

Warszawa, dnia 30 maja 2018 r.

Dr hab. Robert Suwaj, prof. PW
Wydział Administracji i Nauk Społecznych
Politechnika Warszawska

RECENZJA

rozprawy doktorskiej Pana mgr. Adama Bochentyna, pt. *Dowód z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*

W wykonaniu uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego Nr 30/31/2018 z dnia 19 marca 2018 r., powołującej mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim Pana mgr. Adama Bochentyna, mam zaszczyt przedstawić recenzję rozprawy pt. *Dowód z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, przygotowanej pod opieką promotora, Pana prof. UG, dr. hab. Mariusza Bogusza, na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

Po zapoznaniu się z rozprawą stwierdzam, że:

- 1) rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie przez doktoranta zagadnienia naukowego,
- 2) autor wykazał w rozprawie ogólną wiedzę teoretyczną w obszarze nauk społecznych, dziedzinie nauk prawnych, w dyscyplinie prawo,
- 3) przedstawioną rozprawą kandydat do stopnia naukowego potwierdził posiadanie umiejętności do samodzielnego prowadzenia pracy naukowo-badawczej.

Powyższe oznacza, że oceniana rozprawa doktorska spełnia kryteria określone w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach naukowym i tytule naukowym w zakresie sztuki (tekst jednolity Dz. U. z 2017r. poz. 1789).

Mając na uwadze powyższe, opowiadam się za dopuszczeniem Pana mgr. Adama Bochentyna do kolejnych etapów przewodu doktorskiego. W uzasadnieniu powyższego wniosku poniżej przedstawiam swoje argumenty i uwagi.

I. Ocena trafności sformułowania tematu i przedmiotu rozprawy

Na wstępie należy podkreślić, że temat rozprawy sformułowany jest w sposób jednoznaczny i klarowny. W pełni odpowiada on również treści rozprawy. Konstrukcję tematu należy ocenić jako prawidłową pod względem kryteriów logiki oraz poprawności użytej terminologii formalnoprawnej. Przedmiot badań dotyczy systemowej oceny instytucji biegłego w ogólnym postępowaniu administracyjnym i obejmuje analizą całokształt tej problematyki. Podjęta przez Autora tematyka ma duże znaczenie nie tylko teoretyczne, ale i praktyczne, w szczególności w świetle coraz szerzej wprowadzanych do porządku prawnego możliwości stosowania niewładczych form działania administracji. Nowatorskie podejście Autora przejawia się w kompleksowym podejściu do tematyki zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym, a także w próbie przeprowadzenia badań skuteczności i efektywności obowiązujących rozwiązań normatywnych. Warto podkreślić, że obecnie liczba tak rozbudowanych doktrynalnie opracowań naukowych nie jest powszechna. Jak wskazuje sam Autor, w krajowej nauce nie przeprowadzono jeszcze dokładnych badań obejmujących ocenę skuteczności instytucji procesowej opinii biegłego. Reasumując powyższe uwagi, należy ocenić wysoko zarówno wybór przedmiotu recenzowanej rozprawy, jak i sformułowanie jej tematu.

II. Ocena sformułowania celów naukowych, przyjętych hipotez i tez badawczych oraz postawionych problemów badawczych rozprawy

Z treści pracy, a szczególności z jej wstępu, daje się wywieść cel naukowy recenzowanej dysertacji, w zakresie którego Autor stawia hipotezę, że prawidłowo przeprowadzony dowód z opinii biegłego pozwala urzeczywistnić realizację zasady prawdy obiektywnej, prowadząc do podjęcia rzetelnego i obiektywnego rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej, załatwiający sprawę administracyjną. Hipotezę postawioną przez Autora we wstępie rozprawy oceniam jako przemyślaną i dojrzałą, sformułowaną w sposób prawidłowy. Weryfikacja postawionej hipotezy następuje w poszczególnych częściach rozprawy. W mojej ocenie jasno wskazany cel pracy oraz hipoteza, wynikające z recenzowanej rozprawy, należy uznać za przemyślane, dobrze

usystematyzowane i – co do zasady – trafnie sformułowane. Po analizie wniosków umieszczonych w zakończeniu pracy stwierdzam, że cel dysertacji został osiągnięty, a hipoteza postawiona we wstępie rozprawy udowodniona.

Powyższa ocena byłaby znacznie ułatwiona, gdyby Autor bardziej klarownie (jednoznacznie) już na wstępie postawił problemy badawcze, cele naukowe i przyjęte hipotezy. Powyższe kwestie Autor ujął w dalszej części pracy, do czego miał oczywiście pełne prawo.

III. Ocena przyjętych konwencji terminologicznych

Pan mgr Adam Bochentyn w sposób poprawny posługuje się terminologią adekwatną do przedmiotowego zagadnienia oraz gałęzi prawa, w ramach której powstała dysertacja.

IV. Ocena przyjętych metod badawczych

Autor w sposób poprawny dokonał doboru metody badawczej, choć nie zaprezentował jej we wstępie rozprawy. Do rozważań nad m.in. istotą instytucji biegłego oraz jej zakresem podmiotowym i przedmiotowym Autor wykorzystał metodę dogmatyczno-prawną, przy pomocy której udało mu się osiągnąć jeden z podstawowych, pierwotnych celów naukowych, tj. dokonać wszechstronnego opisu i wyjaśnienia zjawisk związanych z wykorzystaniem dowodu z opinii biegłego w postępowaniu administracyjnym. Dodatkowo Autor wykrył i zaprezentował funkcjonujące w badanym obszarze prawidłowości, realizując dwie podstawowe funkcje nauk: poznanie, opisywanie i wyjaśnianie rzeczywistości normatywnej oraz ocenianie i wartościowanie poznanych zjawisk.

V. Ocena konstrukcji i układu rozprawy

Problematyka podjęta w recenzowanej rozprawie jest niewątpliwie doniosła teoretycznie, a jednocześnie przydatna praktycznie. Recenzowana praca składa się z 346 stron tekstu. Zasadniczą jej część tworzy wstęp, cztery rozdziały i zakończenie. Każdy z rozdziałów rozpoczyna się uwagami ogólnymi Autora, co sprawia, że – co do

zasady – układ pracy jest przejrzysty, uporządkowany i logiczny. Dysertacja zawiera także wykaz skrótów oraz bogatą bibliografię. We wstępie, będącym wprowadzeniem do tematyki poruszonej w dalszych częściach pracy, Autor przedstawia podstawowe problemy związane z tematem pracy.

W rozdziale pierwszym, poświęconym zagadnieniom wprowadzającym, zbadana została zarówno koncepcja samego postępowania jurysdykcyjnego jako wyniku procesu stosowania norm prawa administracyjnego, jak i kwestia dowodów w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Ponadto Autor poddał też analizie instytucję biegłego w różnych ujęciach procedur sądowych i administracyjnych. Końcowo dokonał weryfikacji aksjologicznych uwarunkowań dowodu z opinii biegłego w kontekście procesu stosowania prawa i idei sprawiedliwości proceduralnej.

Rozdział drugi obejmuje szczegółową analizę konstrukcji prawnej dowodu z opinii biegłego. Analizie poddano zarówno formę rozstrzygnięcia o przeprowadzeniu dowodu (forma postanowienia), warunki dopuszczalności osoby działającej w charakterze biegłego, uprawnienia procesowe strony związane z dowodem z biegłego, aż po szeroko prowadzone rozważania na temat instytucji prawnych pokrewnych opinii sporządzonej przez biegłego. Na uwagę zasługują wyrażone w tej części pracy dość kontrowersyjne poglądy doktryny w zakresie np. nierówności stron w postępowaniu administracyjnym oraz orzekaniu przez organ „we własnej sprawie”. Szkoda, że Autor nie podjął polemiki z powyższymi poglądami, używając chyba argumentu z autorytetu (s. 85). Godzi się bowiem zauważyć, że poziom specjalizacji spraw administracyjnych, prowadzący do ich nadmiernego skomplikowania, a jednocześnie ogromnego zróżnicowania co do ich przebiegu i zakresu, nakazuje prowadzenie badań i wyrażanie poglądów w sposób bardziej kompleksowy, a przez to również bez nadmiernego generalizowania. Nierówność stron postępowania może mieć bowiem charakter zróżnicowany i prowadzić zarówno do zwiększenia roli organu, jak i do nadmiernej ochrony przewidzianej wobec wnioskodawcy (strony postępowania). Możemy wyróżnić takie rodzaje postępowań, w których stroną dominującą będzie organ administracyjny, z uwagi na mocno sformalizowaną normatywnie strukturę procesu (np. postępowania w sprawach z zakresu pomocy społecznej dotyczących przyznania prawa do zasiłku stałego, gdzie kluczowym elementem jest kryterium dochodowe). Z drugiej strony możemy też wyróżnić postępowania, w zakresie których strona może swobodnie

skorzystać z oświadczenia złożonego w trybie art. 75 § 2 K.p.a., zaś organ nie jest w stanie przedstawić przeciwdowodu w sprawie (np. postępowania w sprawach tzw. mienia zabużańskiego). W tej drugiej sytuacji można nawet mówić o dominującej roli strony w postępowaniu z uwagi na ograniczone możliwości dowodowe organu.

Nie do końca podzielam także wyrażony w tej części pracy pogląd, zgodnie z którym „skorzystanie przez organ administracji publicznej z pomocy niezależnego biegłego stanowić może warunek konieczny prawidłowego ustalenia stanu faktycznego sprawy, a następnie wydania prawidłowego (trafnego) merytorycznie rozstrzygnięcia”. Oczywiście kluczowy jest w tym zdaniu wyraz „może” i w tej części z Autorem się zgadzam. Nie mam natomiast przekonania, że udział biegłego rozwiązuje wszystkie problemy materialne i proceduralne, o czym zdaje się świadczyć wypowiedź o „warunku koniecznym wydania prawidłowego rozstrzygnięcia”. Warto np. wspomnieć, że orzeczenia organów emerytalno-rentowych, w których udział biegłego ma charakter powszechny, są modyfikowane przez sądy w ok. 68% spraw, w których wniesiono odwołania. Choćby powyższy przykład wskazuje, że udział biegłego w sprawie administracyjnej nie musi wpływać znacząco na trafność podejmowanego przez organ rozstrzygnięcia. W dalszej części Autor zasadnie wyodrębnia relacje dowodu z opinii biegłego z opinią dokonywaną przez instytut naukowy lub instytucję badawczą, zestawia omawiany dowód z opinią „prywatną”, przedstawioną przez stronę postępowania oraz ze stanowiskiem organu współdziałającego i doradczego oraz przez organizację społeczną.

Można odnieść wrażenie, że rozważania zawarte w dwóch pierwszych rozdziałach prowadzone są zbyt szeroko. Materia tam opisana mogłaby się z powodzeniem zmieścić – po dokonaniu racjonalnej selekcji przydatności treści – w jednym rozdziale bez szkody dla całej pracy.

W rozdziale trzecim Autor prezentuje wyniki dokonanej analizy regulacji prawnych w sferze oceny dowodu z opinii biegłego. Analizie poddano bardzo ogólnie zarysowane normatywnie przesłanki poprawności opinii biegłego, etapy i zakres tej oceny oraz jej kryteria i reguły. Zgodzić się należy w tym miejscu z poglądem Autora o ubogim i niewystarczającym materiale normatywnym w zakresie postępowania administracyjnego.

Następnie Autor przeszedł do analizy zasad merytorycznej oceny opinii biegłego, słusznie podnosząc wątpliwości co do miejsca usytuowania granicy możliwego oddziaływania organu na merytoryczną treść opinii. Rozwiązanie normatywne, przyjęte na gruncie art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ma charakter szczegółowy i nie daje podstawy do zastosowania w pozostałych postępowaniach z udziałem innych biegłych niż rzeczoznawcy majątkowi.

Autor zasadnie wykazał również, że niezwykle skomplikowany charakter mają rozwiązania normatywne w obszarze stwierdzonej wadliwości opinii lub wadliwości sposobu jej przeprowadzenia. Podzielić należy pogląd Autora o niewystarczającej regulacji powyższego zagadnienia w Kodeksie postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej.

Przedmiotem rozdziału czwartego jest kwestia odpowiedzialności biegłego, powołanego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym. Autor dokonał analizy regulacji procesowych w obszarze odpowiedzialności administracyjnej w związku z uchylaniem się od wydania opinii oraz nieuzasadnionym niestawiennictwem na wezwanie, a także w związku z niewłaściwym zachowaniem na rozprawie. Wydaje się, że są to kwestie istotne, choć w mojej ocenie zabrakło tu prakseologicznego podejścia do kwestii podstawowej, czyli: „Jak organ administracyjny, który zleca biegłemu przygotowanie opinii, może proceduralnie zagwarantować sobie, że otrzymana opinia będzie obiektywna, bezstronna oraz rzetelna?”. W tym zakresie ustawodawca nie wyposażył organu we właściwe instrumentarium proceduralne, stąd rozważania Autora mogłyby mieć bardzo nowatorski charakter.

Następnie Autor zbadał skuteczność regulacji prawnokarnych oraz zawodowych w sferze odpowiedzialności biegłego za działania naruszające prawo powszechne bądź wewnętrzne regulacje zawodowe. Końcowo dokonał analizy odpowiedzialności cywilnej biegłego.

Pan mgr Adam Bochentyn w wyniku przeprowadzonej analizy zauważył, że w badanych procedurach sądowych regulacje prawne dotyczące dowodu z biegłego są skonstruowane w sposób zdecydowanie szerszy. Regulacje administracyjne nie określają w szczególności formy, w jakiej należy przedstawić opinię organowi, nie wskazując również tego, jakie elementy opinia zawierać powinna. Nie uregulowano

również kwestii dostępu biegłego do akt sprawy oraz treści postanowienia o dopuszczeniu dowodu z biegłego. Jako niedogodność Autor uznał również brak regulacji w zakresie opinii kilku biegłych oraz jednostek naukowych i badawczych, wskazując jednak na mocno rozbudowany dorobek doktryny i judykatury, dzięki któremu większość luk normatywnych udaje się w praktyce zapełnić.

Przydatność powyższych rozważań oceniam na poziomie dobrym, choć z dwiema uwagami. Po pierwsze, zostały one przeprowadzone bez stworzenia modelu porównawczego w odniesieniu do regulacji zawartych w krajowych procedurach sądowych. Nie poprzedzono też prowadzonych badań analizą ilościową wykorzystania omawianego dowodu w sprawach administracyjnych. Trudno więc stwierdzić jednoznacznie, czy bardzo ogólna regulacja normatywna w zakresie stosowania instytucji biegłego w postępowaniu administracyjnym jest wadą regulacji procesowej, czy też może zaletą pozwalającą dostosować sposób jej rozumienia w zależności od rodzaju prowadzonego postępowania.

Po drugie zaś, dokonanie powyższych ustaleń miałyby o wiele większą wartość, gdyby zostały one uzupełnione o propozycję rozwiązań praktycznych, pokazujących możliwy sposób ich rozumienia, przy uwzględnieniu wszystkich zasad ogólnych postępowania administracyjnego. W szczególności czytelnik dysertacji w zakresie dowodu z biegłego w postępowaniu administracyjnym byłby z pewnością zainteresowany propozycją Autora co do tego, w jaki sposób organ prowadzący postępowanie powinien postępować w celu prawidłowego powołania biegłego w sprawie, uwzględniając nie tylko regulacje proceduralne i zawarte tam m.in. zasady ogólne: pisemności i szybkości i prostoty postępowania, jak również przepisy szczególne prawa administracyjnego, ale także: ustawę o finansach publicznych, Prawo zamówień publicznych czy też Kodeks cywilny (w zakresie ochrony prawnej biegłego, któremu zlecono nieprecyzyjnie skonstruowanym postanowieniem wykonanie opinii). Konieczne uwzględnienie prawa powszechnie obowiązującego sprawia, że kwestia ta wcale nie jest tak jednoznaczna, jak opisuje ją Autor.

Niewątpliwą dodatkową wartością pracy byłoby również wskazanie propozycji pokazującej, w jaki sposób organ prowadzący postępowanie powinien prawidłowo ustalić stawkę wynagrodzenia biegłemu w sprawie administracyjnej, gdy nie znajdują tutaj zastosowania żadne konkretne zasady. Taka praktyczna analiza i ocena,

zawierająca propozycję prawidłowych rozwiązań w ramach obowiązujących przepisów prawa oraz przewidująca potencjalne nowe rozwiązania na przyszłość, zasługiwałaby na ocenę wyróżniającą.

Niemniej wnioski końcowe i tak zawierają dosyć ciekawe konkluzje wynikające z rozprawy doktorskiej i potwierdzające jej hipotezę sformułowaną we wstępie. Autor w podstawowym zakresie zrealizował też główny cel badawczy.

VI. Uwagi dotyczące merytorycznej treści rozprawy

Oceniając treść przedstawionej do recenzji dysertacji, należy rozpocząć od wskazania, że jej Autor podjął zagadnienie nie tylko znaczące z punktu widzenia rozwoju nauki prawa, ale również – a może nawet przede wszystkim – szczególnie istotne z uwagi na praktyczne aspekty działalności urzędniczej w zakresie dochodzenia do prawdy obiektywnej. Warto jeszcze raz podkreślić, że w polskiej nauce nie przeprowadzono dotychczas aż tak usystematyzowanych doktrynalnie i wszechstronnych badań dotyczących przeprowadzenia dowodu z biegłego w postępowaniu jurysdykcyjnym.

Autor podjął się badań w powyższym zakresie, przeprowadzając tytaniczną wręcz pracę, polegającą na analizie ponad 100 aktów normatywnych, 362 pozycji literatury i 377 aktualnych (w większości) orzeczeń sądowych, co czyni z recenzowanej rozprawy monografię istotną doktrynalnie. Na podstawie tych badań Autor wyciągnął w pewnej części wnioski *de lege ferenda* wskazujące, jak powinna wyglądać prawidłowa – według Autora – regulacja prawna dotycząca instytucji dowodu z biegłego.

Podzielam również sugestię Autora o konieczności przeprowadzenia rzetelnych badań nad przyczynami wadliwych działań administracji w zakresie stosowania obowiązujących regulacji. Eliminowanie przyczyn, a nie skutków powinno bowiem cechować racjonalnego ustawodawcę. Należy wysoko ocenić wartość merytoryczną oraz dojrzałość wniosków Autora, choć trzeba podkreślić, że ich wartość wzrosłaby zdecydowanie, gdyby stanowiły one porównanie założeń ustawodawcy w zakresie celu, jaki ma zostać osiągnięty przy pomocy uchwalonych i zmienianych przepisów procesowych, z efektami wykorzystania obowiązujących regulacji w praktyce.

Analizując treść rozprawy, można jednak zauważyć, że w wielu jej częściach Autor wyprowadza swoje oceny bardziej z własnego przekonania i akceptacji poglądów innych autorów niż z wyników przeprowadzonych badań – jak pierwotnie zakładał. W pracy próżno doszukać się można informacji o formie i sposobie rozpatrywania wniosku dowodowego strony o powołanie biegłego. Nie jest więc jasne stanowisko Autora, czy każdy wniosek w tym zakresie wiąże organ administracyjny? Nie do końca precyzyjnie wypowiada się też o kwestii kosztów opinii biegłego, a w szczególności, czy i kiedy organ prowadzący postępowanie może nimi obciążyć stronę postępowania? W tym zakresie niewątpliwie badania należałoby uzupełnić przed planowaną publikacją wyników badań.

Niewątpliwie należy pochwalić Autora za odwagę wyboru tematu i próbę dokonania oceny obowiązujących regulacji również na podstawie próby prowadzonych badań porównawczych na gruncie procedur sądowych.

VII. Ocena źródeł literatury wykorzystanych przez Autora rozprawy

Szczegółowy wywód został przeprowadzony przez Autora głównie na podstawie licznych pozycji literatury przedmiotu z zakresu działalności organów administracji publicznej oraz problematyki postępowań sądowych. Zarówno dobór źródeł, jak i ich wykorzystanie należy ocenić pozytywnie. Jedyną uwagę, jaką należy tu zasygnalizować, to kwestia aktualności cytowanych orzeczeń sądów administracyjnych. Dynamika zmian prawa materialnego wymaga posługiwania się argumentacją zawartą w orzeczeniach sądowych odnoszących się wyłącznie do aktualnego stanu prawnego.

VIII. Uwagi dotyczące formalno-technicznej i edytorskiej strony rozprawy

Formalno-techniczne i edytorskie elementy rozprawy, takie jak: edycja przypisów, wykaz skrótów, wykaz aktów normatywnych, wykaz orzecznictwa oraz bibliografia zostały przez Autora – co do zasady – sporządzone prawidłowo i zgodnie z powszechnie przyjętymi w tym względzie regułami odnoszącymi się do prac z zakresu nauk prawnych. Uwagę zwraca też wysoki poziom staranności korekty autorskiej, choć Autor nie ustrzegł się licznych błędów interpunkcyjnych.

Nie do końca przekonuje mnie użycie – na końcu dysertacji – sformułowania „Zakończenie” w miejsce „Podsumowania” bądź „Wniosków końcowych”, jakie powinny cechować rozprawę naukową, choć mam świadomość, że to wyłącznie kwestia językowa.

XI. Ocena końcowa rozprawy

Przedłożona do recenzji rozprawa doktorska zasługuje na pozytywną ocenę zarówno pod względem doboru tematu, zawartych w niej treści, jak i kwestii dotyczących jej formy. Jest to dzieło świadczące o znacznej dojrzałości naukowej Autora. Problematyka podjęta przez Pana mgr. Adama Bochentyńską – jak okazuje się po analizie recenzowanej pracy – jest nie tylko doniosła i skomplikowana pod kątem teorii, ale zawiera również ogromny walor interdyscyplinarności, stanowiąc jednocześnie wartościową pozycję również dla części przedstawicieli praktyki stosowania prawa.

Mając na uwadze powyższe, wypada więc powtórzyć, że oceniana rozprawa doktorska spełnia kryteria określone w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach naukowym i tytule naukowym w zakresie sztuki (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r. poz. 1789).

Robert Suwaj

