



UNIwersytet
Warszawski

WYDZIAŁ PRAWA
I ADMINISTRACJI



Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego
Prof. dr hab. Marek Wierzbowski

Warszawa, 4 stycznia 2021 r.

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr Agnieszki Rybak

pt. Petycja jako środek kontroli społecznej administracji publicznej

Recenzowana rozprawa dotyczy tematu niedostatecznie opracowanego w literaturze, szczególnie po istotnej zmianie przepisów dokonanej w 2014 r., kiedy to wydano ustawę o petycjach. Jednocześnie ta ustawa pociągnęła za sobą wzrost znaczenia petycji i szersze wykorzystywanie tej instytucji przez obywateli. W tej sytuacji należy uznać temat rozprawy za dobrze dobrany, Autorka podejmuje się w nim rozpracowania zagadnienia istotnego – mianowicie traktuje petycję jako środek kontroli społecznej. Jest to więc nowe ujęcie, jakie, o ile się orientuję nie było podejmowane, ani względem petycji, ani też skarg czy wniosków.

Choć przepisy o petycjach mają zastosowanie przed wszystkimi organami władzy publicznej, a także organami organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej, jest to pewne zawężenie tematu w stosunku do ustawy, zawarte już w samym tytule pracy. Autorka sięga jednak szerzej, przedstawiając obszerne statystyki dotyczące napływu petycji i podobnych pism do Sejmu i Senatu z obszaru stosowania petycji. Nie oceniam takiego założenia badawczego zawężającego pole badań. Petycje kierowane do organów władzy publicznej nie będących organami administracji, choć regulowane tymi samymi przepisami, natrafiają jednak na inne otoczenie prawne (choć w ograniczonym zakresie będzie miał

tam zastosowanie kpa, co musi nieść pewne problemy interpretacyjne) i to uzasadnia takie zawężenie. Polskie prawo coraz częściej posługuje się szerokim pojęciem władzy publicznej czy organów władzy publicznej, do czego chyba jeszcze nie nawykliśmy. Sama Konstytucja przeszło 30 razy mówi o władzy publicznej.

Konstrukcja pracy jest typowa dla wielu prac doktorskich. Autorka stara się ująć temat wszechstronnie i pisząc o petycji jako środka kontroli społecznej zaczyna od wyjaśnienia i opisu dwóch głównych pojęć: „kontroli społecznej” (rozdział pierwszy), a potem „petycji” (kolejny rozdział). W tej części interesujące są nawiązania historyczne – jak wiadomo prawo petycji, czyli zwracania się do władcy ma bardzo starą tradycję. Z pracy dowiedziałem się o petycjach w cesarstwie chińskim, starożytnym Egipcie i starożytnej Hiszpanii oraz długoletniej tradycji także w Kambodży, Uzbekistanie, Jemenie i Kongu (bez wskazania, które Kongo Autorka ma na myśli). Bardzo to interesujące, szkoda, że Autorka nie wskazuje źródeł swojej wiedzy. Z przypisów zawartych na str. 93 można przypuszczać, że Autorka bazuje na pracach E. Wójcickiej. Ten obszerny wywód historyczny pokazuje głęboką tradycję petycji w różnych krajach i ustrojach.

Dalej Autorka przechodzi do zmian legislacyjnych jakie zaistniały w Polsce. Zasadnie wskazuje na nieudolne regulacje, jakie były zawarte w art. 221 kpa, co zakończyło się uchwaleniem ustawy o petycjach w 2014 r. Niewątpliwie rolę petycji pełniły skargi i wnioski w wersji importowanej z ZSRR.

Następnie Autorka wykazuje, że petycja jest publicznym prawem podmiotowym – co skłania ją do analizy samego pojęcia publicznych praw podmiotowych i przedstawienia definicji z literatury polskiej. Kolejne fragmenty rozprawy mówią o petycji jako filarze społeczeństwa obywatelskiego. Tu pojawia się kilka kwestii o zabarwieniu politycznym – jakie społeczeństwo jest społeczeństwem obywatelskim i wreszcie teza, że silne państwo powinno słuchać swoich obywateli i takie w którym obok władzy istnieje społeczeństwo obywatelskie. Trudno nie zgodzić się z tymi tezami.

Kolejny rozdział III poświęcony jest „ustawowej deskrypcji instrumentu petycji”. Jest to interesujący rozdział, gdzie pojawiają się schematy o systemie rozpatrywania petycji w Sejmie i Senacie, a potem Autorka zajmuje się procedurą rozpatrywania petycji.

Rozdział czwarty omawia relacje między petycją a skargą i wnioskami - mimo wprowadzenia petycji regulacje mające swe źródło w początkach „demokracji ludowej” pozostały w kpa. Słusznie Autorka wskazuje na odrębność petycji od skarg i wniosków, choć szczerze to samo pismo w wielu przypadkach, w zależności od nadanego mu tytułu może być zakwalifikowane jako petycja lub skarga albo wniosek.

Tamże, na str. 128 Autorka przypisuje mnie pogląd A. Wiktorowskiej, zawarty co prawda w podręczniku pod moją redakcją, dotyczący nadrzędności petycji i obejmowania przez petycję również skarg i wniosków. Poglądu tego nie podzielam. Przywołany podręcznik został zastąpiony innym, który miał już dwa wydania. O ile praca będzie publikowana sugeruję Doktorantce wskazanie autorki tej tezy, szczególnie, że petycja w zestawieniu ze skargą i wnioskiem jest instytucją znacznie młodszą w powojennym prawodawstwie polskim. Moja prośba pozwoli Autorce łatwiej wyjść z dylematu co do znaczenia instrumentu petycji zwanego na str. 130.

Natomiast podzielam poglądy Autorki recenzowanej rozprawy o trudnej do uchwycenia możliwej szerokości postulatów jakie mogą znaleźć się w petycji. Autorka ładnie to ujmuje w rozdziale IV tytułując jego fragment: „Iluzoryczna granica między skargą, wnioskiem i petycją ujęta z perspektywy ich ustawowego zakresu przedmiotowego”. Nic dodać, nic ująć.

Rozdział piąty nosi tytuł „Problematyka ochrony prawnej instrumentu petycji”. Autorka zajmuje się tu problemem bezczynności organu administracji w procedurze rozpatrywania petycji. Autorka szuka tu drogi sądowej – bazując na konstytucyjnym prawie do sądu. Powołuje się tu na orzecznictwo Trybunału

Konstytucyjnego. Dalej analizuje dopuszczalność stosowania instytucji ponaglenia, w przypadku zaniedbania obowiązków związanych z rozpatrzeniem petycji. Jej rozważania co do ponaglenia kończy wniosek o nowelizację kpa, aby ponaglenie mogło mieć zastosowanie wobec petycji. Podobny wniosek de lege ferenda Autorka formułuje co do poszerzenia jurysdykcji sądownoadministracyjnej wobec instrumentu petycji.

Autorka stwierdza, zasadnie, że instrumentami prawnymi dającymi ochronę prawa petycji, jednak w ściśle określonym zakresie, są skarga do Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Skarga Konstytucyjna.

Ostatni rozdział nosi tytuł „Wpływ zmian legislacyjnych na realizację prawa petycji jako środka kontroli społecznej administracji publicznej”, gdzie Autorka zajmuje się praktyką w zakresie treści składanych petycji i ich rozpatrywania. Tu znowu sięga poza administrację publiczną, do danych publikowanych przez Kancelarie Sejmu i Senatu i koncentruje się na petycjach wpływających do organów władzy publicznej posiadających inicjatywę ustawodawczą. Wykracza więc Autorka poza zakres tytułu i dokonanego tam zawężenia problematyki pracy. Wskazuje na niezwykle skromne efekty takich petycji w zakresie tworzenia projektów ustaw. Analizuje także dane, własnoręcznie zebrane dotyczące liczby petycji złożonych w miastach wojewódzkich.

Pracę kończą wnioski, gdzie Autorka ponawia postulaty rozszerzenia jurysdykcji sądów administracyjnych. Docenia działania RPO, krytycznie wypowiada się o orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Krytycznie też ocenia odesłanie do kpa w ustawie o petycjach. Wskazuje, moim zdaniem w pełni zasadnie, że rodzi to istotne problemy związane z brakiem przejrzystości w zakresie stosowania obu procedur.

Ocena,

na czym polega, w rozprawie, oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, w rozumieniu art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki

W recenzowanej rozprawie doktorantka dokonuje kilku oryginalnych rozwiązań problemów naukowych. Są to:

Analiza petycji jako środka kontroli społecznej. Niewątpliwie Autorka jako pierwsza lub jedna z pierwszych podejmuje badania nad petycją jako środkiem kontroli społecznej. Jest to bardzo istotne z punktu widzenia funkcjonowania państwa i wykorzystania petycji dla kontroli społecznej.

Drugim takim problemem naukowym jest identyfikacja zagrożeń jakie niesie obecna regulacja kwestii rozpatrywania petycji, gdzie wymaga się publikacji petycji na stronie danego organu administracji. Pojawiają się nadużycia związane ze stosowaniem instrumentu petycji niezgodnie z jej celem. Autorka pisze „Sprawia to bardzo realne zagrożenie w zakresie upubliczniania chronionych prawem informacji, stanowiących choćby tajemnice przedsiębiorstw, czy dane naruszające interes prywatny osób postronnych, a także propagowania idei, które są prawnie zabronione. Dane te mogą dotyczyć także tajemnic państwowych czy informacji niejawnych”(s. 121). Szkoda jaka może zostać wyrządzona poprzez publikację niesprawdzonych informacji w petycji może być olbrzymia, autor petycji będzie się chował przed odpowiedzialnością za swoje konstytucyjne prawo, a organ za ustawowy obowiązek publikacji. W pełni popieram zasadny wniosek Autorki o nowelizację ustawy w tym zakresie i ograniczenie publikowanych danych. Tu podobnie jak poprzednio Autorka identyfikuje rzeczywisty problem naukowy i wskazuje sposób jego efektywnego rozwiązania.

Kolejny problem naukowy to relacje między uregulowaniem petycji, skarg i wniosków obok siebie występujących w przepisach i wzajemnie na siebie

zachodzących. Ten problem naukowy znajduje rozwiązanie w rozdziale czwartym. Podzielim poglądy Autorki recenzowanej rozprawy o trudnej do uchwycenia możliwej szerokości postulatów jakie mogą znaleźć się w petycji. Autorka to ujmuje już tytule fragmentu rozdziału IV : "Iluzoryczna granica między skargą, wnioskiem i petycją ujęta z perspektywy ich ustawowego zakresu przedmiotowego". W tekście rozwiązuje problem nakładających się na siebie obszarów, gdzie zastosowanie powinna znaleźć skarga, a gdzie petycja, choć w praktyce niejednokrotnie decyduje nazwa nadana pismu przez składającego.

Inny istotny problem naukowy związany z petycjami do możliwe środki prawne jakie przysługują składającemu w razie bezczynności organu do którego złożono petycję. Autorka wskazuje możliwość wykorzystania tu skargi konstytucyjnej i skargi do RPO. Jako rozwiązanie problemu Autorka proponuje wprowadzenie tu kontroli sądowej, co jest wnioskiem zasadnym, jako rozwiązanie wspomnianego problemu naukowego.

Wskazane problemy naukowe są istotne dla wszystkich prawników , co zachęca do lektury pracy. Recenzja nie służy przedstawianiu in extenso problemów i ich rozwiązań zawartych w recenzowanej rozprawie. Wyrażam nadzieję , że praca zostanie opublikowana drukiem, co zwiększy dostępność do niej.

Konkludując rozprawa mgr Rybak stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, w rozumieniu art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki .

Recenzowana rozprawa spełnia wymagania stawiane rozprawom doktorskim. Zdecydowana większość tez jest zasadna, co podkreślam w treści recenzji.

Opowiadam się za dopuszczeniem p. Agnieszki Rybak do dalszych stadiów postępowania w przewodzie doktorskim oraz wnioskuję o wyróżnienie rozprawy.

