

*Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Gdańskiego*

**RECENZJA ROZPRAWY DOKTORSKIEJ
PANI MAGISTER MONIKI DUDEK
POD TYTUŁEM
*MODEL ADMINISTRACYJNEGO POSTĘPOWANIA UPROSZCZONEGO***

I. Przedmiot recenzji.

Przedmiotem recenzji jest rozprawa doktorska Pani magister Moniki Dudek pod tytułem *Model administracyjnego postępowania uproszczonego*, Łódź 2021. Rozprawa doktorska została napisana na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego pod kierunkiem Pani dr hab. Joanny Wegner, prof. Uniwersytetu Łódzkiego.

II. Charakterystyka rozprawy doktorskiej.

Rozprawa liczy 295 stron, składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów oraz zakończenia; rozprawa zawiera również (na początku) wykaz skrótów oraz (na końcu) bibliografię, wykaz źródeł internetowych oraz wykaz orzeczeń. Wykazy są zgodne z obowiązującymi w tym zakresie, zwyczajowymi standardami (m. in. dane bibliograficzne są kompletne, orzeczenia należyście uporządkowane).

We Wstępie Doktorantka wyjaśnia cel i przedmiot pracy oraz przyjętą metodykę pracy badawczej.

Rozdział I zawiera omówienie koncepcji i funkcji uproszczonego postępowania administracyjnego. W rozdziale tym zostaje również wprowadzone istotne – z punktu widzenia pracy – rozróżnienie między postępowaniem

uproszczonym jako odrębnym, szczególnym trybem postępowania administracyjnego a uproszczeniami (częstkowymi) w ramach ogólnego trybu postępowania administracyjnego.

Rozdziały II – IV stanowią zasadniczą część rozprawy. Rozdział II ma charakter prawnoporównawczy – zawiera przegląd regulacji o charakterze uproszczonym w porządkach prawnych wybranych państw, z wątkami dotyczącymi uproszczeń w postępowaniu karnym, cywilnym i sądownoadministracyjnym w krajowym porządku prawnym. Przedmiotem Rozdziału III jest analiza pozakodeksowych uproszczeń postępowania administracyjnego, zaś przedmiotem Rozdziału IV regulacja kodeksowa w zakresie uproszczonego postępowania administracyjnego i uproszczeń w postępowaniu administracyjnym.

Rozdział V i Zakończenie zawierają podsumowanie rozważań i przedstawiają perspektywy rozwoju uproszczonego postępowania administracyjnego oraz formułują wnioski *de lege ferenda*.

III. Ocena rozprawy doktorskiej.

Recenzowana rozprawa doktorska zasługuje na jednoznacznie pozytywną, wysoką ocenę zarówno ze względu na jej formę i warsztat naukowy Autorki, jak i zawartość merytoryczną rozprawy.

Temat rozprawy jest – jeśli można użyć takiego określenia – wręcz paląco aktualny. Potrzeba – z jednej strony – obniżenia kosztów funkcjonowania administracji publicznej i podwyższenia sprawności jej działania (w związku z przyrostem zadań) oraz – z drugiej strony – jednoczesnego zapewnienia jednostce niezbędnych gwarancji procesowych i koniecznego poziomu ochrony prawnej, stanowi jedno z ważniejszych, współczesnych wyzwań, przed którymi stoją systemy prawa. W ramach tych wyzwań mieści się także poszukiwanie nowych (lub modyfikacja istniejących) form działania administracji publicznej oraz procedur umożliwiających realizację zadań, jakie współczesność stawia przed administracją publiczną. Dlatego do dokonanego przez Doktorantkę

wyboru tematu – tak ważnego z dzisiejszej perspektywy – należy odnieść się nie tylko z aprobatą, ale i uznaniem.

Prawidłowy i przemyślany jest **układ treści rozprawy**, a kolejność omawianych w niej problemów – właściwa. W pierwszej kolejności Doktorantka wyjaśnienia ideę i funkcje postępowania uproszczonego, jak również formułuje założenia co do sposobu rozumienia odrębnej procedury uproszczonej i uproszczeń w procedurze standardowej (Autorka słusznie rozróżnia te dwa zjawiska prawne). Następnie Doktorantka wprowadza wątki o charakterze prawnoporównawczym, by – w dalszej kolejności – przejść na płaszczyznę prawa krajowego i omówić pozakodeksowe uproszczenia postępowania administracyjnego oraz (zwieńczając część analityczną pracy) zaprezentować rozwiązania kodeksowe w dwóch obszarach: regulacji postępowania uproszczonego (jako rodzajowej postaci postępowania administracyjnego) oraz „punktowych” uproszczeń w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Pracę zamykają obszernie refleksje końcowe wraz z wnioskami *de lege ferenda*. Układ pracy jest jasny i klarowny, a kolejno analizowane zagadnienia są ze sobą logicznie powiązane i wzajemnie z siebie wynikają.

Na szczególną, pozytywną ocenę zasługuje **strona formalna rozprawy**. Świadczy ona o znacznym nakładzie pracy i staranności edytorskiej Doktorantki: tzw. literówki bądź niezręczności stylistyczne są nieliczne (dostrzeżone usterki formalne omawiam dalej).

Treść rozprawy świadczy o bardzo dobrym opanowaniu przez Panią mgr Monikę Dudek **warsztatu pracy** prawnika. Doktorantka ze swobodą porusza się po literaturze przedmiotu i orzecznictwie, trafnie odczytuje cudze poglądy, potrafi je syntetycznie referować, a także – gdy trzeba – poddać krytycznemu osądowi oraz wejść w polemikę w oparciu o rzeczową argumentację.

Naukowy wywód oraz treść rozprawy doktorskiej świadczą o tym, że Doktorantka zgłębiła węzłowe problemy prawa i postępowania administracyjnego. Również kategorie pojęciowe oraz konstrukcje i instytucje prawa

i postępowania administracyjnego Doktorantka bardzo dobrze zna, rozumie oraz swobodnie i ze znanstwem wykorzystuje w przeprowadzanych analizach.

Na wysoką ocenę zasługuje również **warstwa merytoryczna rozprawy doktorskiej**.

Bezdyskusyjnym atutem pracy są obszerne rozważania o charakterze prawnoporównawczym prowadzone przy wykorzystaniu zagranicznej literatury przedmiotu; Doktorantka uwzględnia m. in. systemy prawa Węgier, Chorwacji, Austrii, Niemiec, Czech, Serbii, Finlandii. Wysiłek badawczy Doktorantki w tym zakresie należy docenić tym bardziej, że nazewnictwo i konstrukcja prawna procedur, które można zbiorczo określić mianem uproszczonych, są w poszczególnych państwach dalece zróżnicowane (s. 37). Przyjęta przez Doktorantkę metoda badawcza umożliwiła ocenę regulacji krajowej w szerszym kontekście normatywnym. Istotny walor poznawczy ma przedstawienie przez Doktorantkę specyficznych rozwiązań prawnych lub konstrukcji prawnych upraszczających postępowanie administracyjne, a obecnych w ustawodawstwach państw obcych; w tym kontekście należy wskazać m. in. na następujące rozwiązania lub konstrukcje:

- postępowanie uproszczone jako domyślny tryb postępowania administracyjnego (Węgry – s. 73-74);
- postępowanie automatyczne (Węgry – s. 74, s. 105; Peru – s. 104; Włochy – s. 106-107);
- postępowanie masowe (Niemcy, Austria, Czechy – s. 78-79, s. 80);
- postępowanie na miejscu (Czechy – s. 80).

Praca ma głęboko analityczny charakter, a suma szczegółowych analiz i wynikające z nich konkluzje, które generalnie zasługują na aprobatę, stanowią dla nauk prawnych główną „wartość dodaną” wynikającą z recenzowanej rozprawy doktorskiej.

W szczególności należy wskazać na wypowiedzi i tezy Doktorantki dotyczące następujących kwestii:

- tzw. paradoksu formularzy, które – formalizując postępowanie administracyjne – w istocie rzeczy je upraszczają (s. 38, 52-56, 65, 123, 252-253);
- związanego z uproszczeniem postępowania administracyjnego procesu przesuwania ciężaru dowodu z organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie administracyjne na stronę postępowania (ograniczanie zasady inkwizycyjności postępowania administracyjnego – s. 136, 140, 201);
- postrzegania milczącego załatwienia sprawy nie jako rozstrzygnięcia sprawy, lecz jako przejawu kształtowania sytuacji prawnej jednostki z mocy prawa materialnego (m. in. s. 205);
- tezy, iż konstrukcja milczącego załatwienia sprawy nie musi być niezbędną częścią składową postępowania uproszczonego (s. 203-209);
- potrzeby zagwarantowania środków prawnych od rozstrzygnięć kończących postępowanie uproszczone – nawet takich rozstrzygnięć, które uwzględniają żądanie strony (s. 210);
- milczącego załatwienia sprawy i ryzyk związanych z automatyzmem działania tej konstrukcji prawnej jako barierach w szerszym wykorzystaniu postępowania uproszczonego (s. 241-242);
- wyodrębnienia cech charakterystycznych (konstrukcyjnych) postępowania uproszczonego (s. 249 i – częściowo – s. 251).

Gdy chodzi o **uwagi krytyczne bądź polemiczne pod adresem recenzowanej rozprawy doktorskiej**, to są one następujące.

Uwagi co do formalno-stylistycznej strony pracy.

Wymaga podkreślenia, że pracę – z formalno-stylistycznego punktu widzenia – charakteryzuje wysoka staranność i dbałość o stronę redakcyjną tekstu. Tzw. literówki lub niezręczności stylistyczne – jeśli uwzględnić objętość pracy – są nieliczne. Przed ewentualną publikacją monografii za celowe należałoby uznać usunięcie następujących usterek.

1) Dostrzeżone literówki lub usterki stylistyczne:

- s. 21 (9-ty wiersz od góry) – powinno być: komparatystyki (jest: komparatystki);
- s. 21 (11-ty wiersz od góry) – powinno być: zaadaptować (jest: zaadoptować);
- s. 40 (10-ty wiersz od góry) – powinno być: postępowania (jest: postępowania);
- s. 42 (1-szy wiersz od góry) – „Istota zasady szybkości postępowania administracyjnego sprowadza się do obowiązku organów administracji publicznej do szybkiego działania, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia” – w tym zdaniu występuje błąd składniowy (niezgodność podmiotu w pierwszej i drugiej części zdania);
- s. 43 – zdanie: „Na przyspieszenie zakończenia postępowania prowadzonego w trybie uproszczonym zdają się wpływać te przepisy, które ustanawiają ograniczenie elementów uzasadnienia [brakuje „decyzji” ?] administracyjnej, wprowadzenie – jako zasady – milczącego załatwienia sprawy czy skrócenie terminu załatwienia sprawy”;
- s. 103 (8-my wiersz od dołu) – powinno być: zresztą (jest: z resztą);
- s. 174 (9-ty wiersz od dołu) – powinno być: odwołaniu (jest: odwołania);
- s. 204 (2-gi wiersz od dołu) – powinno być: przewidzianym (jest: przewidziany);
- s. 222 (9-ty wiersz od góry) – powinno być: co nie może dziwić (jest: co nie dziwić może);
- s. 222 (wiersze 10-12 od góry) – powinno być: Istotę relacji między wskazanymi aktami prawnym oddaje opinia do/na temat/dotycząca projektu rozporządzenia wydana w tamtym czasie przez wojewodę kieleckiego (jest: Istotę relacji wskazanych aktów prawnych oddaje opinia projektu rozporządzenia wydana w tamtym czasie przez wojewodę kieleckiego).

2) Str. 206 (10-ty wiersz od góry) – Doktorantka używa sformułowania „legitymacja organu do wydania decyzji”; właściwsze byłoby użycie terminu „właściwość”, ewentualnie „kompetencja” organu do wydania decyzji.

3) W sytuacji, w której Doktorantka odwołuje się do publikacji nieposiadającej numerów stron (np. stanowiącej element SIP Lex), celowe jest dookreślenie w przypisie cytowanego miejsca w publikacji innego autora na tyle dokładnie, na ile to możliwe, np. poprzez wskazanie tytułu rozdziału lub podrozdziału, żeby nie „skazywać” czytelnika na konieczność przeszukiwania całej publikacji w celu odnalezienia cytowanego fragmentu (np. przypis 136 na s. 60).

4) Sugerowałbym rezygnację z pewnego nawyku pisarskiego polegającego na seryjnym formułowaniu pytań (np. s. 43, 71, 219, 231, 240). Tego rodzaju zabieg – zapewne w zamierzeniu Doktorantki – ma podkreślać wagę analizowanych w danym miejscu zagadnień prawnych a jednocześnie porządkować tekst. Przedstawiony sposób prezentacji lub podkreślania wagi zagadnień byłby do przyjęcia w przemówieniu („mowa żywa”) lub tekście o charakterze publicystycznym; w tekście naukowym trudno go zaakceptować, nie mieści się on w stylu naukowym. Tę manierę pisarską Doktorantka powinna przezwyciężyć.

5) Doktorantka używa określenia „administracyjne postępowanie uproszczone”. Wydaje się, że bardziej odpowiednie byłoby określenie „uproszczone postępowanie administracyjne”. Rzecz nie sprowadza się bowiem do „gry słów”. W określeniu „administracyjne postępowanie uproszczone” rdzeniem jest „postępowanie uproszczone”, które występuje w jednej ze swoich rodzajowych postaci, tj. w postaci „administracyjnej”. Takie ujęcie terminologiczne sugeruje, że istnieje jakieś uniwersalne „postępowanie uproszczone”, które może występować w wielu postaciach, tj. jako administracyjne postępowanie uproszczone i – być może – karne postępowanie uproszczone, cywilne postępowanie uproszczone itd. Tymczasem tak nie jest i takiego założenia nie przyjmuje również Doktorantka. Jej rozważania nie dotyczą uniwersalnego

postępowania uproszczonego, lecz postępowania administracyjnego. Pojęciem – rdzeniem jest więc „postępowanie administracyjne”. Doktorantka omawia i analizuje jedną z rodzajowych postaci tego postępowania, tj. uproszczone postępowanie administracyjne. Takie ujęcie terminologiczne lepiej oddawałoby treść rozprawy.

Uwagi co do strony merytorycznej pracy.

1) Rozprawa jest poświęcona uproszczonemu postępowaniu administracyjnemu. Postępowanie administracyjne stanowi zatem w pracy centralną kategorię pojęciową. Tymczasem brak jest w pracy szerszego fragmentu, w którym Doktorantka przedstawiłaby przyjmowane przez Nią założenia co do sposobu rozumienia postępowania administracyjnego. To pojęcie może być bowiem rozumiane wąsko lub szeroko, w między owymi skrajnościami występuje szereg ujęć pośrednich. Na podstawie treści rozprawy można co prawda wnioskować, że jej przedmiotem jest postępowanie administracyjne pojmowane jako postępowanie jurysdykcyjne w sprawach indywidualnych (np. s. 60-61, s. 181), to jednak kwestia ta pozostaje na drugim planie pracy, w tle. Tymczasem wymagałaby ona należytego wyeksponowania. Skoro bowiem Doktorantka pisze o modelu postępowania uproszczonego, to kwestia „jeżeli upraszczać, to co upraszczać?”, jawi się w tym przypadku jako kluczowa, tym bardziej że w pracy jest stosowana metoda prawnoporównawcza. Powodzenie w stosowaniu tej metody zależy m. in. od tego, czy przedmiotem porównania są byty podobne, porównywalne (podstawowa dyrektywa metodologiczna w badaniach prawnoporównawczych brzmi bowiem: „porównywać porównywalne”). W zakresie przyjętego sposobu rozumienia postępowania administracyjnego praca pozostawia poczucie niedosytu. Nasuwa się bowiem np. pytanie, czy pojęciem postępowania administracyjnego należy obejmować (a w konsekwencji stosować w nim podobne, co w klasycznym postępowaniu jurysdykcyjnym, uproszczenia) procedurę, która kończy się wydaniem tzw. generalnego aktu administracyjnego lub zawarciem porozumienia/umowy (s. 112-119).

2) Ambitnym celem rozprawy, który sama Doktorantka kwalifikuje jako „podstawowe zamierzenie niniejszej pracy” (s. 21), jest ustalenie tego „czy istnieje model administracyjnego postępowania uproszczonego”. Termin „model” występuje także w tytule rozprawy. „Model” – podobnie jak samo pojęcie „postępowania administracyjnego” – ma zatem dla rozprawy kluczowe znaczenie.

Modelowanie nie stanowi w prawoznawstwie rozpowszechnionej metody badawczej. Nie doczekała się ona w również w polskiej doktrynie licznych opracowań teoretycznych (do rzadkich wyjątków – poza wskazanym przez Doktorantkę opracowaniem J. Wróblewskiego – należą m. in. artykuły A. Wiśniewskiego i L. Nowaka, *Problemy modelowania w teorii prawa*, „Państwo i Prawo” 1972 zesz. 2 oraz T. Langer, *O modelach i modelowaniu w naukach prawnych*, „Państwo i Prawo” 1987 zesz. 9). Tym niemniej kategoria modelu ma w nauce swoją wagę i modelowanie w prawoznawstwie wymaga zachowania określonego porządku metodologicznego. W pracy opartej na modelowaniu szerszego uzasadnienia wymaga sposób budowania modelu (czy punktem wyjścia jest, oparty na teorii, wybór pewnych elementów modelu i obserwacja tych elementów w konkretnych porządkach prawnych celem ich weryfikacji, czy też punktem wyjścia jest obserwacja/porównywanie konkretnych porządków prawnych, a dopiero w drugiej kolejności wyodrębnianie podobnych bądź też powtarzalnych elementów i podnoszenie ich do rangi elementów modelu). Proces modelowania, oparty na „żelaznej” dyscyplinie, powinien się również zakończyć skonstruowaniem modelu – jako zestawu pewnych uniwersalnych elementów i/lub łączących je zależności (w tym przypadku musiałby to być model uproszczonego postępowania administracyjnego).

Recenzowana rozprawa doktorska nie zawiera tak pojmowanej charakterystyki procesu budowania modelu ani też prezentacji wyników badań w postaci modelu (*nota bene* termin „model” pojawia się w spisie treści rozprawy tylko raz – R.I.3 – tj. w uwagach o charakterze wprowadzającym). Wydaje się więc, że używane przez Doktorantkę określenie model (uproszczonego postępowania administracyjnego) jest określeniem na wyrost.

Podkreślenia wymaga jednak to, że brak metodologii właściwej modelowaniu w naukach prawnych i brak prezentacji modelu jako wyniku procesu modelowania nie umniejsza wartości poznawczej rozprawy, która stanowi

wnikliwą analizę konstrukcji prawnej postępowania uproszczonego i uproszczeń w postępowaniu administracyjnym (tyle że nie w konwencji metodologicznej modelowania i modelu).

3) Dyskusyjne są tezy Doktorantki, wedle których przejawem uproszczenia postępowania administracyjnego jest m. in. możliwości kompleksowego załatwienia kilku spraw (tzw. system jednego okienka – s. 85-90) oraz informatyzacja postępowania administracyjnego (s. 93-103). Gdy chodzi o „jedno okienko”, to wydaje się, iż jest to bardziej zabieg organizacyjny, aniżeli zamierzona regulacja procesowa prowadząca do uproszczenia postępowania administracyjnego. Gdy chodzi zaś o relację między uproszczeniem postępowania administracyjnego a jego informatyzacją, to zasadne staje się postawienie pytania o to, co jest przyczyną, a co skutkiem: czy informatyzacja (automatyzacja, algorytmizacja) postępowania administracyjnego stanowi przejaw realizacji szerszego zamierzenia uproszczenia tego postępowania, czy też uproszczenie postępowania administracyjnego stanowi nieuchronną konsekwencję jego informatyzacji i następowałoby nawet w warunkach braku odrębnej woli ustawodawcy co do potrzeby uproszczenia postępowania administracyjnego. Wydaje się, że prawdziwa jest ta druga teza.

4) Przy referowaniu zagadnienia dopuszczalności/niedopuszczalności odwołania od milczącego załatwienia sprawy (s. 214) celowe byłoby przytoczenie przez Doktorantkę oryginalnego, choć mniejszościowego, stanowiska M. Jaśkowskiej [w:] *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej* pod red. Z. Kmiecika i M. Gajdy-Durlik, Warszawa 2019, s. 170-171.

5) Dyskusyjna jest też teza Doktorantki (s. 256) o potrzebie uchwalenia nowego Kodeksu postępowania administracyjnego (bardziej ramowego, ale też lepiej dostosowanego do „niejursdykcyjnych” form załatwiania spraw administracyjnych – w tym miejscu wracamy do „punktu wyjścia”, czyli do sposobu rozumienia postępowania administracyjnego).

Przedstawione wyżej uwagi o charakterze polemicznym bądź krytycznym nie podważają jednak w żadnym zakresie zdecydowanie pozytywnej oceny całej rozprawy doktorskiej jako dzieła dojrzałego, wartościowego pod względem poznawczym oraz dowodzącego znacznego nakładu pracy i wysiłku badawczego, jak również dzieła świadczącego o wysokich umiejętności warsztatowych Doktorantki.

Podstawową wartość recenzowanej rozprawy doktorskiej należy upatrywać w tym, że w sposób przekrojowy prezentuje ona oraz wnikliwie analizuje rozwiązania i konstrukcje prawne, które – w świetle aktualnego stanu wiedzy prawniczej (krajowej i zagranicznej) – umożliwiają lub mogą umożliwić uproszczenie postępowania administracyjnego, rozumiane jako osiągnięcie celu tego postępowania (ukształtowanie sytuacji prawnej jednostki) w najkrótszym czasie i przy najmniejszym nakładzie sił i środków, z jednoczesnym zachowaniem oraz poszanowaniem gwarancji procesowych i interesów jednostki.

IV. Wnioski recenzji.

Po zapoznaniu się z rozprawą doktorską Pani mgr Moniki DUDEK stwierdzam, że:

- 1. rozprawa ta stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Doktorantki w zakresie prawa i postępowania administracyjnego, jak również dowodzi umiejętności Doktorantki samodzielnego prowadzenia pracy naukowej;**
- 2. ocena rozprawy doktorskiej w pełni uzasadnia pozytywną rekomendację co do dopuszczenia Doktorantki do dalszych czynności w postępowaniu o nadanie stopnia naukowego doktora.**

dr hab. Mariusz Bogusz, prof. UG



Signed by /
Podpisano przez:

Mariusz Bogusz

Date / Data:
2022-03-21
21:45