

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Moniki Dudek

pt. „Model administracyjnego postępowania uproszczonego”

napisanej pod kierunkiem naukowym

dr hab. Joanny Wegner prof. UŁ

I. Ocena doboru tematu rozprawy:

Tematykę rozprawy doktorskiej, poświęconej modelowi administracyjnego postępowania uproszczonego, przygotowanej przez Panią mgr Monikę Dudek pod kierunkiem naukowym prof. UŁ dr hab. Joanny Wegner, charakteryzuje ogromna doniosłość tak teoretyczna, jak i praktyczna. Sprawy rozpoznawane w postępowaniu uproszczonym uregulowanym w rozdziale 14 k.p.a., bądź w innych trybach administracyjnych, w ramach których można dostrzec pewne przejawy uproszczeń proceduralnych potencjalnie mogą dotyczyć każdej jednostki, determinując jakość życia administrowanych – a więc nas wszystkich.

Z kolei o aktualności tematu stanowiącego przedmiot Dysertacji może świadczyć również to, że tryb analizowany przez Doktorantkę został wprowadzony do tekstu Kodeksu zaledwie w 2017 r. i nie doczekał się - jak dotąd - pogłębionej analizy, uwzględniającej również inne przejawy uproszczeń zidentyfikowane przez Autorkę w pozostałych przepisach k.p.a. i w unormowaniach szczególnych.

Temat jest interesujący również z tego względu, że Autorka zakresliła granice pola badawczego w taki sposób, że recenzowana Praca

ma charakter komparatystyczny. Doktorantka przeanalizowała obce porządki prawne, uwzględniając przy tym zagraniczną literaturę przedmiotu.

Zatem samo wyartykułowanie przez Doktorantkę problematyki postępowania uproszczonego oraz jego przejawów, stanowi interesującą perspektywę badawczą. Z tego punktu widzenia recenzowana Praca nie budzi żadnych zastrzeżeń. Rzeczą oczywistą jednak jest, iż w powyższym zakresie pozytywna ocena nie jest zasługą samej Doktorantki, lecz również Jej Pani Promotor.

II. Struktura Pracy:

Przyjęty przez Doktorantkę układ Pracy oraz jej wewnętrzna struktura zasługują na w pełni pozytywną ocenę. Doktorantka wyodrębniła pięć merytorycznych rozdziałów, poprzedzonych wstępem oraz zwieńczonych zakończeniem. W ramach poszczególnych rozdziałów Autorka dokonała dalszej - aczkolwiek niezbyt rozbudowanej wewnętrznie - strukturyzacji. Mimo, iż Autorka (poza punktami: 4.3.1, 4.3.2, 4.3.3) nie wyodrębniła w ramach poszczególnych podrozdziałów dalszych, jeszcze niższego rzędu jednostek systematyzacyjnych, recenzowany tekst jest dostatecznie przejrzysty.

Praca jest doskonale usystematyzowana. Rozważania rozdziału I rozpoczynają się od wyjaśnienia pojęć: „uproszczeń procesowych” oraz „postępowania uproszczonego” (ss. 27 – 28). Wyjątkowo trafnie Autorka nadała tytuł temu rozdziałowi posługując się określeniem „wariant”, traktując poddany analizie tryb uproszczony jako wariant postępowania administracyjnego.

Reasumując ten fragment recenzji stwierdzić wypadnie, że recenzowana Praca w pełni czyni zadość wymaganiom warsztatowym pracy naukowej. Z tego punktu widzenia nie powinno być zastrzeżeń co do tego, że taka struktura recenzowanej rozprawy doktorskiej zasługuje już sama w sobie na pozytywną ocenę i że praca ta ma charakter pracy naukowej.

III. Osadzenie w materiale źródłowym

Osadzenie recenzowanej pracy doktorskiej w materiale źródłowym również należy ocenić bardzo pozytywnie: tak pod względem ilościowym, jak i pod względem zróżnicowania wykorzystanych źródeł. Na szczególną pochwałę zasługuje powołanie przez Doktorantkę - w imponującym rozmiarze - literatury komparatystycznej. Autorka sięgnęła po dorobek nauki związanej z innymi systemami prawnymi. Niewątpliwie włożyła Ona wiele wysiłku w zaprezentowanie szerokiego przeglądu literatury obcojęzycznej i to nie tylko tej najpowszechniej dostępnej: anglo- i niemieckojęzycznej, lecz również opracowań węgierskich, hiszpańskich, włoskich, czy czeskich. Autorka daje wyraz znajomości unormowań obcych państw. Już we wstępie przywołuje jedną z najnowszych regulacji hiszpańskich poświęconą kwestii uproszczeń w prawie administracyjnym oraz cytuje literaturę anglojęzyczną, a także włoską. Ponadto Doktorantka wymienia na ss. 25 – 26 szeroką bibliografię prac zagranicznych, poświęconych analizowanej problematyce.

W sensie liczbowym w wykazie literatury wykorzystanej w pracy Doktorantka wymieniła 415 pozycji, w tym wiele opracowań obcych. Jest to liczba wyjątkowo imponująca. Oprócz tego w Pracy zawarto bardzo bogaty i usystematyzowany wykaz licznych i zróżnicowanych aktów normatywnych - nie tylko z zakresu rodzimego porządku prawnego - oraz orzeczeń sądów i trybunałów.

IV. Ocena strony merytorycznej pracy:

W sensie merytorycznym recenzowana praca zasługuje na jednoznacznie pozytywną i przy tym bardzo wysoką ocenę. Podstawowe zamierzenie Doktorantki zostało wyartykułowane na s. 21. Jej celem było odnalezienie prawidłowości w rozwoju procedur uproszczonych oraz ustalenie tego, czy istnieje model administracyjnego postępowania uproszczonego. Swoje rozważania Autorka rozpoczyna od bardzo

ciekawego teoretyczno-prawnego ujęcia „modelowego administracyjnego postępowania uproszczonego” oraz „modelu normatywnego”.

Autorka stawia szereg trafnych pytań. Przy tym zaznaczyć wypada, że są one nie tylko stawiane tradycyjnie na wstępie pracy, ale również pojawiają się w dalszych fragmentach Dysertacji. Można nawet odnieść wrażenie, że cała Praca jest nimi „przesiąknięta”. Niewątpliwie świadczy to o niezwyklej dociekliwości Badaczki, a jednocześnie powoduje, że Pracę czyta się z wielkim zainteresowaniem.

Już w początkowych fragmentach Autorka zastanawia się: „*W pierwszej kolejności warto jednak zapytać, w jakim celu dokonano nowelizacji i włączenia przepisów postępowania uproszczonego do k.p.a.? Czemu ma służyć prowadzenie postępowania w trybie uproszczonym? Czy chodzić może o odformalizowanie postępowania administracyjnego?*” (s.22). W dalszym fragmencie Doktorantka stwierdza: „*Można jednak zauważyć, że postępowanie administracyjne cechuje się stosunkowo niskim poziomem formalizmu procesowego w porównaniu do postępowań sądowych. Świadczą o tym przepisy odnoszące się chociażby do formy podania, odwołania od decyzji czy pełnomocnictwa procesowego. Czemu zatem służyć ma wprowadzenie trybu uproszczonego do kodeksu? Czy istotnie chodzi o zniwelowanie rygorów formalnych postępowania administracyjnego?*” (s. 35).

Analogicznie rysuje się kwestia konstatacji wyrażanych przez Doktorantkę. Podobnie jak pytaniami, tak i trafnymi spostrzeżeniami przesiąknięta jest cała Praca, a nie tylko Jej zakończenie. Analiza historyczna przeprowadzona przez Autorkę skłoniła Ją do ciekawego i niewątpliwie trafnego wniosku, że „*walor uproszczenia wpisany był w model postępowania administracyjnego niemal >>od zawsze<<*” (s. 18). Z chronologicznego bowiem przeglądu wybranych ustawodawstw państw obcych oraz uregulowań rodzimych wynika ciekawa konkluzja cząstkowa, w myśl której idea uproszczenia postępowania administracyjnego towarzyszyła prawodawcy już w pierwszych kodyfikacjach przyjętych przed ponad stu laty.

Ponadto wiele trafnych spostrzeżeń, o charakterze uniwersalnym, formułowanych jest niejako „przy okazji”. Zalicza się do nich fragment rozważań zaprezentowanych na s. 189, z których wynika, że „*Podmiot i*

przedmiot stanowią przesłanki o charakterze bezwzględny. Koncepcja przesłanek dopuszczalności procesu wcześniej została rozwinięta na gruncie prawa cywilnego, a jej źródła doszukać się można w nauce niemieckiej; O. Bülow określił je niegdyś >>warunkami egzystencji procesu<<”.

O samodzielności myślenia Autorki i odwadze w formułowaniu własnych ocen świadczy wiele fragmentów Pracy. Należą do nich zwłaszcza te, w których Autorka podejmuje dyskusję z poglądami prezentowanymi przez innych przedstawicieli doktryny. Przykładowo na ss. 195 – 196 wdaje się w polemikę z P. Przybyszem, który stoi na stanowisku, że strona do wniosku o wszczęcie postępowania uproszczonego powinna dołączyć dowody, a nie złożyć wnioski dowodowe. Autorka uznaje ten pogląd za dyskusyjny. Jej zdaniem *„przepisy nie stawiają takiego wymagania, choć rzeczywiście, krótki termin załatwienia sprawy powinien dyscyplinować stronę i skłonić ją do złożenia wszystkich niezbędnych dowodów już wraz z wnioskiem. W przeciwnym razie zachodzić może konieczność zmiany trybu wywołanej przekroczeniem czasu prowadzenia postępowania”*.

Jako niezwykle cenny jawi się fragment Pracy, w którym Doktorantka poddała szczegółowej analizie postępowanie klasyczne oraz postępowania pozakodeksowe, pod kątem występowania w nich elementów upraszczających procedurę. W postępowaniu klasycznym elementy uproszczenia procesu dostrzegła w instytucjach: rozprawy, mediacji, w możliwości odstąpienia od uzasadnienia decyzji, w kwestiach związanych z doręczeniami elektronicznymi oraz składaniem oświadczeń, a także w opcjonalności wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz możliwości zrzeczenia się odwołania. Nadto jeszcze udało się Jej zidentyfikować (w „gąszczu” uregulowań administracyjnoprawnych) postępowania wpisujące się w schemat przewidziany przepisami rozdziału 14 działu II k.p.a., choć ustawodawca stosownego odesłania nie zastosował. Jej zdaniem *„Za takie uchodź np. postępowanie w sprawie stypendium rektora dla najlepszych studentów; postępowanie w sprawie stypendium doktoranckiego. Zdaniem niektórych praktyków zakresem tej regulacji powinny być objęte nawet sprawy skreślenia z listy studentów”* s. 185.

Z trafnych spostrzeżeń sformułowanych przez Doktorantkę, które można byłoby uznać za konkluzje cząstkowe wynika, że przedmiotem

postępowania uproszczonego mogą być nie tylko sprawy proste, ale i złożone, o ile jednak zakres postępowania wyjaśniającego mieści się w granicach wyznaczonych w art. 163e k.p.a. (s. 204). Równie trafne stanowisko formułuje co do możliwości wydawania w trybie uproszczonym decyzji zawierających uzasadnienie sporządzone według reguł przyjętych w art. 107 § 3 Kodeksu, gdy w grę wchodzi odmowa udzielenia uprawnienia bądź nałożenia obowiązku (s. 210).

Doktorantka na s. 213 proponuje słuszną interpretację art. 163g k.p.a. prowadzącą do stosowania tego przepisu do sytuacji procesowych zaistniałych po merytorycznym wszczęciu postępowania uproszczonego. Dzięki temu można byłoby usunąć wątpliwości co do zaskarżalności postanowienia wydawanego na podstawie art. 61a Kodeksu.

Oprócz wymienionych wielu konstatacji, z którymi w pełni należałoby się zgodzić, w pracy nie brakuje spostrzeżeń kontrowersyjnych. Autorka rozdział III Pracy rozpoczyna od konstatacji, że *„trudno dziś wskazać sprawę, której załatwienie w postępowaniu administracyjnym odbyłoby się wyłącznie na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepisy prawa materialnego wprowadzają liczne odrębności od unormowanego w kodeksie postępowania”*. Wniosek powyższy wydaje się zbyt daleko idący. To prawda, że przepisy pozakodeksowe wprowadzają odrębności. Jednak z doświadczenia praktycznego autorki niniejszej recenzji wynika, że liczne sprawy administracyjne rozstrzygane są zgodnie z „czystym wzorcem kodeksowym”. Jednoznacznie można byłoby optować za jednym z tych stanowisk, gdyby dysponowano odpowiednimi badaniami statystycznymi.

Nie można się też w pełni zgodzić ze stwierdzeniem sformułowanym na s. 138, że *„Ustawodawca korzysta z konstrukcji uprawdopodobnienia w ten sposób, że przerzuca ciężar wykazania określonych w hipotezie normy prawnej faktów na stronę”*. Tak jest bowiem tylko w odniesieniu do instytucji przywrócenia terminu. Natomiast w przypadku wyłączenia pracownika (art. 24 § 3 k.p.a.) ciężar uprawdopodobnienia potencjalnie spoczywa nie tylko na stronie lecz również na pracowniku, bądź na bezpośrednim przełożonym pracownika.

V. Ocena strony formalnej pracy:

Od strony formalnej recenzowana praca nie budzi żadnych wątpliwości. Jest napisana poprawnym – a miejscami wykwinnym – językiem i dobrze się ją czyta. Drobniejsze usterki pozostają bez wpływu na wysoką ocenę recenzowanej Pracy. Niektóre z nich widoczne są w postaci tzw. „literówek” (s. 49, „...w zgłaszaniu nowym okoliczności...”). Oprócz tego warto byłoby ujednolicić sposób powoływania przedstawicieli doktryny. Niekiedy Doktorantka podaje pełne imię (Jerzy Wróblewski ss. 61, 62), a niekiedy pierwszą literę imienia (J. Wróblewski, s. 63). Dokonując korekty tekstu, jeśli dysertacja miałaby się ukazać w postaci książkowej – do czego szczerze namawiam – warto byłoby uwzględnić, że akapit nie powinien być zbudowany z jednego zaledwie zdania (s. 158).

Poza tym strona formalna Pracy nie budzi żadnych zastrzeżeń. Doktorantka wykazała, że potrafi dokumentować swe własne poglądy przy użyciu techniki przypisów. Dla zapewnienia odpowiedniej kondensacji tekstu zastosowała wykaz skrótów. Pracę wieńczy wyjątkowo obszerny wykaz bibliograficzny oraz wykaz orzeczeń, aktów prawnych i stron internetowych.

VI. Konkluzja:

Recenzowana Dysertacja stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz pozwala twierdzić, że Doktorantka wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną w dziedzinie prawa administracyjnego. Niewątpliwie Praca zasługuje na bardzo wysoką ocenę. Zawiera wiele wartościowych i twórczych fragmentów. Warsztat Pracy nie budzi zastrzeżeń, a język wypowiedzi Autorki jest dojrzały i precyzyjny. Wziąwszy pod rozwagę i zważywszy wszystkie wyjątkowo liczne zalety recenzowanej Rozprawy Doktorskiej Pani mgr Moniki Dudek, pragnę wyrazić w konkluzji stanowisko, że recenzowana Praca bez wątpienia spełnia ustawowo określone wymagania dla dysertacji doktorskich (*art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki, Dz. U. z 2017, poz. 1789 w związku z art. 179 ust. 3 ustawy z 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz. U. z 2018 r., poz. 1669*). Wobec tego może

ona stanowić podstawę do podejmowania dalszych czynności w przewodzie doktorskim Pani mgr Moniki Dudek. Jednocześnie zgłaszam wniosek o uznanie recenzowanej Pracy za wyróżniającą się.


(dr hab. Ewa Szcwzyk prof. UZ)

Poznań, dnia 22 lutego 2022r.