

dr hab. prof. UJ Dorota Dąbek
Katedra Prawa Administracyjnego
Uniwersytet Jagielloński

Kraków, dnia 17 listopada 2017r.

Recenzja
rozprawy doktorskiej mgr Anety Majewskiej
pt.: „Model ogólnego postępowania administracyjnego
w świetle jego zasad ogólnych”
przygotowanej pod kierunkiem naukowym
dra hab. prof. nadzw. UMCS Zbigniewa R. Kmiecika

W wykonaniu uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji UMCS z dnia 19 września 2017 r. powołującej mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim Pani mgr Anety Majewskiej, przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej pt.: „*Model ogólnego postępowania administracyjnego w świetle jego zasad ogólnych*”, *Lublin 2017, ss. 481* z pozytywną oceną i z wnioskiem o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim, w tym dopuszczenie doktorantki do publicznej obrony.

W uzasadnieniu sformułowanej powyżej oceny oraz wynikających z niej wniosków, przedstawiam szczegółowe uwagi dotyczące recenzowanej rozprawy.

I. Wybór tematu i celów pracy

Problematyka modelu ogólnego postępowania administracyjnego w świetle jego zasad ogólnych ma fundamentalne znaczenie teoretyczne i praktyczne nie tylko dla samego postępowania administracyjnego, ale dla całego prawa administracyjnego i dla całego obszaru działalności administracji publicznej. Relacja zasad ogólnych do modelu ogólnego postępowania administracyjnego jest relacją podstawową, nawiązuje do niej niemal cały dorobek polskiego postępowania administracyjnego i prawa administracyjnego, jednak dotąd nie stała się ona przedmiotem odrębnego opracowania monograficznego. Podjęta przez Autorkę próba kompleksowej analizy tego zagadnienia, systemowego spojrzenia na tę relację, doprecyzowania i rozwiązania spornych problemów, daje szansę wypełnienia tej luki i podstawę dla scharakteryzowania ogólnego postępowania administracyjnego jako wzorca (standardu) polskiego postępowania administracyjnego w świetle kształtujących go zasad ogólnych.

Dokonany przez Autorkę wybór tematu rozprawy doktorskiej należy zatem przyjąć z pełną aprobatą. Autorka sięgnęła do zagadnień o podstawowym znaczeniu, stanowiących punkt wyjścia dla dalszych badań nad postępowaniem administracyjnym. Wybrany temat daje zatem podstawę do sformułowania wniosków o uniwersalnym charakterze, wskazań znajdujących zastosowanie w obszarze całego prawa administracyjnego. Wybrany przedmiot badań jest zatem ambitny i ważny.

Uważam zatem, że Autorka podjęła się ambitnego zadania przygotowania rozprawy na niezwykle ważny i złożony temat.

II. Metoda badań

Zastosowane w pracy metody badań nie budzą zastrzeżeń, choć można mieć wątpliwość, czy Autorka jest w pełni świadoma rodzajów stosowanych przez nią metod. Zapowiada na str. 13-14, że w pracy posłuży się będzie metodą prawnodogmatyczną i rzeczywiście – w dużej części pracy używa metody formalno-dogmatycznej, interpretując normy obowiązującego prawa. Zapowiada, że będzie posłużyła się również metodą prawnoporównawczą, choć okazuje się, że z tej metody Autorka nie korzysta aż tak często, jak zapowiada we Wstępie. Lektura pracy prowadzi do wniosku, że wykorzystano również metodą historyczną (zwłaszcza cały rozdział IV), choć sama Autorka nie dostrzega stosowania tej metody i jej nie zapowiada we Wstępie. Nie wiadomo też co dokładnie Autorka ma na myśli pisząc o „analizie empirycznej przepisów polskiego systemu prawnego”. Doktorantka nie klasyfikuje również wyraźnie do żadnej z metod badawczych zapowiadanej we Wstępie analizy poglądów doktryny oraz orzecznictwa.

III. Systematyka pracy

Przyjęty układ pracy nie jest w pełni przejrzysty i czytelny z punktu widzenia tytułu tej pracy.

Praca podzielona została na VI rozdziałów oraz Wstęp i Wnioski końcowe. Podział na rozdziały jest jednak zaskakujący. Pozornie wydaje się, że Autorka rozpoczyna w sposób standardowy – od analizy podstawowych pojęć, tj. pojęcia modelu w naukach prawnych, pojęcia ogólnego jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego oraz pojęcia zasad ogólnych w naukach prawnych. Treść zapowiedziana tytułami trzech pierwszych rozdziałów zdaje się zatem wskazywać, że mają to być zagadnienia wprowadzające, tworzące pojęciową podstawę zakreślającą zakres tytułowych rozważań.

Okazuje się jednak, że treść Rozdziału I znacznie wykracza poza zapowiadany jego tytułem zakres. O tytułowym pojęciu modelu w naukach prawnych jest mowa jedynie w punktach 1.1. i 1.2. (str. 15-46), natomiast zasadnicza większość tego rozdziału jest poświęcona zupełnie innym zagadnieniom, związanym z podstawowymi cechami modelu postępowania (Autorka nazywa je niezbyt precyzyjnie „wyznacznikami”). Dalsza systematyka tego rozdziału też nie jest w pełni poprawna. W punkcie 1.3. zapowiadano, że będzie w nim mowa o głównych wyznacznikach modelu postępowania, wymieniono jednakże jedynie inicjatywę w postępowaniu (punkt 1.3.1.), natomiast pozostałe „główne wyznaczniki” zostały wymienione nie w kolejnych podpunktach punktu 1.3, lecz w kolejnych punktach: 1.4. z kolejnymi podpunktami, przy czym rozpoczyna numerację punkt 1.4.2., nie ma natomiast punktu 1.4.1. Kolejne wątpliwości wywołuje też dalsza część systematyki wewnętrznej tego rozdziału, gdyż Autorka zapowiedziała w punkcie 1.4.2, że będzie analizować model postępowania dowodowego, co rzeczywiście robi w tym punkcie i następnych (1.4.3.-1.4.5), po czym w punkcie 1.4.6. analizuje formę postępowania, a w punkcie 1.4.7. model postępowania odwoławczego (kasacyjny rewizyjny, apelacyjny).

Takiej systematyki Rozdziału I nie można uznać za poprawną. Treść tego rozdziału w znacznej większości nie odpowiada jego tytułowi, a wewnętrzna systematyka jest wadliwa. Już na wstępie lektury czytelnik jest więc zdezorientowany, niepewny tego, co będzie przedmiotem zawartej w pracy analizy.

Można też mieć wątpliwości co do trafności zatytułowania Rozdziału II „Pojęcie ogólnego jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego” w kontekście tytułu pracy, która ma dotyczyć „ogólnego postępowania administracyjnego”. Przedmiotem rozważań definicyjnych i zakresowych powinno zatem być pojęcie „ogólnego postępowania administracyjnego”.

Wątpliwości te pogłębia lektura Wstępu, gdzie w trzecim i czwartym akapicie (str. 11) Autorka zapowiada, że przedmiotem pracy będzie „próba kompleksowego przedstawienia zagadnień związanych z kształtowaniem modelu jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego”, a zatem pojawia się tu sformułowanie „jurysdykcyjne postępowanie administracyjne” zamiast użytego w tytule „ogólnego postępowania administracyjnego”, potem zaś, wskazując główną tezę pracy, mówi o wyznacznikach modelu postępowania występujących w „ogólnym jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym”. Tych postępowań Autorka nie utożsamia, skoro w punkcie 2.2. Rozdziału II analizuje ogólne postępowanie administracyjne jako rodzaj jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Pogłębia to w czytelniku tę niepewność, o której była mowa powyżej. Nie wiadomo dokładnie, czego w zamierzeniu Autorki ta praca ma dotyczyć.

Zaskakujący jest także tytuł Rozdziału IV pracy „Kształtowanie się zasad postępowania administracyjnego w Polsce, czyli ewolucja jego modelu”. Po pierwsze z tytułu nie wynika dość wyraźnie, jakie zasady Autorka ma na myśli (a w szczególności – czy chodzi jej o tytułowe zasady ogólne). Nadto zaś z tego tytułu zdaje się wynikać, że Autorka całkowicie utożsamia model postępowania administracyjnego z jego zasadami ogólnymi, czyniąc między nimi znak równości („czyli”).

Analogiczny wniosek nasuwa tytuł Rozdziału V pracy „Charakter prawny, zakres obowiązywania i funkcje zasad ogólnych postępowania administracyjnego, czyli oddziaływanie jego modelu”. Autorka zdaje się całkowicie utożsamiać zasady ogólne z modelem postępowania administracyjnego, czyniąc między nimi znak równości („czyli oddziaływanie jego modelu”). Co więcej, tytuł jest tak skonstruowany, że nie jest jasne, czy według Autorki model oddziałuje na zasady (raczej to zdaje się sugerować

stwierdzenie „czyli oddziaływanie jego modelu”), czy też odwrotnie: zasady kształtują model.

Podsumowując, analiza konstrukcji pracy i Spisu treści prowadzi do wniosku, że tytułowe zagadnienie jest przedmiotem właściwej analizy dopiero - i tylko - w Rozdziale VI „Zasady ogólne postępowania administracyjnego kształtujące jego model”, a zatem na str. 277-461. Dopiero bowiem w tym rozdziale Autorka wymienia poszczególne zasady ogólne i analizuje je w kontekście ich wpływu na model ogólnego postępowania administracyjnego. Proporcje pracy są zatem poważnie zaburzone – ponad połowa dysertacji dotyczy zagadnień ogólnych, wprowadzających (266 stron), natomiast tytułowy temat pracy jest analizowany na zaledwie 184 stronach (praca liczy bez bibliografii 450 stron - str. 11-461, w tym pięć stron jest zupełnie pustych - str. 8, 10, 132, 142 i 458).

IV. Zakres i sposób wykorzystania literatury i orzecznictwa

Praca została oparta na bardzo bogatej bibliografii, obejmującej 345 pozycji, wyłącznie polskiej literatury. W bibliografii nie ma ani jednej pozycji zagranicznej. W moim przekonaniu wzbogaciłoby pracę szersze spojrzenie na analizowane zagadnienie, także w punktu widzenia doświadczeń innych państw i bogatego dorobku zagranicznej doktryny na temat modelu ogólnego postępowania administracyjnego i zasad ogólnych tego postępowania.

Autorka sięgnęła do wyjątkowo dużej liczby pozycji dotyczących innych gałęzi prawa (zwłaszcza postępowania karnego i cywilnego), jednakże pozostaje pewien niedosyt jeśli chodzi o ich rzeczywiste wykorzystanie dla porównania modeli tych postępowań z postępowaniem administracyjnym i konstruktywnych wniosków w tym zakresie.

Autorka wykorzystała także bogaty dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych.

Literatura i orzecznictwo przywoływane są bardzo często w samym tekście, a także w przypisach. Sposób cytowania jest poprawny, jednakże Autorka ogranicza się w zasadniczej większości przypadków jedynie do przytoczenia poglądów różnych Autorów. Doktorantka z reguły ich nie komentuje, nie odnosi się do nich, nie formułuje na ich podstawie własnych opinii i ocen. Tak jest na przykład w pkt 1.2 Rozdziału I, gdzie bardzo szczegółowo relacjonuje poglądy J. Wróblewskiego na temat modeli tworzenia i stosowania prawa, ale ich nie komentuje i nie odnosi ich do omawianych w pracy zagadnień. Tak samo jest w punktach 1.3 i następnych tego rozdziału, gdzie szeroko przytacza poglądy doktryny cywilnej i karnej, ale także nie wykorzystuje tego do rozważań dotyczących tytułowego zagadnienia. Wyłącznie relacjonujący charakter ma też pkt 3.2 Rozdziału II, gdzie Autorka przytacza poglądy J. Wróblewskiego i szkoły poznańskiej (S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński) oraz R. Dworkina i R. Alexego. Przytaczana literatura nie została zatem w pełni wykorzystana dla rzeczywistej dyskusji naukowej.

V. Język, styl i forma pracy

Język i styl recenzowanej pracy potwierdza wysokie kwalifikacje naukowe Doktorantki. Formułuje ona swoje poglądy w sposób jasny i zrozumiały. Pracę czyta się dobrze, jest zrozumiała, mimo że dotyczy trudnych zagadnień.

Dużym mankamentem jest niekonsekwencja terminologiczna, o której już była mowa powyżej, dotycząca modelu ogólnego/jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Razi maniera stosowania przez Autorkę liczby mnogiej, np. „Zajmijmy się teraz...” (str. 18), „Przejdźmy teraz do omówienia... (str. 25), „Przejdźmy teraz do pojęcia modelu ideologicznego.” (str. 46), „Przejdźmy teraz

do koncepcji R. Alexego...” (str. 153), „Zajmijmy się analizą przesłanki...” (str. 300).

Oczywiście można odnaleźć w pracy przejęzyczenia, błędy literowe (np. brak litery „j” w słowie „generalizująco-opisowe” w ostatnim akapicie na str. 17; litera „s” zamiast „d” w słowie „podkreśla” na str. 30; słowo „tez” zamiast „też” na końcu trzeciego akapitu na str. 161; dodatkowa litera „w” w szóstym wersie od dołu na str. 203; słowo „pranych” zamiast „prawnych” na str. 235), gramatyczne, interpunkcyjne (np. wadliwie umieszczony przecinek w zdaniu: „Fakt ten potwierdza, przede wszystkim rola, jaką przypisuje się zasadom..., str. 193), niedokładności redakcyjne (np. na str. 140 Autorka pisze w ostatnich dwóch akapitach: „Po drugie...”, „Po trzecie...”, podczas gdy poza tym wyliczeniem zdaje się pozostawać akapit wcześniejszy dotyczący postępowania w sprawach świadczeń rodzinnych – nie wiadomo, że to jest już drugi przykład, czy kontynuacja przykładu pierwszego). Tych błędów nie jest jednak dużo.

Ogólnie należy ocenić, że od strony technicznej recenzowana rozprawa jest prawidłowa, napisana ładnym językiem i z dużą starannością.

VI. Szczegółowe uwagi merytoryczne

1. Na wstępie zwraca uwagę to, że Autorka analizuje wpływ na model ogólnego postępowania administracyjnego jedynie niektórych, subiektywnie przez nią wybranych zasad ogólnych: zasady uwzględniania z urzędu słusznego interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, prawdy obiektywnej, informowania, czynnego udziału stron, nakłaniania do ugody, pisemności i dwuinstancyjności. Wybiera zatem spośród szerszego katalogu zasad ogólnych jedynie 7 zasad i analizuje ich wpływ na model ogólnego postępowania administracyjnego. Nie wyjaśnia jednak, dlaczego wybrała akurat te zasady, a pominęła inne (np. praworządności i legalności, przekonywania, szybkości, itp.). We Wstępie

zauważa wprowadzić także istnienie innych zasad ogólnych, wskazuje, że ostatnia nowelizacja k.p.a. z 2017r. wprowadziła kilka zupełnie nowych zasad (str. 11), ale nie wyjaśnia, dlaczego tylko niektóre zasady bierze pod uwagę, a inne pomija w kontekście ich wpływu na model ogólnego postępowania administracyjnego.

2. Lektura Wstępu pogłębia wątpliwości, o których była mowa powyżej, co do tego, jak Autorka postrzega relację pomiędzy zasadami ogólnymi a modelem postępowania administracyjnego. W trzecim akapicie Wstępu (str. 11) stwierdza bowiem, że „zasady są odzwierciedleniem modelu jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego”, a równocześnie dodaje, że „stanowią jego fundament”. A zatem: czy pierwotny jest model, który wpływa na zasady, czy jednak odwrotnie.
3. O ile zgodzić się można z Autorką co do tego, że model jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego w świetle jego zasad ogólnych jest modelem odrębnym od rozwiązań przyjętych w procesie cywilnym i karnym, to wątpliwości budzi postawiona przez Autorkę dalsza teza, że jest on tym modelem przeciwstawny. Tej tezy Autorka w dalszej części pracy szczegółowo nie udowadnia. Nie dokonuje też satysfakcjonującego porównania tych trzech modeli. Oczywiście trudno jest porównywać nieporównywalne i wysuwać z tego jakieś konstruktywne wnioski. A tak chyba jest w przypadku tych dwóch postępowań sądowych (cywilnego i karnego) i bardzo od nich odmiennego postępowania administracyjnego. Ale skoro Autorka podjęła już taką próbę - niedosyt budzi jedynie częściowa jej realizacja.
4. W kontekście tytułu rozprawy zaskakująca jest jej teza główna: „Żaden z wyznaczników modelu postępowania normowanego przepisami prawa nie występuje w ogólnym jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym w czystej postaci; mimo to zachowany jest tzw. model kierowniczy

stosowania prawa”. Znowu wraca tu niekonsekwencja w nazewnictwie („ogólne jurysdykcyjne postępowanie administracyjne” zamiast tytułowego „ogólnego postępowania administracyjnego”). Z tytułu wynika, że analizowana ma być relacja zasad ogólnych i modelu, a tymczasem teza główna zakłada analizę relacji „wyznaczników modelu postępowania normowanego przepisami prawa” (wśród których Autorka wymienia inicjatywę w postępowaniu, model postępowania dowodowego, ciężar dowodu, podstawę faktyczną orzekania, ocenę dowodów, formę postępowania i model postępowania odwoławczego) do „ogólnego jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego”.

5. Zasygnalizowaną powyżej niekonsekwencję Autorki w rozumieniu (a w każdym razie - w nazywaniu) tytułowego ogólnego postępowania administracyjnego pogłębiają dalsze uwagi zawarte we Wstępie. Na str. 12 stwierdza mianowicie, że w rozdziale II „zostanie zdefiniowane pojęcie postępowania jurysdykcyjnego jako postępowania administracyjnego”, które trafnie Autorka identyfikuje z postępowaniem organu administracji publicznej zmierzającym do wiążącego ustalania konsekwencji prawnych norm prawa administracyjnego materialnego w odniesieniu do imiennie oznaczonego adresata w konkretnie oznaczonej sprawie w formie decyzji. Dalej jednak stwierdza, że „Ponadto omówione zostanie ogólne postępowanie administracyjne jako rodzaj jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Ogólne postępowanie jurysdykcyjne zostało uregulowane w I, II, IV i IX dziale k.p.a.”. Jak zatem ma się relacja tak rozumianego „postępowania jurysdykcyjnego” do „ogólnego postępowania administracyjnego” oraz „ogólnego postępowania jurysdykcyjnego”?
6. Początkowy fragment bardzo obszernego Rozdziału I jest w dużej części poświęcony rodzajom modeli tworzenia prawa, zwłaszcza nawiązaniem

do podziałów wprowadzonych przez J. Wróblewskiego. W kontekście tytułowego zagadnienia można mieć wątpliwości co do celowości poświęcenia przez Autorkę tak dużej uwagi modelom tworzenia prawa (str. 19-32). Autorka z dużą dokładnością relacjonuje wywód Wróblewskiego, nie wykorzystuje tego jednak później w pracy. Podobnie jest z także szczegółowo zrelacjonowanym za Wróblewskim modelem stosowania prawa (str. 33 i nast.). Autorka nie wyjaśnia powodu aż tak szczegółowego przytoczenia poglądów Wróblewskiego dotyczących sądowego stosowania prawa, z odwołaniem się do przykładów z postępowania cywilnego (np. str. 37 i nast.). Ta część pracy (str. 17-47) ma charakter wyłącznie sprawozdawczy, relacjonuje jedynie poglądy jednego autora na modele stanowienia i stosowania prawa. Autorka nie wysuwa jednakże żadnych własnych wniosków i nie wskazuje celu tej relacji w kontekście tytułowego zagadnienia. Bez żadnego komentarza kończy relację, przechodząc w kolejnym punkcie tego rozdziału (1.3.) do zagadnień zupełnie innych.

7. Autorka nie wyjaśnia kryterium użytego do wyodrębnienia przez nią „postępowań unormowanych przepisami prawa”, jako odrębnej kategorii postępowań (punkt 1.3.). Nie wyjaśniono przyczyny zastosowania takiego kryterium delimitacji postępowań, nie wiadomo o jakie „przepisy prawa” chodzi, na czym miałyby polegać różnica między „postępowaniami unormowanymi przepisami prawa” a innymi postępowaniami.
8. Analizując oficjalność jako jeden z „wyznaczników modelu postępowania unormowanego przepisami prawa”, Autorka w znacznej mierze odwołuje się do dorobku doktryny prawa karnego i sięga do przykładów z tej dziedziny, analizuje cały proces od otrzymania przez organy ścigania wiadomości o popełnieniu przestępstwa, postępowanie przygotowawcze, ograniczenia oficjalności w przypadku przestępstw ściganych wyłącznie

na wniosek pokrzywdzonego itp. (str. 47-49 i nast.). Po raz kolejny powstaje pytanie po co ta szczegółowa relacja dotycząca postępowania karnego w kontekście tytułowego zagadnienia, które ma przecież dotyczyć postępowania administracyjnego. W tym punkcie jest jeszcze krótkie odwołanie się do tej zasady w postępowaniu cywilnym i ani słowa o postępowaniu administracyjnym.

9. Z kolei analizując dyspozycyjność (1.3.1.2.) szczegółowo zrelacjonowano istotę tej zasady w postępowaniu cywilnym, co też nie wydaje się mieć bezpośredniego związku z tytułowym zagadnieniem. Także w tym punkcie jest jeszcze krótkie odwołanie się do tej zasady w postępowaniu karnym i ani słowa o postępowaniu administracyjnym.

10. Powyższe wątpliwości pogłębiają wywody zawarte w dalszej części tego rozdziału (aż do str. 131). Okazuje się bowiem, że analizując „główne wyznaczniki modelu postępowania unormowanego przepisami prawa”, Autorka koncentruje się właściwie wyłącznie na cechach procedury karnej i cywilnej, pomijając procedurę administracyjną, która przecież ma stanowić przedmiot jej zainteresowania. Może zatem pisząc w tytule punktu 1.3. o „postępowaniach unormowanych przepisami prawa” miała na myśli właśnie procedury cywilną i karną? Czy to znaczy, że procedura administracyjna nie jest przez nią zaliczana do „postępowania unormowanych przepisami prawa”? Czym zatem jest unormowanie zawarte w kodeksie postępowania administracyjnego?

11. Podsumowując, lektura rozdziału I prowadzi do konkluzji, że jego zasadnicza część ma charakter jedynie odtwórczy, a na dodatek dotyczy zagadnień, których związek z tematem wydaje się bardzo odległy. W każdym razie Autorka zupełnie nie wyjaśnia jaki jest cel tej sprawozdawczej analizy i jak ona może się przydać w dalszych wywodach, do analizy tytułowego zagadnienia, o którym do tej pory – a

jestemy już na str. 131 – poza Wstępem, w ogóle nie było jeszcze mowy.

12. Do podobnych wniosków skłania lektura Rozdziału II. W punkcie 2.1. Autorka ograniczyła się wyłącznie do przytoczenia poglądów doktryny dotyczących pojęcia jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego i postępowania administracyjnego w szerokim tego słowa znaczeniu.
13. Wobec zasygnalizowanych już powyżej wątpliwości co do tego jaki rodzaj postępowania ma na myśli Autorka pisząc w tytule pracy o ogólnym postępowaniu administracyjnym, treść Rozdziału II rozczarowuje. Przytoczono w nim różne doktrynalne definicje jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego oraz postępowania administracyjnego w szerokim tego słowa znaczeniu, ogólnego postępowania administracyjnego, a w ramach tego pierwszego wyróżniono ogólne postępowania jurysdykcyjne oraz postępowania szczególne. Nie jest zatem zdefiniowane tytułowe pojęcie ogólnego postępowania administracyjnego. Czytelnikowi pozostaje się zatem domyślać, że być może Autorce chodziło o ogólne postępowania jurysdykcyjne, ale to niestety wyraźnie nie zostało wskazane.
14. Także Rozdział II pracy ma charakter jedynie sprawozdawczy. Autorka przywołuje klasyfikacje już występujące w doktrynie, nie opatrując tego własnym komentarzem.
15. W Rozdziale III przytoczono obszernie poglądy doktryny na temat pojęcia zasad ogólnych, opisując stanowisko poszczególnych Autorów. Samodzielnie Autorka formułuje jedynie krótkie fragmenty, tj. ocenę klauzuli zasad współżycia społecznego rozpoczynającą się od słów: „W nauce trafnie podkreślano...” (na str. 160-161), uwagi podsumowujące zaprezentowane poglądy dotyczące naczelných zasad postępowania

cywilnego (trzy krótkie akapity na str. 170-171), uwagi podsumowujące zaprezentowane poglądy dotyczące zasad procesowych postępowania karnego (dwa krótkie akapity na str. 192), podsumowanie dotyczące pojęcia zasad ogólnych w prawie administracyjnym (str. 201 oraz uwagi na str. 206-208). Całość wniosków wysuniętych przez Autorkę na podstawie przeprowadzonej w tym rozdziale analizy poglądów doktryny zamyka się właściwie w trzydziestodniowej konkluzji, że konstruowanie pojęcia zasad ogólnych wyłącznie na użytek postępowania administracyjnego jest nieuzasadnione (str. 207), system zasad prawa obowiązujących w postępowaniu administracyjnym nie ogranicza się tylko do zasad sformułowanych w k.p.a., gdyż niektóre z nich wynikają z Konstytucji i prawa Unii Europejskiej (str. 208) oraz że nie ma hierarchii zasad (str. 206). Pozostała część tego rozdziału ma charakter sprawozdawczy.

16. W Rozdziale IV (str. 209-234) dokonano analizy ewolucji kształtowania się zasad ogólnych postępowania administracyjnego, od czasów zaborów do obecnych. Punkt 4.2.1. może budzić wątpliwość co do tego, co rozumie Autorka przez tytułowe zasady ogólne, pisząc bowiem w tym punkcie o „Podstawach wyodrębnienia zasad” wskazuje na całość regulacji prawnej dotyczącej postępowania administracyjnego, a nie tylko na te jej części, które zawierają zasady ogólne (str. 211-212). Nadto zaś treść tego punktu zdaje się sugerować, że zdaniem Autorki źródłem zasad ogólnych są wyłącznie normy prawa stanowionego zawarte w przepisach regulujących postępowanie administracyjne, pisząc bowiem o podstawach wyodrębnienia zasad ogólnych odwołuje się tylko do przepisów regulujących postępowanie administracyjne. Podobne uwagi należy odnieść do punktów 4.3.1., 4.4.1., 4.5.1. i 4.6.1. (Podstawy wyodrębnienia zasad).

17. Powyższy wniosek dodatkowo uzasadnia treść pierwszego zdania Rozdziału V (str. 235, pkt 5.1.). Autorka wprost utożsamia w nim zasady ogólne z przepisami prawnymi („...katalog zasad ogólnych – przepisów prawnych...”). Nie wykorzystuje zatem tych wszystkich poglądów doktryny, które przytaczała w Rozdziale III, w tym np. sposobu rozumienia zasad i reguł przez Dworkina i Alexego. Co więcej, w kolejnym zdaniu zasady utożsamia już nie tyle z przepisami, co z normami prawnymi (str. 235), co potwierdza na str. 145 („Dodać należy, że zasady ogólne są normami prawa...”).
18. Podsumowując ogólnie ocenę Rozdziałów I-IV należy stwierdzić, że budzą one pewien niedosyt, bowiem poza niewątpliwie bardzo wartościowym wątkiem sprawozdawczym, który Autorka opracowała rzetelnie, przytaczając wszystkie najważniejsze poglądy doktryny, brakuje własnego komentarza Autorki i niekiedy także wyraźnego wykazania celu przytaczania pewnych poglądów, a więc ich związku z tematem dysertacji.
19. Dopiero w Rozdziale V (str. 235-276) pojawiają się pierwsze merytoryczne uwagi Autorki. Nadal widać wprawdzie tendencję do ograniczania się wyłącznie do przytoczenia poglądów innych Autorów, bez ich skomentowania i wysunięcia własnych wniosków (np. str. 235-239), w Rozdziale V zaczynają się jednak pojawiać pierwsze własne poglądy Autorki.
20. Nieprecyzyjnie wskazuje Autorka na str. 244, że „najnowsza nowelizacja k.p.a. wprowadziła instytucję milczącego załatwienia sprawy”. Instytucja ta istniała już przedtem w przepisach materialnego prawa administracyjnego (np. w art. 14o ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, gdzie w przypadku braku odpowiedzi na indywidualną interpretację podatkową uznaje się, że organ w pełni

zaakceptował stanowisko wnioskodawcy; w art. 11 ust. 9 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, przy braku odpowiedzi w przypadku złożenia wniosku o interpretację prawną). Nowa regulacja w k.p.a. wprowadziła tylko ramowe zasady procesowe dotyczące milczącego załatwiania spraw, które znajdować będą zastosowanie w tych przypadkach, gdy przepis szczególny przewidywać będzie taką formę załatwienia sprawy.

21. Dość karkołomny wydaje się pomysł rozważania do jakich postępowań znajdują zastosowanie zasady ogólne (czy tylko do postępowania jurysdykcyjnego, czy także do innych postępowań uregulowanych w k.p.a. i poza k.p.a., str. 240) zanim jeszcze sprecyzowano ich katalog i ustalono, jakie zasady ogólne Autorka ma na myśli. Na tym etapie odwołuje się więc ona na przykład, w ślad za Z. Kmiecikiem, do „tych zasad ogólnych, które nie odnoszą się wyraźnie do „strony” bądź „decyzji”. Nadal jednak nie wiadomo, jaki katalog zasad ogólnych Autorka wyodrębnia. Rozważania zawarte w punktach 5.2.1., 5.2.2. i 5.2.3. wydają się zatem przedwczesne.

22. W rozdziale VI, zasadniczym jeśli chodzi o temat pracy, dokonano analizy tych zasad ogólnych postępowania administracyjnego, które zdaniem Autorki kształtują jego model. Wybrano siedem tych zasad. Nie uzasadniono jednak ani jednym zdaniem, dlaczego te akurat zasady ogólne uznaje Autorka za kształtujące model, a inne zasady ogólne takiego wpływu na model nie mają. O tym, że katalog dostrzeganych przez nią zasad jest szerszy niż te siedem zasad przeanalizowanych w Rozdziale VI, świadczy treść poprzedniego Rozdziału V, w którym wymieniła tych zasad więcej (np. zasadę praworządności, informowania, przekonywania, szybkości i prostoty, sądowej kontroli (str. 273-274). Pytanie o powód pominięcia np. zasady przekonywania pogłębia

dodatkowo np. dostrzeżenie na str. 295, że „istotną rolę decyzji uznaniowych odgrywa ich uzasadnienie” oraz że „uzasadnienie jest jedną z najważniejszych gwarancji ochrony interesu strony w postępowaniu”. Autorka pomija też np. w tym katalogu zasadę szybkości, choć równocześnie we Wnioskach końcowych zauważa nowe uprawnienia dane stronie – ponaglenie z art. 37 §1 k.p.a. oraz zrzeczenie się odwołania z art. 127a §1 k.p.a. (str. 460).

23. Rozważania dotyczące treści zasady uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (Rozdział VI, punkt 6.2.1.) zaskakują o tyle, że Autorka nie odwołuje się w ogóle do pojęć interesu faktycznego i interesu prawnego. Drobną wzmianką na ten temat pojawia się jedynie marginalnie w następnym punkcie (6.2.2.) przy okazji analizowania ważnego interesu w uzyskaniu uwierzytelnionych odpisów i kopii (str. 289).
24. Moim zdaniem dyskusyjna jest teza, że zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu strony dotyczy wyłącznie decyzji uznaniowych (str. 295). Sama Autorka we wcześniejszym fragmencie pracy pisała o tym, że zasady ogólne mają różne funkcje, nie tylko na płaszczyźnie stosowania prawa, ale także jego stanowienia i wykładni (str. 262 i nast.), teraz zaś zdaje się o tym zapominać, ograniczając się wyłącznie do ściśle rozumianej płaszczyzny stosowania prawa przez organy.
25. Jestem dość sceptyczna wobec wprowadzonej do k.p.a. instytucji mediacji i entuzjazmu Autorki, że może to przynieść wiele korzyści (str. 413). Słusznie wskazuje Doktorantka, że praktyka pokaże, jak często instytucja mediacji będzie stosowana w postępowaniu administracyjnym i czy aby nie podzieli losu niestosowanej w praktyce ugody administracyjnej.

26. Mam też obawy co do zmodyfikowanej po ostatniej nowelizacji k.p.a. zasady dwuinstancyjności postępowania. Autorka ograniczyła się jedynie do zacytowania fragmentu Uzasadnienia do projektu zmian, wskazującego na zalety tego rozwiązania (str. 448-449). Nie rozważyła jednak zagrożeń, które takie rozwiązanie może ze sobą nieść.
27. Lektura całej pracy, wraz z jej Wnioskami końcowymi (str. 459-461) prowadzi do wniosku, że trafnie scharakteryzowano w pracy subiektywnie wybrany katalog zasad ogólnych postępowania mających wpływ na model ogólnego postępowania administracyjnego, ale w rozprawie nie ma wyraźnie zrekonstruowanych cech tego modelu. Nie został zatem w pełni osiągnięty założony cel pracy, to jest „przedstawienie modelu ogólnego postępowania administracyjnego w świetle jego zasad ogólnych” (Wnioski końcowe, str. 459). Konkluzja zawarta we Wnioskach końcowych (str. 459), że „Model ogólnego postępowania administracyjnego, pomimo swojego mieszanego charakteru, pozostaje tzw. modelem kierowniczym stosowania prawa, a ściślej – jego rodzajem, który można określić jako „model jurysdykcyjny”, w pracy nie była szczegółowo analizowana i wykazywana. Ten wniosek nie został więc należycie uzasadniony.

VII. Ocena i wnioski końcowe

Podsumowując zatem stwierdzam, na podstawie przeprowadzonej analizy, że w szczegółowych rozważaniach zawartych w pracy, prawidłowo wskazane i scharakteryzowane zostały zasady ogólne postępowania administracyjnego istotne z punktu widzenia modelu ogólnego postępowania administracyjnego. Niektóre wątki zasygnalizowane przez Autorkę budzą niedosyt co do ich kompletności i wystarczającej głębokości argumentacji, z

niektórymi z zaprezentowanych tez można też polemizować. Uważam jednak, że praca zawiera prawidłową analizę naukową tytułowego zagadnienia, z obszernym wykorzystaniem literatury przedmiotu i twórczym wkładem Autorki.

W mojej ocenie recenzowana rozprawa doktorska Pani mgr Anety Majewskiej, pt.: „*Model ogólnego postępowania administracyjnego w świetle jego zasad ogólnych*”, stanowi oryginalne opracowanie problemu naukowego, który dotychczas nie stanowił przedmiotu odrębnego opracowania monograficznego w polskiej doktrynie prawa administracyjnego. Autorka wykazała się wszechstronną ogólną wiedzą teoretyczną z zakresu postępowania administracyjnego oraz umiejętnością samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Mając powyższe na uwadze stwierdzam, że przedłożona do recenzji rozprawa doktorska Pani mgr Anety Majewskiej odpowiada kryteriom określonym 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 (Dz. U. z 2017r., poz. 1789) i może stanowić podstawę dalszych stadiów przewodu doktorskiego. Wnoszę zatem o dopuszczenie Pani mgr Anety Majewskiej do publicznej obrony.



