

Katedra Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie

Recenzja pracy doktorskiej Pani mgr Katarzyny Samulskiej pod tytułem: „Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim”, Szczecin 2015, maszynopis, łącznie 362 ss.

W wykonaniu uchwały nr 120/2014/2015 Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego z dnia 16 września 2015 r. w sprawie wyznaczenia recenzentów w przewodzie doktorskim Pani **mgr Katarzyny Samulskiej**, o treści której zostałem poinformowany przez Pana dr hab. Zbigniewa Kuniewicza, prof. US, Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego pismem z dnia 22 września 2015 r., uprzejmie przedkładałem recenzję rozprawy doktorskiej Pani **mgr Katarzyny Samulskiej** pt.: „*Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim*”, Szczecin 2015, przygotowanej pod kierunkiem Pani dr hab. Aleksandry Monarcha-Matlak, prof. US.

Już na wstępie z pełnym przekonaniem stwierdzam, że przedłożona do mojej recenzji rozprawa doktorska Pani **mgr Katarzyny Samulskiej** pt.: „*Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim*”, Szczecin 2015, w pełnym zakresie odpowiada wymogom sformułowanym przez postanowienia art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1852, z 2015 r. poz. 249).

Dysertacja doktorska przygotowana przez Panią **mgr Katarzynę Samulską** stanowi w treści i ujęciu oryginalne rozwiązanie trafnie i prawidłowo sprecyzowanego problemu naukowego oraz bardzo dobrze wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Doktorantki w zakresie tradycyjnego i współczesnego dorobku nauki prawa administracyjnego, w obrębie wybranych dziedzin materialnego prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego, a także wskazuje na Jej umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej w dziedzinie prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego i postępowania sądowniczo-administracyjnego.

W związku z powyższym wypowiadam się za dopuszczeniem Pani **mgr Katarzyny Samulskiej** do dalszych etapów przewodu doktorskiego, w tym do publicznej obrony przedłożonej dysertacji doktorskiej.

W uzasadnieniu wysoce pozytywnej oceny rozprawy doktorskiej oraz w pełni pozytywnego wniosku w sprawie prowadzenia dalszych czynności przewodu doktorskiego Pani **mgr Katarzyny Samulskiej** stwierdzam, co następuje:

I. Analiza tematu rozprawy, problemów i celów badawczych, układu pracy, zakresu rozważań, a także metody badawczej.

I.1. Wybór, ujęcie i znaczenie (ranga) tematu rozprawy. Wybrany przez Doktorantkę temat Jej dysertacji doktorskiej w brzmieniu: *„Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim”* podejmuje problematykę o charakterze teoretyczno-prawnym instytucji prawa publicznego w zakresie szeroko rozumianego prawa administracyjnego. Rozważania Doktorantki nie koncentrują się wyłącznie na szczegółowej charakterystyce rozwiązań prawno-pozytywnych, ale zostały osadzone w obrębie części ogólnej prawa administracyjnego, formalnego prawa administracyjnego a także – choć w węższym zakresie – w obrębie materialnego prawa administracyjnego. Doktorantka w prowadzonych rozważaniach naukowych przeprowadza w sposób prawidłowy rozważania w zakresie problematyki szybkości temporalnej postępowania administracyjnego, w tym również na tle odniesień do prawa konstytucyjnego, prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej, prawa cywilnego i prawa karnego.

Sam tytuł dysertacji doktorskiej ma charakter klasyczny. Doktorantka w zwięzłej formie terminologicznej precyzyjnie nazywa instytucję prawną (zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim), która zostanie w dysertacji doktorskiej poddana szerokiej charakterystyce. Praca doktorska już w samym tytule powinna sygnalizować nie tylko zakres przedmiotowy rozważań, ale formułować także problem merytoryczny, który zostanie poddany rozważaniom naukowym. Recenzowana dysertacja doktorska czyni zadość takiemu założeniu merytorycznemu i metodologicznemu.

Autorka nie pozostaje w swoich ustaleniach wyłącznie w obrębie rozwiązań prawnych ale prowadzi również charakterystykę na tle cywilizacyjnych uwarunkowań systemu prawa. W tym zakresie w sposób w pełni udany dokonuje analizy wpływu rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych na realizację zasady szybkości postępowania

administracyjnego. Doktorantka dostrzegła istotę i rangę powyższych zagadnień i problemów, naukowo radzi sobie z nimi bardzo dobrze, a niekiedy wręcz znakomicie, potrafi się do nich ustosunkować w odpowiednich, adekwatnych miejscach dysertacji doktorskiej.

W tym miejscu należy zatem dobitnie podkreślić, że już sam wybór tematu zasługuje na pochwałę i akceptację. Wskazuje, że Doktorantka nie obawia się trudnych i skomplikowanych zagadnień. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do osób, które zamierzają systemowo i permanentnie zajmować się naukami prawnymi. Jak można wnosić z lektury treści całej dysertacji doktorskiej Pani mgr Katarzyna Samulska posiada predyspozycje do dalszego rozwoju naukowego.

Warto aprobująco skonstatować, że rozprawa doktorska nie posiada charakteru wyłącznie opisowego, ale jest przede wszystkim dogłębną analizą teoretyczno-prawną w obrębie polskiego prawa, szczególnie w ramach nauki prawa administracyjnego. Treść recenzowanej rozprawy doktorskiej wskazuje, że Autorka umiejętnie i z dużą swobodą potrafi formułować problemy badawcze do których ze zróżnicowanym stopniem szczegółowości ustosunkowuje się w formie tez w poszczególnych częściach rozprawy. Za twierdzeniami i tezami Doktorantki podąża umiejętność prawniczej argumentacji uwzględniającej różne okoliczności przemawiające za i przeciw określonemu sposobowi rozumowania. Autorka posiada również umiejętności w formułowaniu ustaleń syntetycznych i uogólniających, co jest nieodzowne dla wartościowej pracy badawczej. W tym zakresie Doktorantka posiada wyraziste umiejętności naukowe.

1.2. Cele badawcze i metoda pracy. We „*Wstępie*” dysertacji doktorskiej Autorka wyjaśnia przyczyny zainteresowania tytułową problematyką oraz określa cele i metody badawcze stosowane w pracy. Istotnym celem jest udzielenie odpowiedzi na pytanie czy aktualnie obowiązujące rozwiązania prawne ułatwiają organom administracji publicznej przestrzeganie zasady szybkości postępowania administracyjnego (s. 11). Nie mniej istotne jest dla Autorki dokonanie ściśle teoretycznej i dogmatyczno-prawnej analizy obowiązków organów administracji publicznej w odniesieniu do zasady szybkości postępowania (s. 11).

Autorka rozprawy doktorskiej przyjęła jako podstawową metodę badawczą metodę dogmatyczną (s. 11). Oprócz rozważań o charakterze teoretycznym Doktoranta odwołuje się także do tzw. rzeczywistości administracyjnej i sądowno-administracyjnej umiejętnie wykorzystując orzecznictwo sądowe (s. 11).

I.3. Plan i układ pracy.

Przyjęty w pracy doktorskiej plan i układ dysertacji uważam za prawidłowy i umożliwiający czytelnikowi wszechstronną charakterystykę tytułowego zagadnienia problemowego. Został on sporządzony w sposób logiczny i czytelny oraz świadczy także o umiejętnościach konstrukcyjno-metodologicznych Autorki recenzowanej rozprawy doktorskiej. Zawartość całej pracy doktorskiej posiada charakter systemowy w znaczeniu merytorycznego wyczerpania zagadnień ważnych, a nawet mniej istotnych, z punktu widzenia tematu rozprawy. Wewnętrzna konstrukcja pracy (plan pracy) jest zdeterminowana przemyślanym podejściem o charakterze teoretyczno-prawnym, eliminującym do niezbędnego minimum wątki opisowe.

Dysertacja doktorska oprócz wstępu i podsumowania składa się z ośmiu rozdziałów. Doktorantka trafnie podkreśla, że prowadzone przez Nią rozważania zawierają się w trzech częściach, które nie zostały jednak odpowiednio nazwane w spisie treści lecz opisane wewnątrz pracy. Jak stwierdza Autorka w pierwszej z nich, na którą składają się trzy początkowe rozdziały, zostały zaprezentowane zagadnienia o charakterze rudymenarnym dla tytułu pracy, które obejmują analizę zasady szybkości postępowania administracyjnego na tle zasad ogólnych prawa a także genezę zasady szybkości postępowania administracyjnego (s. 12). W dalszej części tych rozważań Doktorantka wykracza ustaleniami poza nauki prawne, podążając w stronę prakseologii (ujęcie szybkości postępowania jako dyrektywa prakseologiczna). Tę część pracy kończy rozdział w którym zasadę szybkości poddano rozważaniom naukowym także na tle rozwiązań normatywnych wyrażonych w prawie międzynarodowym, w prawie Unii Europejskiej, w Konstytucji RP oraz w postępowaniach cywilnym i karnym.

W drugiej części rozprawy doktorskiej, na którą składają się rozdziały od czwartego do siódmego, przedstawiono terminologiczne i instytucjonalne korelaty prawnej zasady szybkości postępowania administracyjnego. Autorka traktując je jako „wyznaczniki” (s. 12) zalicza do nich terminy, bezczynność, milczenie i przewlekłość postępowania administracyjnego. W tej części rozważań Doktorantka dokonuje analizy prawniczej czynności organu administracji publicznej mających wpływ na szybkość postępowania. W dalszej części swoich rozważań Autorka dokonuje charakterystyki zebranych w *„osobną grupę środków wsparcia prawnej zasady szybkości postępowania administracyjnego”* (s. 12). W tym zakresie omawia kolejno: dewolucję kompetencji, fikcję decyzji, sygnalizację,

zażalenie i skargę na bezczynność organu lub przewlekłość postępowania administracyjnego. Ten fragment rozważań kończą ustalenia dotyczące odpowiedzialności za naruszenie omawianej zasady.

W trzeciej części rozprawy doktorskiej, na którą składa się rozdział ósmy, przeprowadzono ustalenia istotne z perspektywy stanowienia i stosowania prawa, wynikające z wpływu rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych na realizację zasady szybkości postępowania administracyjnego.

Doktorantka kończy swoje rozważania „Podsumowaniem”, a na końcu pracy zamieszcza – z jednym zastrzeżeniem - prawidłowo skonstruowane wykazy: pozycji książkowych, aktów prawnych, orzecznictwa, źródeł internetowych, tabeli i wykresów.

Jako wadę niedyskredytującą recenzowaną rozprawę doktorską uznaję brak podsumowań kończących rozważania w każdym z rozdziałów pracy, co na bieżąco znacznie uczytelniłoby autorskie rozważania koncepcyjne. Krótkie i niewyodrębnione podsumowania zawarte w danym rozdziale nie spełniają tak sformułowanego wymogu naukowo-metodologicznego i strukturalnego.

II. Szczegółowa prezentacja, analiza i ocena tez zawartych w rozprawie.

Celem tej części recenzji jest wskazanie przez Recenzenta tez sformułowanych przez Autorkę, które świadczą o Jej twórczym i refleksyjnym podejściu do tytułowej problematyki. Tezy te są „rozproszone” w treści pracy stąd w tym miejscu sygnalizuję ich byt.

II.1. „*Wstęp*” zawarty w recenzowanej dysertacji doktorskiej spełnia swoją funkcję i wprowadza czytelnika w przedmiot dalszych rozważań, w cele które postawiła sobie Autorka dysertacji doktorskiej, a także w inne aspekty prowadzonych analiz naukowych.

II.2. Autorka dysertacji doktorskiej w rozdziale pierwszym umiejscawia zasady postępowania administracyjnego na tle zasad ogólnych prawa. W tym zakresie analizuje zasady prawa *in genere* oraz zasady ogólne postępowania administracyjnego. Doktorantka przechodzi następnie do szczególnych relacji zasady szybkości postępowania administracyjnego z innymi ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego.

Ustalenia w tym zakresie mają charakter sprawozdawczy i opisowy wzbogacony autorskimi wnioskami ocennymi. Tak np. Doktorantka opowiada się za traktowaniem k.p.a. jako swoistego dzieła, które w zakresie kunsztu prawniczego zasługuje na najwyższą ocenę i uznanie (s. 18). Podziela również pogląd Prof. A. Wróbla formułujący tezę, że pośród innych norm k.p.a. jego zasady ogólne wyróżniają się „wyższą” pozycją w hierarchicznej strukturze prawa proceduralnego w tym znaczeniu, że są przesłankami innych reguł prawnych (s. 22). Doktorantka zgadza się również z inną tezą Prof. A. Wróbla zakładającą „ *iż nie należy stosować zasad ogólnych k.p.a. przy interpretacji prawa materialnego w odniesieniu do tych instytucji, które mogą być interpretowane z odwołaniem się do zasad konstytucyjnych.*” (s. 26). Podsumowując pewien fragment rozważań Autorka trafnie stwierdza, że: „*zasady ogólne postępowania administracyjnego: 1) nie mają charakteru postulatów politycznych, 2) nie mają charakteru niewiążących zaleceń, deklaracji programowych czy niewiążących wytycznych (wskazówek), 3) zawierają normy prawne lub wprost są normami wiążącymi organy administracji publicznej.*” (s. 30).

Doktorantka w sposób prawidłowy formułuje właściwą tezę, że zasada szybkości postępowania administracyjnego w relacji z innymi zasadami procedury administracyjnej „*nie stoi na szczycie hierarchii zasad ogólnych postępowania administracyjnego*” lecz „*pełni funkcję pomocniczą, uzupełniającą, wypełniającą, ale także motywującą do sprawnego prowadzenia postępowania.*” (s. 44).

II.3. W rozdziale drugim („*Geneza i prakseologiczne uzasadnienie zasady szybkości postępowania administracyjnego*”) w sposób kreatywny naukowo scharakteryzowana została szybkość postępowania jako dyrektywa prakseologiczna, geneza zasady szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim oraz zasada szybkości postępowania administracyjnego w świetle europejskiego projektu wspólnego postępowania administracyjnego oraz w systemach prawnych wybranych państw. Autorka wyprowadza tezę końcową, iż: „*Ustalenie zasad prowadzenia postępowań przed organami administracyjnymi ma na celu przyczynienie się do ustalenia i wypracowania odpowiedniej jakości działań administracji. Omawiana zasada szybkości zajmuje doniosłe miejsce w proponowanych zasadach modelowych procedury administracyjnej Unii Europejskiej.*”. Rozważania w tym zakresie nie zostały zderzone z krytyczną analizą pragmatyki temporalnej.

II. 4. Rozdział trzeci zatytułowany został „*Zasada szybkości postępowania w normach prawa międzynarodowego oraz krajowych procedurach sądowych*”. Autorka przyjęła porządek

prezentacji zawartych w nim zagadnień od analizy zasady szybkości postępowania w prawie międzynarodowym, następnie charakterystyki zasady szybkości postępowania w prawie Unii Europejskiej, a dopiero później ukierunkowała swoje rozważania w stronę zasady szybkości postępowania w Konstytucji RP, by przejść następnie do omawiania zasady szybkości w postępowaniu sądowo-administracyjnym i zasady szybkości w Kodeksie postępowania cywilnego i Kodeksie postępowania karnego. Inne i alternatywne metodologicznie oraz aksjologicznie podejście do tych zagadnień prowadziłyby do odmiennej kolejności prowadzonych rozważań. Należałoby wówczas rozpocząć od analizy rozwiązań zawartych w obowiązującej w Polsce Konstytucji RP. Doktorantka nie wyjaśnia dlaczego materia prawa konstytucyjnego została usytuowana w rozprawie doktorskiej dopiero w dalszej części rozważań.

Autorka prowadzi w sposób poprawny narrację naukową problematyki podjętej w rozdziale trzecim. Szkoda jednak, że nie pociągnęła się o ocenę i wyznaczenie wyrazistej linii demarkacyjnej pomiędzy beczynnością i przewlekłością postępowania administracyjnego. Pani mgr Katarzyna Samulska trafnie opowiada się za tezą, że szybkość postępowania administracyjnego nie powinna dominować nad zasadą prawdy obiektywnej. Na s. 107 Autorka stwierdza bowiem, że: *„Należy podzielić stanowisko, zgodnie z którym proces powinien przede wszystkim służyć urzeczywistnieniu praw, umożliwiać dotarcie do prawdy, a przy tym być postępowaniem szybkim i tanim. W takim razie wszelkie instrumenty przyspieszające muszą mieć jedynie instrumentalny charakter.”*. Przywołanie w tym zakresie stanowiska wyrażonego w doktrynie niemieckiej mogło zostać uzupełnione o analogiczne poglądy prezentowane także w nauce polskiej (np. S. Waltoś, R. Hauser, P. Dobosz).

Głęboko dyskusyjna i niewystarczająco podbudowana własnymi wnioskami ocennymi jest teza Autorki, że w postępowaniu cywilnym *„proces przewlekły i w konsekwencji powodujący zbyt późno wydany wyrok mieszczą się w pojęciu (kategorii) niesprawiedliwości.”* a *„w procesie administracyjnym przewlekłość postępowania i późne wydanie decyzji będzie bardziej pojmowane jako brak racjonalności w działaniu organu, brak wypełniania ustawowych obowiązków wynikających z przepisów prawa. Natomiast trudno będzie rozpatrywać przewlekłość jako przejaw niesprawiedliwości.”* (s. 108). Niezależnie od ujęcia formalnoprawnego i materialnoprawnego, subiektywistycznego i obiektywistycznego, równości podmiotowo-proceduralnej pojawia się tutaj bowiem akcent wymiaru niesprawiedliwości.

Na s. 111 Doktorantka odwołuje się do „sprawności” charakteryzowanej z perspektywy doktryny prawa karnego. Szkoda, że zagadnienie to nie zostało rozwinięte szerzej również a aspekcie teorii nauki prawa administracyjnego (np. I. Skrzydło-Niżnik/I. Niżnik-Dobosz, K. Sieniawska).

Wartościowe są wnioski Doktorantki w zakresie odmienności charakteru skutków prawnych naruszenia zasady szybkości postępowania w postępowaniu administracyjnym i procesie karnym (s. 114 i n.).

II.5. Rozdział czwarty zatytułowany został: *„Instytucje postępowania administracyjnego stanowiące determinanty realizacji oraz naruszenia zasady szybkości postępowania administracyjnego”*. Autorka charakteryzuje w nim problematykę terminów w przepisach postępowania administracyjnego i w przepisach prawa materialnego a także instytucje prawne: beczynność organów administracji, milczenie organów administracji, przewlekłość działania organów administracji.

Oprócz analizy sprawozdawczej poglądów przedstawicieli nauki prawa administracyjnego w zakresie pojęć „beczynność administracji publicznej”, „milczenie administracji publicznej”, „przewlekłość administracji publicznej” Doktorantka zajmuje stanowisko w przedmiocie nieutożsamiania milczenia z beczynnością administracji publicznej (s. 146 i n., s. 154, s. 156). Z uwagi na to, że Autorka we wcześniejszym wywodzie zwraca uwagę na to, że w nauce prawa administracyjnego pojęcia te są bardzo często wzajemnie utożsamiane można odnieść wrażenie, że Doktorantka jest pierwszą, którą wskazuje na konieczność rozróżnienia obu pojęć. W analizie zabrakło odwołania się do wyrażanych w nauce prawa administracyjnego poglądów innych Autorów, którzy w swoich publikacjach wyraźnie je odróżniają (np. J. Zimmermann, P. Dobosz). Szkoda również, że Autorka nie rozwija swoich rozważań w kwestii zajęcia stanowiska co do racjonalności normatywnej odróżnienia przez ustawodawcę beczynności i przewlekłości administracji publicznej skoro odwołuje się do poglądów przedstawicieli doktryny, którzy wskazują na wzajemne zachodzenie ich zakresów przedmiotowych (s. 160).

II. 6. Ze względu na przedmiot pracy doktorskiej interesujące rozważania zawarte zostały w rozdziale piątym zatytułowanym *„Czynności organu administracji publicznej mające wpływ na szybkość postępowania administracyjnego”*. Przeprowadzone tutaj rozważania, analogicznie jak we wcześniejszych rozdziałach są wysoce pogłębione i zawierają odpowiednie tezy. Autorka charakteryzuje kolejno: rozprawę administracyjną jako sposób

przyspieszenia postępowania administracyjnego, ugodę administracyjną, zawieszenie postępowania administracyjnego, czynności w administracyjnym postępowaniu dowodowym, metrykę sprawy w postępowaniu administracyjnym.

Celem Doktorantki było ustalenie w jaki sposób czynności podejmowane w trakcie prowadzonego postępowania wpływają na szybkość postępowania. Charakterystyka ta została dokonana od strony nauki prawa administracyjnego. Interesujące byłoby ujęcie tego problemu także od strony nauki administracji.

Doktorantka formułuje stwierdzenie, że: *„Nie tylko czynności procesowe, ale również czynności formalne (np. związane z dokumentowaniem prowadzonego postępowania administracyjnego) mogą mieć wpływ na realizację zasady szybkości postępowania administracyjnego.”* (s. 197). Jak zasadnie stwierdza Autorka *„Głównym celem regulacji, zdaniem prawodawcy, było zwiększenie transparentności udziału poszczególnych urzędników w procesie wydania rozstrzygnięć w sprawach obywateli oraz transparentność uzasadnienia podjęcia takiego, a nie innego rozstrzygnięcia w sprawie.”* (s. 200). Doktorantka, wspierając się poglądami przedstawicieli nauki wskazuje na zawężone problemowe, które spowodowało wprowadzenie przez ustawodawcę obowiązku sporządzania metryki akt sprawy. Zasadnie widzi z tego powodu wymierne zagrożenie dla realizacji zasady szybkości postępowania. W tym zakresie dochodzi do przekonania, że: *„Powyższe założenia wskazują, że prowadzenie metryki sprawy wpłynie zarówno na ilość spraw w określonym odcinku czasu, które będzie w stanie rozpoznać dany urzędnik, jak również na daną konkretną sprawę, zajmując czas na jej sporządzenie.”* (s. 205).

II. 7. Doktorantka w rozdziale szóstym dysertacji doktorskiej, zatytułowanym w sposób oryginalny i akceptowalny naukowo: *„Środki wsparcia prawnego zasady szybkości postępowania administracyjnego”*, charakteryzuje kolejno: dewolucję kompetencji, fikcję decyzji pozytywnej albo negatywnej, sygnalizację w postępowaniu administracyjnym, zażalenie na niezakończoną sprawę w terminie, skargę na bezczynność lub przewlekłość postępowania. Rozważania przeprowadzone w tym rozdziale są logiczne i naukowo właściwe. Autorka wzbogaciła je także odniesieniami statystycznymi. Na uwagę zasługują również wnioski o charakterze postulatycznym wobec ustawodawcy polskiego. Doktorantka podnosi bowiem, że: *„Należałoby rozważyć postulaty de lege ferenda w zakresie zmian przepisów umożliwiających umieszczenie w wyroku sądu administracyjnego, który stwierdzi bezczynność organu lub jego przewlekłe działanie obowiązku zapłaty określonej kary z tego*

tytułu. *Wówczas może organ, mając na względzie możliwość konieczności ponoszenia kar za przekroczenie ustawowych terminów załatwienia sprawy, podejmowałby wszelkie możliwe starania celem uniknięcia tego rodzaju naruszenia.*” (s. 248).

II.8. W rozdziale siódmym zatytułowanym: *„Przesłanki oraz tryby odpowiedzialności za naruszenie zasady szybkości postępowania administracyjnego”* przeprowadzone zostały rozważania w zakresie odpowiedzialności organów administracji publicznej (odpowiedzialność pracownika organu administracji publicznej za naruszenie zasady szybkości postępowania administracyjnego, odpowiedzialność organu administracji publicznej za naruszenie zasady szybkości postępowania w Kodeksie cywilnym, odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego).

Podjęcie rozważań w tym zakresie jest w pełni uzasadnione. Najlepsze nawet rozwiązania prawa pozytywnego dla ich optymalnego urzeczywistnienia wymagają jednoczesnego spełnienia wielu czynników np. dobór odpowiednich kadr w administracji publicznej, realne zagrożenie wymierną i realną odpowiedzialnością prawną. Autorka ma niewątpliwą świadomość tej zależności i formułuje w tym zakresie właściwą konkluzję: *„(...) należy zauważyć, że z pewnością rozwiązania dotyczące odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego odgrywają z jednej strony rolę prewencyjno-wychowawczą, z drugiej natomiast – rolę represyjną.”* (s. 273).

II.9. Rozdział ósmy zatytułowany został: *„Wpływ rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych na realizację zasady szybkości postępowania administracyjnego”*. Autorka charakteryzuje w jego ramach problematykę informatyzacji administracji publicznej, elektroniczną administrację w postępowaniu administracyjnym, wprowadzenie elektronicznej administracji do Kodeksu postępowania administracyjnego, elektroniczne wszczęcie postępowania administracyjnego, doręczanie elektroniczne w Kodeksie postępowania administracyjnego, elektroniczne akty administracyjne w postępowaniu administracyjnym oraz wpływ elektronicznej administracji na zasadę szybkości postępowania administracyjnego.

Doktorantka trafnie dostrzega możliwość przyspieszenia załatwiania spraw wskutek wprowadzania nowoczesnych technologii teleinformatycznych. Niestety zaawansowanie technologiczne w tym zakresie nie jest w naszym państwie wystarczające. Zgadzam się z tezą, że: *„Zasada szybkości, która nie zmieni literalnego brzmienia nadanego jej ustawą, zmieni jednak swoje znaczenie w wymiarze czasowym (gdyż „szybko” w ramach e-administracji*

będzie oznaczało krótszy czas załatwienia sprawy niż w tradycyjny sposób), technicznym (walory i jakość nowoczesnych technologii, pojawianie się coraz to nowych instrumentów technicznych zapewni oczekiwane, właściwe i odpowiednie załatwienie sprawy), merytorycznym („szybko” nie będzie oznaczało niedokładnie).” (s. 317).

II.10. Doktorantka kończy rozważania „Podsumowaniem”, w którym zawarte zostały uwagi końcowe i podsumowujące. Wynika z nich, że Autorka dostrzega z perspektywy nauki prawa administracyjnego nieprzemijającą aktualność zasady szybkości postępowania administracyjnego. Dobitnie obrazuje tę myśl stwierdzenie, że: „(...) szybkość postępowania administracyjnego nabiera zmodyfikowanego znaczenia. Odczytywanie na nowo treści pojęcia szybkości jest istotne z punktu widzenia prowadzenia postępowania administracyjnego.” (s. 322).

III. Zagadnienia warsztatowe i formalne

Wśród kwestii warsztatowych należy przede wszystkim wskazać na stosunkowo duży zestaw literatury, dobrze sporządzony i liczący wiele pozycji. W pracy wykorzystano ponadto liczne akty normatywne oraz wiele orzeczeń trybunałów i sądów. Autorka przywołując źródła prawa posłużyła się metodą chronologiczną, przez co Konstytucja RP znalazła się pośród aktów normatywnych o niższej randze. W przypadku zamiaru wydania rozprawy doktorskiej drukiem należy przyjąć metodę wyszczególniania źródeł prawa zgodnie z ich miejscem w hierarchii źródeł prawa.

Literatura wykorzystana w dysertacji naukowej jest w przywoływana prawidłowo z perspektywy standardów naukowych. Szkoda tylko, że Autorka nie korzystała w szerszym zakresie dorobku nauki prawa administracyjnego ujętego w poszczególnych tomach współczesnego wielotomowego „Systemu prawa administracyjnego”.

Zasygnalizowany na wstępie brak podsumowań każdego z rozdziałów dysertacji doktorskiej nie jest okolicznością dyskwalifikującą. W metodologii nauk prawnych znana jest bowiem również metoda braku takich podsumowań, która opiera się na założeniu, że treść pracy „powinna bronić się sama”.

IV. Wnioski końcowe

Zarysowane uwagi polemiczne i nieliczne zastrzeżenia, nie podważają w sposób gruntowny walorów naukowych recenzowanej pracy doktorskiej. Sposób prezentacji

problematyki pracy wykazuje, że Doktorantka nabyła zdolność formułowania tez i ich egzemplifikacji dzięki posiadanej umiejętności samodzielnej interpretacji tekstu prawnego przy jednoczesnym prawidłowym zastosowaniu instytucji, pojęć i zasad nauki prawa administracyjnego, a w pewnym stopniu także nauki prawa cywilnego, karnego oraz innych gałęzi lub dyscyplin prawa. Temat pracy determinował pewien zakres opisowych rozważań pozytywno-prawnych. Pomimo tego w dysertacji doktorskiej zdecydowanie przeważa problemowa i w odpowiedniej mierze twórcza analiza wybranych zagadnień, wspierająca się systemowo i kompleksowo właściwie dobranym dorobkiem doktryny i orzecznictwem. Rozprawa dobitnie wskazuje duże zainteresowanie materiały tytułową pracy i zaangażowanie Doktorantki w systemowe ujęcie istotnych dla tematu zagadnień, wysoce poprawne ustalenie obowiązującego i historycznego stanu prawnego, reprezentatywne zgromadzenie literatury tematu i prawidłowe jej wykorzystanie. Jestem zdania, że przedłożona rozprawa doktorska z uwagi na swój zaangażowany merytorycznie, a zarazem aktualny i ambitny temat, który został prawidłowo i kreatywnie rozwinięty, a także z uwagi na posiadany w odpowiednim zakresie wymiar teoretyczny i praktyczny – stanowi istotny wkład w naukę prawa administracyjnego.

Uważam, że dysertacja doktorska po dokonaniu niezbędnych poprawek i uzupełnień może zostać wydana drukiem.

W swojej dotychczasowej praktyce nie wnioskowałem o wyróżnienie recenzowanych przez mnie prac doktorskich i habilitacyjnych. W odniesieniu do dysertacji doktorskiej Pani mgr Katarzyny Samulskiej wnoszę o rozważenie uznania pracy Jej autorstwa za wyróżniającą swoim wysokim poziomem naukowym.

Podsumowując stwierdzam i podkreślam – jak w konkluzji wstępnej – że recenzowana praca spełnia merytoryczne a także formalne wymogi stawiane pracom doktorskim przez art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki ((t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1852, z 2015 r. poz. 249) i z tego względu wnioskuję o dopuszczenie Pani **mgr Katarzyny Samulskiej** do dalszych etapów przewodu doktorskiego, w tym do publicznej obrony przedłożonej dysertacji doktorskiej.



Dr hab. Piotr Dobosz