

Mikołów. 17 listopada 2019 r.

**Dr hab. prof. UO Stanisław Nitecki**

**Katedra Prawa Administracyjnego**

**Wydział Prawa i Administracji**

**Uniwersytetu Opolskiego w Opolu**

### **R e c e n z j a**

**rozprawy doktorskiej mgr Tomasza Furmanka „Dopuszczenie dowodu uzupełniającego z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi” Łódź 2019 r., s. 243 (maszynopis) przygotowanej pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Jana Pawła Tarno**

#### **I.**

W wykonaniu uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego z dnia 20 września 2019 r. o powierzeniu funkcji recenzenta w przewodzie doktorskim magister Tomasza Furmanka, przekazanej mi do wiadomości pismem Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego z dnia 30 września 2019 r., przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej pt. „Dopuszczenie dowodu uzupełniającego z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi” z pozytywną oceną i wnioskami o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Stosownie do postanowień art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789) w związku z art. 179 ust. 1 ustawy z 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę

– Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r. poz. 1669), rozprawa doktorska, przygotowywana pod opieką promotora, powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego lub artystycznego oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej lub artystycznej, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej.

Poddana ocenie rozprawa doktorska mgr Tomasza Furmanka w pełni odpowiada tym wymaganiom ustawy i stanowi podstawę do podjęcia dalszych czynności przewodu doktorskiego oraz nadania stopnia naukowego doktora nauk prawnych. Stanowisko takie wynika z tego, że są spełnione wszystkie trzy przesłanki ustawowe. Rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, jakim jest problematyka dopuszczenia dowodu uzupełniającego z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Całość jej rozważań jak i wywody w kwestiach ogólnych i szczegółowych wykazują ogólną wiedzę teoretyczną doktoranta zarówno w zakresie nauki prawa administracyjnego, jak i dyscyplin prawnych wiążących się z problematyką pracy doktorskiej, w tym: postępowania administracyjnego i postępowania sądowoadministracyjnego oraz jego bardzo dobre przygotowanie do podejmowania badań naukowych i umiejętność samodzielnego ich prowadzenia.

W uzasadnieniu podanej oceny stwierdzam, że rozprawa doktorska mgr Tomasza Furmanka zawiera opracowanie tematu naukowego, który nie był przedmiotem badań prowadzących do przygotowania dzieła o charakterze monograficznym, a jedynie pojawiał się fragmentarycznie w opracowaniach naukowych. W dotychczasowych opracowaniach z zakresu postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowoadministracyjnego brak było pozycji poruszającej w sposób kompleksowy problematykę dopuszczenia dowodu uzupełniającego z dokumentu w postępowaniu przed sądem administracyjnym.

Rozważania rozprawy doktorskiej są prowadzone z rzetelnym wykorzystaniem dorobku polskiej nauki prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego, postępowania sądowoadministracyjnego z odwoływaniem się do prawa postępowania cywilnego i teorii prawa (co dokumentuje obszerna bibliografia), ze znajomością materiału normatywnego oraz dorobku orzecznictwa Sądu Najwyższego, a w szczególności sądów administracyjnych (Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych).

Mgr Tomasz Furmanek jak wykazuje recenzowana praca, w sposób właściwy potrafi formułować problem badawczy oraz rozwiązywać go z zastosowaniem metod badawczych i

aparatu pojęciowego właściwych nauce prawa. Wykorzystuje w pracy metodę analityczno-prawną, uzupełniając ją ograniczonymi badaniami prawno-porównawczymi. Wskazuje to niewątpliwie na umiejętność prowadzenia samodzielnej pracy naukowej. Wnioski końcowe stanowią wyraz umiejętności sumarycznego ujęcia prezentowanej problematyki i uchwycenia kluczowych problemów z punktu widzenia badawczego.

Przedstawione przesłanki stanowią podstawę wyrażonej na wstępie pozytywnej oceny rozprawy doktorskiej oraz wniosku o podjęcie przez Radę Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego dalszych czynności przewodu doktorskiego zmierzających do nadania mgr Tomaszowi Furmanek stopnia naukowego doktora nauk prawnych.

## II.

Problem badawczy, uzewnętrzniony w tytule rozprawy, jest niewątpliwie interesujący i ważny dla doktryny szeroko rozumianego prawa administracyjnego, a w szczególności postępowania administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego, a także dla praktyki organów administracji publicznej i sądów administracyjnych.

Problematyka postępowania dowodowego, a w szczególności postępowania dowodowego w ramach postępowania przed sądem administracyjnym pozostaje w kręgu zainteresowań nauki procesowego prawa administracyjnego oraz znajduje uzewnętrznienie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Można więc spotkać szereg opracowań naukowych, takich jak monografie, komentarze czy artykuły w których autorzy poddają analizie wskazaną problematykę i związane z nią komplikacje. Zaznaczyć trzeba, że nie było do tej pory publikacji, która podejmowałaby to zagadnienie w sposób kompleksowy. Podkreślić trzeba, że jest to pierwsze opracowanie monograficzne poświęcone postępowaniu dowodowemu prowadzonemu przed sądem administracyjnym.

Systematyka i konstrukcja pracy są prawidłowe. Pozwalają one na prezentację zagadnień, będących przedmiotem rozprawy. Pozytywna ocena pracy we wskazanym zakresie wymaga pewnej uwagi, ponieważ praca skupia się na unormowaniach prawnych obowiązujących w polskim porządku prawnym, a tym samym rozważania o charakterze prawno-porównawczym z innymi systemami prawnymi pojawiają się sygnałnie i nie stanowią elementu głównego nurtu prowadzonych rozważań. Według mnie jest to pewnego rodzaju ułomność, jednakże nie rzutująca na końcową jej ocenę.

W pracy wyodrębniono pięć rozdziałów, podzielonych na mniejsze jednostki systemowe usytuowane w logicznej kolejności. Podział tekstu na poszczególne jednostki systematyczne pracy jest logiczny i konsekwentny.

Analiza poszczególnych kwestii, składających się na zagadnienie badawcze będące przedmiotem pracy. Przeprowadzana wykładnia przepisów prawnych i stosunek do orzecznictwa sądowego dowodzą, że doktorant opanował ogólną wiedzę z zakresu nauki prawa i postępowania administracyjnego oraz sądowoadministracyjnego. Na podkreślenie zasługuje umiejętność, tak doboru poszczególnych zagadnień do analizy, jak i dokonywana synteza poglądów przedstawionych w literaturze przedmiotu. Pewne zastrzeżenia może budzić sposób prezentowania i uzasadniania własnego stanowiska w kwestiach stanowiących przedmiot rozważań, przede wszystkim ze względu na swoją lakoniczność w jednych przypadkach, a w innych momentach kategoryczność prezentowanych sądów.

Lektura rozprawy doktorskiej Tomasza Furmanka pozwala na sformułowanie kilku uwag ogólnych:

Po pierwsze – i z mojej perspektywy najważniejsze, autor recenzowanej pracy widzi znaczenie zasady prawdy materialnej dla prawidłowości orzeczeń podejmowanych przez organy administracji i sądy administracyjne. Dochodzenie do prawdy materialnej winno stanowić priorytet działania wszystkich organów państwa (organów administracji i sądów administracyjnych jak również innych podmiotów uprawnionych do podejmowania działań w imieniu i na rachunek państwa), ponieważ uzyskanie stanu zbliżonego do optymalnego, pozwala tym organom na podjęcie prawidłowego rozstrzygnięcia. Bez należytego wyjaśnienia stanu faktycznego podjęte rozstrzygnięcie przez organ państwa obarczone będzie ułomnością, która może rzutować na jego prawidłowość.

Po drugie – przyjęte przez Autora recenzowanej pracy stanowisko sprowadzające się do przyznania sądowi administracyjnemu prawa, a w ujęciu doktoranta nakazu, prowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego, uznać należy za prawidłowe, a recenzowana praca stanowi potwierdzenie trafności takiego poglądu. Sąd administracyjny musi dysponować, choćby w ograniczonym zakresie uprawnieniem do wyjaśnienia okoliczności sprawy, gdyż tego wymaga przywołana powyżej zasada prawdy materialnej.

Po trzecie – tytuł recenzowanej dysertacji odwołuje się do instytucji uzupełniającego postępowania dowodowego prowadzonego przed sądem administracyjnym. Warto zauważyć, że nazwa instytucji przywołanej w temacie rozprawy w sposób jednoznaczny wskazuje na jej subsydiarny charakter względem postępowania administracyjnego. Podmiotem odpowiedzialnym za przebieg postępowania wyjaśniającego w ramach postępowania administracyjnego jest organ administracji publicznej (podmiot administrujący) prowadzący postępowanie administracyjne. Wszyscy inni uczestnicy tego postępowania, w zależności od zajmowanej w nim pozycji, mogą przyczyniać się do usprawnienia przebiegu takiego postępowania wyjaśniającego (w niektórych przypadkach są do tego zobowiązani, pod rygorem otrzymania negatywnego rozstrzygnięcia). Natomiast na etapie sądowej kontroli legalności rozstrzygnięcia organu administracji (podmiotu administrującego) aspekt wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy jest elementem, który może zaistnieć jednakże nie musi. Sąd administracyjny skorzysta z przysługującej mu możliwości, tylko wówczas gdy uzna, że dzięki temu uzyska pełniejszy ogląd rozpoznawanej sprawy i podejmie sprawiedliwe rozstrzygnięcie. Jako oczywistość uznać należy, że sąd administracyjny nie jest uprawniony do zastępowania organu administracji (podmiotu administrującego) w prowadzeniu postępowania wyjaśniającego i z tego wynika charakter omawianej instytucji.

### III.

Analiza rozprawy doktorskiej nasuwa szereg uwag i spostrzeżeń szczegółowych wskazujących na jej wartość doktrynalną i praktyczną oraz dojrzałość naukową doktoranta, jak też rodzi pewne wątpliwości, wynikające w dużej części z odmienności stanowisk doktoranta i recenzenta. Piszący te słowa dostrzega, że Autor w wielu momentach prezentuje poglądy zbieżne z nim, jednakże w szeregu przypadkach opowiada się za stanowiskiem, które może być w odmienny sposób ujmowane i prezentowane. Przedstawienie tych uwag i zastrzeżeń wydaje się pożyteczne, bowiem skłaniać może do refleksji i podjęcia dyskusji naukowej.

Praca składa się z wstępu, pięciu rozdziałów oraz wniosków.

We wstępie mgr Tomasz Furmanek zwraca uwagę na istotność poruszanego aspektu postępowania dowodowego prowadzonego przed sądem administracyjnym wynikającą między innymi z tego, że brak jest monograficznego jego omówienia. Dostrzec trzeba występowanie w literaturze monografii poruszających pewne zagadnienia z zakresu postępowania wyjaśniającego w postępowaniu administracyjnym, jednakże brak jest opracowania

poruszającego tę tematykę. We wskazanym fragmencie pracy, akcentuje znaczenie uzupełniającego postępowania z dowodu prowadzonego przez sąd administracyjny dla prawidłowego przebiegu postępowania kontrolnego rozstrzygnięć organów administracji publicznej dokonywanego przez ten sąd.

Uwagi szczegółowe do „Wstępu”:

1. Tytuł rozprawy jest czytelny i nie wzbudza istotniejszych zastrzeżeń. Natomiast Autor we wstępie silnie sygnalizuje, że przyjęty w naszym porządku prawnym, model sądowej kontroli administracji publicznej odwołuje się do ochronnej funkcji tego sądownictwa, a w szczególności ochrony praworządności i ochrony praw podmiotowych jednostki. Zakres sądowej kontroli jak również lapidarność regulacji postępowania dowodowego w przedmiotowej ustawie skutkuje w ocenie doktoranta niezbędność podjęcia trudu przyjrzenia się tej instytucji procesowej. Stanowisko takie uznać należy za trafną diagnozę stanu normatywnego i prawidłowe uzasadnienie wyboru obszaru badawczego.

2. Znaczna część wstępu poświęcona została postawieniu zasadniczych pytań badawczych jak również prezentacji zagadnień omawianych w poszczególnych rozdziałach recenzowanej pracy i w tym zakresie ujęcie przyjęte przez Autora nie wzbudza istotniejszych zastrzeżeń i wątpliwości. Rolą wstępu jest wyznaczenie ram opracowania i zwrócenie uwagi na kluczowe zagadnienia będące przedmiotem analizy. Podobnie można ocenić przyjętą przez nią metodologię opracowania tego tematu, która odwołuje się do przyjmowanych i akceptowanych w doktrynie prawa administracyjnego.

Rozdział pierwszy pracy ma charakter wprowadzający do prowadzonych rozważań i obejmuje zagadnienia odnoszące się do zasady prawdy materialnej jako reguły ustalania stanu faktycznego sprawy w postępowaniu administracyjnym. W tej części Autor odwołał się wpierw do teoretycznych rozważań na temat rozumienia zasad na gruncie prawa. W dalszej kolejności przybliżył problematykę zasad ogólnych w ramach prawa administracyjnego i prawa postępowania administracyjnego, a w końcowej części tego rozdziału skupił się na prezentacji zasady prawdy materialnej. Zakończeniem tego rozdziału stały się rozważania poświęcone problematyce ciężaru dowodu.

### Uwagi szczegółowe do rozdziału pierwszego:

1. W części rozdziału poświęconej analizie pojęcia „zasady ogólnej prawa” Autor recenzowanej pracy, w mojej ocenie, wszedł w nadmiernie w poruszaną problematykę i w następstwie tego zaciemnieniu uległo jego spojrzenie na nią. Zasadnie jest odwoływać się do poglądów prezentowanych w doktrynie, jednakże przy prowadzeniu tego typu rozważań należy zachować odpowiednie proporcje. We wskazanym zakresie doktorantowi nie zawsze ten element wyszedł w sposób właściwy.
2. W części rozdziału poświęconej zasadom ogólnym postępowania administracyjnego (str. 24-38) Autor przedstawił problematykę dotyczącą typologii zasad, jak również rys historyczny ich kształtowania się. Jak się wydaje rozważania w tym zakresie są bardziej przejawem erudycyjnych umiejętności i chęci pokazania biegłego poruszania się w tej, skąd inąd ciekawej problematyce, niż realnego znaczenia dla toku prowadzonej analizy. W dość zbliżony sposób można odebrać próbę definicyjnego ujęcia zasad przy czym w tytule tego punktu mówi się o zasadach ogólnych postępowania administracyjnego, a w treści już o zasadach Kodeksu postępowania administracyjnego, a jak się wydaje pojęcia te nie są tożsame, choć w znacznym stopniu zbieżne.
3. Doktorant w omawianym rozdziale poruszył problematykę zasady dochodzenia prawdy materialnej. Rozważania w tym zakresie ogniskuje wobec jej miejsca w porządku prawnym, jak również jej wpływu na postępowanie wyjaśniające prowadzone przez organ administracji publicznej (podmiot administrujący). Dobrym zwieńczeniem prowadzonej analizy jest skupienie uwagi na ciężarze dowodu. Przyznać trzeba, że problematyka ta na gruncie postępowania administracyjnego rzadko jest poruszana, jednakże jest to ułomność, którą należy przełamać i dążyć do pogłębienia tej problematyki, albowiem na to zasługuje, zwłaszcza z uwagi na zmiany wprowadzone do Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie udziału strony w postępowaniu wyjaśniającym.

W rozdziale drugim doktorant skupia się w swoich rozważaniach na udziale strony w administracyjnym postępowaniu wyjaśniającym. Tytuł tego rozdziału w pewien sposób wprowadza w błąd, ponieważ zamieszczone w nim rozważania ogniskują się wokół zagadnień związanych z modelami postępowania wyjaśniającego jak również z przebiegiem tegoż postępowania, na różnych etapach prowadzonego postępowania administracyjnego. Tym samym rozważania poświęcone udziałowi strony w administracyjnym postępowaniu

wyjaśniającym stają trochę na uboczu. Rozważania w tym rozdziale tylko w ograniczonym zakresie poruszają problematykę udziału strony w postępowaniu wyjaśniającym, w zasadzie udział ten prezentowany jest tak trochę przy okazji omawiania innych zagadnień.

Uwagi szczegółowe do rozdziału drugiego:

1. Interesujące są rozważania Autora poświęcone teoretycznym aspektom administracyjnego postępowania wyjaśniającego. W tej części przypomniał spory występujące w doktrynie, a odnoszące się do występujących w tym zakresie pojęć i uczynił to w sposób profesjonalny. Poruszając problematykę aktywności strony w postępowaniu wyjaśniającym, doktorant pominął jak mi się wydaje istotną sferę życia społecznego, w której ta aktywność występuje i to w różnych formach, a mianowicie chodzi mi o pomoc społeczną w szerokim ujęciu. W tej to sferze aktywność strony w wyjaśnianiu stanu faktycznego jest niezbędna i bez jej udziału nie można w sprawie praktycznie nic ustalić. Zwłaszcza wówczas gdy ubiega się o świadczenie jak również wówczas, gdy występuje o umorzenie ciążyących na niej należności.
2. Za trafne i cenne z punktu widzenia doktrynalnego uznać należy stanowisko doktoranta formułowane w zakresie środków i czynności dowodowych. W rozważaniach tych dokonał nie tylko ich przypomnienia i teoretycznego klasyfikowania, ale również przeprowadził ich omówienie w następstwie analizy postanowień Kodeksu postępowania administracyjnego. W moim odczuciu, w ramach tych rozważań, brakło mi wyjścia poza regulacje Kodeksowe, ponieważ przepisy prawa procesowego znajdują się także w aktach prawa materialnego i tylko tytułem przykładu do stworzonego katalogu (str. 69) należałoby dodać wywiad środowiskowy, który jest taką właśnie czynnością właściwą postępowaniom w sferze socjalnej.
3. Istotną częścią tego rozdziału stanowią rozważania poświęcone postępowaniu dowodowemu prowadzonemu przed organem drugiej instancji. Tę część doktorant rozpoczął od poruszenia zagadnień związanych z nowelizacją art. 136 Kodeksu postępowania administracyjnego dokonaną ustawą z 7 kwietnia 2017 r., a następnie przeszedł do rozważań o charakterze ogólnym. Za trafne uznać należy stanowisko sformułowane na str. 80, a odnoszące się do przybliżenia okoliczności uzasadniających podjęcie przez organ odwoławczy decyzji kasacyjnej i wynikających z tego konsekwencji. W tym miejscu przyjdzie poruszyć sporną kwestię w literaturze, a mianowicie czy organ odwoławczy w niektórych kategoriach spraw nie powinien mieć ograniczenia w merytorycznym rozstrzyganiu. Teoretycznie stanowisko sprowadzające się do poglądu, że w przypadku każdego rodzaju spraw organ odwoławczy



winien podejmować decyzję merytoryczną jest słuszne, ale jedynie teoretycznie, natomiast przykładowo w sprawach pomocy społecznej widziałbym konieczność wprowadzenia w tym zakresie większego zróżnicowania, zwłaszcza tam, gdzie decyduje się nie o swoich środkach finansowych, lecz o środkach finansowych gminy i należy mieć w polu widzenia to, że organ wyższego stopnia może swoimi rozstrzygnięciami całkowicie rozbić budżet tej jednostki i to nie tylko w tym zakresie.

4. W budowie przedmiotowego rozdziału dostrzegam pewną ułomność, która nie ma kluczowego znaczenia, a jedynie formalne, a mianowicie brak nadania formom postępowania wyjaśniającego większego znaczenia i wyodrębnienia ich w odrębnym punkcie, a nie w ciągu rozważań poświęconych przebiegowi postępowania wyjaśniającego. W podobny sposób można odnieść się do tych zasad postępowania wyjaśniającego, które zostały w pracy omówione.

Trzeci rozdział recenzowanej pracy poświęcony został polskiemu modelowi sądownictwa administracyjnego. Analizowany rozdział posiada ważne znaczenie dla toku prowadzonych rozważań. Wynika to z tego, że przyjęty model sądownictwa administracyjnego determinuje zakres postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez sąd administracyjny. W modelach kasacyjnego orzekania (dominującego kasacyjnego orzekania) postępowanie wyjaśniające prowadzone przez sąd administracyjny ma charakter uzupełniający i sprowadzający się do bardzo ograniczonych ram. Z kolei wybranie modelu merytorycznego orzekania przez sąd administracyjny rzutować będzie na niezbędność wyposażenia sądu administracyjnego w możliwości prowadzenia postępowania wyjaśniającego w znacznie szerszym zakresie. W konsekwencji oznaczałoby to konieczność rozbudowania unormowań dotyczących prowadzenia postępowania wyjaśniającego w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, względnie odesłanie do regulacji zamieszczonych w Kodeksie postępowania administracyjnego lub też w Kodeksie postępowania cywilnego.

Uwagi szczegółowe do rozdziału trzeciego:

1. Za ważne uznać należy stwierdzenie doktoranta na temat prawa do sądu, ujmowanego jako przysługująca jednostce ochrona przed arbitralnością organów władzy publicznej. Dzięki sądowej kontroli administracji publicznej występująca w ramach relacji między organem (podmiotem) administracji publicznej a adresatem działań nierówność zajmowanej pozycji

prawnej, ulega zlikwidowaniu i oba te podmioty zawiązanego stosunku administracyjnoprawnego zajmują analogiczną pozycję prawną przed przywoływanym sądem.

2. Za wartościowe uznać należy rozważania doktoranta poświęcone polskiemu modelowi sądownictwa administracyjnego, widziane jako głos w dyskusji dotyczącej weryfikacji modelu kasacyjnego. Rzetelnie przedstawione zostały stanowiska prezentowane w omawianym zakresie, a w szczególności zaprezentowano głosy tych przedstawicieli doktryny, którzy widzą zasadność czy też konieczność zmiany modelu sądowej kontroli administracji i akcentujący, że nie może on ograniczać się wyłącznie do aspektów kasacyjnych, czyli wyłącznie kontroli, ale dostrzegane są możliwości merytorycznego orzekania przez te sądy. W węższym zakresie przedstawiono argumentację przemawiającą za kasacyjnym modelem tego sądownictwa, ale wynikało to z tego, że doktorant w kolejnym punkcie rozprawy poświęconym kontroli legalności jako cechy charakterystycznej sądownictwa administracyjnego opowiedział się za tym stanowiskiem i przedstawił rozbudowaną argumentację. Z tym stanowiskiem doktoranta zgadzam się i podzielam jego rozważania, że co do zasady sądy administracyjne muszą ograniczać się wyłącznie do kontroli rozstrzygnięć administracji publicznej, natomiast w określonych przypadkach czy sytuacjach można dopuścić orzekanie merytoryczne. Warto w tym miejscu zauważyć, że obecne rozwiązania dają takie możliwości, jednakże sądy administracyjne stosunkowo rzadko z nich korzystają, a stosunkowo najwięcej wówczas, gdy występuje możliwość umorzenia prowadzonego postępowania administracyjnego.

3. Za istotne i cenne uznać należy rozważania Autora dysertacji na temat zasad postępowania sądowniczoadministracyjnego. Rozważania te można podzielić na dwie grupy, a mianowicie te, które ukierunkowane są na uporządkowanie sytuacji w tym zakresie i prezentacje przyjmowanych w doktrynie katalogów tych zasad, jak również na takie, mocą których przybliżane są najważniejsze zasady tego postępowania. W kontekście tej ostatniej problematyki, jak mi się wydaje doktorant trochę na zasadzie utrzymania się w głównym nurcie dyskursu przedstawił zasadę względnej dyspozycyjności postępowania i nie związania sądu granicami skargi. Rozważania te są prawidłowe i trafne, ale jedynie częściowo, ponieważ wówczas, gdy mamy w polu widzenia jedynie orzecznictwo sądów pierwszej instancji, natomiast sytuacja ulega istotnej zmianie, gdy do akcji wkracza sąd wyższej instancji, ponieważ w tym zakresie obowiązują już całkowicie odmienne reguły i zasady postępowania. Naczelny Sąd Administracyjny w swoim orzekaniu związany jest granicami skargi kasacyjnej i tylko nieważność postępowania otwiera mu szersze możliwości w orzekaniu.

W rozdziale czwartym poddano analizie zasady orzekania na podstawie akt sprawy. Na wstępie przyjdzie zauważyć, że ta część pracy jest skromna i liczy tylko 20 stron. Okoliczność ta nie rzutuje na merytoryczną jej zawartość, ponieważ doktorant dokonał analizy pojęcia akt sprawy, jak również poruszył tak kontrowersyjne zagadnienie jak fakty powszechnie znane oraz fakty znane sądowi z urzędu. Za interesujące uznać należy rozważania poświęcone problematyce temporalnej w orzecznictwie sądów administracyjnych, ponieważ wielokrotnie odgrywa ona istotną rolę.

#### Uwagi szczegółowe do rozdziału czwartego:

1. Zasadnie Autor zwrócił uwagę na postanowienia art. 133 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ponieważ przepis ten wprowadza do porządku prawnego pojęcie akt sprawy, które na gruncie postępowania administracyjnego nie występuje. Wskazany pojęciem bowiem nie posługuje się ani Kodeks postępowania administracyjnego jak również ordynacja podatkowa, nadto trafnie ujęte zostały przypadki, kiedy sąd administracyjny może orzekać nie dysponując aktami sprawy.
2. Za interesujące uznać należy rozważania doktoranta poświęcone aktom administracyjnym, przy czym warto dostrzec, że uwzględniają one stanowiska prezentowane w literaturze przedmiotu. Przyjęte przez niego stanowisko sprowadzające się do uznania, że „akta administracyjne to pełna dokumentacja stanowiąca dowód przeprowadzonych przez organ administracji orz strony czynności administracyjnoprawnych oraz proceduralnych” uznać należy za trafne i zasługujące na akceptację.
3. Zasadnie doktorant zwrócił uwagę na problematykę akt sądowych w formie elektronicznej. Zmiany zachodzące w społeczeństwie skutkują także tym, że i do sądu administracyjnego dochodzi problematyka akt elektronicznych. Można jedynie ubolewać, że doktorant poświęcił im skromną część swoich rozważań, ale na usprawiedliwienie można wskazać, że jest to problematyka stosunkowo nowa i nie mająca rozbudowanej literatury, jak również doświadczenia sądów administracyjnych w tym zakresie są na początkowym etapie i trudno jest dzisiaj wielokrotnie wypowiadać się w sposób wiążący, ponieważ dopiero przyszłość pokaże jakie będzie jej znaczenie, ale można zakładać, że rola tego typu akt będzie rosła i przed tym zjawiskiem sądownictwo administracyjne się nie uchroni.

4. Za trafne uznać należy rozważania doktoranta na temat aspektów temporalnych w orzecznictwie sądów administracyjnych. Dostrzec należy, że istota tych rozważań związana jest z przyjętym modelem sądownictwa administracyjnego. W obowiązującym modelu sąd jedynie bada legalność rozstrzygnięcia organu administracji publicznej i to na moment jego podjęcia, a to oznacza, że nie bierze on pod uwagę zmian powstałych po wydaniu danej decyzji czy orzeczenia. Równocześnie należy mieć świadomość tego, że zmiana obowiązującego modelu sądownictwa musiałaby skutkować zmianami we wskazanym zakresie, ponieważ sąd administracyjny znalazłby się w ciągu działań zmierzających do merytorycznego rozpoznania sprawy.

5. W ramach rozważań poświęconych problematyce temporalnej na str. 142. Doktorant zamieścił zdanie, rozpoczynające się od słów „W literaturze można ...” które rodzi istotne wątpliwości, przy czym w mojej ocenie wynikają one z tego, że autor pisząc je miał coś na myśli, jednakże z nieuwagi pominął w nim jakieś słowa, co powoduje, że jest ono mało czytelne.

6. W recenzowanej pracy można dostrzec odwoływanie się Autora do wewnętrznego funkcjonowania sądów administracyjnych. Przykładem w tym zakresie są rozważania dotyczące niewyjaśnienia stanu faktycznego i braku określonych dokumentów w aktach administracyjnych. W ramach tych rozważań doktorant przypisuje dużą rolę przewodniczącemu wydziału zwłaszcza, gdy idzie o ocenę kompletności akt administracyjnych. W mojej ocenie stanowisko prezentowane przez Autora dysertacji wynikać musi z jego doświadczeń z pracy w sądzie administracyjnym, przy czym doświadczenia te wyniesione z pracy jednego sądu nie muszą mieć charakteru uniwersalnego. W kontekście tych rozważań przyjdzie zauważyć, że rolą przewodniczącego wydziału będzie sprawdzenie spełniania elementarnych wymogów przez przekazane akta administracyjne. Przewodniczący wydziału nie może wchodzić w „głębszą” analizę tych akt, gdyż będzie to zadanie sędziego sprawozdawcy, który będzie za nie odpowiedzialny. To wskazany sędzia dokonuje oceny ich kompletności i tego, czy mogą być skierowane na rozprawę lub posiedzenie niejawne. Ocena dokonana przez sędziego sprawozdawcę jest wówczas wiążąca dla przewodniczącego wydziału.

7. Interesującym problemem podniesionym przez doktoranta jest brak w przedłożonych sądowni aktach jakiegoś dokumentu, którego istnienie deklaruje organ administracji. W dysertacji doktorant opowiada się za stanowiskiem, że sąd administracyjny dokonuje oceny kontrolowanego rozstrzygnięcia w oparciu o kompletne akta, a jeżeli czegoś brak do

obowiązkiem sądu jest ich skompletowanie. Stanowisko zaprezentowane przez doktoranta można podzielić na płaszczyźnie teoretycznej, natomiast praktyka bywa zróżnicowana i w tym zakresie wszystko zależy od okoliczności sprawy. Trafnie doktorant akcentuje, że sąd winien dokonywać oceny kontrolowanego rozstrzygnięcia w oparciu o pełną dokumentację, którą winien przedłożyć organ administracji. W tym miejscu wypada dostrzec, że inaczej ta sytuacja wygląda w przypadku jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, a inaczej w ramach innych procedur, przykładowo związanych z kontrolą uchwał jednostek samorządu terytorialnego. W pierwszym przypadku organ administracji publicznej obowiązany jest sporządzać metrykę akt sprawy, a w drugim nie i o ile w pierwszym przypadku brak jakiegoś dokumentu świadczy bardzo negatywnie o organie i może rodzić dla niego negatywne konsekwencje, ponieważ brak dokumentu wymienionego w metryce może sugerować jego ukrycie czy uniemożliwienie zapoznania się z nim przez sąd. W tego typu sytuacjach nie bałbym się orzekać w oparciu o przedstawione akta, a brak określonego dokumentu oznaczałby pominięcie jego treści w ocenie kontrolowanego rozstrzygnięcia. Inaczej mówiąc, wszystko zależałoby od tego, jakie znaczenie dla rozstrzygnięcia miałby dany dokument, jeżeli istotne to oznaczałoby to uwzględnienie skargi, a jeżeli małe czy symboliczne to jego brak nie wpływałby na ocenę prawidłowości kontrolowanego działania organu administracji publicznej. Odmienne natomiast widzieć należy drugą grupę spraw, tam gdzie nie ma metryki akt, gdyż wówczas sąd winien dążyć do dysponowania takimi aktami, które pozwolą mu w sposób merytoryczny i obiektywny wypowiedzieć się w sprawie.

W rozdziale piątym doktorant poruszył zagadnienia związane z istotą przedłożonej rozprawy doktorskiej, a mianowicie poświęcone uzupełniającemu postępowaniu dowodowemu. W tej części rozprawy doktorant przedstawił przebieg rozprawy sądowej jak również problematykę dokumentu widzianą przez pryzmat regulacji zamieszczonych w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dostrzegł także ograniczenia w wskazanym zakresie jak również występowanie przesłanek związanych z nie wyjaśnieniem stanu faktycznego sprawy jako przesłanki wzruszalności zaskarżonego aktu. Za interesujące uznać należy rozważania poświęcone pojawieniu się nowych dowodów jako przesłanka uwzględnienia wniesionej skargi.

Szczegółowe uwagi do rozdziału piątego.

1. W prowadzonych rozważaniach opartych o postępowanie podatkowe na str. 170 doktorant zamieścił kontrowersyjne stwierdzenie, że jeżeli organ administracji w ostatecznej decyzji ustali stan faktyczny, to w kolejnych decyzjach jego postępowanie dowodowe ogranicza się do formalnego powtórzenia ustaleń zawartych we wskazanej decyzji i uznał to stanowisko za niemożliwe do przyjęcia. W tym zakresie jak zwykle okazuje się, że sytuacja jest bardziej złożona, a kategoryczny sąd winien wynikać z okoliczności sprawy i ustaleń, które w ramach tego postępowania występują.
2. W ramach prowadzonych rozważań dotyczących przebiegu rozprawy sądowej i zgłaszania wniosków dowodowych (przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego) na str. 181 doktorant zamieścił stwierdzenie, które może budzić wątpliwości, że tylko formalne postanowienie sądu o dopuszczeniu jakiegoś dowodu daje podstawę dla jego uwzględnienia w ramach uzasadnienia wydanego wyroku. Stanowisko takie odwołuje się do wzorca idealnego i można postulować, aby tak było w każdym przypadku, jednakże życie jest w tym zakresie bogatsze i dostarcza nam szeregu przykładów na to, że należy być w tym zakresie bardziej elastycznym. Sygnalizowany przez doktoranta rygoryzm formalny musi być oceniany sposób bardzo pozytywny.
3. Interesujące są rozważania doktoranta dotyczące kwalifikacji wad związanych z podstawą faktyczną rozstrzygnięcia administracyjnego. W tym zakresie odwołał się do podziału tych wad proponowanego w literaturze. Jak mi się wydaje doktorant w zbyt mało krytyczny sposób podszedł do tego zagadnienia, być może wystraszony przywoływanymi nazwiskami w przypisach, albowiem w przypadku błędów w procesie ustalania stanu faktycznego, sąd administracyjny jeżeli dojdzie do przekonania, że taki błąd występuje obowiązany jest dokonać oceny czy ma on wpływ na podjęte rozstrzygnięcie. W analogiczny sposób widzieć należy drugi rodzaj wad wyróżniony w literaturze, a związany z naruszeniami proceduralnymi. Otóż w tym przypadku także sąd administracyjny musi dokonać oceny, czy dostrzeżone uchybienie organu administracji publicznej miało wpływ na wynik sprawy, czy też ewentualnie mogło mieć taki wpływ, a jeżeli tak, to stwierdzi występowanie przesłanki uzasadniającej uwzględnienie wniesionej skargi.
4. Doktorant na str. 194 zawarł tezę, która jest kontrowersyjna, a mianowicie, że w momencie stwierdzenia rozbieżności pomiędzy normatywnym wzorcem postępowania, a stanem odzwierciedlonym w aktach sprawy, nie oznacza to automatycznego eliminowania danego rozstrzygnięcia z porządku prawnego, a sąd ma możliwość konwalidowania w ramach postępowania uzupełniającego stwierdzonych naruszeń. Przywołane stwierdzenie co do zasady

wyduje się być słuszne, ale czy aby faktycznie było słuszne. Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta i jednoznaczna, ponieważ życie jest bardziej złożone niż przewidują to normy prawne. Istotą sądowej kontroli jest ocena zgromadzonego przez organ administracji materiału dowodowego, a zatem sąd administracyjny powołany jest jedynie do oceny tego materiału dowodowego, które legł u podstaw wydania danej decyzji. Oczywiście inaczej ocena ta będzie wyglądała w przypadku decyzji związanych a inaczej w przypadku decyzji swobodnych czy podejmowanych w warunkach uznania administracyjnego. W przypadku decyzji związanych przychyliłbym się do stanowiska doktoranta i zaprezentowanego w pracy, natomiast w przypadku decyzji podejmowanych w warunkach uznania administracyjnego stanowisko takie wydaje się nie być uprawnionym, ponieważ dana okoliczność może mieć wpływ na wybór następstwa prawnego. Tym samym dostrzegam we wskazanym fragmencie pominięcie tej istotnej okoliczności.

5. Doktorant zamieścił interesujące rozważania na temat nowych dowodów ujawnionych przed sądem administracyjnym jako podstawy uchylecia zaskarżonego rozstrzygnięcia. W przywołanej analizie brakło mi zamieszczenia istotnej uwagi, a mianowicie tego, że sąd administracyjny na etapie dopuszczania dowodu z dokumentu do akt sprawy, w rzeczywistości jeszcze nie do końca jest w stanie ocenić jego znaczenia i wpływu na podejmowane rozstrzygnięcie. Oczywiście w polu widzenia należy mieć to, że wszystko będzie zależne od okoliczności sprawy i będą takie sytuacje, kiedy sąd doskonale będzie znał znaczenie danego dokumentu dla rozstrzygnięcia, ale wystąpią też takie sprawy, kiedy będzie musiał przeprowadzić stosowną analizę w tym zakresie i dopiero po jej zakończeniu okaże się znaczenie dopuszczonego dowodu dla losów kontrolowanego działania organu administracji publicznej.

6. Za trafne uznać należy stanowisko doktoranta, że ujawnienie się w ramach postępowania uzupełniającego nowego dowodu z dokumentu nie znanego organowi w momencie podejmowania kontrolowanej decyzji stanowi przesłankę do uwzględnienia wniesionej skargi. Dodatkowo podnieść należy, że uwzględnienie skargi z uwagi na ujawnienie się nowego dowodu nie znanego organowi, może przyczynić się do przyspieszenia rozpoznania finalnego rozpoznawanej sprawy.

7. W rozważaniach dotyczących przeprowadzenia przez sąd administracyjny uzupełniającego postępowania z dokumentu brakło mi analizy jednego zagadnienia a mianowicie, co winien uczynić sąd administracyjny w sytuacji, gdy skarżący w skardze do sądu administracyjnego przedkłada dokument, który nie był znany organowi na etapie podejmowania rozstrzygnięcia,

ewentualnie skarżący przedkłada taki dokument w piśmie procesowym przed wyznaczeniem rozprawy, będącym uzupełnieniem skargi.

8. Prowadzone rozważania skupiły się w zasadzie na jednej konstrukcji, a mianowicie na relacji organ administracji strona postępowania administracyjnego, jednakże w prawie administracyjnym i przed sądami administracyjnymi bardzo często jest tak, że w sprawach występują strony i to o spornych interesach. W tego typu przypadkach rolą sądu administracyjnego będzie ocenić znaczenie nowego dowodu ujawnionego w trakcie rozprawy przed tym sądem, jak również uchwycić motywy, które leżały za taką postawą jednej ze stron postępowania. Tu można jedynie zasygnalizować, że nie można akceptować sytuacji, że ktoś dysponuje jakimś istotnym dokumentem i w ramach prowadzonego postępowania nie udostępnia go, a czyni to dopiero przed sądem, ponieważ celem tej osoby jest maksymalne wydłużenie prowadzonego postępowania administracyjnego.

9. W mojej ocenie za zbyt radykalny należy uznać pogląd doktoranta, iż w ramach mediacji nie można przedstawiać nowych dowodów z dokumentu. Osobiście nie miałbym nic przeciwko dopuszczeniu takiej możliwości.

#### Uwagi do wniosków końcowych

1. We wnioskach doktorant podsumował swoje rozważania i zasadnie podniósł, że sądy administracyjne nie mogą zastępować organów administracji publicznej w wykonywaniu należących do nich zadań. Prezentowana w pracy ostrożność w kontekście krytyki „czystego modelu kasacyjnego” sądownictwa administracyjnego może być zrozumiała, jednakże dążenie do zmiany tej sytuacji w mojej ocenie musiałoby się wiązać z daleko idącymi zmianami w Konstytucji RP w zakresie roli i miejsca przypisywanego sądowej kontroli administracji. W moim odczuciu krytyka ta wynika z tego, że występuje złudne poczucie, że jak sąd administracyjny będzie mógł merytorycznie orzekać to znikną „wszystkie” problemy. Tak nie będzie, ponieważ występujące problemy i obecnie dostrzegane zmieniają jedynie swoje miejsce i w zasadzie będą generowały nowe ogniska zapalne, które obecnie nie występują.

2. We wnioskach na str. 215 doktorant pisze, że podstawowym celem uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentu jest skrócenie okresu załatwiania nie tyle sprawy sądowoadministracyjnej, ale przede wszystkim sprawy administracyjnej. Natomiast realizacja zasady dochodzenia do prawdy obiektywnej jest jedynie wtórnym celem omawianej instytucji.



Dostrzeżenie tej okoliczności uznać należy za cenne, jednakże osobiście zmieniałbym hierarchie w tym zakresie, a mianowicie zasada prawdy materialnej na pierwszym miejscu, natomiast elementy związane z czasem prowadzenia postępowania administracyjnego są wtórne i mają drugorzędne znaczenie.

3. Doktorant zasadnie akcentuje, że prezentowana przez niego instytucja nie daje stronie biernej w postępowaniu administracyjnym gwarancji tego, że przedłożone przez nią nowe dowody czy okoliczności nie znane wcześniej organowi wpłyną na wynik przeprowadzanej kontroli. Stanowisko takie jest jednak pewnym uproszczeniem, ponieważ z jednej strony sposób funkcjonowania stron postępowania administracyjnego jest tak złożony, że niekiedy trudno jest odczytać ich rzeczywiste intencje, jednakże w polu widzenia należy mieć coś innego, a mianowicie to kiedy dana osoba z tymi nowymi dowodami czy też okolicznościami występuje, ponieważ to będzie determinanta podejmowanych rozstrzygnięć w tym zakresie.

4. Za trafne należy uznać stwierdzenie doktoranta, że stworzenie sądom administracyjnym możliwości merytorycznego orzekania nie jest połączone z wyposażeniem ich w stosowne uprawnienia pozwalające na ustalenie stanu faktycznego i na podjęcie tego typu rozstrzygnięcia. Stworzenie takiej możliwości musiałoby wiązać się z szerokimi zmianami w tym zakresie, a nie sprowadzać się do kosmetycznych zmian.

W podsumowaniu niniejszej recenzji przyjdzie zwrócić mi uwagę na jedno zagadnienie, które nie ma charakteru merytorycznego, a jest elementem formalnym przedłożonej do recenzji pracy. Nie wnikam w to, co legło u przyczyn tego zjawiska, gdyż nie jest to istotne, ale przedłożona do recenzji praca zawiera liczne usterki o charakterze korektorskim. Wymienianie przykładów tego typu ułomności zajęło dużo miejsca, zatem pominię to, natomiast w przypadku podjęcia decyzji o publikacji tego cennego opracowania, autor musiałby pilniej przyłożyć się do przedłożonego tekstu i usunąć z niego występujące niedociągnięcia, pominięcia czy nawet drobne błędy stylistyczne.

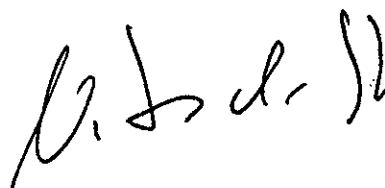
#### IV.

W konkluzji jeszcze raz stwierdzić należy, iż praca doktorska mgr Tomasza Furmanek spełnia wymagania określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tj. Dz. U. z 2017 r.

poz. 1789) w związku z art. 179 ust. 1 ustawy z 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r. poz. 1669). Stanowi ona dzieło oryginalne, rozwiązujące istotny problem naukowy jakim jest problematyka dopuszczenia dowodu uzupełniającego z dokumentu w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Przedstawione w niej rozważania wykazują ogólną wiedzę teoretyczną doktoranta zarówno w zakresie nauki prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego jak i dyscyplin prawnych wiążących się z problematyką pracy doktorskiej, w tym nauki prawa postępowania cywilnego czy teorii prawa oraz jego dobre przygotowanie do podejmowania badań naukowych i umiejętność samodzielnego ich prowadzenia.

Poddana ocenie rozprawa doktorska stanowi podstawę do nadania doktorantowi stopnia naukowego nauk prawnych w zakresie prawa administracyjnego.

Na marginesie pragnę zaznaczyć, że po uwzględnieniu proponowanych zmian, postulowałbym opublikowanie tej pracy, ponieważ stanowi ona istotny wkład do teorii prawa postępowania sądowoadministracyjnego w Polsce.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'B. J. d. S.' with a stylized flourish at the end.