

Nysa, 26 czerwca 2023 r.

Dr hab. Arkadiusz Barut

Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu

**Recenzja pracy doktorskiej mgra Mateusza Wojtanowskiego p. t. *Kulturowa  
judycjalizacja administracji prawniczej a interpretacja prawa administracyjnego***

Na wstępie zauważam, że z przyjemnością recenzowałem przedmiotową pracę nie tylko ze względu na jej przedmiot, ale i jej poziom metodologiczny, argumentacyjny i warsztatowy. Autor wybrał temat z zakresu problematyki kultury prawnej czyli bardzo aktualny, to w sferze kultury (ewentualnie jej kognitywnych podstaw) poszukuje się bowiem obecnie kryteriów pewności prawnej, których tekst prawny już ma nie dawać. Autor nie poprzestaje jednak na omówieniu tej problematyki z określonego punktu widzenia, lecz stawia sobie oryginalny cel badawczy.

Praca składa się ze wstępu, dziewięciu rozdziałów i zakończenia. Wstęp przedstawia założenia wstępne oraz metodologię. Wypowiedzi autora są w tym zakresie przemyślane i dojrzałe, widać, że nie zostały one „doczepione” na końcu prac nad tekstem i że stanowią wyraz wszechstronnych rozważań nad sposobami ujęcia tematu. Najważniejsze jednak, że są wskazane wprost i nie trzeba się ich „domyślać”. Jak pisze autor jego podejście metodologiczne cechuje się:

„antyfundamentalizmem filozoficznym i oparciem rozważań na kryterium pożytku społecznego – w wymiarze metateoretycznym;

aprobatą dla liberalnej demokracji i naciskiem na wagę rozróżnienia sfery publicznej i sfery prywatnej – w wymiarze politycznym;

zasadniczo wewnętrznym punktem widzenia, uzupełnionym o spojrzenie z perspektywy zewnętrznej – w wymiarze stosunku do prawa;

ostrożną aprobatą dla przejścia w kierunku wieloprzesłankowego modelu interpretacji –

w wymiarze interpretacji prawniczej.”

Autor wyraźnie wskazuje więc perspektywy: filozoficzną – pragmatyzm, ideowo-polityczną – liberalną demokrację, interpretacyjną - „wewnętrzzną” wreszcie określa swe stanowisko co do właściwej metody wykładni prawa. Na aprobatę zasługuje otwarte wyartykułowanie założeń ideowo-politycznych, a zarazem nie uczynienie ich jedynym kryterium analizy i oceny.

Autor stawia sobie za cel dokonanie swego rodzaju prawniczej „nobilitacji” administracji publicznej. Czyni to przede wszystkim na płaszczyźnie normatywnej, chce bowiem wskazać warunki jej judycjalizacji, to jest „rozwiązań instytucjonalnych, które wzmacniają związek pomiędzy urzędnikami a kategorią prawa: strukturalne oddzielenie politycznej „góry oraz profesjonalnego „dołu administracji publicznej; kontrolę sądową administracji publicznej; przyjmowanie do pracy w administracji publicznej absolwentów edukacji prawniczej; zasadę samorządu terytorialnego; europeizację prawa administracyjnego”. Mają one uczynić z urzędnika stosującego lub stanowiącego prawo „pełnoprawnego” uczestnika kultury prawnej, nie ustępującego w kwalifikacjach teoretycznych i warsztatowych osobom wykonującym zawody „tradycyjnie” uznawane za „typowo” prawnicze, to jest sędziom i adwokatom. Zarazem chce swoiście rehabilitować urzędników na płaszczyźnie opisowej, rozprawiając się ze stereotypem „urzędasa”, prawnika nie w pełnym tego słowa znaczeniu, stosującego przepisy mechanicznie lub na rozkaz itd. Określa też wstępnie podstawowe elementy kultury prawniczej, to jest „reguły egzegezy; konstrukcje praktyki prawniczej oraz prawoznawstwa, etyki zawodów prawniczych”, zarazem jednak już na początku zastrzegając, że „wybór pojęcia wspólnoty interpretacyjnej jako kanwy dla rozważań nad kulturą prawniczą pozwala na silniejsze docenienie momentu podmiotowego”. Innymi słowy kultura prawnicza to „w ostatniej instancji” co prawnicy za kulturę tę uważają.

Już w tym momencie pojawiają się jednak pewne wątpliwości, szczególnie jeśli kryterium normatywnym ma być kryterium użytku społecznego. Autor jako pewnik przyjmuje nieuchronność wszechobecności i omnipotencji administracji. Z tego punktu widzenia rzeczywiście wysoce użyteczne byłoby jej „ucywilizowanie” – radykalne podniesienie standardów zawodowych, zwiększenie poziomu aspiracji, a co za tym idzie – społecznego prestiżu. Pojawia się jednak pytanie, czy rzeczywiście mamy do czynienia z jakąś „strukturalną” czy „systemową” koniecznością i czy hiper-administracja nie jest po prostu znamieniem społecznego kryzysu, a w najlepszym wypadku historycznie skontekstualizowaną cechą pewnego typu społeczeństwa, które może lub nawet powinno ulec w tym zakresie zmianie. Nie jest to przy tym myślenie utopijne – czy to w aspekcie pro-czy retrospektywnym,

skoro hasło uwolnienia społeczeństwa od biurokracji wciąż jest chwytliwym hasłem politycznym, a także przedmiotem naukowej refleksji. Oczywiście nie można wymagać od autora pracy doktorskiej by analizował problem z wszelkich możliwych perspektyw badawczych i ideowych, rozważania zyskały by jednak, gdyby autor również ten punkt widzenia dostrzegł i jak można przypuszczać, świadomie odrzucił, stwierdzając np. że nie jest możliwe „odbiurokratyzowanie” społeczeństwa bez jego dogłębnej przebudowy świadomościowej skoro owa biurokracja to już znaczna część jego składu osobowego. Pojawia się również pytanie, czy model zadowolonego z siebie, świadomego swych rzekomo wyjątkowych cech prawnika jest modelem do którego można bez zastrzeżeń dążyć. Autor zastrzega wprawdzie, że nie chce bezkrytycznego skopiowania na urzędników „modelu” sędziowskiego i przy okazji analizowania orzeczeń sądowych nie szczędzi im trafnej krytyki, zdaje się jednak nie dostrzegać niebezpieczeństwa powstania kolejnej „podkultury” prawniczej. Zastrzeżenia może budzić w szczególności akcentowanie „podmiotowego” i społecznie „nietranscendentnego” charakteru kultury prawniczej do której urzędników należy włączyć, a ściślej mówiąc specyficzny typ kultury dla nich wytworzyć. Czy kultura taka ostatecznie nie stanie się kultura zamknięta na autokrytykę, środowiskiem „wzajemnej adoracji”, które to niebezpieczeństwa zresztą autor dostrzega w kulturach sędziowskiej i akademickiej.

Cześć I nosi tytuł *Prawo administracyjne – zarys istotnych wątków z perspektywy dalszych rozważań*. Autor umiejętnie identyfikuje istotne w kontekście tematu pracy problemy, potrafi też zająć wobec nich stanowisko. Jak sam wskazuje przyjmuje „prawniczy”, kontynentalny ogląd administracji, odrzucając „politologiczny,” anglosaski. Z tego punktu widzenia rozwija krytykę obrazu urzędnika związanego tekstem przepisu prawnego lub poleceniem przełożonego. Problem analizuje wieloaspektowo, wskazując na problematykę relacji administracja – polityka, administracji jako „sztuki”, a także relacji administracja – nauki ścisłe. Rozważania autora świadczą o znajomości tematu, a konstatacje są przemyślane i zazwyczaj trafne. Można wskazać jedynie dwa obszary, których autor nie dostrzega, a których dostrzeżenie przyniosło by pracy korzyść. W rozważaniach autora pojawia się krytyka administracji z znaczeniu Weberowskim, nie pojawia się jednak problem współczesnego (od lat 90-tych XX wieku) paradygmatu administracji, to jest *public governance*, czyli paradygmatu w którym wprost przyjmuje się zatarcie granic między społeczeństwem a administracją i w którym związanie precyzyjnie określonymi przepisami prawa schodzi na drugi plan. Paradygmat ten budzi zaś, jak wskazuje się w literaturze, wątpliwości z punktu widzenia zasad państwa prawa i „tradycyjnie” pojętych praw podmiotowych. Autor zapewne przyjmuje, że

paradygmat taki jest już oczywistością i dlatego niebezpieczeństw tych nie odnotowuje. Po drugie, rozważania zyskałyby na wartości gdyby autor (odwołujący się zresztą do perspektywy hermeneutycznej) sięgnął nieco bardziej do „tradycji” i dostrzegł, że może ona pomóc w naświetleniu problemów, które sam wskazuje, np. arystotelesowska idea rozumności praktycznej może być pomocna w interpretacji administracji jako sztuki, a także naświetleniu relacji prawa ze wskazaniami (lub pseudo-wskazaniami) nauk ścisłych.

Kolejne rozdziały dotyczą przełamaniu znaczenia językowego przepisów prawa administracyjnego (rozdział II) oraz tzw. różnych prędkości w interpretacji prawa administracyjnego, czyli różnicowaniu standardu interpretacyjnego urzędników administracji publicznej oraz sędziów sądów administracyjnych. Są więc jak najbardziej związane z tematem pracy i stanowią swoiste wprowadzenie do rozważań na temat wykładni. Tym niemniej, umieszczenie tej tematyki właśnie w tym miejscu nie zostało uzasadnione we wstępie i jest trochę „nieoczekiwane”. W rozdziale tym autor analizuje sprawę osoby, w której przypadku starosta wznowił postępowanie i cofnął uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi, uzasadniając to wykryciem okoliczności, że osoba ta odbyła kurs prowadzony przez instruktora nie posiadającego prawem przepisanych uprawnień (nikt przy tym nie twierdził, że kursant brał udział w mistyfikacji lub o niej wiedział). Zarówno wywody autora jak i sam przypadek są na tyle ciekawe, że warto streścić je dokładniej. Organy administracji – starosta i samorządowe kolegium odwoławcze utrzymujące decyzję zastosowały językową wykładnię przepisu: brak uprawnień instruktorskich: brak odbytego kursu: brak uprawnienia do kierowania, gdy tymczasem sądy administracyjne – WSA i NSA „stanęły po stronie” obywatela – pierwszy dokonując karkołomnej i raczej sprzecznej z zasadami sztuki wykładni, a drugi kontrastując zasadę wykładni językowej i pewności prawa z zasadą zaufania, dając pierwszeństwo tej drugiej. Autor, jak się wydaje, nie ma raczej wątpliwości co do słuszności rozstrzygnięcia. Prowadzi jednak pieczołowitą i wielopoziomową krytyczną analizę tych wyroków. Jego zdaniem, nie tyle należałoby mówić o wychodzeniu poza wykładnię językową, co o ich „konkurencji,” przede wszystkim zaś stwierdza (krytykując zwłaszcza jedną z glosatorek), że nie można zasady pewności prawa utożsamiać z wykładnią językową. Zwraca przy tym uwagę wieloaspektowość jego krytyki – akceptując orzeczenia sądowno-administracyjne broni jednak urzędników przed nonszalanckimi „chwytami retorycznymi” sądu który bez żadnego oparcia w dowodach przypisał im brak kontroli nad szkoleniami, słusznie przy tym przechodzi w pewnym momencie z kontekstu uzasadnienia do realistycznego kontekstu odkrycia wskazując

na nieujawnioną w uzasadnieniu sądu przesłankę jaką była ujawnienie się większej liczby podobnych przypadków i nagłośnienie sprawy w mediach.

W rozdziale kolejnym (III) autor, jak można było oczekiwać, krytykuje koncepcję dwóch prędkości, dającą, jak wskazuje, sędziom administracyjnym „przywilej” wykładni wieloaspektowej i wyrafinowanej, a skazującą urzędników na prozę wykładni językowej (autor używa tu figury przełamywania znaczenia językowego, chociaż w rozdziale II uznaje ją za nie w pełni adekwatną). Artykułuje poglądy, które rozwija w kolejnych rozdziałach. Ilustruje swe wywody przykładami oczywiście zasadnego i nie budzącego wątpliwości wychodzenia administracji poza wykładnię językową (chociaż przykłady które podaje stanowią raczej przykłady rozumowania *a fortiori*, a nie, jak przyjmuje autor, *analogia legis*).

Kolejna część (rozdziały IV-VI) dotyczy koncepcji wykładni Artura Kozaka (jursycentryzm) i Marcina Matczaka (holizm interpretacyjny i wyrafinowany tekstualizm), a także modelu wykładni prawa administracyjnego Wojciecha Jakimowicza. Autor aprobeuje obie wskazane koncepcje wykładni, ale z istotnymi zastrzeżeniami. Twierdzi, powołując się na wypowiedzi literatury, że jursycentryzm kładzie zbyt duży nacisk na *quasi*-obiektywność kultury prawniczej i zapoznaje podmiotowy moment wykładni (a przyjmując mniej optymistyczną perspektywę, jej arbitralność). Z kolei koncepcjom Marcina Matczaka wytknięta zostaje pozorność samokwalifikacji jako pozytywizmu, zawężanie normatywnie pojmowanego kontekstu kulturowego (wskazującego „właściwe” znaczenia słów) do kultury prawniczej wreszcie oczywiste, a nie ujawniane uwarunkowanie aksjologiczno-polityczne. Zdaniem autora koncepcje ta zyskałyby, gdyby warszawski filozof prawa wprost się do nich „przyznał”. Rozważania prowadzone są z perspektywy problemów pracy, niewątpliwie przyczyniają się do rozwiązania problemu badawczego.

Analiza koncepcji Wojciecha Jakimowicza jest dość krytyczna, autor zauważa w niej niespójność mającą polegać przede wszystkim na stawianiu urzędnikowi różnych oczekiwań – z jednej strony odrzucenie koncepcji uznaniowości na rzecz koncepcji realizacji interesu publicznego *sensu largo*, co prowadzić ma w stronę holistyczno-jursycentryczną, a z drugiej - zakazy wychodzenia poza wykładnię językową, co burzy obraz prawnika – administratywisty realizującego koncepcję holistyczną. Wydaje się, że autor stawia analizowanej koncepcji zbyt wysokie wymagania – należy ona wszak do teorii prawa administracyjnego, a nie ogólnej teorii prawa, musi być więc mocno związana z doktryną i praktyką, nawet za cenę pewnych „niespójności”. Sam autor nie zajmuje zresztą, i słusznie, stanowiska „skrajnego” i np. krytykuje (w imię, jak się wydaje, pewności prawa) Wojciecha Jakimowicza za odrzucenie

możliwością kierowania się wykładnią autentyczną – chociaż właśnie ten rodzaj wykładni może być w perspektywie holistycznej szczególnie „podejrzany”.

Rozdział VII nosi tytuł *Kulturowa judycjalizacja jako koncepcja juryscentryczna*. Autor artykułuje w nim postulowaną judycjalizację administracji w kategoriach juryscentryzmu. Z aprobatą przytacza argumenty Artura Kozaka przeciwko „tradycyjnemu” pojmowania demokracji jako rządów zbiorowego podmiotu władzy suwerennej o dającej się, przynajmniej funkcjonalnie, ustalić tożsamości i woli. Akceptuje też tezy o autonomii kultury prawniczej wobec kultury ogólnej i nieprzekładalności języka prawniczego na język „laików”, co ma w niczym nie szkodzić normatywnej funkcji tego pierwszego typu kultury. Autor zgadzając się w zasadzie z oboma tezami, umiejętnie przytacza argumenty na ich poparcie, odwołując się do literatury przedmiotu. Zarazem jednak owa zgoda jest obwarowana istotnymi i umotywowanymi zastrzeżeniami. Autor wskazuje więc, że juryscentryzm potrzebuje, po pierwsze, pewnego wewnętrznego „rozmiękczenia”, dostrzeżenia potrzeby elastyczności reguł tworzących prawnicze centrum, pojmowania ich raczej jako reguł dyskursu niż reguł instytucjonalnych. To wydaje się jednym z motywów sformułowaniu postulatu swoistej egalitaryzacji świata prawniczego – „włączeni” do niego mają być prawnicy – urzędnicy, a jego normy ma wyznaczać raczej dyskusja niż „prawdy” wygłaszane przez jego najściślejsze instytucjonalne elity. Po drugie, (w kolejnym rozdziale – VIII) zajmuje się problematyką relacji między światem prawniczym a innymi światami i koniecznością pewnego „otwarcia” się na nie. Odwołuje się w tym zakresie tak do wypowiedzi polskiej teorii prawa, jak i koncepcji Richarda Rorty’ego. Ostatecznie jednak na gruncie wywodów autora nie ma wątpliwości, że to reguły świat prawniczy mają, w ostatniej instancji, charakter przesądzający (mogą dokonywać „korekty” wskazań wynikających z reguł innych światów). Autor mocno też akcentuje podmiotowy czy wręcz estetyczny charakter pracy prawnika dokonującego rozstrzygnięcia w „trudnym przypadku”. Zastrzega przy tym, że prawnik nie powinien orzekać w sposób dowolny lub realizować (wyłącznie) programu ideologicznego. Wywody autora nie wychodzą jednaka poza Dworkinowskie podejście do problemu takich przypadków, ostatecznie przeważa przekonanie, że prawnikowi należy pozostawić szeroką autonomię instytucjonalną, mając nadzieję, że jej nie nadużyje. Krytyka tego stanowiska byłaby więc raczej krytyką szeroko rozpowszechnionych w nauce poglądów niż krytyką doktoranta. Można tylko zauważyć, że autor, pozostając przy swoich założeniach i wnioskach, mógł problem sformułować w sposób bardziej wyraźny. Problemem nie jest konstatacja „fikcyjności” podmiotu demokracji ani stwierdzenie, że prawo, dla swojego funkcjonowania instytucjonalnego musi wytworzyć sztuczną *quasi-rzeczywistość*, widoczną tylko dla prawnika. Problemem jest natomiast, czy

rozstanie się z fikcją demokracji jako rządów narodu nie usankcjonuje władzy otwarcie już elitarniej i arbitralnej, a także czy świat prawniczy zamknięty w świecie swych *quasi*-przedmiotów nie przestanie reagować na zupełnie oczywiste oczekiwania aksjologiczne innych światów – co musi przecież czynić, jeśli ma sprawować nad nimi władzę. Pewną „ostrożność” autora w sformułowaniu problemu widoczna jest w jego koncepcji egalitarnego świata kultury prawniczej. Autor nie zauważa, że w istocie kreśli obraz swoistej demokracji prawniczej który naraża się na podobne zarzuty jak „tradycyjna idea demokracji”. Demokracja prawnicza autora przypomina trochę demokrację szlachecką I Rzeczypospolitej, która (o ile przyjąć, że w pewnym okresie zaistniała), jak tylko pogorszyły się warunki ekonomiczno-polityczne, zmieniła się w oligarchię. Idea nakreślona przez autora jest bardziej atrakcyjna niż przynębiająca obraz arbitralności prawniczych autorytetów instytucjonalnych, pytanie jednak, czy jest możliwa do zrealizowania, i czy przekaz o wykładni holistycznej i juryscentryzmie nie zostanie po prostu odebrane w prawniczych „dołach” jako przyzwolenie na rządy „prawnika na zagrodzie”, często zresztą „uwieszonego u klamki” prawnika – magnata.

Rozdział IX to aplikacja wniosków, do których autor doszedł do problemów praktyki administracyjnej i sadowo-administracyjnej. Wywody autora, poprawne warsztatowo, a momentami bardzo ciekawe, służą wparciu sformułowanych wcześniej tez.

W zakończeniu autor podsumowuje swoje rozważania.

Podkreślić należy naukową wartość pracy. Zawiera ona spójną argumentację za określoną, oryginalną tezę, wywody autora pomagają przy tym ujrzeć w nowym świetle istotne problemy współczesnej teorii prawa. Uwagi krytyczne mają więc przede wszystkim charakter sugestii i polemiki. Autor w sposób należyty wykorzystuje literaturę przedmiotu, odwołania do niej są przy tym uzasadnione prowadzonym wywodem, nie mają charakteru czysto erudycyjnego. Nie budzi zastrzeżeń językowa strona pracy, autor posługuje się żywym, interesującym językiem, nie stroni od wyrażania zdecydowanych ocen, nie popada przy tym w kolokwializm.

Recenzowana praca stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wskazuje, że doktorant prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną z dziedziny prawoznawstwa oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Jednoznacznie stwierdzam więc, że stanowi podstawę do nadania doktorantowi stopnia doktora nauk prawnych. Wnoszę więc o dopuszczenie doktoranta do jej obrony.

Arkadiusz Bant

