

dr hab. *Robert Sawuła*
prof. nadzw. WSPiA
Rzeszowskiej Szkoły Wyższej
w Rzeszowie

Przedmiotem recenzji w przewodzie doktorskim **Pani mgr Agnieszki Grosińskiej** jest Jej praca pt. *„Pełnomocnik profesjonalny w postępowaniu przez sądem administracyjnym”* (Łódź 2016, s. 354) napisana pod kierunkiem **prof. UŁ dr hab. Jacka Chlebnego** w Katedrze Polskiego Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

Tytuł, przedmiot i cel pracy

Przywrócenie w Polsce od 1981 r. sądownictwa administracyjnego, jego rozbudowanie po 2004 r. do struktury dwuinstancyjnej, zwiększająca się ilość spraw trafiających do sądów administracyjnych, ich znaczenie, przy rosnącym, a nie malejącym stopniu złożoności problemów prawnych, jakie w tych sprawach się pojawiają, w naturalny sposób tłumaczy zainteresowanie nauki prawa regulacjami procesu sądowoadministracyjnego. Rozwiązania normatywne w tym obszarze podlegają niekiedy znaczącym modyfikacjom, co wskazywałoby, że model tego procesu podlega docieraniu się i – w zamyśle prawodawcy – doskonaleniu. Literatura prawnicza stale poddaje analizie i ocenom oznaczone instytucje procesowe, a materiału do przemyśleń dostarcza judykatura. W nurt tego typu rozważań wpisuje się recenzowana monografia.

Agnieszka Grosińska zrazu wyjaśnia rozumienie obranego przez siebie tematu, za punkt wyjścia przyjmując regułę równości stron procesu sądowoadministracyjnego, która – z racji uwzględnienia specyfiki podmiotów będących stronami takiego sporu – może nie być zapewniona w rzeczywistości. Z tych względów przedmiotem Jej zainteresowania wyznaczającym zakres badawczy pracy, stało się prawo strony do korzystania w postępowaniu sądowoadministracyjnym z pomocy profesjonalnego pełnomocnika w kontekście efektywnej realizacji prawa do sądu. Pod pojęciem owego profesjonalnego

pełnomocnika Autorka rozumie: adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego oraz rzecznika patentowego.

Przedmiotem pracy są oznaczone konstrukcje zawarte w przepisach ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm., dalej – Ppsa). Autorka porusza także liczne kwestie związane z prawem korzystania z pomocy profesjonalnego pełnomocnika rozumianym jako element prawa jednostki do rzetelnego procesu, a co za tym idzie – szeroko rozumianego prawa do sądu. W tym aspekcie nie stroni zatem od wykorzystania dorobku procesu cywilnego, odwołuje się ponadto do unormowań zawartych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz Karty Praw Podstawowych UE.

Za główny cel pracy postawiono zadanie zbadania, czy reprezentacja strony w postępowaniu przed sądem administracyjnym przez profesjonalnego pełnomocnika może być postrzegana jako swoista gwarancja należytej obrony praw (interesów) strony w tym postępowaniu. Z tego względu już we wstępie sformułowano szereg inspirujących pytań (s. 10), odpowiedź na które miała pozwolić osiągnięcie założonego celu pracy.

Autorka przyznaje, że problematyka instytucji pełnomocnictwa w prawie cywilnym, w postępowaniach: cywilnym, karnym i sądowoadministracyjnym (a dodać można by jeszcze postępowanie administracyjne) była przedmiotem uwagi nauki prawa, brak jednak jest – Jej zdaniem – opracowania, w którym oświetlono by kwestię znaczenia na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego korzystania z usług profesjonalnego pełnomocnika w kontekście efektywnej realizacji prawa do sądu. Recenzowana dysertacja dotychczasowy brak ma wypełniać, po jej lekturze przyjdzie zgodzić się z tym stwierdzeniem.

Zauważyć wypadnie, że stosunkowo niedawno opublikowano pracę autorstwa Małgorzaty Grego-Hoffman pt. *„Rola pełnomocnika w postępowaniu sądowoadministracyjnym”*, Warszawa 2012, ss. 343, a także pracę poświęconą czynnościom procesowym zawodowego pełnomocnika w sprawach administracyjnych i sądowoadministracyjnych (pod. red. H. Knysiak-Molczyk i A. Mudreckiego, Warszawa 2013). Z tego względu można by odnieść wrażenie, że podejmowanie tej problematyki przez Autorkę może być nieco ryzykowne i obciążone zarzutem wtórności. Rzecz jednak w tym, że dokonane od czasu opublikowania powyższych opracowań zmiany w Ppsa, inne korekty prawa (por. np. ustawę z 5

sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej, Dz. U. z 2015 r., poz. 1255), nieco odmienne zakreślenie tematyki przez Autorkę w porównaniu do przywoływanych opracowań, a także podejmowanie przez Nią uwag polemicznych, z wykorzystaniem „świeżego” dorobku orzeczniczego, stępią ostrze tak rozumianej krytyki. Z tych względów wybór tematu pracy jest ze wszech miar uzasadniony, z jednym wszak drobnym *vote separate* – sensowniej było użyć w tytule liczby mnogiej („...przed sądami administracyjnymi”) na oznaczenie forum, przed którym działa profesjonalny pełnomocnik. Wszak w nazwie samej ustawy – Ppsa, użyto określnika w liczbie mnogiej, to konweniuje ponadto z uregulowaniami konstytucyjnymi, w nich wszak mowa o „sądach administracyjnych” (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP). W moim przekonaniu lepiej oddawałoby to zawartość pracy, a ponadto nie jest bez znaczenia, gdy w taki sposób określono zakres pełnomocnictwa. Co prawda sądem administracyjnym jest zarówno wojewódzki sąd administracyjny, jak i Naczelny Sąd Administracyjny, przeto tej kwestii nie czynię przedmiotem zbyt kategorycznego zarzutu.

Konstrukcja

Praca zbudowana jest prawidłowo, wywody zostały ujęte w pięciu rozdziałach, oprócz wstępu i zakończenia. Podano także obszerny wykaz 352 pozycji wykorzystanej literatury, jak również sporządzono wyliczenie powołanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości. To zestawienie liczy kilkaset pozycji, co sugeruje należyte wykorzystanie dorobku judykatury.

Kolejność wywodów poruszanych w rozdziałach nie budzi zastrzeżeń, są one w ramach rozdziałów ujęte w podrozdziały i punkty, każdy z rozdziałów zakończony jest zwięzłym podsumowaniem. Wydaje się, że można było nieco inaczej numerować podrozdziały, dodając oznaczenie arabskie oznaczające numer danego rozdziału, to ułatwiłoby czytelnikowi orientację w tekście.

Tematyka poszczególnych punktów jest w pełni zrozumiała i przejrzysta, ich dobór logiczny, należycie umożliwia przy tym Autorce roztrząsanie kwestii szczegółowych, w zasadzie (poza jedną kwestią) nie występują takie zagadnienia, które miałyby się powtarzać. Uwagę krytyczną zgłosić wypadnie wobec tytułatury

rozdziałów III „Pełnomocnicy procesowi w postępowaniu sądowoadministracyjnym” i IV „Udział pełnomocnika w postępowaniu przed sądem administracyjnym”. *Prima facie* takie oznaczenie sugeruje tożsamą treść szczegółowych rozważań w nich poruszaną, a tak w rzeczywistości nie jest. Ponadto obrana tytułatura obu tych rozdziałów niezbyt korzystnie zdaje się powielać tytuł całej pracy. Dodatkowo, skoro jej temat związany jest z pełnomocnikiem profesjonalnym w postępowaniu przed sądem administracyjnym, należało to uwypuklić w tytułaturze rozdziału IV. W innym przypadku najważniejsza – w moim przekonaniu – część pracy (rozdział IV, podrozdział 3 „Znaczenie udziału profesjonalnego pełnomocnika w postępowaniu sądowoadministracyjnym”) zdaje się nieco „ginać”, a ponadto można rozważać, czy jej usytuowanie jest optymalne.

Praca zawiera zakończenie, w którym A. Grosińska stara się podsumować swoje rozważania, przywołuje pewne dane empiryczne, prezentuje interesujące oceny, formułuje wnioski pod adresem prawodawcy, jak i wobec praktyki.

Metoda

Autorka za podstawową metodę pracy przybrała metodę formalno-dogmatyczną, co w pełni zrozumiałe, jeśli wziąć pod uwagę obrany temat dysertacji, choć nie była ona jedyną. Agnieszka Grosińska korzysta także z innych technik badawczych, obszernie wykorzystując dorobek orzecznictwa sądownictwa administracyjnego, innych organów orzeczniczych i jurysprudencji. Sposób posłużenia się tą metodą i technikami badawczymi nie budzi zastrzeżeń, z uznaniem należy odnieść się do wyeksponowania w badanych obszarze zagadnień spornych tak w judykaturze, jak i w nauce prawa administracyjnego, dyskusyjnych, które pojawiły się w trakcie prowadzonej z odpowiednim zjawstwem analizy materiału normatywnego. Nie budzi kontrowersji sięgnięcie do dorobku procesu i prawa cywilnego, a także wykorzystanie orzecznictwa Sądu Najwyższego, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Treść pracy przekonuje, że Doktorantka potrafi korzystać z dorobku judykatury, trafnie posługuje się umiejętnie zebraną literaturą, stara się także prezentować własny osąd.

Zawartość merytoryczna

We wstępie wyłuszczonego sposobu rozumienia tytułu pracy, jej przedmiot oraz koncepcję. Zwrócono uwagę na ochronną funkcję sądownictwa administracyjnego oraz cechę charakterystyczną postępowania sądowoadministracyjnego, w którym dochodzi do sporu strony (jednostki, obywatela) z organem państwa, w aspekcie potrzeby zachowania w tym procesie równości stron. Do zapewnienia formalnej równości dochodzić może – w ocenie Autorki – tylko w przypadku realnej możliwości skorzystania z usług profesjonalnego pełnomocnika procesowego. Daje to asumpt do sformułowania głównego celu pracy, którym jest zbadanie, czy reprezentacja strony w postępowaniu przed sądem administracyjnym przez takiego pełnomocnika może być postrzegana jako swoista gwarancja należytej obrony praw (interesów) strony w tym postępowaniu. Już w tym miejscu Autorka formułuje kilka pytań, odpowiedzi na które ma służyć osiągnięciu skonstruowanego uprzednio głównego celu pracy.

Scharakteryzowano tu główną metodę badawczą pracy jako metodę prawnodogmatyczną, zadeklarowano szerokie wykorzystanie dorobku judykatury, przede wszystkim orzecznictwa sądów administracyjnych, ale także Sądu Najwyższego, co jest uzasadnione istnieniem związków regulacji procesu sądowoadministracyjnego w zakresie pełnomocnictwa z unormowania procesu cywilnego. Autorka przekonuje, że z uwagi na cel badawczy oraz złożoność problematyki rodzimych unormowań odstąpiła od zastosowania metody komparatystycznej. O ile istotnie zasadniczy cel pracy zdaje się usprawiedliwiać takie zaniechanie, to jednak w moim przekonaniu nic nie stałoby na przeszkodzie, gdyby w pracy pojawiły się – chociażby w niewielkim zakresie – informacje odnośnie konstrukcji przymusu adwokackiego (radcowskiego) w postępowaniu przed sądami administracyjnymi tych państw, których model takiego sądownictwa wykazuje cechy zbliżone do polskiego.

Wstęp zawiera także rekapitulację treści poszczególnych rozdziałów.

Dwa pierwsze rozdziały miały na celu przedstawienie zagadnień o charakterze ogólniejszym i wprowadzającym do zasadniczych wątków pracy, rozdział „Polski model sądowej kontroli administracji publicznej” służyć ma prezentacji istoty wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy administracyjne oraz scharakteryzowaniu postępowania sądowoadministracyjnego w kontekście oznaczonych jego zasad oraz podmiotów tego procesu. Niezbyt korzystnie sformułowano w tym ostatnim aspekcie podrozdział 4 – „Podmioty postępowania przed sądem administracyjnym”, gdzie jako

pierwszy wymieniono w podrozdziale 4.1 – „Sąd administracyjny”, co przyjmując tę konwencję nakazywałoby uznać, że sąd administracyjny działa (!?) ... przed sądem administracyjnym. Tej niezręczności można byłoby uniknąć tytułując podrozdział 4 – „Podmioty postępowania sądowoadministracyjnego”.

Punktem wyjścia dla Autorki było eksponowanie zasady prawa do sądu i jej źródeł w prawie europejskim oraz krajowym. Analizując dorobek nauki prawa oraz judykatury stwierdzono, że uprawnione jest przyjęcie, że jedynym z elementów warunkujących skuteczną realizację prawa do sądu i rzetelny proces sądowy jest prawo do pomocy prawnej świadczonej przez profesjonalnego pełnomocnika. Tu także poruszono kwestię pojęcia sprawy sądowoadministracyjnej, niejako przy okazji zwracając uwagę na zmiany dokonane w przepisach Ppsa nowelizacją tej ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. Wywody Autorki w tym względzie świadczą o jej gruntownej znajomości stanu prawa w analizowanym zakresie, czego dowodzą uwagi odnośnie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego dopuszczalności tzw. „merytorycznego” orzekania przez sądy administracyjne.

Może powodować krytykę dobór scharakteryzowanych w pracy zasad postępowania przed sądami administracyjnymi, który tłumaczony jest przez Autorkę przydatnością z punktu widzenia jej tematu. Nie sądzę, aby zasada szybkości procesu sądowoadministracyjnego w kontekście dostępu do reprezentacji przez fachowego pełnomocnika była relewantna. Udanie za to zrekapitulowano pojęcie zdolności sądowej, procesowej i postulacyjnej na gruncie procedury sądowoadministracyjnej.

W rozdziale II skoncentrowano się na sposobach działania strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym, trafnie odróżniając przypadki osobistego działania strony, jak i sytuacje, w których strona może, albo musi działać przez zastępcę, przy tym niekiedy cechującego się oznaczonymi właściwościami (przymus adwokacko-radcowski). Dopuszczalność posłużenia się przez stronę innym podmiotem w działaniu w procesie dało asumpt Autorce do rozważań kolejno na temat przedstawicielstwa, pełnomocnictwa, jego udzielania i formy. Szczegółowo roztrząsana jest tu kwestia rodzajów pełnomocnictwa procesowego czy stosowania doń w oznaczonym zakresie przepisów prawa cywilnego. Poczynione ustalenia pozwalały Agnieszce Grosińskiej na przejście ku zagadnieniom bardziej szczegółowym i ściślej związanym z obranym tematem pracy.

W wywodach rozdziału III pracy zatytułowanego „Pełnomocnicy procesowi w postępowaniu sądowoadministracyjnym” zawarto charakterystykę podstaw normatywnych działania takich podmiotów, ze szczególnym uwzględnieniem tych pełnomocników, których Autorka uznaje za „profesjonalnych”. Poprawnie i w pożądanym zakresie przywołano przeto zasadnicze konstrukcje właściwych tzw. ustaw korporacyjnych, które mają znaczenie dla reguł odnoszących się do wykonywania zawodu: adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego i rzecznika patentowego. Pretekstem do wyodrębnienia takiej grupy pełnomocników jako pełnomocników profesjonalnych dostarcza brzmienie art. 6 Ppsa, wedle którego sąd administracyjny w razie uzasadnionej potrzeby udziela stronom występującym w sprawie bez adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego niezbędnych pouczeń co do czynności procesowych i skutków ich zaniedbań. Szkoda, że nie pokuszono się o głębsze rozważania – w aspekcie dodanego w art. 35 Ppsa przepisu § 4 – odnośnie dopuszczalności traktowania funkcjonariusza lub pracownika kierowanej przez organ jednostki organizacyjnej, jako pełnomocnika profesjonalnego. W potocznym ujęciu „profesjonalny” to inaczej będący specjalistą w oznaczonej dziedzinie, będący na wysokim poziomie, uprawiany jako zawód. Skoro określenie to nie ma na gruncie Ppsa desygnatu normatywnego, to zasadnie należało zastanowić się nad tym, czy istotnie z kręgu pełnomocników profesjonalnych należy wyłączać osoby, o których mowa w art. 35 § 4 Ppsa. Jest to o tyle istotne, że już we wstępie Agnieszka Grosińska zauważa, że nie można mówić o faktycznej równości stron między skarżącym, będącym osobą nieposiadającą wiedzy prawniczej, a organem administracji publicznej (s. 9). Trudno przy tym *a priori* przypuszczać, że organ ustanowi swym pełnomocnikiem takiego pracownika kierowanej jednostki organizacyjnej, który nie będzie zapewniał należytego poziomu reprezentowania interesów tego organu w procesie sądowoadministracyjnym. Nie zawsze także stroną skarżoną do sądu administracyjnego będzie organ administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym. Roztrząsanie tej kwestii o tyle byłoby zasadne, że w części końcowej pracy zgłoszono postulat korekty art. 6 Ppsa poprzez wykluczenie organu spośród podmiotów, wobec których istnieje obowiązek sądu udzielania informacji, a które nie są reprezentowane w procesie sądowoadministracyjnym przez fachowego pełnomocnika.

Autorka aprobuje ten kierunek doktryny, w którym przyjmuje się dopuszczalność sporządzenia w oznaczonym zakresie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przez doradcę podatkowego (s. 142 i n.). Uwagi w tym aspekcie powinny znaleźć się jednak w rozdziale V.4., gdzie tym kwestiom poświęcono szczegółowe rozważania.

Nie pominięto, i słusznie, zagadnień związanych z możliwością reprezentowania strony procesu sądowoadministracyjnego przez aplikanta czy prawnika zagranicznego. Agnieszka Grosińska uwypukla te regulacje zawarte w Ppsa, które różnicują sytuacje, w których strona działa bez pełnomocnika, z pełnomocnikiem i wreszcie z pełnomocnikiem profesjonalnym. Tu także znalazły swe miejsce uwagi odnośnie zakresu tzw. przymusu adwokacko-radcowskiego (rozumianego przez Autorkę jako obowiązek zastępstwa także przez doradcę podatkowego i rzecznika patentowego) oraz reguł ustanawiania pełnomocnika z urzędu w ramach prawa pomocy. Interesujące w tym ostatnim aspekcie są wątki odnośnie dopuszczalności ustanowienia pełnomocnika z urzędu na etapie poprzedzającym sporządzenie skargi sądowoadministracyjnej (s. 177 i n.).

W rozdziale IV „Udział pełnomocnika w postępowaniu sądowoadministracyjnym” uwadze poddano przebieg procesu, w którym strona działa przez pełnomocnika, ze szczególnym uwzględnieniem pełnomocnika profesjonalnego. Ta część pracy zawiera interesującą analizę tych zagadnień, które wskazują na oznaczone modyfikacje procesu sądowoadministracyjnego, gdy udział w nim bierze strona reprezentowana przez pełnomocnika, a sformułowane tu uwagi prowadziły do próby konstruowania katalogu wartości, jakie wnosi dla strony reprezentującej ją profesjonalny pełnomocnik.

Roztrząsając na podstawie obficie przywoływanego dorobku orzeczniczego zagadnienie badania przez sąd administracyjny prawidłowości udzielenia pełnomocnictwa, Agnieszka Grosińska przyłącza się do tych poglądów, w których akcentuje się obowiązek pełnomocnika przedłożenia pełnomocnictwa przy pierwszej czynności dokonywanej w sprawie sądowoadministracyjnej. Jej zdaniem dokonana w 2015 r. zmiana przepisu art. 46 § 3 Ppsa, nakazująca pełnomocnikowi dołączenie do pisma pełnomocnictwa lub jego wierzytelnego odpisu, gdy w danej sprawie nie złożył tych dokumentów przed sądem, usuwać ma dotychczasowe wątpliwości odnośnie skuteczności złożenia tego pełnomocnictwa. Zgodzić należy się z Autorką odnośnie obowiązku przedłożenia pełnomocnictwa w każdej, odrębnej sprawie

sądowoadministracyjnej, a także w tym, że obowiązek wykazania się prawidłowym pełnomocnictwem nie może być przerzucony na sąd. Ciekaw byłbym jednak stanowiska Autorki, gdy idzie o problem tzw. aktualności pełnomocnictwa dla fachowego pełnomocnika w aspekcie dopuszczalności domagania się przez sąd administracyjny wykazania się takim pełnomocnictwem w kontekście „nienależytej reprezentacji” strony.

Dostrzeżono skutki, które wywołuje działanie strony przez pełnomocnika, w tym aspekcie poprawnie i obszernie zrekapitulowano reguły doręczania pism procesowych pełnomocnikowi, jego udziału w rozprawie łącznie ze stroną w aspekcie dopuszczalności odwołania oświadczeń składanych przez pełnomocnika. Tu można było uwypuklić kwestię dopuszczalności zabierania głosu podczas rozprawy przez stronę, która ustanowiła pełnomocnika fachowego, w sytuacji gdy regulacje regulaminowe przewidują, że każda ze stron przemawia tylko raz. Agnieszka Grosińska analizuje także zagadnienia związane z ustaniem pełnomocnictwa w toku postępowania sądowoadministracyjnego. Korzystając z obowiązków recenzenta wypadnie mi wyrazić żal, że nie wykorzystano przy tym – w aspekcie przesłanki fakultatywnego zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego w razie śmierci pełnomocnika – rozważań zawartych w monografii Z. Czarnika „Podstawy zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego, Przemyśl 2007, ss. 341. Gdy idzie o kwestię dopuszczalności wypowiedzenia pełnomocnictwa profesjonalnemu pełnomocnikowi ustanowionemu wskutek przyznania prawa pomocy, Autorka dopuszcza ocenę przez organ samorządu zawodowego, czy podstawa domagania się zmiany pełnomocnika znajduje uzasadnienie w dających się stwierdzić obiektywnie jego uchybieniach, zaniechaniach bądź nierzetelnościach. Uważam, że – uznając przy tym pewne racje takiego rozwiązania – praktyka liberalizująca dopuszczalność wypowiedzenia tak ustanowionego pełnomocnika, stanowiłaby przeciwieństwo zamysłu ustawodawcy ujawnionemu w art. 244 § 2 Ppsa, z którego wynika, że ustanowienie pełnomocnika w ramach prawa pomocy jest równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa. Wciąganie organu samorządu zawodowego w ocenę prawidłowości działania ustanowionego fachowego pełnomocnika (przy idealistycznym założeniu, że samorząd ten równie obiektywnie – w ocenie przede wszystkim zainteresowanej strony – i szybko będzie potrafił ocenić skalę i wagę zarzutów wobec pełnomocnika) nie powinno stanowić wskazówki dla potencjalnych pieniaczy procesowych, nierzadko w ten sposób skutecznie torpedujących przebieg

procesu sądowego (spektakularne przykłady zresztą w pracy przywołano), aby w nowy sposób mogli osiągać swój cel.

W rozdziale IV poruszono także kwestię kosztów postępowania, w szczególności kosztów związanych z działaniem profesjonalnego pełnomocnika strony. Autorka trafnie dostrzegając przepisy normujące powyższe zagadnienia, aprobuje rozwiązanie pozwalające sądowi na ich miarkowanie (s. 242), słusznie zilustrowano to przykładem wnoszenia niemalże tożsamyh skarg w sprawach bliźniaczych, co wskazywałoby iż w istocie w interesie profesjonalnego pełnomocnika było uzyskanie wynagrodzenia za udział w każdej z tych spraw. Szkoda, że Autorka nie zajęła własnego stanowiska, choć można przypuszczać, że nie zgadza się z kierunkiem wskazanym w przywołanym tu postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zabrakło w tym obszarze refleksji odnośnie kosztów związanych z udziałem fachowego pełnomocnika w razie wydania aktu, o którym mowa w art. 117 § 1 Ppsa w wyniku postępowania mediacyjnego. W szczególności oczekiwałbym stanowiska Agnieszki Grosińskiej i udzielenia odpowiedzi, czy strona ma prawo do zwrotu kosztów tytułem reprezentowania ją przez profesjonalnego pełnomocnika, gdy – niewykluczone, że z jego wniosku i z jego udziałem – doszło do wydania aktu w powyższym trybie. *Prima facie* treść art. 201 § 1 Ppsa i wnioskowanie z powyższego przepisu *a contrario* wykluczałoby prawo strony do kosztów we wskazanym powyżej zakresie. Może i skala „praktykowania” mediacji w procesie sądowoadministracyjnym (w 2015 r. jedyny przypadek udanej mediacji) nie skłania do czynienia z zaniechania zauważenia takiego problemu specjalnego zarzutu, ale wydaje się, że tematyka pracy umożliwia pochylenie się nad takim – tylko z pozoru – wysublimowanym zagadnieniem.

Podtrzymuję wcześniej sformułowaną opinię, że wywody, które znalazły się w podrozdziale 3 „Znaczenie udziału profesjonalnego pełnomocnika w postępowaniu sądowoadministracyjnym” rozdziału IV zostały niezbyt chyba udanie zatytułowane, a ponadto niektóre z nich chyba powinny zmienić „lokalizację”. Gdyby dosłownie odczytać zamysł wynikający z przyjętego tytułu tej części pracy spodziewać należałoby się wątków o charakterze konkluzji i podsumowań, a na to chyba jeszcze było za wcześnie. Tu wszak Autorka roztrząsa te konstrukcje procesu sądowoadministracyjnego, w których udział profesjonalnego pełnomocnika pozwoli stronie zagwarantować w sposób najbardziej efektywny jej uprawnienia. Z tej przyczyny udanie przywołano zagadnienia związane z wnioskiem skarżącego o

uzyskanie ochrony tymczasowej, wnioskiem o przywrócenie terminu, czy konieczności zdawania sobie sprawy z konsekwencji zasady związania wydanym wyrokiem i zawartym w nim uzasadnieniu, z punktu widzenia kierunku przyszłego sposobu załatwienia sprawy administracyjnej. Uwagi odnośnie przymusu adwokacko-radcowskiego (s. 217-227), które w tym fragmencie zostały potraktowane stosunkowo obszernie, należałoby chyba przenieść do rozdziału III podrozdziału 7, skoro wyraźnie sugeruje to obrona tytułatura wskazanej części pracy, aby nie narażać się na zarzut roztrząsania tej samej problematyki w dwóch różnych miejscach pracy.

W ostatnim rozdziale (rozdział V – „Zastępstwo procesowe a wadliwości czynność w postępowaniu sądowoadministracyjnym”) skoncentrowano się nad następstwami, jakie niesie ze sobą naruszenie reguł udziału pełnomocnika w procesie sądowoadministracyjnym. W tym aspekcie egzegezie poddano określone konstrukcje nieważności postępowania związane z nienależytym umocowaniem pełnomocnika oraz pozbawieniem możliwości obrony swych praw strony, która była reprezentowana przez pełnomocnika, jak również odniesiono się do tej przesłanki wznowienia postępowania, która związana jest z nienależytą reprezentacją strony, a zatem wykazuje związek z problematyką pełnomocnictwa. Prowadzone w tym zakresie wywody, z częstym odnoszeniem się do stanowisk prezentowanych w judykaturze oraz doktrynie, świadczą o należytej znajomości poruszanej problematyki. Interesujące są uwagi odnośnie odroczenia rozprawy, gdy strona działa przez profesjonalnego pełnomocnika (s. 260 i n.).

Agnieszka Grosińska analizuje ponadto obszernie przesłanki wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego by dojść do wniosku, że nie mogą ich stanowić okoliczności związane z reprezentacją strony przez pełnomocnika. Do takich samych wniosków dochodzi, gdy idzie o wniesienia takiej skargi wobec orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, poddając uwadze dorobek judykatury i piśmiennictwa. Szkoda, że koncentrując się na przesłankach wnoszenia tego typu skargi w aspekcie uchybienia przepisom o reprezentacji strony przez pełnomocnika wprost nie stwierdzono, że jej sporządzenie objęte jest przymusem adwokacko-radcowskim. Tego stwierdzenia nie zastępują wzmianki na s. 72 czy na s. 161, ta ostatnia bowiem ogranicza się do wskazania na przepis art. 285f Ppsa bez przywołania jego treści. Nie niweluje

dostrzegalnego braku wypowiedzi w tym miejscu w odniesieniu do tego problemu, stwierdzenie zawarte dopiero w zakończeniu pracy (s. 301).

Gdy idzie o ostatni podrozdział (5) „Odpowiedzialność za działanie pełnomocnika w postępowaniu przed sądem administracyjnym” w rozdziale V to, po lekturze pracy, sędzę że nie idzie w nim wyłącznie o poszukiwanie odpowiedzi na pytanie kto odpowiada za działania pełnomocnika. W istocie chodzi także o relację między stroną a jej fachowym pełnomocnikiem w kontekście odpowiedzialności tego ostatniego podmiotu za podejmowane działania procesowe (a także zaniechania).

Całość rozważań Autorka wieńczy zakończeniem, w którym dokonano podsumowania wywodów oraz starano się udzielić odpowiedzi na pytania skonstruowane w części wstępnej. Agnieszka Grosińska wywodzi, że pomimo zasady niezwiązania granicami skargi – dodajmy w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym – i obowiązku udzielania przez sąd pomocy prawnej stronom, udział pełnomocnika profesjonalnego stanowi wartość, zapewniając realnie równouprawnienie pozycji stron procesu sądownoadministracyjnego. Z twierdzeniem tym wypada się zgodzić. W szczególności Autorka wskazuje, że tylko udział takiego profesjonalnego pełnomocnika może uchronić stronę od niekorzystnych następstw tych wyroków, które *prima facie* mogą być odczytane jako korzystne dla skarżącego, podczas gdy ich motywy w przyszłości mogą skutkować „przegraną” w sprawie administracyjnej. *De lege ferenda* postuluje, aby wynikający z art. 6 Ppsa obowiązek informacyjny sądu był wyłączony wobec organu. Byłbym bardziej powściągliwy, gdy chodzi o przyłączenie się do powyższego postulatu. Praktyka wskazuje, że nie w każdym przypadku strona zaskarżona do sądu administracyjnego jest reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, z tego względu, tak skądinąd eksponowana w pracy reguła „równości broni” w procesie, jak sędzę, nie wskazuje aby była konieczność modyfikacji przepisu art. 6 Ppsa w zaproponowanym kierunku.

Trudno także polemizować z tym stanowiskiem, w którym Autorka przekonująco wywodzi, że profesjonalni pełnomocnicy zapewnić mogą właściwą realizację uprawnień procesowych stron, a przez to należy chronić ich interesy w toku postępowania. Celny jest argument, że przepis art. 134 § 1 Ppsa odnośnie braku związania sądu zarzutami skargi nie czyni zbędnym udziału profesjonalnego pełnomocnika w procesie, skoro postępowanie nie ogranicza się li tylko do fazy orzekania, nietrafna byłaby także polemika z tym stwierdzeniem Agnieszki

Grosińskiej, że taki pełnomocnik może fachowo, racjonalnie i obiektywnie ocenić sytuację procesową swego mocodawcy.

Aprobatę Autorki zyskuje reguła, wedle której przyznanie prawa pomocy w formie ustanowienia fachowego pełnomocnika z urzędu nie jest uzależnione w procesie sądowoadministracyjnym od stopnia złożoności sprawy. Poddaje przy tym pod rozagę wprowadzenie regulacji na wzór art. 212 K.p.c. pozwalającej na zwrócenie uwagi stronie na potrzebę ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika.

Sceptycyzm budzi u Agnieszki Grosińskiej pomysł stworzenia wyspecjalizowanej grupy pełnomocników uprawnionych do występowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, większą korzyść upatrując w specjalizacji fachowych pełnomocników. Trzeba stwierdzić, że argumentacja przeciwko takiemu postulatowi części doktryny prezentowana przez Autorkę jest trafna, prowadzona ze znanstwem i odpowiednim wyczuciem wagi tego zagadnienia dla wszystkich podmiotów zaangażowanych w procesie sądowoadministracyjnym. Uznano przy tym istniejący w Ppsa zakres przymusu adwokacko-radcowskiego za uzasadniony i nie ograniczający prawa do sądu. Przywołano także dane empiryczne, z których wynika, że na przestrzeni ostatnich lat w blisko 1/3 spraw sądowoadministracyjnych strona była reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika. Nie wynika jednak z tych danych, czy obejmują one również przypadki, w których to organ był reprezentowany w taki sposób. Brakuje także danych, które pozwoliłyby wzmocnić zasadniczą tezę Autorki, wedle której udział profesjonalnego pełnomocnika wpływa na zwiększenie efektywności ochrony interesu strony w postępowaniu przed sądem administracyjnym.

Zakończenie spełnia swoją rolę, Autorka dokonuje rekapitulacji swych spostrzeżeń, są one komunikatywne i generalnie przekonujące w swej warstwie merytorycznej.

Uwagi warsztatowe

Praca została skonstruowana z wykorzystaniem literatury przedmiotu, wykaz obejmuje imponującą ilość pozycji bibliograficznych. Dobór oraz sposób wykorzystania dorobku piśmienniczego nie budzi uwag krytycznych. Autorka trafnie ilustruje swoje wywody przykładami zaczerpniętymi z nauki prawa. Zwraca uwagę poprawne i obfite wykorzystanie dorobku judykatury.

W pracy zadeklarowano, że uwzględniono w niej stan prawa na dzień 30 września 2016 r. (s. 12), wymagało to zatem uwzględnienia w przywoływaniu tekstów wykorzystanych aktów normatywnym w brzmieniu uwzględniającym podaną datę. Autorce nie udało się uniknąć w tym zakresie drobnych potknięć, gdy idzie o brak uwzględnienia aktualnego publikatora wykorzystanego w pracy aktu normatywnego, por. np. nieaktualne teksty jednolite tzw. „ustaw samorządowych”, ustawy o Policji, ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (s. 21-22 oraz wykaz aktów prawnych), Prawa pocztowego (s. 203), ustawy – Prawo budowlane (przypis 756). Nie wiedzieć czemu w kilkunastu przypadkach wskazanie publikatora aktu normatywnego znajduje się w tekście głównym, zamiast w przypisie (np. s. 105, 132, 161, 176).

Język pracy zasługuje generalnie na pozytywną ocenę, prezentacja niekiedy dość skomplikowanych i zawitych sformułowań, wymagała od Autorki niezbędnej precyzji wypowiedzi. Nie są liczne przypadki, gdy stwierdzenia zawarte w pracy dotknięte są jakąś omyłką, tak np. w razie cytowania przepisów art. 183 § 2 pkt 5 Ppsa oraz art. 379 pkt 5 K.p.c., gdy chodzi o przesłankę nieważności postępowania niezbyt ściśle wskazano, że chodzi o „pozbawieniu możliwości obrony swoich praw”, gdy powinno być „pozbawienie możliwości obrony swych praw” (s. 272). Nie jest uzasadnione stwierdzenie, że postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lipca 2007 r., II FZ 415/07 (przypis 413) nie było publikowane – przeciwnie zamieszczono je w ONSAiwsa z 2008 r., nr 2, poz. 28. Omyłkowo w przypisie 852 przywołując orzeczenie w sprawie I OZ 223/15 posłużono się skrótem „wyr.”, co sugerowałoby że chodziło o wyrok, tymczasem przywołane orzeczenie NSA z 19 marca 2015 r. miało formę postanowienia. Nie jest chyba także uzasadnione posłużenie się na określenie przesłanek ustanowienia pełnomocnika w ramach prawa pomocy potocznym określeniem („strona nie jest w stanie udźwignąć kosztów” – s. 168), w tym zakresie trzeba być konserwatystą i trzymać się pojęć języka prawnego. Jeśli już Autorka używa określenia „Przepisy korporacyjne” (por. np. s. 116), to należało wskazać, co przez nie rozumie (w innych miejscach pracy notabene używa się określenia „ustawy korporacyjne” – por. s. 118, 119). Sięganie do zwrotów językowych o potocznym pochodzeniu, uwzględniając charakter opracowania, winno być traktowane z rozwagą i powściągliwością, por. np. gdy chodzi o charakterystyczną cechę procesu sądowoadministracyjnego stwierdzono, że „obywatel spiera się w nim z państwem” (s. 45). Po pierwsze nie zawsze obywatel

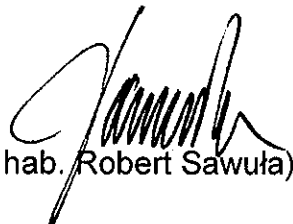
(nierzadko cudzoziemiec, osoba prawna), a po drugie nie z państwem, ale najczęściej z organem wykonującym administrację publiczną. Nie można wszak wykluczyć, że skargę sądowoadministracyjną wnosi jednostka samorządu terytorialnego. Lepiej także unikać – bardzo popularnego w kręgach ambitnych polityków – zwrotu: „w tym temacie” (s. 169). Zdarzają się drobne omyłki literowe, które przy dokładniejszej korekcie mogłyby zostać usunięte, np. brak kropki na końcu zdania, w którym posłużono się w końcowej części odesłaniem do oznaczonego przypisu. Dostrzeżone usterki tekstu nie wpływają jednak zasadniczo na aprobowaną ocenę, gdy chodzi o językową stronę pracy. Generalnie sposób narracji i prowadzenia wywodów oceniam pozytywnie, jest to na ogół dobra polszczyzna.

Podsumowanie

W moim przekonaniu, praca **Pani mgr Agnieszki Grosińskiej** prezentuje należyty poziom naukowy, odnosi się do zagadnienia ważkiego dla doktryny prawa administracyjnego, mającego także duże praktyczne znaczenie. Trzeba przyznać, że formułując wnioski *de lege ferenda* Autorka wyraża je jasno i komunikatywnie. Sposób prowadzenia narracji naukowej dowodzi znacznej dojrzałości, pewności w posługiwaniu się źródłami prawa, dorobkiem doktryny i judykatury. Rolą recenzenta jest siłą rzeczy zwrócenie uwagi na mankamenty tekstu, nie znaczy to w żadnym razie, że dostrzeżone drobne uchybienia warsztatowe dezawuuują merytoryczne wątki pracy. Podkreślić należy, że Doktorantka nie unika prezentowania własnego stanowiska w wielu kwestiach, które wywołują niekiedy wątpliwości doktrynalne i orzecznicze.

Stwierdzam, że przedstawiona przez Panią mgr Agnieszkę Grosińską dysertacja spełnia w całości wymogi stawiane kandydatce do uzyskania stopnia naukowego doktora przez przepisy ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2016 r., poz. 882 ze zm.), stanowiąc oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i wnioskując o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Rzeszów, 26 stycznia 2016 r.


(dr hab. Robert Sawuła)