

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

Poznań, dnia 5 września 2017 r.

**Recenzja rozprawy doktorskiej pana mgr Pawła Króla
pt. „Koncepcja détournement de pouvoir”,
przygotowanej pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Wojciecha Jakimowicza,
Kraków 2017, maszynopis s. 504.**

Zgodnie z uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego z dnia 26 czerwca 2017 r., powołującą mnie na recenzenta rozprawy doktorskiej pana mgr Pawła Króla, o czym zostałem poinformowany pismem Pana Dziekana Wydziału Prawa i Administracji UJ, prof. dr hab. Jerzego Pisulińskiego z dnia 5 lipca 2017 r., poniżej przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej z pozytywną oceną oraz wnioskami co do kontynuowania dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

I. Uwagi ogólne. Ocena wyboru tematu pracy.

Przedłożona do oceny rozprawa doktorska stanowi obszerne studium z dziedziny polskiego prawa administracyjnego dotyczące kontroli administracji publicznej podejmowanej w oparciu o kryteria celowości, w tym jej szerokości, głębokości oraz następstw dla funkcjonowania administracji. Punktem odniesienia dla prowadzonych rozważań była obecna w prawie francuskim jedna z podstaw anulacyjnych w ramach skargi do sądu administracyjnego na nadużycie władzy, polegająca na naruszeniu prawa przez obejście celu, któremu działanie lub akt administracyjny ma służyć (franc. détournement de pouvoir). W recenzowanej rozprawie została ona określona przez Doktoranta mianem „nadużycia upoważnienia” (s. 192 rozprawy doktorskiej).

Istotne znaczenie wymienionej powyżej przesłanki zaskarżalności aktu administracyjnego dla przeprowadzonych rozważań widoczne jest w samym tytule rozprawy doktorskiej – „Koncepcja *détournement de pouvoir*”. Tytuł ten zwięźle oddaje zawartość pracy, która zawiera wyczerpujące omówienie tej przesłanki w prawie francuskim, jej obecność w innych porządkach prawnych oraz przejawy jej funkcjonowania w polskim prawie administracyjnym. Pozostaje on zbieżny z głównym celem pracy, którym było „udowodnienie tezy, że konstrukcja *détournement de pouvoir* ma charakter uniwersalny dla prawa administracyjnego w ogólności, przez co może znaleźć zastosowanie nie tylko w prawie francuskim, lecz także w innych porządkach prawnych, nierzadko zupełnie odmiennych” (s. 23 rozprawy doktorskiej).

Zważywszy jednak na to, że ostatnie dwa rozdziały pracy, obejmujące swoją objętością jej połowę, poświęcone zostały wyłącznie polskiemu prawu administracyjnemu, uzasadnionym byłoby rozważenie wzbogacenia tytułu rozprawy doktorskiej o dopełnienie w postaci wskazania, że celem rozważań była możliwość transpozycji wykształconej we Francji przesłanki dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na grunt rodzimego porządku prawnego. Tytuł mógłby wówczas brzmieć – „Koncepcja *détournement de pouvoir* w polskim prawie administracyjnym” czy też „zastosowanie koncepcji *détournement de pouvoir* w polskim prawie administracyjnym”. Wypowiedziana uwaga ma jedynie charakter sugestii i nie modyfikuje ona pozytywnej oceny samego tytułu, który pozostaje zbieżny z treścią rozprawy doktorskiej.

Przechodząc do oceny trafności wyboru tego tematu, zagadnienia dotyczące celowego i przemyślanego działania aparatu administracji publicznej odgrywają istotne znaczenie nie tylko dla jej sprawnego funkcjonowania, lecz przede wszystkim dla jej postrzegania przez społeczeństwo oraz oceny tego, czy w prawidłowy sposób administracja wykonuje spoczywające na niej zadania. Rozprawa doktorska pana Pawła Króla jest głosem w dyskusji toczącej się od wielu lat na temat wartości, które powinny znajdować zastosowanie w działalności administracji publicznej, obejmującej zarówno tworzenie jak i stosowanie prawa (zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 155-157, J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław 1973, s. 18-19). Odwołanie się do koncepcji *détournement de pouvoir* stanowi potwierdzenie, że tego rodzaju dyskusja jest obecna w innych państwach, przybierając niekiedy wyraźne ramy prawne. Z tych powodów wybór tematu rozprawy doktorskiej oceniam zdecydowanie pozytywnie. W formie, w jakiej został on przedstawiony przez Doktoranta, nie był do tej pory podejmowany w nauce polskiego prawa i postępowania administracyjnego. Recenzowana rozprawa

doktorska niewątpliwie przyczynia się do poszerzenia wiedzy nie tylko na temat samej koncepcji *détournement de pouvoir*, lecz przede wszystkim ukazuje szeroki świat wartości obecny w prawie administracyjnym, który nie powinien być pomijany w procesie jego tworzenia i stosowania, zarówno przez same organy administracji publicznej, podmioty biorące udział w postępowaniach administracyjnych, w tym przede wszystkim jego strony, jak i sądy administracyjne.

Praca napisana została starannie, jasno i zrozumiale. Autor wykazał się dobrą znajomością problematyki objętej zakresem tematycznym rozprawy, rzetelnością oraz dociekliwością badawczą. Potrafił zidentyfikować znajdujące się w obrębie pola badawczego problemy oraz zaproponować ich oryginalne rozwiązanie. W podejmowanych problemach Doktorant zachował umiar i szacunek dla odmiennych poglądów.

Niewątpliwą zaletą recenzowanej rozprawy doktorskiej pozostaje uwzględnienie bogatej literatury, obejmującej zarówno pozycje krajowe jak i zagraniczne, głównie francuskie (260 pozycji), a także orzecznictwo sądowe (534 rozstrzygnięć), w tym znaczną liczbę judykatów Rady Stanu.

Wypełniając obowiązki recenzenckie trzeba wszakże zauważyć, że Doktorant w niektórych miejscach pracy nie zamieścił przypisów wskazujących pełne dane bibliograficzne opracowań książkowych czy też orzeczeń sądowych na które się powoływał. Przykładowo, na s. 90, wskazując na „sprawę Hardouin” Autor nie podał daty ani sygnatury wyroku Rady Stanu. Formułując na s. 312 słuszne skądinąd twierdzenie, że „w polskiej teorii prawa tradycyjnie odróżnia się przepisy prawne od norm prawnych”, Doktorant nie podał kto jest autorem tego rozróżnienia i kiedy zostało ono po raz pierwszy zastosowane (zob. Z. Ziemiński, Przepis prawny a norma prawna, RPEiS 1960, z. 1, s. 105 i nast.). Z kolei wskazując na s. 423 rozprawy doktorskiej, że „wobec braku osobnej części ogólnej prawa administracyjnego w doktrynie sformułowano pogląd, że przepisy rozdziału 2 działu I kodeksu postępowania administracyjnego stanowią taką właśnie część ogólną” Autor nie wskazał, którzy przedstawiciele doktryny prezentują takie stanowisko. Cytując na s. 429 rozprawy doktorskiej J. Świątkiewicza, poza przywołaniem imienia i nazwiska autora, Doktorant nie wskazał źródła cytowania.

Pozostając przy kwestiach natury formalnej trzeba także zauważyć, że praca mogłaby przybrać mniej obszerne ramy, gdyby Doktorant nie powtarzał w kilku miejscach tych samych myśli. Przykładowo, o różnym pojmowaniu *détournement de pouvoir* Autor pisze zarówno w dwóch pierwszych rozdziałach pracy, jak i na s. 272. O samym rozumieniu tej

konstrukcji mowa jest w kilku miejscach rozprawy, m.in. na s. 36, 275, 301. O rozpoznaniu skargi opartej na détournement de pouvoir Doktorant wspomina na s. 25-28 i 277.

II. Ocena struktury pracy oraz metodologii badań

Rozprawa doktorska podzielona została na sześć rozdziałów poprzedzonych wstępem oraz zakończonych podsumowaniem. We wstępie Autor pracy zakreślając pole badawcze wskazał, że będzie zmierzał do udowodnienia tezy, że „konstrukcja détournement de pouvoir ma charakter uniwersalny dla prawa i postępowania administracyjnego, w związku z czym może znaleźć zastosowanie w porządkach prawnych innych państw” (s. 20-21 rozprawy doktorskiej). Formułując trafne spostrzeżenie, że na prawo obok jego litery składają się założenia aksjologiczne właściwe dla demokratycznego państwa prawnego oraz cele za pomocą których mają one zostać osiągnięte, Doktorant sformułował zasadne i aktualne pytanie o mechanizmy prawne w oparciu o które polskie prawo zobowiązuje organy administracji publicznej do uwzględniania celów i wartości ustawowych oraz pozaprawnych podczas podejmowania działań i ferowania rozstrzygnięć. Doktorant zwrócił ponadto uwagę na znaczenie sądowej kontroli administracji publicznej dla istnienia świata wartości pytając czy sądy administracyjne dysponują podstawą do kontrolowania administracji publicznej przy uwzględnieniu aksjologii.

Tak postawione cele i sformułowane pytania determinowały wybór metody dogmatycznoprawnej jako podstawowej dla prowadzonych rozważań. Szczególnie w dwóch ostatnich rozdziałach pracy Doktorant dokonał analizy szerokiego spektrum regulacji polskiego prawa administracyjnego wskazując na istotne znaczenie świata wartości, do których odwołuje się prawodawca. Praca została ubogacona przykładami z praktyki, kiedy to pojmowanie wartości odegrało istotne znaczenie w procesie stosowania prawa administracyjnego.

Niewątpliwie mocną stroną rozprawy doktorskiej są rozważania porównawcze. Chociaż Doktorant zasygnalizował we wstępie, że „praca nie ma wyłącznie charakteru porównawczego” (s. 23 rozprawy doktorskiej), to jednak sam jej tytuł zobowiązywał do uwzględnienia stanu prawnego oraz myśli francuskiej doktryny prawniczej. Wartością dodaną rozprawy doktorskiej jest ukazanie w 3 rozdziale szerokiej perspektywy porównawczej analizowanej przesłanki w innych państwach europejskich, niekoniecznie należących do tej samej co Francja rodziny państw o zbliżonej kulturze prawnej. Dzięki analizie porównawczej Doktorant doszedł do przekonania, że niejednokrotnie te same

cele osiągnąć są przez ustawodawców krajowych w odmienny sposób. Innymi słowy, obserwując ewolucję systemów prawnych państw europejskich, Doktorant doszedł do trafnego ustalenia, że w każdym z nich wartości pozaprawne odgrywają istotną rolę w procesie stosowania prawa. Spostrzeżenie to pozwoliło Jemu na zastanowienie się nad potrzebą oraz sposobem transponowania francuskiego modelu *détournement de pouvoir* do polskich warunków prawnych.

Zastosowaną przez Doktoranta, aczkolwiek nie wymienioną wprost we wstępie, jest metoda historyczna. Dzięki niej ukazana została geneza i rozwój historyczny *détournement de pouvoir*. Wątpliwości wzbudza natomiast odwołanie się przez Doktoranta do metody aksjologicznej, która według wyjaśnienia zamieszczonego we wstępie, „służy do badania prawa przez pryzmat wiodących w nim wartości” (s. 22 rozprawy doktorskiej) oraz metody psychologiczno-socjologicznej „pozwalającej badać, w jaki sposób prawo jest odbierane przez poszczególne jednostki oraz grupy społeczne oraz jakie reakcje wywołuje” (s. 22 rozprawy doktorskiej). Odnośnie kwestii natury aksjologicznej, w mojej ocenie rozważania prowadzone były przy zastosowaniu metody dogmatycznoprawnej, ponieważ ich przedmiotem pozostawały teksty aktów prawnych. Ewentualne wyodrębnienie „płaszczyzny aksjologicznej” prawa łączone jest z problematyką dogmatyczną (Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 105). Z kolei wskazując na metodę psychologiczno-socjologiczną, abstrahując od samego połączenia tych dwóch kwestii, Doktorant nie zawarł w pracy uwag natury socjologicznej ani też odnoszących się do nauki psychologii. Przykładowo, wskazując na s. 121, że w ramach kontroli moralności administracyjnej sąd zmuszony pozostaje do badania czynników psychologicznych, mających wpływ na treść zapadłego rozstrzygnięcia, Autor nie wskazał dokładnie, jakie czynniki miał na myśli. Z kolei uznając, że *détournement de pouvoir* „stanowi także zjawisko o charakterze psychicznym i społecznym” (s. 321 rozprawy doktorskiej) Autor poprzestał na uwagach dotyczących racjonalnego kształtowania działań administracyjnoprawnych, posiłkując się ustaleniami poczynionymi przez Z. Ziemińskiego.

Przechodząc do struktury recenzowanej rozprawy doktorskiej, pomimo braku wyraźnego wyróżnienia tego rodzaju, została ona podzielona na dwie części. Pierwsza z nich obejmuje trzy początkowe jej rozdziały. Doktorant zaprezentował w nich genezę, istotę i znaczenie *détournement de pouvoir* we francuskim prawie administracyjnym (rozdziały 1 i 2) oraz w wybranych państwach europejskich (rozdział 3). Pierwszy rozdział pracy o charakterze wprowadzającym do dalszych pogłębionych rozważań poświęcony został

genezie, definicji oraz poglądom przedstawicieli nauki wypowiedzianym w odniesieniu do *détournement de pouvoir*.

W drugim rozdziale pracy Doktorant dokonał analizy proceduralnej konstrukcji *détournement de pouvoir* w postępowaniu przed francuskimi sądami administracyjnymi. Z punktu widzenia tematu opracowania, w mojej ocenie, niecelowym było tak obszerne przedstawienie ogółu problematyki dotyczącej wniesienia oraz rozpatrzenia skargi na nadużycie władzy (*pour excès de pouvoir*), której *détournement de pouvoir* jest tylko jedną z przesłanek. Rezygnacja z obszernych rozważań dotyczących rodzaju aktów podlegających bądź nie podlegających *pour excès de pouvoir* nie odbiłaby się negatywnie na spójności oraz przejrzystości całego opracowania.

Warto w tym miejscu podkreślić, że prezentacja *pour excès de pouvoir* w dwóch pierwszych rozdziałach rozprawy doktorskiej jest jedynym jak dotąd tak kompleksowym opracowaniem tej problematyki w polskiej literaturze prawniczej. Została ona ubogacona licznymi przykładami pochodzącymi z orzecznictwa francuskiej Rady Stanu, co wskazuje na praktyczny wymiar omawianej regulacji oraz ubogacone prowadzone rozważania.

Począwszy od rozdziału 4, Doktorant przystąpił do przeniesienia ustaleń i wniosków poczynionych we wcześniejszych rozważaniach do rodzimego porządku prawnego. W rozdziale 4 ukazane zostały dotychczasowe poglądy na temat możliwości oraz sposobu transpozycji *détournement de pouvoir* do polskiego porządku prawnego. W dwóch kolejnych rozdziałach Doktorant najpierw dokonał prezentacji innych rozwiązań prawnych, które w swoim znaczeniu są zbliżone do *détournement de pouvoir*, a następnie wskazał płaszczyzny na których konstrukcja ta jest obecna w polskim prawie.

W zakończeniu pracy Autor potwierdził zasadność sformułowanej na wstępie tezy wskazując na uniwersalność *détournement de pouvoir*, ponieważ znajduje ona zastosowanie niezależnie od kręgu kultury prawnej, zarówno w systemach prawnych, których konstrukcje opierają się na prawie sędziowskim, jak i w tych systemach, których konstrukcje prawne wynikają z przepisów prawa pozytywnego (s. 455 rozprawy doktorskiej).

Zdaniem Doktoranta, „transponowanie konstrukcji *détournement de pouvoir* na grunt porządków prawnych, w których nie została wyraźnie przewidziana nie jest potrzebne. Konstrukcja *détournement de pouvoir* po prostu istnieje w wielu wymiarach i na wielu obszarach aktywności administracyjnoprawnej” (s. 457 rozprawy doktorskiej). Pogląd ten, zasługujący na aprobatę, przekonuje ze względu na swój realizm oraz wskazanie innego rodzaju mechanizmów polskiego prawa dzięki którym dochodzi do uwzględnienia świata wartości prawnych i pozaprawnych. Autor dał w ten sposób wyraz powściągliwości w

mechanicznym przenoszeniu na rodzimy grunt nieznanych konstrukcji prawnych, dostrzegając inne ich odpowiedniki, które w prawie tym są obecne od wielu lat. Dowodzi to dojrzałości badawczej oraz pragmatyzmowi z jakim badania w omawianym zakresie zostały przeprowadzone.

III. Ocena szczegółowych zagadnień badawczych

Zaletą recenzowanej rozprawy doktorskiej pozostaje przedstawienie przez jej Autora wielu szczegółowych problemów badawczych, które łączą się z głównym tematem opracowania. Autor nie unika wyrażania własnych poglądów dając przy tym dowód znajomości poruszanej problematyki, w tym umiejętności krytycznego osądu formułowanych w doktrynie i w orzecznictwie sądowym stanowisk oraz prezentowania własnych opinii.

Całkowicie podzielam pogląd Doktoranta zgodnie z którym „działania i akty z powszechnie obowiązującym prawem wykazują tylko pozory prawidłowości, gdy nie respektują celów i wartości ustawowych i pozaprawnych” (s. 208 rozprawy doktorskiej). W sytuacji gdy sąd ogranicza się jedynie do kontroli formalnej zaskarżonego aktu albo czynności z zakresu administracji publicznej, trudno wówczas uznać, że sprawuje on wymiar sprawiedliwości. Rola sądu wydaje się wówczas czysto mechaniczna, pozbawiona wrażliwości na kwestie, które pomimo braku wyraźnego ich wysłownienia, stanowią elementy systemu prawa. Jak zwrócił na to Doktorant uwagę w innym miejscu, „aksjologicznie pożądane cele, wartości i pobudki stanowią część, acz specyficzną, porządku prawnego” (s. 319 rozprawy doktorskiej).

Aprobowuję także pogląd Autora na temat znaczenia zasad ogólnych postępowania administracyjnego dla wykładni przepisów prawa administracyjnego (s. 245, 267 rozprawy doktorskiej). Chociaż niektóre spośród zasad mają charakter typowo procesowy, to jednak wszystkie one pełnią istotną rolę gwarancyjną dla obywateli i dlatego powinny być stosowane w każdym rodzaju postępowania prowadzonego przed organami administracji publicznej za wyjątkiem wypadków gdy ich zastosowanie zostało w sposób wyraźny wyłączone. Trudno jednak uznać, aby wyłączeniu takiemu mogła podlegać zasada praworządności, zasada budzenia zaufania czy też zasada prawdy obiektywnej.

Wskazując na wielość wymiarów w których mamy do czynienia w polskim porządku prawnym z konstrukcją *détournement de pouvoir*, Doktorant mógłby w większym zakresie uwzględnić w ramach dyrektyw wykładni I stopnia znaczenie wykładni funkcjonalnej, której jedną z postaci jest wykładnia celowościowa. Jak zostało to zauważone w doktrynie,

charakteryzuje się ona tym, że interpretator bierze pod uwagę cele prawa, w tym tekstu prawnego oraz normy prawnej (T. Gilbert-Studnicki, Wykładnia celowościowa, *Studia Prawnicze* 1985, z. 3/4, s. 52). Sądy administracyjne niejednokrotnie w swoim orzecznictwie odwołują się do rezultatów tej wykładni, modyfikując wynik interpretacji językowej (zagadnieniem tym zająłem się szerzej w opracowaniu dotyczącym wykładni funkcjonalnej w orzecznictwie sądów administracyjnych, *RPEiS* 2012, z. 1). Niekiedy wręcz wskazuje się w nauce, że konsekwencje wykładni pozajęzykowej mogą doprowadzić do przełamania jasnego w swojej treści rezultatu wykładni językowej (zob. dyrektywy percepcyjnej fazy wykładni autorstwa M. Zielińskiego w: *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008, s. 335-350). Niewątpliwie interesującym byłoby poznanie poglądu Doktoranta na ten temat, wyrażonego w kontekście konstrukcji *détournement de pouvoir*.

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

IV. Konkluzja

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


Dr hab. Wojciech Piątek