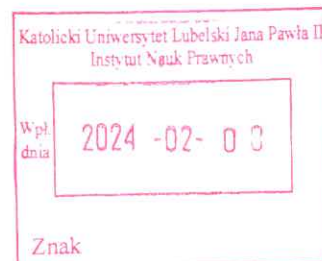


dr hab. Agata Barczewska-Dziobek, prof. UR
Instytut Nauk Prawnych
Kolegium Nauk Społecznych Uniwersytetu Rzeszowskiego



Recenzja

rozprawy doktorskiej Pani mgr Emilii Gulińskiej

pt. „Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organu władzy publicznej”

W związku z uchwałą Rady Instytutu Nauk Prawnych z dnia 20 listopada 2023 roku w sprawie powołania komisji doktorskiej w postępowaniu wszczętym na wniosek Pani mgr Emilii Gulińskiej oraz wyznaczeniem mnie do roli recenzenta, wykonując obowiązki wynikające z art.190 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, przedkładam niniejszym moją recenzję rozprawy doktorskiej pt. *Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organu władzy publicznej* napisanej pod kierunkiem naukowym Ks. dra hab. Sławomira Fundowicza oraz promotora pomocniczego dra Pawła Świtala.

Po zapoznaniu się z treścią rozprawy stwierdzam, że:

1. Przedmiotem rozprawy jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego.
2. Autorka wykazała się ogólną wiedzą teoretyczną w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie nauki prawne, w zakresie prawa administracyjnego.
3. Przedłożona w toku postępowania o nadanie stopnia naukowego doktora rozprawa wskazuje, iż Doktorantka posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowo-badawczej.

Oznacza to, że oceniana rozprawa doktorska spełnia kryteria określone w art. 187 w/w ustawy.

W uzasadnieniu swojej oceny przedstawiam, co następuje:

1. Wybór tematu

Rozważania będące przedmiotem rozprawy związane są z problematyką zasady pogłębiania zaufania obywateli do organu władzy publicznej w świetle obowiązujących

w Polsce regulacji prawnych. Słusznie zauważa Autorka, iż problematyka ta stanowi przedmiot zainteresowania z badaczy ujmujących zagadnienie zasady zaufania z perspektywy prawa procesowego, zwłaszcza w opracowaniach stanowiących komentarze do Kodeksu Postępowania Administracyjnego. Kontynuowanie tego typu badań nie byłoby zabiegiem bezcelowym, choćby poprzez przyjęcie założeń w zakresie realizacji ochrony praw jednostki w świetle samego orzecznictwa, niemniej jednak opracowanie takie byłoby jedynie pogłębieniem, lub uzupełnieniem dotychczasowego dorobku naukowego, a to wpłynęłoby na poziom jego oryginalności. Dlatego też, przyjęta przez Autorkę perspektywa, w ramach której dokonała Ona wykluczenia rozważań w zakresie zasady zaufania w ramach instytucji procesowych, a podjęła się rozważań o charakterze ogólnym – teoretycznym – ukierunkowanym na problematykę uczestnictwa jednostek w życiu publicznym, czyni wybór tematu oraz same rozważania oryginalnymi. Zatem można bez wątpliwości uznać, że dokonany przez panią mgr Emilię Gulińską wybór tematu rozprawy doktorskiej jest trafny. Problematyka związku poziomu zaufania do władzy będącego następstwem urzeczywistnienia zasady pogłębiania zaufania obywateli do władz publicznych wydaje się bardzo aktualna i przesądza o potrzebie podjęcia tego typu rozważań, tym bardziej, że Autorka nie ogranicza się jedynie do nauki prawa administracyjnego, ale wzbogaca swoje rozważania o perspektywę filozoficzną i aksjologiczną.

Recenzowana rozprawa niewątpliwie stanowi wypełnienie luki poznawczej w dorobku naukowym w zakresie ustrojowego podłoża zasady pogłębiania zaufania obywateli do organu władzy publicznej na gruncie nauk prawnych.

2. Założenia badawcze – cel, hipotezy, metody.

Głównym celem badawczym, określonym przez Autorkę we wstępie do rozprawy, jest ukazanie, iż niedostatecznie ustanowione zasady i procedury chroniące interes publiczny i indywidualny nie dają poczucia pewności i przewidywalności działań organów władzy, a przecież działanie podmiotów administrowanych i organów administrujących winno być oparte na wzajemnym zaufaniu, którego determinantem jest określone prawo stanowione, odpowiadające założeniom aksjologicznym, odzwierciedlającym zaufanie jako wartość i inne wartości o dopełniającym charakterze.

Tak sformułowane założenie wymagało uzupełnienia o szczegółowe cele oraz dodatkowe hipotezy: Autorka założyła zatem, iż gwarancją pewności oraz przejrzystości tworzonego w Polsce prawa są podstawy funkcjonowania organów władzy publicznej, że

instytucje demokratyczne na poziomie społeczeństwa obywatelskiego służą pogłębianiu zasady zaufania oraz, iż na pogłębienie zaufania obywateli do organów władzy publicznej wpływa dostęp do znacznego zasobu informacji, wiedzy i umiejętności oceny i na koniec, że zasada pogłębiania zaufania chroni jednostkę przed bezprawnym działaniem organu władzy publicznej.

W celu prawidłowej realizacji tak określonego celu i przyjętych założeń badawczych, Autorka dokonała doboru adekwatnych metod badawczych. Autorka, słusznie, podstawowe znaczenie przypisuje metodzie formalno- dogmatycznej, służącej szczegółowej analizie aktualnie obowiązujących, relewantnych z punktu widzenia przyjętej problematyki – regulacji prawnych, w tym ich interpretacji i klasyfikacji pojęć przywoływanych dla definiowania niezbędnych instytucji. W pracy wykorzystuje Ona również metodę funkcjonalizmu prawniczego dla odzwierciedlenia działania normy prawnej w praktyce.

Sposób sformułowania przez Doktorantkę założeń badawczych, jak też dobór metod badawczych i ich wykorzystanie - oceniam pozytywnie.

3. Struktura i treść pracy

Układ treści rozprawy dostosowany został do podjętego tematu, celów i założeń badawczych.

Oceniana rozprawa składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów podzielonych na mniejsze jednostki redakcyjne, zakończenia i bibliografii. W strukturę wpisany został również, na jej początku - wykaz skrótów (znajdujący się po spisie treści).

We wstępie do rozprawy, Autorka wprowadza w zagadnienie znaczenia zasady zaufania obywateli do organów władzy publicznej. We wstępie określona została główna teza pracy, szczegółowe cele badawcze i uzasadnienie ich przyjęcia. Autorka przedstawiła w nim także strukturę pracy. We wstępie uzasadnia Ona powody podjęcia się zbadania problematyki zasady zaufania obywateli do organów władzy publicznej, wyjaśnia przyjęcie określonych przez siebie założeń badawczych oraz sposób prowadzenia wywodów. Wstęp zawiera również rozważania na temat zastosowanych metod badawczych.

Pierwszy rozdział rozprawy zatytułowany został przez: „*Próby zdefiniowania pojęcia zaufania w naukach prawnych i naukach o polityce i administracji*”. Rozdział ten ma wprowadzający charakter, bowiem zawiera omówienie podstawowych dla dalszych wywodów kwestii. W rozdziale tym Autorka prezentuje pojęcia: zaufania w sensie aksjologicznym, zaufania publicznego oraz zaufania społecznego. W rozdziale tym opisane zostały również czynniki kształtujące zaufanie publiczne w systemie prawnym. Wśród nich Autorka analizuje

pojęcie dobra wspólnego i dobra jednostki, pojęcie odpowiedzialności za sprawy publiczne oraz zawiera rozważania na temat kontroli społecznej. Rozdział podsumowany został w wyodrębnionym krótkim zakończeniu zawierającym konkluzje.

Drugi rozdział rozprawy pt. „*Aksjologiczne i ustrojowe podstawy funkcjonowania organów władzy publicznej*”, Autorka rozpoczyna od wprowadzenia w problematykę stanowiącą przedmiot zakreślonych tytułem rozdziału rozważań. Na wstępie referuje ona teorię władzy, by dokonać prezentacji dorobku doktryny w przedmiocie pojęcia organu władzy publicznej, jako podmiotu urzeczywistniającego władzę. Następnie przechodzi ona do omówienia zasad konstytucyjnych mających wpływ na zaistnienie i pogłębienie zaufania obywateli do organów władzy. Wychodząc od zasady demokratycznego państwa prawnego, poprzez zasadę praworządności legalności, zasadę praw słuszenie nabytych, zasadę równości wobec prawa i zasadę pewności prawa udowadnia, iż traktowane jako zbiór łączący określone znormatywizowane wartości, mają one podstawowe znaczenie dla kształtowania określonego modelu działania organów władzy publicznej, który bezpośrednio przekłada się na zaufanie obywateli. Zauważyć należy, iż obok rozważań teoretycznych, Autorka dla pełnego ukazania znaczenia tych zasad posiłkuje się orzecznictwem, co wpływa na podniesienie poziomu merytorycznego poruszanych przez nią w tym rozdziale kwestii. Jak słuszenie pisze ona: „pewność i zaufanie do działań administracji stanowią filary dobrej administracji”. Wątek ten Autorka sprawnie wiąże z kwestiami zaufania obywatela do państwa i ochrony pozycji prawnej jednostki. Rozdział wzorem poprzedniego - Autorka kończy krótkim podsumowaniem.

W rozdziale trzecim swojej rozprawy, zatytułowanym: „*Zaufanie jako podstawa społeczeństwa obywatelskiego*” Autorka po krótkim wprowadzeniu opisuje genezę, pojęcie społeczeństwa obywatelskiego oraz formy jego uczestnictwa w życiu publicznym. Następnie prezentuje oryginalną „personalistyczną koncepcję władzy publicznej”, by przejść do rozważań dotyczących partycypacji społecznej. Zauważyć należy w tym miejscu, iż niewątpliwie każdy z podjętych w tym rozdziale problemów szczegółowych mógłby być przedmiotem osobnych opracowań. Niemniej jednak, Autorka dokonując pewnych ograniczeń w zakresie podjętych rozważań, uczyniła to w sposób świadomy i zamierzony ze względu na przyjęty sposób prowadzonych rozważań służący założeniom. Zatem w mojej ocenie można uznać, iż ograniczenia te mają charakter uzasadniony. Niemniej jednak zauważam pewne dysproporcje ilościowo-jakościowe pomiędzy poszczególnymi kwestiami szczegółowymi. Na końcu rozdziału znajdują się rozważania podsumowujące.

Następny rozdział rozprawy pt. „*Realizacja uczestnictwa w instytucjach prawa administracyjnego*” zawiera rozważania dotyczące publicznych praw podmiotowych,

przysiężenia administracyjnego, dostępu do informacji publicznej oraz osobach sprawujących funkcję publiczną, konsultacjom społecznym, budżetu obywatelskiego, obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej oraz inicjatywy lokalnej. Dobór zagadnień poruszanych przez Autorkę w tym rozdziale dokonany został zdaje się na podstawie pojęcia i znaczenia zasady suwerenności, czego domyślić można się na podstawie rozważań zawartych we wprowadzeniu do rozdziału. Niemniej jednak należy zadać tu pytanie o kryterium doboru tych kwestii szczegółowych, zwłaszcza, że nie wszystkie one stanowią uznane na gruncie doktryny instytucje prawa administracyjnego. Same wywody szczegółowe oceniam jako poprawne, niemniej jednak powstała po lekturze tej części wątpliwość, co do zastosowanego nazewnictwa (w tytule rozdziału) i doboru opisywanych tutaj zagadnień.

Ostatni, merytorycznie związany z głównym celem badawczym, rozdział pracy Autorka poświęciła problematyce „*Ochrony pogłębiania zasady zaufania w prawie polskim*”. W rozdziale tym, w którym główne rozważania, wzorem przyjętym w poprzednich częściach pracy, poprzedza krótkie wprowadzenie, Autorka dokonuje prezentacji zasady pogłębiania zaufania w wybranej działalności organów administracyjnych, w tym w sferze gospodarki nieruchomościami, w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz sferze prawa ochrony środowiska. Pomijając kwestię poziomu merytorycznego opracowania poszczególnych punktów tego podrozdziału, który oceniam pozytywnie, zauważyć muszę brak uzasadnienia, dlaczego te właśnie sfery zostały wzięte pod uwagę?, jakie było kryterium ich wyodrębnienia?, co przesądziło o dokonaniu takiego zawężenia?. Niestety Autorka tego faktu nie wyjaśniła. W kolejnej części rozdziału piątego opisuje ona mechanizmy prawne ochrony jednostek przed bezprawnym działaniem organów władzy publicznej na przykładzie skargi na uchwały i zarządzenia w sprawach z zakresu administracji publicznej i skargi na milczenie organu. W rozdziale tym, co należy podkreślić Autorka dokonując omówienia kwestii szczegółowych, wykorzystwała również bogate orzecznictwo, co podnosi walory opracowania.

Rozważania będące przedmiotem opisu w przedmiotowej rozprawie podsumowuje ostatnia jej część, tj. wyodrębnione *Zakończenie*. Zawiera ono zespolenie zawartych w zakończeniach kolejnych rozdziałów wniosków cząstkowych. Stanowi ono klasyczny przykład podsumowania całości rozważań, przeprowadzonych badań, opisu dokonanych ustaleń i wynikających z nich wniosków. Zauważyć należy, iż Autorka poprawnie podsumowała w nim poszczególne kwestie szczegółowe, zawarte w poszczególnych rozdziałach.

Do rozprawy w jej końcowej części dołączona została *Bibliografia*. Została ona podzielona na części, w których znajdują się wyodrębnione przedmiotowo rodzaje źródeł.

W wykazie źródeł prawa, przygotowanym w oparciu o kryterium hierarchii znajdują się akty prawne w liczbie 28 pozycji, w tym akty prawa międzynarodowego, akty prawa UE, ustawy krajowe i akty prawa miejscowego. Ponadto w *Bibliografii* znajduje się wykaz orzeczeń zawierający 100 pozycji (wyroki NSA, Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, wyroki Sądu Najwyższego, wyroki Trybunału Konstytucyjnego i inne). W ramach literatury Autorka zamieściła wykaz 356 opracowań, tak monograficznych, jak również szczegółowych, są one bardzo liczne i zróżnicowane.

4. Ocena merytoryczna pracy

Stwierdzam, że praca mimo zauważonych niedostatków napisana została poprawnie. Autorka podjęła się analizy oryginalnego i ciekawego problemu badawczego, który, co wskazałam na początku swojej recenzji, nie doczekał się dotąd rozwiązania. Ponadto Autorka, adekwatnie do wstępnych założeń badawczych i rangi poruszanych zagadnień, przyjęła właściwą konstrukcję opracowania, która odzwierciedla treści szczegółowe w logicznym układzie i związku z poszczególnymi hipotezami szczegółowymi.

Stwierdzam, iż walorem pracy jest jej wysoki poziom merytoryczny, dokładność ustaleń teoretycznych i ich właściwa konfrontacja z założeniami filozoficznymi i aksjologicznymi analizowanych przepisów prawa. Zauważone niedostatki nie mają wpływu na ocenę końcową recenzowanej rozprawy.

Autorka we właściwy sposób prezentuje dorobek doktryny i inne poglądy oraz oceny wyrażone w wykorzystywanych źródłach. Autorka właściwie i poprawnie przyporządkowuje wnioski z dokonanych przez siebie analiz do wywodów prowadzonych w związku z celem głównym rozprawy. Przyjęte przez Autorkę rozprawy i zastosowane w poszczególnych etapach badań metody odpowiadają na potrzeby analiz szczegółowych. Sposób ich doboru i stosowanie oceniam za wystarczający dla pełnej realizacji przyjętego celu badawczego.

Merytoryczny poziom rozważań świadczy o opanowaniu przez Autorkę rozprawy podstaw pisarstwa naukowego. Zawarte w rozprawie elementy nowatorskie przejawiają się w głównym celu pracy, przyjętej perspektywie badawczej, w poprawnie ukształtowanym układzie treści. Widoczne są one także na płaszczyźnie wniosków.

5. Ocena formalna pracy

Praca została przygotowana prawidłowo. Strona techniczna nie budzi większych zastrzeżeń. Język wypowiedzi jest jasny i zrozumiały. Wywody prowadzone są w sposób poprawny, co świadczy, iż Autorka opanowała sztukę wyvodu naukowego, niemniej jednak zauważyć można odchylenia od właściwej proporcji w rozważaniach. W toku lektury nie zauważono rażących błędów formalnych.


6. Konkluzja końcowa

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzam, iż oceniana rozprawa doktorska stanowi rzetelne opracowanie właściwie wyodrębnionego, a zarazem istotnego oraz aktualnego problemu naukowego. Autorka wykazała się umiejętnością kompleksowej i poprawnej prezentacji ważnej z punktu widzenia nauki prawa problematyki.

Oceniana rozprawa pt.: *„Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organu władzy publicznej* napisanej pod kierunkiem naukowym Ks. dra hab. Sławomira Fundowicza oraz promotora pomocniczego dra Pawła Świtala stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i prezentuje ogólną wiedzę Kandydatki w zakresie nauk prawnych oraz potwierdza nabycie przez Nią umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy badawczej.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzam, iż rozprawa spełnia wymogi stawiane pracom doktorskim i wnioskuję o dopuszczenie Pani mgr Emilii Gulińskiej do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

Rzeszów, dnia 6 lutego 2024 roku


dr hab. Agata Barczewska-Dziobek, prof. UR

