

Dr hab. Wojciech Piątek  
Katedra Postępowania Administracyjnego  
i Sądowoadministracyjnego  
Wydziału Prawa i Administracji  
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Poznań, dnia 3 stycznia 2017 r.

**Recenzja rozprawy doktorskiej pani Agnieszki Grosińskiej  
pt. „Pełnomocnik profesjonalny w postępowaniu przed sądem  
administracyjnym”,  
przygotowanej pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Jacka Chlebnego,  
Łódź 2016, maszynopis s. 354.**

Zgodnie z uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego z dnia 25 listopada 2016 r., powołującą mnie na recenzenta rozprawy doktorskiej pani Agnieszki Grosińskiej, o czym zostałem poinformowany pismem Pani Dziekan Wydziału Prawa i Administracji UŁ, prof. UŁ dr hab. Agnieszki Liszewskiej z dnia 29 listopada 2016 r., poniżej przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej z pozytywną oceną oraz wnioskami co do kontynuowania dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

**I. Uwagi ogólne. Ocena wyboru tematu pracy.**

Przedłożona do oceny rozprawa doktorska stanowi obszerne studium z dziedziny polskiego postępowania sądowoadministracyjnego dotyczące znaczenia, istoty oraz uprawnień profesjonalnego pełnomocnika procesowego.

Wybór problemu badawczego, dotyczącego doniosłego zarówno z teoretycznego jak i praktycznego punktu widzenia zagadnienia jest trafny oraz został należycie uzasadniony. Sam

tytuł dysertacji został skonstruowany prawidłowo, ponieważ precyzyjnie określa poddane analizie zagadnienie badawcze, które następnie poddano szerokiej analizie. Autorka już we wstępie do pracy zauważyła, że temat ten był przedmiotem kilku opracowań monograficznych stwierdzając jednocześnie, że brak jest opracowania, „które badałoby, jakie znaczenie na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego ma korzystanie przez stronę z pomocy profesjonalnego pełnomocnika w kontekście efektywnej realizacji prawa do sądu” (s. 12 rozprawy doktorskiej). Ze stwierdzeniem tym nie można się do końca zgodzić, ponieważ w przywołanych pracach temat ten był już poruszany. Przykładowo M. Grego-Hoffmann cały rozdział II monografii zatytułowanej „Rola pełnomocnika w postępowaniu sądowoadministracyjnym” (Warszawa 2012), poświęciła uprawnieniom pełnomocnika w realizacji prawa do sądu. Nie zmienia to jednak tezy o nowatorskim podejściu do tego zagadnienia przez Doktorantkę, w czym niewątpliwym ułatwieniem była nowelizacja ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2016, poz. 718 ze zm., dalej p.p.s.a.), dokonana ustawą z 9 kwietnia 2015 r. (Dz.U. 2015, poz. 658), która w istotny sposób zmodyfikowała regulację procesową dotyczącą udziału profesjonalnego pełnomocnika w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Bazując na aktualnej regulacji prawnej Doktorantka wyznaczyła nowy krąg pełnomocników profesjonalnych, zaliczając do nich oprócz adwokata i radcy prawnego także rzecznika patentowego oraz doradcę podatkowego (s. 129 rozprawy doktorskiej). Poszerzenie dotychczas przyjmowanego kręgu pełnomocników profesjonalnych spowodowało konieczność objęcia rozważaniami wszystkich ich kategorii.

Praca napisana została starannie, jasno i zrozumiale. Autorka wykazała się dobrą znajomością problematyki objętej zakresem tematycznym rozprawy, rzetelnością oraz dociekliwością badawczą. W podejmowanych problemach Doktorantka zachowała umiar i szacunek dla odmiennych poglądów.

## **II. Ocena struktury pracy oraz metodologii badań**

Rozprawa doktorska została podzielona na pięć rozdziałów z których każdy jest kontynuacją myśli zaprezentowanych we wcześniejszym fragmencie. Praca została poprzedzona wstępem, w którym wskazano główny cel rozprawy oraz wynikające z niego pytania szczegółowe. Całość rozważań zamknięta została w zakończeniu, zawierającym

odpowiedzi na przedstawione we wstępie pytania. Co warto podkreślić, każdy rozdział kończy się podsumowaniem, zawierającym zestawienie szczegółowych tez badawczych. Zebranie ich na końcu rozdziałów porządkuje prowadzony wywód czyniąc go bardziej przejrzystym.

Pierwszy rozdział pracy poświęcony został zagadnieniom natury ogólnej, dotyczącym polskiego modelu sądowej kontroli administracji publicznej. Wydaje się, że zaprezentowane w nim rozważania mogłyby zostać skrócone, co nie wpłynęłoby na i tak pozytywną ocenę rozprawy. W drugim rozdziale Autorka zawarła rozważania dotyczące sposobów działania strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym, przedstawiając genezę oraz istotę pełnomocnictwa. Kolejne trzy rozdziały dotyczą problematyki rodzajów pełnomocników występujących przed sądami administracyjnymi (rozdział III), udziału pełnomocnika w postępowaniu sądowoadministracyjnym (rozdział IV) oraz wadliwości tego postępowania związanych z nieprawidłowym zastępstwem procesowym strony (rozdział V).

Jak zauważyła to Autorka we wstępie, podstawową metodą badawczą, którą posłużyła się w trakcie prowadzonych dociekań, była metoda dogmatyczna. Doktorantka na podstawie analizy przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sformułowała względnie spójny system pojęciowo – instytucjonalny, który posłużył Jej do dokonania krytycznej analizy przepisów dotyczących powołania, uprawnień pełnomocnika procesjonalnego, a także ustania pełnomocnictwa i możliwych wad w reprezentacji strony. Autorka uwzględniła w tym zakresie bogaty dorobek doktryny (352 pozycje literatury) oraz orzecznictwa sądowego (łącznie 676 orzeczeń sądów krajowych i międzynarodowych). Zaletą pracy pozostaje dostrzeżenie rozwiązań obowiązujących na poddanym analizie obszarze w procedurze cywilnej, w tym orzecznictwa SN. Wadą rozprawy jest odstępianie od zastosowania metody prawnoporównawczej. Uwzględnienie uregulowań obowiązujących w innych państwach przyczyniłoby się do ubogacenia pracy, a nie do skomplikowania prowadzonych rozważań.

Warto w tym miejscu jedynie zasygnalizować, że w niektórych państwach prawo do ustanowienia pełnomocnika wywodzone jest z regulacji konstytucyjnej, jak na przykład z art. 103 ust. 1 niemieckiej Ustawy Zasadniczej (*Anspruch auf rechtliches Gehör*). W literaturze niemieckiej podnosi się, że konstytucyjne prawo do wysłuchania może być zrealizowane w sposób właściwy tylko wtedy, gdy stanowisko strony zostanie przedstawione w sposób rzetelny i fachowy (A. Pestke, *Der Rechtsanwalt in öffentlich-rechtlichen Verfahren*, Baden-Baden 1989, s. 49-50). Z kolei tzw. przymus adwokacko-radcowski obowiązujący w postępowaniu przed *Oberverwaltungsgericht* oraz *Bundesverwaltungsgericht* (§ 67

*Verwaltungsgerichtsordnung*) pojmowany jest w sensie zapewnienia stronie rzeczywistej i efektywnej ochrony prawnej, a nie ograniczenia prawa do sądu (M. Redeker w: Redeker/von Oertzen, *Verwaltungsgerichtsordnung*, Stuttgart 2014, s. 400-401). Interesującym w tym względzie byłoby chociażby porównanie zakresu przedmiotowego przymusu adwokacko-radcowskiego obowiązującego w Polsce i w Niemczech z punktu widzenia formułowanych w Polsce postulatów jego poszerzenia na całe postępowanie prowadzone przed NSA.

Pomimo braku wyraźnego wyróżnienia we wstępie do pracy tezy badawczej, poza sformułowaniem celów rozprawy, jej brzmienie w łatwy sposób można odczytać z treści pracy, w tym przede wszystkim z zakończenia I rozdziału, gdzie Doktorantka wyjaśnia, że w dalszych częściach opracowania postara się wykazać istotne znaczenie pomocy profesjonalnego pełnomocnika z perspektywy należytej ochrony interesów strony (s. 74-75 rozprawy doktorskiej). Teza ta została powtórzona w zakończeniu. Autorka podkreśliła, że w Jej ocenie „zastępstwo przez pełnomocnika innego niż profesjonalny nie jest wystarczające do tego, aby zapewnić stronie właściwe korzystanie z instrumentów procesowych i ocenę prawidłowości rozstrzygnięcia zapadłego przed sądem administracyjnym” (s. 295 rozprawy doktorskiej). Pogląd ten jest dosyć kateryczny. Niewątpliwie pomoc profesjonalnego pełnomocnika jest istotnym ułatwieniem dla strony w realizacji przysługującego jej prawa do sądu. Rezygnacja z ustanowienia tego pełnomocnika czy też skorzystanie z pomocy pełnomocnika nieprofesjonalnego nie oznacza jednak, że strona nie ma możliwości czy też szansy na przedstawienie swoich racji przed sądem. Ustawodawca wprowadzając w art. 32 p.p.s.a. zasadę wolnego sposobu działania przed sądem administracyjnym ustanowił jednocześnie mechanizmy mające na celu przeciwdziałanie zarówno ewentualnej nieporadności, niezorientowaniu strony (art. 6 p.p.s.a., art. 140 p.p.s.a., art. 210 p.p.s.a.), jak i niebezpieczeństwu obejścia prawa (art. 60 p.p.s.a.) oraz wystąpienia nieważności postępowania sądownoadministracyjnego, które uwzględniane jest na każdym etapie procesu z urzędu (art. 183 §1 p.p.s.a.). Postępowanie przed sądem administracyjnym nie zostało skonstruowane w ten sposób, że pełną orientację w jego przebiegu mają jedynie osoby będące z wykształcenia prawnikami. Wprost przeciwnie, wprowadzenie całkowitego przymusu adwokacko-radcowskiego mogłoby powodować wątpliwości odnośnie dostępu jednostki do sądu administracyjnego, a także kosztów jakie łączyłyby się z istnieniem tego przymusu dla Skarbu Państwa.

Reasumując tę część rozważań należy stwierdzić, że cechy konstrukcyjne recenzowanej rozprawy oraz podstawowe elementy jej treści sprawiają, że zasługuje ona na pozytywną ocenę.

### III. Ocena szczegółowych zagadnień badawczych

Niewątpliwą zaletą rozprawy doktorskiej Pani Agnieszki Grosińskiej pozostaje uwzględnienie szerokiego spektrum szczegółowych zagadnień badawczych łączących się z tematem opracowania, wynikłych przede wszystkim na tle praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych. Niekiedy jednak Autorka dostrzegając konkretny problem badawczy unika zajęcia własnego stanowiska co do jego rozwikłania. Przykładowo na s. 114 pracy Doktorantka prezentuje pogląd wyrażony w orzecznictwie sądowym, zgodnie z którym użyte w pełnomocnictwie dołączonym do skargi określenie „przed sądem administracyjnym” uprawnia do działania jedynie przed sądem I instancji. Niestety, Autorka nie prezentuje własnego stanowiska w tym temacie.

Spośród poruszonych w pracy zagadnień badawczych uwagę recenzenta zwróciły następujące kwestie:

Na s. 28-29 rozprawy doktorskiej Autorka wskazując na art. 145a, art. 146 §2, art. 149 §1 pkt 2 i §1b oraz art. 154 §2, a także art. 145 §3 p.p.s.a. przyjęła, że w przepisach tych ustanowione zostały reformatoryjne uprawnienia orzecznicze sądów administracyjnych. W mojej ocenie warto odróżnić od siebie uprawnienia do orzekania reformatoryjnego, o których stanowi art. 188 p.p.s.a., od kompetencji do rozstrzygnięcia powierzonej kontroli sprawy co do meritum. Czy innym pozostaje rozstrzygnięcie przez sąd co do istoty sprawy sądowoadministracyjnej, a czym innym sprawy administracyjnej.

Traktując o pojęciu wymiaru sprawiedliwości Autorka na s. 31 pracy stwierdziła jednoznacznie, że kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne wpisuje się w system wymiaru sprawiedliwości. Pogląd ten w mojej ocenie zasługuje na pełną aprobatę, chociaż niekiedy jest on podważany przez przedstawicieli nauki (zob. J. Zimmermann, *Z problematyki reformy sądownictwa administracyjnego* w: red. I. Skrzydło-Niżnik, *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dr hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 794-795). O tym, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości stanowi wyraźnie art. 1 §1 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1066). Wymiar sprawiedliwości sprawowany przez sądy administracyjne polega na kontroli działalności administracji publicznej. Nie powinien on być w prosty sposób zrównywany z działalnością sądów powszechnych. Innymi słowy, wykształcony na podstawie funkcjonowania sądów powszechnych model sądowego stosowania prawa nie powinien być w prosty sposób

odnoszony do działalności orzeczniczej sądów administracyjnych. Na ten temat wypowiedział się szeroko NSA w uchwale pełnego składu z dnia 26 października 2009 r., sygn. akt I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010/1/1.

Na s. 36-38 Doktorantka trafnie zauważyła, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym jego kontradyktoryjność przenikana jest elementami właściwymi dla zasady oficjalności (art. 134 §1 p.p.s.a.), co świadczy o szczególnych właściwościach tego postępowania. Zasadnym w tym względzie było odróżnienie zasady kontradyktoryjności od kontradyktoryjnej formy postępowania.

Podzielam pogląd Doktorantki, że udzielenie pełnomocnictwa procesowego jest czynnością procesową, ponieważ wpływa ona na bieg postępowania przed sądem, a skutki udzielenia pełnomocnictwa objęte zostały przepisami prawa procesowego (s. 104-105 rozprawy doktorskiej). Nie ma przy tym decydującego znaczenia, że stosunek podstawowy pełnomocnictwa procesowego pomiędzy pełnomocnikiem a mocodawcą nawiązywany jest w drodze czynności prawnej.

W mojej ocenie, zakreślenie na urzędowym formularzu nazwy zawodu pełnomocnika, który w danego rodzaju sprawie nie jest uprawniony do występowania przed sądem administracyjnym (np. doradcy podatkowego w postępowaniu nie dotyczącym spraw podatkowych) nie uprawnia sądu do ustanowienia dla strony adwokata albo radcy prawnego (odmiennie zob. s. 173-174 rozprawy doktorskiej). Wezwanie strony do zmiany wniosku w takim wypadku nie powinno być traktowane jako przejaw nadmiernego formalizmu. Sąd nie powinien orzekać ponad żądanie czy też sprzecznie z intencją wnioskodawcy do którego samodzielnej decyzji należy zakreślenie precyzyjnych ram przedmiotowych wniosku o przyznanie prawa pomocy.

Wątpliwości wzbudza jednoznaczny pogląd Doktorantki (s. 185-186 rozprawy doktorskiej) na temat obowiązku skierowania wezwania do uzupełnienia braku formalnego skargi w postaci nie załączenia pełnomocnictwa wyłącznie do pełnomocnika, a już nie do samej strony. W orzecznictwie sądowym prezentowany jest także pogląd odmienny (zob. postanowienie NSA z 13 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2634/11, CBOSA). Nie przekonują mnie w tym względzie argumenty dotyczące naruszenia zasady równości wobec prawa. W efekcie końcowym dochodzi bowiem do odrzucenia skargi strony, a nie pełnomocnika. Pełnomocnik, który nie załącza do skargi dokumentu pełnomocnictwa może być traktowany co najwyżej w kategoriach domniemanego pełnomocnika.

Podzielam pogląd Doktorantki o potrzebie rozważenia odstąpienia od zasądzenia zwrotu kosztów wynagrodzenia pełnomocnika procesowego w przypadku, gdy prawo do sądu

jest nadużywane (s. 242-243 rozprawy doktorskiej). Podany przykład dotyczący wniesienia kilkunastu skarg w nieskomplikowanych, prawie identycznych stanach faktycznych powinien wpływać na ocenę stopnia celowości dochodzonych praw (art. 200 in fine p.p.s.a.).

Kolejnym trafnym w mojej ocenie stanowiskiem Doktorantki jest stwierdzenie, że strona ponosi ryzyko ujemnych skutków niestarannego postępowania swojego pełnomocnika (s. 289 rozprawy doktorskiej). Przyjęcie odmiennego poglądu prowadziłoby do niedorzecznych wniosków godzących w samą istotę pełnomocnictwa. Gdyby bowiem mocodawca miał ponosić tylko pozytywne konsekwencje działalności swojego pełnomocnika, wówczas rzeczywiście należałoby przyjąć, że udział pełnomocnika w procesie sądowym zawsze przyczynia się do pełniejszej realizacji uprawnień strony. Dowodem takiego myślenia są niekorzystne konsekwencje związane z wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w sprawie o sygn. akt SK 22/11 (szerzej zob. W. Piątek, Glosa do wyroku TK z 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 22/11, ZNSA 2014, z. 4, s. 172 i nast.). Podzielam pogląd Doktorantki, która w podsumowaniu ostatniego rozdziału pracy stwierdziła, że na stronie „cięży pełna odpowiedzialność związana z wyborem pełnomocnika oraz skutkami jego działań i zaniechań” (s. 294 rozprawy doktorskiej).

W kilku miejscach pracy Doktorantka formułuje pogląd o braku faktycznej równości stron postępowania, spośród których organ administracji publicznej dysponuje „rzeszą wyspecjalizowanych w danej dziedzinie pracowników i obsługą prawną” (s. 46 rozprawy doktorskiej). W zakończeniu pracy Doktorantka poddała w wątpliwość formułowaną w nauce zasadę równości stron (zob. J.P. Tarno w: red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, System Prawa Administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej, Warszawa 2016, s. 220-221) wywodząc, że „z rzeczywistą równością nie mamy do czynienia” (s. 296 rozprawy doktorskiej). Ograniczając uwagi do regulacji p.p.s.a. (nie wkraczając na grunt nauk społecznych), w mojej ocenie, ustawodawca w precyzyjny sposób uregulował prawa i obowiązki obu stron postępowania sądowoadministracyjnego. Powinności organu zostały w odpowiedni sposób skorelowane z uprawnieniami strony skarżącej. Dobrym tego przykładem jest obowiązek przekazania przez organ skargi z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę (art. 54 §2 p.p.s.a.) oraz połączone z nim prawo strony skarżącej do wymierzenia organowi grzywny (art. 55 §1 p.p.s.a.). Nie uważam, aby art. 6 p.p.s.a. wzmacniał pozycję organu w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Bezstronny i obiektywny sąd powinien w równy sposób traktować obie strony procesu. Sąd nie powinien być z góry pozbawiany możliwości udzielenia pouczenia któremukolwiek z podmiotów toczącego się przed nim postępowania.

Za godną uwagi uważam propozycję Doktorantki stworzenia możliwości specjalizowania się adwokatów i radców prawnych (s. 304 rozprawy doktorskiej). Wydaje mi się, że niejednokrotnie taka specjalizacja jest faktem nie ujawnianym wszakże szerszemu gronu potencjalnych mocodawców.

Chciałbym w tym miejscu raz jeszcze podkreślić, że przedstawione powyżej uwagi, które częściowo uznałem za zasadne, stanowią dowód doniosłości poruszonej w recenzowanej pracy problematyki, w tym jej wpływu na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne. Nie wpływają one na pozytywną ocenę recenzowanej rozprawy doktorskiej.

#### **IV. Konkluzja**

Dotychczasowe uwagi uprawniają sformułowanie wniosku, że przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska autorstwa Pani Agnieszki Grosińskiej stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego z zakresu sądowej kontroli administracji publicznej. Autorka wykazała solidną znajomość literatury oraz orzecznictwa sądowego, umiejętnie dokonując analizy przepisów prawnych. Merytoryczna wartość rozprawy jest dowodem tego, że Autorka ma ogólną wiedzę w dziedzinie prawa administracyjnego oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia badań naukowych w obrębie zagadnienia prawnego będącego przedmiotem rozprawy. Z tych powodów w oparciu o art. 13 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz.U. 2016, poz. 882 ze zm.) wnoszę o dopuszczenie Doktorantki do publicznej obrony przedłożonej rozprawy doktorskiej.

  
Dz.hab. Wojciech Piątek