

Toruń 20 lipca 2019 r.

Dr hab. Henryk Nowicki  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Mikołaja Kopernika  
w Toruniu

Recenzja pracy doktorskiej Pani Agnieszki Rybak

**Petycja jako środek kontroli społecznej administracji publicznej.**

Przygotowanej pod kierownictwem naukowym prof. UWB dra hab. Andrzeja Panasiuka,  
Wydział Prawa,  
Uniwersytet w Białymstoku,  
Białystok 2019 r.

**Podstawa prawna:**

- ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.), w związku z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1669),
- rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodach doktorskich, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz. U. poz. 261),
- uchwała Rady Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku z dnia 14 czerwca 2019 r.

## 1. Tytuł rozprawy, wybór tematu i zakres rozprawy

Tytuł rozprawy został sformułowany w sposób poprawny i właściwie ujęty w treści pracy. Autorka wskazała w sposób precyzyjny na zakres prowadzonych badań naukowych, a rozważania są ściśle związane z przyjętym tematem badawczym oraz tokiem analizy tematu przedstawionego w tytule rozprawy. To precyzyjne ujęcie przedmiotu prowadzonych badań i treści rozprawy są dodatkowymi (obok merytorycznego) atrybutami dysertacji. W recenzowanej rozprawie Autorka przedstawiła jedno z kluczowych zagadnień związanych z kontrolą społeczną administracji publicznej jakim jest środek tej kontroli - petycja. Kontrola administracji jest jednym z istotnych zagadnień związanych z ustrojem administracji publicznej oraz jej funkcjonowaniem w demokratycznym państwie prawa. Szczególną rolę w takim ustroju odgrywa kontrola społeczna, której jednym z nowo uregulowanych zagadnień jest prawo występowania do administracji z petycją. Temat rozprawy został ujęty w sposób merytorycznie poprawny i następnie właściwie przedstawiony w całej jej treści. Wybór prowadzonych badań będących przedmiotem rozprawy należy uznać za bardzo trafny, szczególnie w kontekście wejścia w życie ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach (Dz.U. poz. 1195 ze zm.). Słusznie Autorka już we wstępie wskazuje nie tylko na tezę badawczą, lecz wskazuje na podejście „hybrydowe” do instrumentu petycji w którym to podejściu na uwagę zasługuje nie tylko istota petycji. Ważnymi jest również charakterystyka obowiązków ustawowych zapewnienia należytej ochrony prawnej tej instytucji.

W rozprawie przedstawiono wszystkie istotne dla prowadzonych rozważań zagadnienia poczynając od kontroli społecznej, istoty i cech tej kontroli oraz jej roli w systemie kontroli administracji publicznej. W dalszej części pracy Autorka dokonała poprawnego przedstawienia instrumentu petycji, poczynając od genezy tej instytucji oraz jej umiejscowienia w systemie prawa. Ważnymi rozważaniami są te dotyczące istoty tej instytucji, jej politycznego charakteru oraz roli i funkcji w systemie demokratycznego państwa prawa. Autorka jednoznacznie opowiada się, że prawo do petycji jest publicznym prawem podmiotowym. Kolejną częścią rozprawy jest przedstawienie ustawowych regulacji w zakresie instrumentu petycji poczynając od podmiotów uprawnionych do występowania z petycją na procedurze jej rozpatrywania kończąc. Interesującymi są rozważania wskazujące na ustawowe odmienności instytucji petycji w stosunku do skarg i wniosków. Dlatego też dalsza część dysertacji odnosi się do prawnych relacji (podobieństwa i różnice) instrumentu petycji w stosunku do instytucji skarg i wniosków. Jako ważną część rozprawy należy uznać

przedstawienia problematyki ochrony prawnej instrumentu petycji w polskim porządku prawnym, w tym, kontrolę sądową oraz udział Rzecznika Praw Obywatelskich w ochronie prawa do petycji. Kończącą częścią rozprawy są rozważania dotyczące petycji jako środka kontroli społecznej administracji publicznej w świetle uchwalenia ustawy z 2014 roku o petycjach. Autorka w oparciu o przeprowadzone badania zgłasza uwagi de lege ferenda, które miałyby służyć dalszej ochronie petycji w systemie kontroli społecznej. Wśród ciekawych uwag zgłoszonych w dysertacji należy uznać postulaty dotyczące przyszłego uregulowania prawa do petycji w polskim porządku prawnym.

Zakres przedstawionych rozważań prowadzonych przez Autorkę jest adekwatny do tytułu rozprawy i w sposób właściwy ujęto analizę wszystkich zagadnień, które służą właściwie przeprowadzonej analizie tematu badawczego.

## **2. Cel badawczy, hipoteza i metody badawcze**

Autorka już we wstępie do rozprawy wskazuje jej cel, którym jest „ukazanie znaczenia petycji jako konstytucyjnego środka kontroli społecznej administracji publicznej”. Przy czym dysertacja nie jest przedstawieniem (omówieniem) petycji, jest jej pogłębioną analizą poprzedzoną badaniami, w tym, komparatystycznymi. Celem prowadzonych badań było uzyskanie odpowiedzi na pytanie badawcze „czy obecnie obowiązujące rozwiązania prawne dotyczące prawa petycji są wystarczające i czy w konsekwencji powyższego pozwalają na jego realizację jako efektywnego, nie iluzorycznego środka kontroli społecznej”? Wobec przyjętej, w polskim systemie prawa, instytucji petycji Autorka wskazuje na szereg wątpliwości i rozbieżności interpretacyjnych zarówno w zakresie materialnoprawnym jak i proceduralnym regulujących tę instytucję. Dlatego też postawiono w rozprawie kolejne pytanie „czy obecnie obowiązujące rozwiązania prawne dają możliwość usystematyzowania istotnych cech petycji pozwalających odróżnić ją od innych zbliżonych instytucji prawnych, takich jak skarga czy wniosek”?

Problem badawczy wskazany przez Autorkę rozprawy został właściwie ujęty, przedstawiona hipoteza badawcza, sformułowane pytania oraz zastosowane metody badawcze należy uznać za poprawne. Również kolejność prowadzonych rozważań w rozprawie służy właściwemu przedstawieniu problemu badawczego. Cel badawczy wskazany w hipotezie przyjętej przez Autorkę należy zaliczyć do ważnych i to zarówno z teoretycznego jak i praktycznego punktu widzenia. Jak słusznie wskazano w rozprawie Autorka problematyka

petycji jest mało uwzględniana w literaturze przedmiotu z należytą mu uwagą. Zagadnienie objęte przedmiotem rozprawy w literaturze przedmiotu traktowane jest tylko przyczynkowo i to głównie jako swego rodzaju dodatek do skarg i wniosków.

Autorka formułując cel rozprawy wskazuje, że wyniki badań będą przedstawione z perspektywy teoretycznej, dogmatycznej oraz komparatystycznej. Natomiast przedstawiając zakres rozważań zawartych w poszczególnych rozdziałach wskazuje zastosowane metody badawcze dla poszczególnych badań. I tak do wykorzystanych metod należy zaliczyć: formalno-prawną, historyczno-prawną, dogmatyczno-prawną, prawno-porównawczą oraz empiryczną. Nie wnikając w katalog zastosowanych metod badawczych i ich nazewnictwa ważnym jest, czy zastosowane metody badawcze pozwoliły na stworzenie właściwego warsztatu badawczego i pozwoliły zrealizować projekt badaczy w sposób rzetelny. M mojej ocenie Autorka w rozprawie w sposób właściwy zdefiniowała projekt badawczy, zdefiniowała hipotezę oraz pytania pomocnicze, a w wyniku przeprowadzonych badań ów problem przedstawiła i udzieliła odpowiedzi na wcześniej stawiane pytania. Należy stwierdzić, że cele zakładane przez Autorkę zostały osiągnięte.

Rozprawa przedstawia szeroki zakres rozważań doktryny odnoszących się do analizowanego tematu, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie wszystkie istotne publikacje dla analizy tematu zostały wykorzystane. Przyjęte zadanie badawcze jest umiejscowione w prawie administracyjnym co skutkować powinno w szerszym zakresie dokonaniem przeglądu doktryny z tego obszaru badań.

### **3. Aspekt formalno-warsztatowy i konstrukcja rozprawy**

Konstrukcja pracy w sposób poprawny odpowiada jej tematowi i zakresowi prowadzonych rozważań. Recenzowana praca składa się ze wstępu oraz sześciu rozdziałów tzw. merytorycznych. Pierwszy rozdział ma charakter wprowadzający i dotyczy znaczenia kontroli społecznej i jej umiejscowienia oraz znaczenia w systemie kontroli administracji publicznej. W drugim rozdziale zawarto rozważania odnoszące się do ogólnej charakterystyki petycji oraz jej znaczenia jako środka kontroli społecznej administracji publicznej. Kolejny rozdział poświęcony jest ustawowym określeniom petycji jako instrumentu służącemu kontroli. W czwartym rozdziale przedstawiono relacje prawne instrumentu jakim jest petycja wobec instytucji skarg i wniosków. Piąty rozdział dotyczy problematyki ochrony prawnej instrumentu petycji. Ostatni rozdział zawiera rozważania odnoszące się do zmian

legislacyjnych dotyczących instrumentu petycji i ich wpływie na realizację prawa do petycji jako środka kontroli społecznej administracji publicznej.

W końcowej części rozprawy zatytułowanej „Wnioski końcowe” Autorka przedstawia wnioski końcowe będące w części ujednoczeniem wniosków zgłaszanych w poszczególnych rozdziałach.

Strona formalno-warsztatowa pracy nie budzi większych zastrzeżeń. W pracy wykorzystano poprawnie literaturę przedmiotu oraz orzecznictwo odnoszące się do analizowanego tematu. Wykorzystanie źródeł służyło nie tylko wywodom prowadzonym bezpośrednio w tekście pracy, część służyła wzbogaceniu rozważań zawartych w przypisach, których w całej pracy jest sześćset pięćdziesiąt osiem.

Mankamentem prowadzonych rozważań jest, wskazany w punkcie drugim, brak pełniejszego wykorzystania dorobku doktryny prawa administracyjnego w zakresie analizowanego tematu. Pewnym mankamentem pracy jest również brak staranności w opracowaniu wykazów końcowych rozprawy.

Prowadzone rozważania są przedstawione w sposób poprawny językowo i logiczny. Autorka przedstawia poglądy w sposób klarowny i przejrzysty. Prowadzone rozważania konsekwentnie służą przedstawieniu wskazanemu problemowi badawczemu i przedstawionej hipotezie pracy oraz celom badawczym.

Rozprawa stanowi poprawne i zwarte opracowanie tematu.

#### **4. Ocena merytoryczna i warsztat naukowy**

##### **1) Oryginalność rozwiązania problemu naukowego**

Autorka słusznie wskazuje na braki uregulowań w zakresie ochrony prawnej instytucji petycji, a właściwe często występujące braki reakcji właściwych organów administracji publicznej na skierowane do nich petycje. Petycję należy traktować jako instrument prawny służący ochronie praw obywatela, jeden ze środków z zakresy tzw. „miękkich” będących częścią właściwie rozumianej administracji świadczącej, którą należy ujmować jako dążącą do „niekolizyjnego” załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej. Przedstawiając oryginalne zagadnienie badawcze Autorka wskazała na znaczenie tej problematyki dla prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Dla którego to państwa istotnym będzie właściwe uregulowanie obywatelskich praw podmiotowych, a jakim jest,



między innymi, prawo do petycji. Określeniu zagadnienia badawczego Autorka w sposób poprawny przyjęła konstrukcję pracy oraz tok prowadzonych badań. Temat badawczy jest bardzo ważny z teoretycznego punktu widzenia, ważny jest również dla praktyki funkcjonowania administracji publicznej oraz prawa obywateli zgłaszania uwag w formie petycji. Oznacza to, że prowadzone badania dotyczą ważnego zagadnienia prawnego, którym to badaniom Autorka nadała w sposób właściwy poziom badań naukowych. Świadczy o tym również wskazywanie szczegółowych problemów naukowych związanych z analizowanym tematem badawczym. Na stawiane szczegółowe problemy badawcze oraz podstawowy cel dysertacji Autorka udziela właściwie uzasadnionych odpowiedzi. Dla prowadzonych rozważań wykorzystano literaturę naukową związaną z tematem badawczym. Za szczególnie ważne i ciekawe należy uznać rozważania Autorki na temat ochrony prawnej instrumentu petycji.

Podjęty temat w recenzowanej dysertacji należy uznać za oryginalny problem naukowy, który został przedstawiony w sposób właściwy dla badań naukowych.

## **2) Wykazanie się ogólną wiedzę teoretyczną w danej dyscyplinie naukowej oraz samodzielnością prowadzenia pracy naukowej**

W toku prowadzonych badań naukowych Autora wykazała się ogólną wiedzą teoretyczną z zakresu prawa. Szczególnie poszerzoną wiedzą teoretyczną wykazała się Autorka w zakresie prowadzonych rozważań dotyczących jednego ze szczegółowych zagadnień prawa dotyczących kontroli administracji publicznej, kontroli społecznej oraz prawa do petycji. Kontrola administracji publicznej jest problematyką nie tylko prawa administracyjnego, swe podstawy czerpie z prawa ustrojowego, jest również ważną częścią rozważań z zakresu teorii państwa i prawa. Dlatego też Autora w trakcie swych badań naukowych wykazała się rozległą wiedzą z zakresu historii prawa do petycji, wiedzą ze współczesnego prawa konstytucyjnego, prawa administracyjnego ustrojowego, materialnego oraz procedury administracyjnej wraz z sądową kontrolą administracji. Autorka w rozprawie wykazując się ogólną wiedzą teoretyczną, potrafiła tę wiedzę w sposób samodzielny wykorzystać do prowadzonych badań. Wyrazem samodzielności prowadzonych badań naukowych są formułowane wnioski artykułowane w poszczególnych częściach dysertacji. Prowadzonym badaniom oraz formułowanym wnioskom służy również odwoływanie się do praktyki stosowania prawa oraz badań komparatystycznych. Powyższe świadczy o samodzielnym podejściu do prowadzonych

badania. Zarówno temat rozprawy, wskazany problem badawczy, sformułowana hipoteza badawcza wraz z pytaniami uzupełniającymi potwierdza samodzielność prowadzonych badaniach naukowych. Samodzielność w zakresie prowadzonych badań potwierdzają również formułowane wnioski *de lege ferenda* oraz postulaty dotyczące pełnego uregulowania prawa podmiotowego obywatela jakim jest prawo kierowania petycji do organów państwowych.

### 5. Uwagi o charakterze szczegółowym

Uwagi poniżej zgłoszone są uwagami o charakterze pewnych postulatów skierowanych do Autorki, które proponuję rozważyć przy ewentualnej próbie wydania dysertacji w formie monografii. W moim przekonaniu wydanie niniejszej rozprawy jest bardzo potrzebne nie tylko ze względu na jej walory naukowe. Ważnym argumentem jest bardzo ograniczona liczba publikacji naukowych dotyczącej kontroli społecznej, w tym prawa do petycji.

Przystępując do recenzowania niniejszej rozprawy sam tytuł wzbudził moje pewne wątpliwości w zakresie użytej terminologii, Autorka petycję określa mianem „środka”, który to termin raczej należy odnosić do aktów (działań) służących dochodzeniu praw podmiotowych, czym bez wątpienia jest petycja. Natomiast przyjęty problem badawczy i treść rozprawy oraz formułowane wnioski moim zdaniem raczej należałoby odnieść do petycji jako instytucji prawnej, będącej zespołem norm regulujących określony stosunek społeczny (prawny) związany z wystąpieniem skierowanym, w badanym przypadku, do administracji publicznej. W swej rozprawie Autorka nie ograniczyła się przecież tylko do działania związanego ze złożeniem petycji, a zajęła się w sposób zresztą bardzo ciekawy badawczo problematyką postępowania w związku ze złożoną petycją oraz prawnym zabezpieczeniem składającego petycję, w tym ochronę sądową praw podmiotowych składającego.

Zgodnie z dyspozycją art. 13 pkt 6 (ustawy o stopniach ..) *rozprawa doktorska powinna być opatrzona streszczeniem w języku angielskim*, czego w recenzowanej rozprawie brakuje (przynajmniej w egzemplarzu przekazanym do recenzji).

Gdyby Autorka rozważała publikację rozprawy (do czego zachęcam) w formie monografii należy dołożyć większej staranności w sferze redakcyjnej tekstu rozprawy oraz wykazów bibliografii. Proponuję również uważniejsze przeczytanie tekstu w celu uniknięcia literówek oraz podobnych błędów (np. na str. 60 pisząc o „konstytucji marcowej z 1971 roku”). Należy również spis treści dostosować do zawartości pracy. Rozdziały moim zdaniem powinny rozpoczynać się od nowych stron. Należy z większą starannością zmodyfikować tekst

rozprawy np. na str. 35 Autorka pisze „kontrola społeczna jest sprawowana również przez media” co jest prawdą, z tym jednak, że uwaga ta znajduje się po kilku stronach rozważań na temat kontroli społecznej sprawowanej przez media. Nieproporcjonalnym jest część rozprawy określona jako 1.2.2. w rozdziale I, w której miały znaleźć się rozważania na temat miejsca i znaczenia kontroli społecznej w systemie kontroli administracji publicznej. Natomiast ta część dotyczy głównie działań kontrolnych NIK, szkoda że nie wydobyto z tych działań kontrolnych tych, które mają bezpośredni związek z kontrolą społeczną i ew. nie zestawiono tych informacji z odpowiednimi działaniami np. Rzecznika Praw Obywatelskich.

W prowadzonych rozważaniach (w przypadku przygotowania rozprawy do publikacji) proponuję również odnieść się szerzej do bogatej literatury przedmiotu licznych autorów zajmujących się teorią prawa administracyjnego, a którzy w wielu publikacjach odnoszą się do problematyki kontroli administracji publicznej.

## **6. Konkluzja**

Recenzowana praca Pani Agnieszki Rybak zawiera w swej treści oryginalne rozwiązanie problemu naukowego jakim jest petycja jako środek kontroli społecznej administracji publicznej. Autorka w treści recenzowanej dysertacji i prowadzonych rozważaniach wykazała się ogólną wiedzą teoretyczną w dyscyplinie naukowej prawo. Treść rozprawy, poczynając od wskazania tematu badawczego, hipotezy i pytań szczegółowych oraz prowadzona analiza podstawowych problemów prawnych związanych z tematem rozprawy, a na wnioskach kończąc, wskazuje na umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Koncepcja rozprawy jest jasna, przemyślana, pozbawiona zbędnych rozważań „ubocznych” i stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Recenzowana rozprawa w mojej ocenie spełnia w pełni wymogi stawiane rozprawom doktorskim, które zostały określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach i tytule naukowym i tytule w zakresie sztuki. Rozprawa może stanowić podstawę dopuszczenia Pani Agnieszki Rybak do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

*Henryk Nowicki*