

Warszawa, 10.11.2020 r.

Dr hab. Zbigniew Cieślak

prof. UKSW

**RECENZJA ROZPRAWY DOKTORSKIEJ PANA MGR JANA ZALIWSKIEGO
PT. "MIEJSCE SKARGI POWSZECHNEJ W SYSTEMIE GWARANCJI
PRAWIDŁOWOŚCI DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ"**

Niniejsza recenzja skonstruowana jest następująco:

- Temat rozprawy
- Tytuł
- Motywy wyboru tematu pracy
- Założenia, cele badawcze, wnioski i oceny
- Zastosowane metody badawcze
- Charakterystyka źródeł
- Struktura formalna pracy
- Struktura merytoryczna
- Uwagi aprobujące
- Uwagi polemiczne
- Uwagi szczegółowe
- Konkluzja

- 1. Tematyka rozprawy.** Problematyka badawcza precyzyjnie określona, obejmująca zagadnienia normatywne, doktrynalne, empiryczne, aksjologiczne i propozycje nowych rozwiązań. Tak więc doniosłość tematyki pracy jest bezsporna, już to ze względu na związek z regulacjami konstytucyjnymi (zwłaszcza art. 1, art. 2, art. 63 Konstytucji), jak i w związku z nowymi regulacjami prawnymi i pojawianiem się wielu płaszczyzn sporów, wynikających z różnych ujęć doktrynalnych i naukowych. W efekcie daje to także możliwość podjęcia badań różnych aspektów empirycznych i aksjologicznych.
- 2. Tytuł rozprawy.** W zasadzie wiernie oddaje jej treść, sygnalizuje wiernie zakres tematyczny dysertacji, z odwołaniem się do szeroko opisywanych w pracy zagadnień teoretycznych, definicyjnych i konstrukcyjnych, prowokuje czytelnika do refleksji na temat podstawowych w tej refleksji pytań - czy istnieje "system" gwarancji prawidłowości działania administracji, jeśli tak, to jakie są konstytutywne cechy tego systemu, w jakim sensie rozumiemy "gwarancje prawidłowości", co to właściwie jest "prawidłowość działania administracji publicznej", czy "skarga powszechna" to przede wszystkim środek kontroli administracji, czy przede wszystkim prawo człowieka (obywatela), czy też jedno i drugie. Patrząc na zagadnienie z innej strony: jeśli kontrola jest immanentną cechą działania organów administracji, to czy mamy do czynienia ze skargą powszechną jako środkiem kontroli społecznej administracji, środkiem kontroli społecznej w administracji, czy jest to "instrument kontroli", "instytucja prawna ustawowa", "prawo podmiotowe do kontroli i wpływania na funkcjonowanie państwa", czy jest funkcja prawa.

Uwagi te dotyczą jedynie sformułowania tytułu rozprawy, a właściwie poglądu czytelnika na optymalne brzmienie tytułu z punktu widzenia adekwatności tytułu z zawartością merytoryczną pracy. Ale trzeba uczciwie przyznać, że tak syntetycznie sformułowany tytuł jest ewidentną zaletą w zestawieniu z rozległością merytoryczną rozprawy. Tym bardziej przekonuje, bo Autor do wielu z wyżej przedstawionych pytań odnosi się bezpośrednio i pośrednio w toku wywodu.

3. Motywy wyboru tematu pracy. Autor na s. 10 deklaruje, iż na motywy wyboru tematu złożyły się:

- Osobiste zainteresowanie Autora instytucją skargi powszechnej,
- Chęć wzbogacenia doktryny prawa administracyjnego o “nowe pojęcia teoretyczne”,
- Wola Autora uzupełnienia rozważań o osobiste “refleksje wynikające z praktyki jej stosowania”,
- Przekonanie o braku szerokich analiz przedmiotu badania, od daty publikacji J. Langa z 1972,
- Upływ czasu oraz zmiana systemu prawnego po 1989 r. “wymuszają” wręcz badania o “miejscu skargi powszechnej w systemie prawidłowości działań administracji publicznej”.

Komentując wskazane motywy podjęcia badania, stwierdzam, że cenne, moim zdaniem, jest takie sprofilowanie zadania badawczego, które prowadzi do interdyscyplinarnego (doktryna prawa – aspekty prakseologiczne – aspekty etyczne) ujęcia zagadnienia. Na marginesie dodam uwagę nieco polemiczną, większość cytowanych i wykorzystanych publikacji ukazała się po 1989 r., tak więc mimo braku opracowań monograficznych z pogranicza prawa i

prakseologii, kwestia skargi powszechnej była tematem wielu opracowań. Myślę także, że mocniejsze zaakcentowanie aspektu aksjologicznego zwiększyłoby walory pracy, choć w żadnym razie nie jest to zarzut recenzenta, bo przecież oczywistą prawdą jest prawo Autora do konstruowania wywodu.

4. Założenia, cele badawcze, wnioski i oceny.

Podstawowym założeniem rozprawy, sformułowanym na str. 11, nazwanym przez Autora hipotezą jest: "Skarga powszechna posiada pewne uniwersalne cechy, które uzupełniają katalog środków gwarancji prawidłowości działania administracji publicznej przyznanej jednostce" oraz założenie zawarte na str. 22: "Wyznaczenie i opisanie cech konstrukcyjnych tego pojęcia [prawidłowość działań administracji publicznej] może przyjąć stosunkowo prostą formę, jeśli wcześniej ustali się na podstawie badań prawa pozytywnego lub twierdzeń teoretycznych zespół kwantyfikatorów stanowiący jego podstawę". Trzeba przyznać, iż Autor konsekwentnie prowadzi wywód na podstawie tych założeń, słusznie traktując je jako punkt wyjścia do dalszych rozważań.

Cele badawcze.

Cele badawcze Autor określa następująco:

- Czym jest współczesna administracja publiczna,
- Co oznacza rozumienie, system prawidłowości działań administracji publicznej,
- Na czym polega rola skargi powszechnej w działalności administracji publicznej,
- Czy w obecnie obowiązującym systemie prawnym skarga powszechna jako instytucja wywodząca się z prawa radzieckiego ma jeszcze rację bytu,

- Ocena obowiązujących regulacji prawnych, wykazanie ich niedoskonałości i wysunięcie wniosków de lege ferenda.

Autor w zróżnicowanym pod względem szczegółowości stopniu, ale jednak odnosi się do wszystkich zaprojektowanych celów, niektóre jednak rozważania ocierają się o “oczywistości” i są “pojemnościowo” nadmierne (np. cel pierwszy). Ale po raz kolejny zastrzegam, że jest to moja ocena, a nie zarzut.

Wnioski i oceny.

Autor formułuje szereg wniosków i ocen, nie tylko w ostatniej krótkiej części pracy (“Wnioski” ss. 220-222), ale też w toku wywodu, posługując się formułą: “Podsumowując”, “Reasumując ten fragment rozważań”, “W podsumowaniu powyższych rozważań”, “Reasumując powyższe rozważania należy”, “Kończąc ten wątek warto zwrócić uwagę na fakt...”. Takie konkluzje znajdują się m.in. na ss. 47, 53, 67, 71, 120, 146, 155, 186, 202 i pozwolę sobie podać kilka przykładów:

- “... praworządność formalna zobowiązuje do przestrzegania prawa bez względu na jego treść, z kolei praworządność materialna stanowi zasadę zobowiązującą do przestrzegania prawa o określonej treści” (s.47),
- “...głównym problemem badawczym jest stopień osiągnięcia specyficznego dla konkretnego typu skuteczności celu normy” (s. 67),
- “... granice swobody działania administracji wyznacza norma prawna” (s. 146),
- “...zaliczenie skargi powszechnej do środków zaskarżenia należy rozpatrywać w oparciu o kryterium posiadania interesu prawnego przez podmiot wnoszący, a także ocenę jej treści przez właściwy organ” (s.155).

Moim zdaniem powyższe konkluzje są jak najbardziej słuszne, ale też niestety blisko granicy oczywistości.

Tę część recenzji zakończę oceną ze s. 10: "Skarga jest równocześnie traktowana jako odformalizowany środek społecznej kontroli działania administracji publicznej, podejmowanej w interesie jednostkowym lub publicznym".

5. Zastosowane metody badawcze.

Autor deklaruje, że w pracy zostanie zastosowana głównie metoda prawno-dogmatyczna, przede wszystkim ze względu na teoretyczno-prawny charakter pracy oraz wykorzystane źródła. Autor sięgnął także po dane statystyczne (analiza jakościowa i ilościowa skarg). Analiza opiera się na badaniu prawodawstwa polskiego oraz europejskiego. Doktorant otwarcie przyznaje (do czego miał autorskie prawo), że nie porównuje polskiej instytucji skargi powszechnej do "podobnych rozwiązań przyjętych w innych krajach, a jedynie uznanie różnorodności rozwiązań prawnych, wynikających z odrębnych uwarunkowań historycznych, kulturowych i ustrojowych". W tym kontekście dziwnie zabrzmiała uwaga ze s. 13, że w "rozprawie pojawią się elementy prawno-porównawcze", tym bardziej, że Doktorant korzysta (poza jednym wyjątkiem) z literatury polskojęzycznej. Stwierdzam, że Autor z punktu widzenia celów pracy i źródeł korzystał z metod badawczych bez zastrzeżeń i z dobrym skutkiem.

6. Charakterystyka źródeł.

Doktorant skorzystał z następujących źródeł (i dobrze je wykorzystał):

- 437 publikacji naukowych,

- 6 aktów prawa międzynarodowego,
- 39 aktów prawa polskiego,
- 18 orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego,
- 6 orzeczeń Sądu Najwyższego,
- 53 orzeczenia sądów administracyjnych,
- 2 orzeczenia sądów powszechnych.

Baza źródłowa jest bogata, adekwatna do podjętego zadania badawczego, ograniczenie się do praktycznie polskojęzycznych źródeł jest uzasadnione koncepcją, konstrukcją merytoryczną i celami badawczymi. Moim zdaniem wprowadzanie wątku prawnoporównawczego byłoby wręcz sztuczne i niezgodne z zasadą adekwatności treściowo-merytorycznej rozprawy.

7. Struktura formalna pracy.

Struktura formalna pracy nie budzi zastrzeżeń, zarówno z punktu widzenia podziału merytorycznych treści na rozdziały, jak i zachowania odpowiednich proporcji, pozytywnie “wybrzmiewa” swoista sekwencyjność zagadnień i przyjęta kolejność rozdziałów, może z zastrzeżeniem zbyt lakonicznego zakończenia pracy. Niestety w tekście zdarzają się sytuacje, które mogą kojarzyć się czytelnikowi z powtórzeniami.

8. Struktura merytoryczna pracy.

Struktura merytoryczna rozprawy. Składają się na nią następujące rozdziały:

- “Zagadnienia wstępne”,
- “Systematyka przesłanek prawidłowości działań administracji publicznej”,

- “Konstrukcja prawna skargi powszechnej”,
- “Skarga powszechna w ochronie praworządności działania administracji publicznej”,
- “Skarga powszechna w ochronie sprawności i etycznego działania administracji publicznej”,
- “Instrumenty prawne wyznaczające efektywność skargi powszechnej”.

Dwa pierwsze rozdziały mają swoisty “wprowadzający” merytorycznie i koncepcyjnie do rozdz. III, IV, V, które są kluczowe dla rozwiązania problemu badawczego. VI rozdział ma z kolei wyraźny wymiar empiryczny, przecież też potrzebny dla kompleksowości rozprawy. Całość wieńczy krótkie, wnioskowe podsumowanie. Autor rzetelnie prowadzi wywód, logicznie pointuje rozważania, w sposób konsekwentny i zdyscyplinowany porusza się w sferze klasycznych pojęć, pod względem stylistycznym i logicznym praca na wysokim poziomie.

9. Uwagi aprobujące.

Koncepcja pracy przekonywająca, szczególnie cenne jest zestawienie klasycznego sposobu prawniczego przedstawienia zagadnienia z przeniesieniem wywodu w optykę prakseologiczną. Z aprobatą przyjmuję sposób i wyniki analizy rozważań teoretycznych, dociekań prawnych, stopnia i sposobu wykorzystania orzeczeń sądowych. Przekonywające formułowanie wniosków.

10. Uwagi polemiczne.

Autor nie zauważył prawnej zmiany. Obecnie funkcjonuje Rada Służby Publicznej, Rada Służby Cywilnej w poprzedniej postaci przeszła do historii.

Prawidłowość działania administracji publicznej jest konglomeratem wielu czynników, sprowadzenie do 3 atrybutów grozi uproszczeniem zagadnienia. Bez wątplenia ta dziedzina badań naukowych ma szanse rozwinąć się, także za sprawą twórczości Doktoranta (czego Mu serdecznie życzę).

11. Uwagi szczegółowe.

W pracy został zaprezentowany dziwny sposób prezentowania cudzych poglądów naukowych, a polegający na rezygnacji z cudzysłowu. Autor omawia pogląd naukowy swoimi własnymi słowami, nie cytując tylko omawia. Jest to o tyle niebezpieczne, że można popełnić prosty błąd w opisie poglądu, który może doprowadzić do trudnych sytuacji - np. w referowanym poglądzie M. Wyrzykowskiego znajduje się słowo "najwłaściwsze", czytelnik nie wie czy to Doktorant, czy M. Wyrzykowski użył tego słowa. A jednocześnie cytuje kilka tekstów prawnych umieszczonych w cudzysłowie. Jeśli chodzi o "edytorską" stronę dysertacji, to jest starannie napisana, choć zdarzają się błędy literowe, np. na s. 33, 41, 47, 49, 58, 62, 87, 96, 108, 125, 131, 148, 151, 178, 195. W kilku miejscach brakuje przecinków - np. s. 96, 166, 177, 196.

12. Konkluzja. Rozprawa doktorska Pana mgr Jana Zaliwskiego pt. "Miejsce skargi powszechnej w systemie gwarancji prawidłowości działania administracji publicznej" spełnia wymogi, umożliwiające Doktorantowi uczestnictwo w dalszych stadiach postępowania doktorskiego, określonego w ustawie o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595, ze zm.). Dysertacja stanowi bowiem oryginalne rozwiązanie problemu

naukowego, wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Doktoranta w dziedzinie prawa europejskiego i polskiego oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized, cursive letters that appear to be 'Zhu'.