

dr hab. Joanna Smarż, prof. UTH  
Katedra Prawa, Zakład Prawa Publicznego  
Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny  
im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu

***Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Eweliny Gębki  
pt. „Zasada równości stron w postępowaniu administracyjnym”***

**Wybór tematu pracy**

Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska autorstwa Pani Eweliny Gębki pt. *„Zasada równości stron w postępowaniu administracyjnym”*, przygotowana pod kierunkiem dr hab. Pawła Fajgielskiego, prof. KUL, jest oryginalną pracą z zakresu postępowania administracyjnego.

Przedmiotem zainteresowania i badań Autorki stała się pomijana dotychczas, w tak kompleksowym ujęciu, zasada równości stron w postępowaniu administracyjnym. Fundamenty tej zasady można odnaleźć w przepisach Konstytucji RP. Szczególne znaczenie ma w tym przypadku art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że: *„Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”*. W kontekście omawianej zasady równości należy też odwołać się do art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, w świetle którego: *„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.”*

O ile zasada równości stron analizowana była bardzo szczegółowo i szeroko w procedurze cywilnej, o tyle w procedurze administracyjnej, nie była przedmiotem tak wnikliwej analizy, jak w recenzowanej pracy. Tymczasem zasada ta ma bardzo istotne znaczenie z punktu widzenia interesu stron postępowania administracyjnego, ale nie tylko. Przestrzeganie tej zasady decyduje bowiem także o prawidłowości prowadzonego

postępowania przez organy administracji publicznej, w stosunku do których strony działają w zaufaniu, w zakresie rzetelności i bezstronności. Jak słusznie podkreśla Autorka, zasada równości stron w postępowaniu administracyjnym determinuje zakres obowiązków organów administracji publicznej. Organ administracji zobowiązany jest bowiem jednakowo rzetelnie wypełniać swoje obowiązki procesowe wobec wszystkich stron postępowania, stąd też zasada ta stanowi istotny element rzetelnego postępowania administracyjnego oraz posiada wymiar sprawiedliwościowy.

Poruszona tematyka jest bardzo doniosła, a jednocześnie trudna, z uwagi na pojawiające się problemy praktyczne i teoretyczne, które Autorka poddała szczegółowej analizie naukowej, przytaczając różne poglądy doktryny. Istotnym walorem pracy jest wkład własny Autorki, która przy okazji omawiania poszczególnych instytucji procesowych oraz wskazywania rozbieżności pojawiających się w tym zakresie w doktrynie oraz orzecznictwie, śmiało i trafnie wyrażała swoje poglądy definiując problemy i formułując konkretne wnioski.

Tytuł pracy wskazuje, iż pomimo licznych artykułów, monografii oraz komentarzy z zakresu postępowania administracyjnego, dotychczasowe opracowania nie wyczerpały wszystkich istotnych zagadnień z tego zakresu. Żadne z dostępnych opracowań nie omawiało bowiem przedmiotowego zagadnienia tak kompleksowo, jak recenzowana praca. Dlatego też wybór tematu rozprawy doktorskiej Pani Eweliny Gębki uważam za interesujący, aktualny i trafny. W mojej ocenie recenzowana praca stanowi istotny głos w nauce z zakresu postępowania administracyjnego.

Wybór tematu pracy Pani Eweliny Gębki należy ocenić pozytywnie, zarówno z uwagi na atrakcyjność, jak i nowatorskie podejście do tytułowego zagadnienia uregulowanego w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (DZ. U. z 2017 r., poz. 1257 z późn. zm.). Wybór tematu dobrze świadczy o umiejętnościach koncentrowania się Autorki na tym, co ważne i atrakcyjne poznawczo. Przedmiot rozprawy stanowi niewątpliwie zagadnienie naukowe, a Autorka wykazała się w pracy odpowiednią wiedzą w zakresie nauk prawnych.

Jednocześnie należy podkreślić, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w 2017 r. uległy istotnym zmianom prawnym, które Autorka uwzględniła w pracy. Należy to ocenić pozytywnie, gdyż czyni pracę jak najbardziej aktualną.

Wybór tematu rozprawy zdeterminował metody jej opracowania. Autorka prawidłowo zastosowała metodę formalno-dogmatyczną opartą o analizę aktów normatywnych oraz opis omawianych regulacji prawnych. Trafnie zastosowała także metodę historyczno-prawną poprzez omówienie obowiązujących regulacji, w zestawieniu z ich ewolucją, sięgając do przepisów Rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. o postępowaniu administracyjnym oraz wydanego na tym tle orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Posiłkowo Autorka wykorzystwała także, choć w niewielkim zakresie, metodę prawnoporównawczą, poprzez nawiązanie do terminologii używanej w procesie cywilnym, w zakresie, w jakim brak odpowiednich regulacji w postępowaniu administracyjnym.

### **Układ pracy**

Konstrukcja pracy jest logiczna i właściwa. Praca składa się ze *Wstępu*, sześciu szczegółowych rozdziałów, z których każdy rozpoczyna się wprowadzeniem sygnalizującym przedmiot analizy w danym rozdziale, a kończy się podsumowaniem zawierającym syntetyczne wnioski z nich wypływające. Pracę zamyka *Zakończenie* przedstawiające siedem wniosków końcowych podsumowujących dokonaną analizę tytułowego zagadnienia równości stron w postępowaniu administracyjnym. Praca zawiera także liczny wykaz źródeł wykorzystanych w pracy. Praca liczy 442 strony znormalizowanego tekstu, nie licząc *Bibliografii*.

We wstępie, Autorka przekonująco uzasadniła wybór tematu pracy i pola badawczego, wskazując przede wszystkim na brak opracowań w zakresie procesowego charakteru zasady równości stron postępowania. Ponadto, Autorka wskazała, iż dotychczas zasada równości stron w postępowaniu administracyjnym wymieniana była jako zasada prawa materialnego i wyrażała postulat równości stosowania prawa przez organy administracji publicznej. Dlatego też celem Autorki recenzowanej pracy było zwrócenie uwagi na aspekt procesowy tej zasady. Jak słusznie zauważyła Autorka, zasada równości stron jest jedną z naczelných zasad procesowych, która powinna być realizowana również w postępowaniu administracyjnym. Jak wskazała Autorka pracy, do czasu wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935), nie była ona wprost wyartykułowana w przepisach kodeksu postępowania

administracyjnego. Mimo to, uznawana była za jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego. Natomiast obecnie jest ona zagwarantowana wprost art. 8 § 1 k.p.a., który przewiduje, że: „*Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania*”.

Jednak jak już we Wstępie zauważa Autorka pracy, z dyrektywy wyrażonej w art. 8 § 1 k.p.a. nie wynika by strony postępowania były równe pod względem procesowych uprawnień i obowiązków. Dlatego jak podkreśla, żaden z przepisów obecnie obowiązującego kodeksu postępowania administracyjnego nie formułuje zasady równości stron w taki sposób, który by odzwierciedlał rzeczywisty zakres jej oddziaływania. Nie czyni tego także znowelizowany art. 8 § 1 k.p.a., ponieważ z brzmienia tego przepisu nie sposób wywieść zasady równouprawnienia stron.

Dlatego też, jak wskazuje, celem pracy jest kompleksowe przedstawienie procesowego aspektu dyrektywy równości i wykazanie, iż poczytywanie zasady równości stron jedynie za element zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej jest daleko idącym uproszczeniem.

Istotnym elementem wstępu jest teza badawcza, sformułowana jako twierdzenie: „..., iż *dyrektywa równości stron stanowi samodzielną zasadę postępowania administracyjnego, którą można wyprowadzić z całokształtu regulacji kodeksowej*”. Jak słusznie podkreśla Autorka, „...*dyrektywa równości stron ma charakter zasady procesowej zasługującej na wyodrębnienie spośród innych zasad postępowania administracyjnego*”.

Udowodnieniu postawionej tezy służą kolejne rozdziały pracy.

W rozdziale I zatytułowanym „*Zasada równości jako zasada prawa*”, Autorka dokonała analizy pojęcia zasady prawnej, określiła rolę zasad w systemie prawa oraz dokonała prezentacji różnych koncepcji w zakresie rozstrzygania konfliktu norm o charakterze zasadniczym. W rozdziale tym Autorka dokonała omówienia zasad postępowania administracyjnego analizując ich funkcję, sposób pojmowania zasad ogólnych oraz system zasad postępowania administracyjnego. Jednocześnie przedstawiła argumenty przemawiające za uznaniem zasady równości za samodzielną zasadę procesową, z uwagi na jej szczególną rolę. Wykorzystała przy tym teorię zasad i reguł prawnych R. Alexy’ego.

Przedmiotowe rozważania pozwoliły przyjąć pewne założenia wstępne stanowiące punkt odniesienia dla dalszych rozważań.

Rozdział II, zatytułowany „*Konstrukcja współuczestnictwa w postępowaniu administracyjnym*”, przybliży założenia dwupodmiotowej struktury postępowania administracyjnego oraz konstrukcję współuczestnictwa. W rozdziale tym Autorka zaprezentowała też charakterystyczne dla postępowania administracyjnego typy współuczestnictwa ukazując ich cechy.

Autorka przeanalizowała klasyczny podział współuczestnictwa na materialne i formalne oraz dalszą ich klasyfikację zaproponowaną przez Agnieszkę Skórę, która w ramach dwóch wskazanych, podstawowych typów współuczestnictwa dokonała dalszego podziału. W ramach współuczestnictwa materialnego Autorka pracy zaproponowała podział na cztery kwalifikowane typy, tj.: współuczestnictwo „typowe”, współuczestnictwo „łączone”, tzw. „faktyczne spory” oraz współuczestnictwo materialne jednolite, natomiast w ramach współuczestnictwa formalnego dwa typy, tj.: współuczestnictwo formalne „właściwe” oraz współuczestnictwo „konkurencyjne”. Zastrzegając jednocześnie za Agnieszką Skórą, iż przedstawione rozróżnienie nie wyczerpuje możliwych dla obszaru postępowania administracyjnego przypadków wielości stron.

Zasadniczy trzon merytoryczny pracy stanowią rozdziały III-VI, w których Autorka dokonała analizy zasady równości stron w poszczególnych fazach postępowania administracyjnego, poczynwszy od fazy wszczęcia postępowania (rozdział III), poprzez fazę postępowania wyjaśniającego (rozdział IV), fazę orzekania (rozdział V), aż do fazy weryfikacji decyzji administracyjnej (rozdział VI).

W każdym ze wskazanych rozdziałów Autorka przeprowadziła wnikliwą analizę poszczególnych regulacji właściwych dla każdej z faz postępowania administracyjnego, badając stanowisko procesowe poszczególnych stron postępowania w sytuacji ich wielości, pod kątem ich równości w tym postępowaniu. Przedmiotem analizy Autorka uczyniła zasadę równości w dwóch płaszczyznach, a mianowicie: w kontekście procesowych uprawnień i obowiązków stron postępowania oraz z punktu widzenia czynności procesowych, które organ zobowiązany jest każdorazowo dokonać w sytuacji, gdy w postępowaniu uczestniczy więcej niż jedna strona. Podkreślając, iż zasada

równości stron postępowania nie ma charakteru bezwzględnego, Autorka wskazywała przypadki, w których strony postępowania nie miały równej pozycji.

W rozdziale III dotyczącym zasady równości stron w fazie wszczęcia postępowania Autorka dokonała analizy obowiązków spoczywających na organach administracji publicznej związanych z pierwszą fazą postępowania. Podkreśliła w nim dominującą rolę tych organów w zakresie ustalania przedmiotowego i podmiotowego zakresu sprawy administracyjnej. Jak podkreśla, istotną rolę w tym zakresie odgrywa instytucja zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania administracyjnego, która decyduje o prawidłowości jego wszczęcia. W tym względzie Autorka słusznie zauważa, iż czynność procesowa organu polegająca na zawiadomieniu o wszczęciu postępowania wywiera taki sam skutek wobec wszystkich stron postępowania, a zatem realizuje zasadę równości stron. Jednocześnie słusznie zauważyła, że z uwagi na fakt, iż nie każda strona postępowania może skutecznie dokonać czynności procesowej w postaci żądania wszczęcia postępowania administracyjnego, podmioty te nie są pod względem procesowych uprawnień w tym wypadku równe. Żądać wszczęcia postępowania może bowiem wyłącznie strona „główna”, a nie może tego uczynić strona „uboczna”. Zatem w tym przypadku, zasada równości stron postępowania nie ma zastosowania.

W rozdziale IV poświęconym fazie postępowania wyjaśniającego, Autorka omówiła prawo inicjatywy dowodowej, które w równym stopniu przysługuje każdemu ze współuczestników, zarówno w pierwszej, jak i drugiej instancji. W tym zakresie upatruje równości stron, wyłączając możliwość różnicowania ich stanowisk procesowych.

Jak udowadnia Autorka, na zasadzie pełnej równości stron na tym etapie postępowania oparte są ponadto: prawo do składania wyjaśnień (art. 79 § 2 k.p.a.), zasada wysłuchania stron (wynikająca z art. 10 § 1 k.p.a.), prawo wglądu w akta oraz sporządzania z nich notatek, kopii i odpisów (z art. 73 k.p.a.), prawo w zakresie żądania przeprowadzenia rozprawy (art. 89 k.p.a.), obowiązek organu zawiadomienia wszystkich stron o miejscu i czasie przeprowadzenia rozprawy (art. 91 k.p.a.).

Jak słusznie zauważa Autorka, do różnicowania stanowisk procesowych poszczególnych stron dochodzi jednak w pierwszej instancji w ramach inicjatywy fakultatywnego zawieszenia postępowania oraz sprzeciwu wobec wniosku strony „główniej” o zawieszenie postępowania. Wniosek o fakultatywne zawieszenie postępowania może bowiem złożyć wyłącznie strona „główna”, z kolei sprzeciw wobec

wniosku strony „główniej” o zawieszenie postępowania może złożyć wyłącznie strona „uboczna”. Z podobnym zróżnicowaniem mamy do czynienia w pierwszej i drugiej instancji w ramach inicjatywy fakultatywnego umorzenia postępowania oraz sprzeciwu wobec wniosku strony „główniej” o umorzenie postępowania. Wniosek o fakultatywne umorzenie postępowania może bowiem zgłosić jedynie strona „główna”, natomiast sprzeciw wobec tego wniosku - strona „uboczna”.

Do różnicowania stron postępowania nie dochodzi jednak w przypadku wystąpienia o podjęcie zawieszono postępowania oraz w sytuacji żądania zawieszenia postępowania odwoławczego. Z przedmiotowych uprawnień może skorzystać zarówno strona „główna”, jak i „uboczna”. Podobnie zasada równości stron jest w pełni realizowana w zakresie instytucji ugody oraz mediacji.

W kolejnym rozdziale merytorycznym dotyczącym fazy orzekania (rozdział V), Autorka dokonała analizy zasad wydawania decyzji administracyjnych w sytuacji, gdy w sprawie występuje kilka podmiotów posiadających status strony postępowania. W takiej sytuacji oznaczenie wszystkich stron powinno znaleźć odzwierciedlenie w treści decyzji administracyjnej, w czym przejawia się realizacja zasady równości stron. Ważnym elementem takiej decyzji, szczególnie w sytuacji sporu między stronami, jest szczegółowe uzasadnienie faktyczne i prawne, któremu przypisuje się istotną rolę przekonania stron co do słuszności podjętego rozstrzygnięcia.

Obowiązkiem organu jest więc dokonanie analizy i wyważenia interesów stron, szczególnie tych o spornych interesach. Uzasadnienie powinno przedstawiać szczegółowo podstawy pojętego rozstrzygnięcia, a także powinno wskazywać fakty, które organ uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Powyższe pozwala na poznanie toku rozumowania organu oraz racji stron, w oparciu o zasadę równości.

Przedmiotem ostatniego rozdziału (VI) jest analiza zwyczajnych i nadzwyczajnych środków zaskarżenia przysługujących stronom w ramach instytucji weryfikacji decyzji. Konkluzją rozważań dokonanych w tym rozdziale jest m. in. stwierdzenie, że legitymacja odwoławcza przysługuje każdemu współuczestnikowi, niezależnie od rodzaju współuczestnictwa. Zatem, strony są w tym zakresie równe. Podobnie, zasada równości jest w pełni realizowana w przypadku: zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania, prawa cofnięcia odwołania oraz prawa weryfikacji decyzji organu pierwszej instancji

w trybie samokontroli, która uzależniona jest od zgodnego stanowiska wszystkich stron, w zakresie uchylenia lub zmiany decyzji nieostatecznej. Zatem, jak udowadnia Autorka, na obowiązek organu administracji publicznej w zakresie ustalenia stanowiska wszystkich stron w tym zakresie należy spojrzeć przez pryzmat zasady równości stron.

Analogicznie zasada równości stron będzie miała zastosowanie w przypadku prawa złożenia wniosku o wznowienie postępowania, gdzie do złożenia tego wniosku upoważnione są wszystkie strony na równych zasadach. Dodatkowo też, zasada równości stron będzie realizowana w przypadku złożenia wniosku o uchylenie lub zmianę decyzji w trybie art. 154 i art. 155 k.p.a. W tym przypadku każda ze stron posiada bowiem uprawnienia do złożenia wniosku w tym trybie, a tylko od strony zależy, czy z tego uprawnienia skorzysta, czy nie.

Jak trafnie zauważa Autorka, inaczej sytuacja wygląda w przypadku realizacji zasady *reformationis in peius*, gdzie stosowanie jej będzie uzależnione od konkretnej sytuacji. W przypadku, gdy interesy stron postępowania są zgodne, a odwołania wniesione przez te strony są zbieżne, organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść żadnej z nich. Zatem, realizacja tej zasady odbywa się z uwzględnieniem zasady równości. Natomiast w sytuacji, gdy w postępowaniu występuje wiele stron o sprzecznych interesach i strony te wniosły odwołania od decyzji organu pierwszej instancji, zawierające przeciwstawne żądania, zasada *reformationis in peius* nie będzie miała zastosowania w stosunku do wszystkich stron. Uwzględnienie bowiem żądania jednej ze stron jest równoznaczne z nieuwzględnieniem żądania innej strony, czyli orzeczeniem na jej niekorzyść. W tym przypadku, strony nie są więc równo traktowane. Wobec jednych wskazana zasada jest realizowana, natomiast wobec drugich już nie.

Stanowisko procesowe stron nie będzie także równe w przypadku inicjatywy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. W przypadku bowiem niektórych rodzajów współuczestnictwa materialnego („faktycznych sporów” i „jednolitego”) stwierdzenia nieważności decyzji może żądać tylko strona „główna”. Natomiast strona „uboczna” z uwagi na fakt, iż nie jest bezpośrednim adresatem decyzji nie ma możliwości złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji.

Analiza wskazanych regulacji skłoniła Autorkę do stwierdzenia, że: „...dyrektywa równości stron stanowi samodzielną zasadę postępowania administracyjnego, określającą zarówno skierowany do organu, nakaz korzystania z przysługujących uprawnień



*i wypełniania nałożonych obowiązków w taki sposób by w postępowaniu administracyjnym nie dochodziło do naruszenia zasady równego traktowania, jak i równość uprawnień i/lub obowiązków procesowych dwu (lub więcej) stron występujących w danym postępowaniu”.*

Dostrzegając konstrukcyjne powiązania tej zasady z zasadą budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej Autorka uważa, że obejmuje ona swoim zasięgiem także te uregulowania procesowe, które nie stanowią warunku, ani elementu zasady umocowanej w art. 8 § 1 k.p.a. Zdaniem Autorki, dyrektywie równości stron nie można odmówić mocy obowiązującej ani statusu zasady procesowej i mimo, iż nie została ona wprost wyrażona, stanowi samodzielnie zasadę procedury administracyjnej.

Szkoda jednak, że pomimo twierdzenia Autorki, iż: „...*dyrektywa równości stron ma charakter zasady procesowej zasługującej na wyodrębnienie spośród innych zasad postępowania administracyjnego*”, Autorka nie pojęła próby normatywnego sformułowania takiej zasady.

#### **Ocena pracy:**

Rozprawa Pani Eweliny Gębki nosi cechy dojrzałej pracy naukowej. Praca ma charakter wszechstronnej i kompletnej analizy problemu równości stron w postępowaniu administracyjnym. W ten sposób stanowi nowe, istotne zagadnienie naukowe, wypełniając lukę w analizie problemów ważnych z punktu widzenia teorii i praktyki.

Autorka wykazała się bardzo dobrą znajomością literatury istotnej w tym obszarze oraz przepisów i zasad zastosowania ich w praktyce. Wykazała się również umiejętnością dostrzegania ważnych i aktualnych zagadnień dla tej problematyki.

Praca jest dobrze zorganizowana pod względem całościowej konstrukcji. Warsztat pracy jest prawidłowy, a przypisy i literatura są dobrze dobrane. Praca napisana jest bardzo dobrym i klarownym językiem, zawiera też starannie sporządzony wykaz źródeł. Autorka korzysta z literatury z dużą swobodą, i co istotne, prezentując przy tym własne poglądy.

Podsumowując należy stwierdzić, że rozprawa stanowi oryginalne i samodzielne rozwiązanie zagadnienia naukowego, a Autorka wykazała się wiedzą z zakresu postępowania administracyjnego.

W mojej ocenie, recenzowana praca doktorska Pani Eweliny Gębki odpowiada kryteriom wynikającym z przepisów obowiązujących po wejściu w życie ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 84, poz. 455 z późn. zm.).

Wnoszę o dopuszczenie Pani Eweliny Gębki do publicznej obrony przedłożonej rozprawy doktorskiej oraz jej wyróżnienie.

Warszawa, dnia 21 czerwca 2018 r.

  
**dr hab. Joanna Smarż**