

Nie zgadzam się z Autorką, że postępowanie dowodowe i rozprawa administracyjny to rozłączne byty (s. 203).

W kontekście tematu pracy cieszy obszerna analiza art. 79a Kpa. Drobne literówki nie wpływają na ocenę ogólną pracy (s. 252 - „Przykładem są chociażby postępowania prowadzone przez organami nadzoru budowlanego.” - oczywiście nie „przez”, ale „przed”).

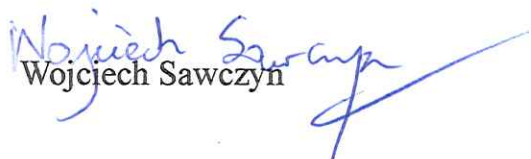
W kontekście podrozdziału „Naruszenie zasady czynnego udziału strony kwalifikowane jako naruszenie przepisów postępowania administracyjnego i skutki tego naruszenia” (s. 304 i n.) ciekawy jestem poglądów Doktorantki na problematykę stopniowania wad w postępowaniu administracyjnym.

Zgadzam się z Autorką, że istnieje „stała potrzeba ulepszenia obowiązujących przepisów, które - co do zasady - spotkały się z krytyczną oceną.” (s. 353 i n.). Skoro jednak uważamy zmiany z ostatnich lat za nienajtrafniejsze to czy nie lepiej częściowo wrócić do stanu prawnego sprzed 1 czerwca 2017 r.?

9. Ocena końcowa.

Rozprawa spełnia wszystkie wymogi stawiane pracom doktorskim. Autorka wykazał się szeroką wiedzą prawniczą, dużą umiejętnością analitycznego myślenia, doskonałą znajomością źródeł prawa i orzecznictwa oraz zdolnością do samodzielnego formułowania wniosków. Praca wnosi istotny wkład w rozwój nauki prawa administracyjnego i stanowi wartościową pozycję zarówno dla naukowców, jak i praktyków. Prezentowane w pracy analizy teoretyczne a także ustalenia praktyczne mają potencjał aplikacyjny i mogą znaleźć zastosowanie zarówno w działalności legislacyjnej jak i praktyce organów administracyjnych oraz sądów administracyjnych.

W podsumowaniu należy stwierdzić, iż przedłożona rozprawa doktorska stanowi wartościowy wkład w dziedzinę nauk prawnych, w pełni spełniając wymogi stawiane tego typu pracom. Z przekonaniem rekomenduję jej przyjęcie i nadanie Autorce stopnia doktorki nauk.


Wojciech Sawczyński