

Prof. zw. dr hab. Stanisław Wrzosek
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego
i Administracji
Katolicki Uniwersytet Lubelski
Jana Pawła II

Recenzja

Rozprawy doktorskiej magister Wioletty Hryniewickiej-Filipkowskiej zatytułowanej *Prawo do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej. Teoria i praktyka* (ss. 386)

1. Formalne aspekty recenzji

Recenzja została sporządzona w wykonaniu uchwały Rady Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku z dnia 1 kwietnia 2016 r. (pismo Dziekana Wydziału Prawa UwB z dnia 7 kwietnia 2016 r.) powołującej mnie na recenzenta rozprawy doktorskiej mgr Wioletty Hryniewickiej-Filipkowskiej. W recenzji uwzględniono dyspozycję § 5 ust. 1 rozporządzenia MENiS z 15 I 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania czynności w przewodach doktorskim i habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz. U. Nr 15, poz. 128 z późn. zm.), zgodnie z którą recenzja rozprawy doktorskiej zawiera szczegółowo uzasadnioną ocenę, czy rozprawa ta spełnia warunki określone w art. 13 ust. 1 ustawy z 14 III 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595 z późn. zm.). Zgodnie ze wskazanym przepisem, rozprawa doktorska przygotowana pod opieką promotora powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

2. Ocena trafności sformułowania tematu i przedmiotu rozprawy

Temat napisanej przez mgr Wiolettę Hryniewicką-Filipkowską rozprawy doktorskiej pt. *Prawo do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej. Teoria i praktyka* jest sformułowany prawidłowo pod względem poprawności logicznej. Temat jest zgodny z przedmiotem pracy i jej treścią.

Ochrona prawa do dobrej administracji jest jednym z najtrudniejszych, ale zarazem najciekawszych, zagadnień podejmowanych na gruncie nauk administracyjno-prawnych. Kwestia ta analizowana jest w ramach nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji, szczególnie przy analizie koncepcji *New Public Management*. W zakresie ochrony prawa do dobrej administracji szczególną rolę odegrało przyjęcie 15 X 1985 r. Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, a później przyjęcie przez Parlament Europejski w dniu 6 IX 2001 r. Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej. Nie mniejsze znaczenie miało określenie we wrześniu 2012 r. przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich standardów etycznych obowiązujących w administracji publicznej. Recenzowana praca jest nowym spojrzeniem na zagadnienie, które jest bardzo ważne z punktu widzenia funkcjonowania naszego państwa. Zaznaczyć należy, że jest to spojrzenie z punktu widzenia nauki prawa, a w dużym stopniu nauki prawa administracyjnego i nauki polityki administracyjnej. Autorka ujęła zagadnienie wdrażania funduszy Unii Europejskiej w sposób holistyczny, nie pomija bowiem ekonomicznych i społecznych aspektów zagadnienia, ale – co oczywiście należy uznać za element pozytywny – stara się ująć prezentowane kwestie przede wszystkim z punktu widzenia krytyki istniejących i poszukiwania nowych rozwiązań prawnych.

Reasumując, wybór przedmiotu rozprawy i sformułowanie tematu oceniam wysoko oraz uważam, że świadczy on o naukowej dojrzałości Autorki.

3. Ocena przyjętej bazy badawczej, sformułowania celu naukowego oraz postawionych problemów badawczych

Autorka w sposób wyraźny określiła główny cel pracy, którym *jest analiza standardu prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej* (s. 13). Ponadto Autorka wskazała na następujące cele szczegółowe: *1. Sprecyzowanie aktualnej treści standardu prawa do dobrej administracji w systemie prawnym Unii Europejskiej. 2. Ustalenie konsekwencji unijnej zasady subsydiarności dla polskiego systemu wdrażania funduszy Unii Europejskiej. 3. Ustalenie założeń prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej. 4. Zbadanie, czy założenia unijnego standardu prawa do dobrej administracji są realizowane w praktyce polskiego systemu wdrażania funduszy Unii Europejskiej. 5. Ustalenie sposobu ewentualnej naprawy standardu prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej.* (s. 13)

Przy tak sformułowanych celach pracy Autorka postawiła i zweryfikowała w rozprawie następującą zasadniczą hipotezę badawczą: *standard prawa do dobrej administracji Unii Europejskiej nie jest odpowiednio zagwarantowany w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej* (s. 14).

W *Zakończeniu* Autorka stwierdza, że teza rozprawy (będąca konsekwencją wskazanej we *Wstępie* zasadniczej hipotezy badawczej) została dowiedziona. Potwierdzone zostały także wszystkie hipotezy szczegółowe.

Autorka w swoich rozważaniach oparła się na niezmiernie bogatej bazie źródłowej. W rozprawie wykorzystanych zostało 411 publikacji (w tym 24 wykazane w netografii). Ponadto w rozprawie wykorzystane zostały w bardzo dobrym stopniu źródła prawa: międzynarodowego, unijnego i polskiego oraz polskie orzecznictwo (Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego, sądów administracyjnych) i sądów unijnych (Europejski Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Trybunał Praw Człowieka), a także związane z tematem rozprawy dokumenty.

4. Ocena przyjętych rozwiązań terminologicznych

Warta podkreślenia jest dbałość Autorki o wyjaśnienie przyjmowanych przez nią konwencji terminologicznych używanych w rozprawie. Świadczy to nie tylko o zamiarze Autorki logicznego uporządkowania wywodu, ale również ułatwia czytelnikowi weryfikację prawidłowości i konsekwencji prezentowanych przez Autorkę poglądów oraz formułowanych wniosków.

5. Ocena przyjętych metod badawczych

Autorka zastosowała w rozprawie przede wszystkim metodę dogmatyczno-prawną, a posiłkowo wykorzystane zostały również: metoda prawno-historyczna i metoda socjologiczna. Uważam, że zostały zastosowane właściwe metody, które umożliwiły analizę, systematyzację i wykładnię obowiązującego prawa.

6. Ocena konstrukcji rozprawy

Rozprawa, prócz *Wykazu skrótów*, *Wstępu* (zawierającego omówienie tematyki badań, źródeł, literatury, celu pracy i hipotez badawczych oraz układu pracy, s. 10 – 16); *Zakończenia* (s. 333 – 336) i *Aneksu* (kwestionariusz ankiety CAWI dla instytucji wdrażających fundusze Unii Europejskiej w Polsce; s. 337 – 346) oraz *Bibliografii i netografii* (s. 347 – 383), obejmuje sześć rozdziałów podzielonych na podrozdziały (s. 19 – 336). Cała rozprawa jest podzielona

dwie części: Cz. I *Prawo do dobrej administracji w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej sensu largo* (Rozdziały 1 – 3) i Cz. II *Funkcjonowanie prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej* (Rozdziały 4 – 6).

Konstrukcja rozprawy jest prawidłowa w odniesieniu do podjętego tematu rozważań i zakresu poruszanych problemów. Praca jest dobrze przemyślana z punktu widzenia zawarcia w niej najważniejszych kwestii związanych z omawianą tematyką. Autorka przyjęła założenie prowadzenia wywodu naukowego od zagadnień natury ogólnej (takich, jak pojęcie i geneza prawa do dobrej administracji) do kwestii szczegółowych (takich, jak opis i wyniki przeprowadzonych przez Autorkę badań empirycznych).

Rozdział 1 został poświęcony przedstawieniu podstawowych pojęć związanych z prawem do dobrej administracji. Na uwagę zasługuje rozpoczęcia rozważań od starożytności, a w szczególności od poglądów Konfucjusza, Platona i Cyncerona. Na tak szerokim tle przedstawione są współczesne kwestie ujęte w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego przyjętej 15 X 1985 r.

W Rozdziale 2 Autorka analizuje elementy składowe systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Zostały przedstawione zasady tego systemu. Autorka przede wszystkim skoncentrowała się na zasadzie subsydiarności.

Rozdział 3 został zatytułowany *Instytucje polskie a unijne prawo do dobrej administracji*. Przedstawione w nim zostały krajowe instytucje uczestniczące w procesie wdrażania funduszy Unii Europejskiej. Autorka uznając je za część systemu instytucjonalnego omawia ich zobowiązania do działania z poszanowaniem unijnych zasad i standardów.

Rozdział 4 nosi tytuł *Standard prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej*. Rozważania zawarte w tym rozdziale mają zasadnicze znaczenie dla całej rozprawy. Omówione zostały w nim standardy prawa do dobrej administracji w ramach poszczególnych etapów wdrażania funduszy Unii Europejskiej (etap aplikacji, etap procedury odwoławczej, etap realizacji projektu, etap postprojektowy).

Rozdział 5 został poświęcony opisowi założeń i wyników badań empirycznych przeprowadzonych przez Autorkę. Autorka uzasadnia przeprowadzone badania tym, że przyjęte w Części I rozprawy założenia teoretyczne w zakresie standardu prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej wymagały badań dotyczących praktyki działania administracji publicznej. Autorka przedstawiła niezwykle obszerną liczbę krajowych podmiotów, które objęła swoimi badaniami.

Rozdział 6 został poświęcony przedstawieniu konkluzji dotyczących realizacji prawa do dobrej administracji. Konkluzje te Autorka przygotowała na podstawie przeprowadzonych

własnych badań empirycznych, a także na podstawie innych badań oraz literatury przedmiotu. Na tej podstawie zostały omówione kluczowe problemy natury prawno-administracyjnej w zakresie standardów prawa do dobrej administracji przy wdrażaniu funduszy europejskich w Polsce.

Praca kończy się podsumowaniem zatytułowanym *Zakończenie*. Istotnym (i nieodzownym) uzupełnieniem rozprawy jest wykaz źródeł określony jako *Bibliografia i netografia*. Składa on się z następujących części: 1) Wykaz aktów normatywnych (prawo polskie, prawo wspólnotowe, prawo międzynarodowe); 2) Dokumenty; 3) Orzecznictwo (Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, wojewódzkie sądy administracyjne, Europejski Trybunał Sprawiedliwości Europejski Trybunał Praw Człowieka); 4) Opinie; 5) Wykaz literatury. Ponadto, w części określonej jako *Netografia* wykazane zostały źródła, do których Autorka dotarła za pośrednictwem Internetu.

7. Uwagi dotyczące treści rozprawy

- 1) Recenzowana rozprawa świadczy o bardzo dużej erudycji Autorki, jej dociekliwości w analizowaniu polskich i obcojęzycznych materiałów źródłowych, a także systemowym spojrzeniu na przedstawiane zagadnienia.
- 2) Autorka stara się nie tylko przedstawiać w rozprawie różnorodne stanowiska, ale również się do nich ustosunkowuje wyrażając własne poglądy.
- 3) W swojej rozprawie Autorka wyróżnia się bardzo wysoką kulturą posługiwania się językiem polskim (z punktu widzenia stylistyki i interpunkcji) oraz precyzyjności przedstawiania swoich myśli.
- 4) Zaletą rozprawy jest także umiejętne wspieranie się przez Autorkę merytorycznymi przypisami, które nie są zwykłymi odsyłaczami do źródeł, ale służą rozwinięciu i zilustrowaniu głównego wątku rozważań, nie zakłócając przy tym prowadzonego wywodu (np. przypisy nr 708 na s. 179, nr 806 na s. 211 czy nr 1048 na s. 294).
- 5) Bardzo dużą zaletą pracy jest samodzielność Autorki przy prezentowaniu swoich poglądów, uwidoczniło się to szczególnie w *Zakończeniu*, a zwłaszcza w jednym z zasadniczych wniosków tam przedstawionych, z którego wynika, że „potrzebne jest [...] opracowanie krajowego kodeksu prawa do dobrej administracji w formie ustawy, na wzór unijnych regulacji (Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej” (s. 335) oraz, że „istotnym krokiem w kierunku unormowania standardu prawa do dobrej administracji w Polsce powinno być wskazanie, które instytucje zobowiązane są do przestrzegania unijnego

standardu do dobrej administracji, przy czym katalog ten nie może ograniczać się wyłącznie do instytucji wdrażających fundusze Unii Europejskiej” (s. 334).

- 6) Kwestie związane z wprowadzaniem w Polsce standardu prawa do dobrej administracji mogły być w rozprawie – moim zdaniem – w większym stopniu potraktowane jako element przeobrażeń polskiego systemu prawa administracyjnego, a w szczególności należało uwypuklić podjęcie tej tematyki w pracach nad projektem ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego i w prowadzonych z inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich badaniach nad realizacją obywatelskiego prawa do dobrej administracji przez organy samorządu terytorialnego.
- 7) Brakuje w pracy też szerszego nawiązania do koncepcji *European Governance*, określanej też jako *Good Governance*, czyli dobre rządzenie, która to koncepcja uwzględnia osiągnięcia teorii organizacji i zarządzania w funkcjonowaniu administracji publicznej i blisko jest związana, chociaż oczywiście nie tożsama, z kwestią legalnych standardów wykonywania przez administrację usług publicznych, a zwłaszcza standardem prawa do dobrej administracji. To zagadnienie oraz kwestia wskazana w punkcie 6 powinny stać się przedmiotem dyskusji podczas obrony rozprawy doktorskiej.
- 8) Tak, jak to już wskazałem, Autorka w sposób jednoznaczny i precyzyjny przedstawia swoje poglądy i szkoda, że na końcu każdego rozdziału nie umieściła podrozdziału podsumowującego rozważania zawarte w rozdziale.
- 9) Szkoda również, że rozdziały nie rozpoczynają się od podrozdziału będącego nie tylko wprowadzeniem, ale również nawiązaniem do treści poprzedniego rozdziału, co na pewno zwiększyłoby ciągłość prowadzonego wywodu.
- 10) Niedociągnięciem o charakterze technicznym jest odsyłanie do konkretnych artykułów ustawy za pomocą przypisów, przyjęte jest bowiem w literaturze prawniczej, że numery artykułów lub paragrafów podaje się w tekście głównym, a w przypisach jedynie dane dotyczące aktu normatywnego (zob. np. przypis nr 787 na s. 206 lub 826 na s. 216). Ponadto, w przypadku, gdy dany akt normatywny został wprowadzony do wykazu skrótów, to nie powinno się już jego pełnej nazwy wraz z innymi danymi używać w tekście (zob. np. ustawa z 15 VII 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich – s. 206).

8. Ocena źródeł wykorzystanych w rozprawie

Autorka w bardzo dobrym stopniu wykorzystwała literaturę dotyczącą polskiego prawa administracyjnego i konstytucyjnego oraz prawa unijnego (łącznie 411 pozycji).

Ponadto wykorzystane zostały źródła prawa i orzecznictwo.

9. Kwalifikacja rozprawy pod względem gałęzi prawa

Recenzowana rozprawa doktorska może być podstawą do uzyskania stopnia naukowego doktora w dziedzinie nauk prawnych w ramach dyscypliny naukowej prawo ze specjalnością prawo i postępowanie administracyjne.

10. Ocena końcowa rozprawy

Rozprawa doktorska napisana przez magister Wiolettę Hryniewicką-Filipkowską stanowi dojrzałe dzieło naukowe. Autorka zaprezentowała rzetelne podejście naukowe. Autorka wybrała interesujący, nie tylko z punktu widzenia teoretyczno-prawnego, ale również pod względem aktualnych potrzeb praktyki, przedmiot badań naukowych. Należy stwierdzić, że pod względem merytorycznym i formalnym Autorka w pełni zrealizowała postawiony cel naukowy.

Reasumując, pod względem merytorycznym i formalnym recenzowaną rozprawę oceniam bardzo wysoko.

11. Wniosek końcowy

Stwierdzam, że rozprawa doktorska przygotowana przez magister Wiolettę Hryniewicką-Filipkowską pt. *Prawo do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej. Teoria i praktyka* spełnia warunki określone w art. 13 ust. 1 ustawy z 14 III 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595 z późn. zm.). Recenzowana rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz świadczy o ogólnej wiedzy teoretycznej Doktorantki w zakresie nauk prawnych i dowodzi jej umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Oceniając pozytywnie recenzowaną rozprawę wnoszę do Wysokiej Rady Wydziału o kontynuację dalszego postępowania w sprawie nadania stopnia doktora nauk prawnych magister Wioletcie Hryniewickiej-Filipkowskiej.

