

Gdańsk, 7 maja 2016 r.

Prof. zw. dr hab. Zdzisław Brodecki

## **R E C E N Z J A**

**rozprawy doktorskiej Pani mgr Wioletty Hryniewickiej-Filipkowskiej  
pt. „Prawo do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania  
funduszy Unii Europejskiej. Teoria i praktyka”,  
przygotowanej pod kierunkiem naukowym dr hab. Macieja Perkowskiego,  
Prof. UwB i promotora pomocniczego dr Andrzeja Igora Jackiewicza**

### I. Wybór tematu

Prawa podstawowe są przedmiotem zainteresowania filozofii prawa oraz bogatego orzecznictwa sądów krajowych i europejskich (ETPC i TSUE). Znajdują się one w obszarze ogólnej refleksji nad normatywną strukturą, funkcją i treścią praw jednostki. Tej refleksji sprzyjają opracowania dotyczące perspektywy empirycznej. Recenzowana rozprawa łączy teorię z praktyką, zbliżając się do modelu rozumowania anglosaskiej jurysprudencji. Dzięki takiemu ujęciu Autorka dostrzega problem formalizmu prawniczego, który utrudnia właściwe wdrażanie funduszy Unii Europejskiej w państwach członkowskich. Jest to niezwykle cenne, bowiem urzędniczy formalizm na szczeblu unijnym i krajowym utrudnia realizację prawa do dobrej administracji w europejskiej przestrzeni prawnej, a tym samym podważa sens „integracji poprzez prawo”.

Wybrany temat rozprawy umożliwia spojrzenie przez pryzmat funduszy na funkcjonowanie „Europy urzędników”. Ocena postępowania współczesnych

„pretorów” w sprawie tak istotnej jak podział „pieniędzy” wnosi istotny wkład do rozważań na temat modelu unijnej biurokracji i jego efektywności. Z tego względu wybór tematu należy uznać za trafny.

## II. Cel, zakres i konstrukcja rozprawy

Głównym celem rozprawy jest analiza standardu prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej. Autorka stara się w oparciu o tę analizę dokonać oceny skutków regulacji unijnej i krajowej i sposobów korzystania z funduszy, z uwzględnieniem prawa ustrojowego (instytucjonalnego), prawa materialnego (przyznawania i wykorzystywania środków w oparciu o określone kryteria) i prawa procesowego (na etapie aplikowania o fundusze, etapie procedury odwoławczej od negatywnych ocen projektów, etapie realizacji projektów i na etapie postprojektowym).

Problematyka prawa ustrojowego dominuje w części I rozprawy o tytule „Prawo do dobrej administracji w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej *sensu largo*”. Odnosi się to zwłaszcza do punktu 1 („Prawo do dobrej administracji – założenia i praktyka”) i punktu 2 („Pojęcie systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej *sensu largo*”). Natomiast w punkcie 3 („Instytucje polskie a unijne prawo do dobrej administracji”) analiza skupia się zarówno na sferze prawa ustrojowego, jak i na sferze prawa materialnego. Część II rozprawy („Funkcjonowanie prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej”) w większym stopniu uwzględnia standardy proceduralne.

Konstrukcja rozprawy nie budzi wątpliwości, gdyż – zgodnie z podtytułem – część pierwsza przedstawia teorię, a część druga – praktykę. Dzięki rozważaniom z teorii biurokracji w systemie rządzenia wielopoziomowego (krajowego i unijnego) praca wnosi wkład do badań problemu optymalnej kontroli biurokratów zmuszanych do zachowań innowacyjnych i przedsiębiorczych w ramach „*public entrepreneurship*”. Wnioski wypływające z przemysłów związanych z polityką regulacji byłyby

powierzchowne, gdyby nie zostały oparte o empiryczne badania standardu prawa do dobrej administracji. Przyjętą konstrukcję należy zatem ocenić bardzo pozytywnie. Przed oddaniem pracy do druku warto się jednak zastanowić, czy nie dokonać rekonstrukcji podziału według ujęcia typowego dla współczesnej komparatystyki prawniczej, w której istotną rolę odgrywa analiza struktury systemów prawnych (*comparative nomoscopy*), treści stosunków prawnych (*comparative nomothesis*) i rozwoju prawa (*comparative nomogenetics*). Przyjęcie tej propozycji pozwoli wyeksponować cechy charakterystyczne dla wielopoziomowego systemu rządzenia, treści stosunków prawnych związanych z prawem jednostki do dobrej administracji w systemie wdrażania unijnych funduszy w oparciu o określone kryteria i rozwoju prawa w oparciu o wyniki badań empirycznych.

### III. Metodologia badań

W rozprawie zastosowano kilka metod badawczych, koncentrując się na metodzie historycznej (która posłużyła zaprezentowaniu chronologicznego kształtowania się prawa do dobrej administracji oraz faktów towarzyszących zaistniałym przemianom w przestrzeni czasowej), prawno-dogmatycznej (która posłużyła identyfikacji i wykładni przepisów prawa Unii Europejskiej i prawa krajowego regulujących standard prawa do dobrej administracji) i socjologicznej (która posłużyła do weryfikacji praktycznej realizacji standardu prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej).

Rozważaniom poświęconym genezie prawa do dobrej administracji zazwyczaj towarzyszą refleksje ogólne nad prawem integracji. Autorka stara się uwypuklić rolę, jaką w procesie rozwoju tego prawa odegrało orzecznictwo (które było i wciąż jest fundamentem prawa obowiązującego w europejskiej przestrzeni prawnej) i tzw. miękkie prawo (będące w istocie praktyką prawa kształtowaną przez kompetentne organy w określonej procedurze).

W polskiej nauce prawa i praktyce prawniczej przywiązuje się dużą wagę do myślenia analitycznego, ściśle powiązanego z tekstem prawnym – jego identyfikacją i wykładnią. Tekst rozprawy potwierdza, że badania analitycznoprawne można pogodzić zarówno z rygorystycznie pozytywistyczną tezą o dominacji prawa stanowionego – autoryzowanego przez Unię Europejską bądź przez państwo, jak i z tezami jusnaturalizmu – dominującymi w orzecznictwie. Autorka przyjęła postawę badawczą bliską tzw. filozofii języka potocznego, skupiając się na opisie konwencji językowych zastanych w praktyce prawniczej. Ponieważ nie jest to studium z teorii i filozofii prawa, przeto trudno wymagać od niej, aby starała się wydobyć z języka prawnego i prawniczego jego „głęboką strukturę”, na co dzień niewidoczną dla użytkowników języka. Podejście deskrypcjonistyczne jest w tym przypadku uzasadnione z uwagi na charakter podjętej problematyki badawczej.

W pracy poświęconej wdrażaniu unijnych funduszy nie mogło zabraknąć analiz typowych dla socjologii analitycznej i empirycznej. Badania empiryczne mają bowiem istotne znaczenie dla dogmatyki prawniczej – Autorka skoncentrowała swoje badania wokół funkcjonowania określonych instytucji prawnych i poszczególnych norm, a jednocześnie wniosła swój wkład do badań nad świadomością prawną. Jej krytyczna ocena administracji i sądownictwa zasługuje na pochwałę.

Przed oddaniem pracy do druku warto zastanowić się nad wykorzystaniem metodologii nauk ekonomicznych. Zastosowanie metod badawczych typowych dla teorii wyboru publicznego z pewnością wzbogaciłoby książkę o ekonomię polityczną, która dzisiaj dominuje nie tylko w nauce o dokonywaniu wyboru (*science of choice*), lecz również w nauce o kontrakcie (*science of contract*). W świetle tej teorii ważne są takie elementy, jak: indywidualizm metodologiczny, zasada maksymalizacji lub optymalizacji, koncepcja optimum społecznego, czy też koncepcja równowagi systemu.

#### IV. Treść rozprawy

W rozważaniach poświęconych genezie prawa do dobrej administracji Doktorantka ukazała spacer idei: począwszy od wybranych dzieł Konfucjusza, Platona, Cyserona, św. Augustyna, św. Tomasza z Akwinu, poprzez dzieła Erazma z Rotterdamu, Thomasa Moore'a, Frycza Modrzejewskiego, Rousseau, Maxa Webera, aż po prace powojennych polskich autorów z nauki prawa administracyjnego. O ile prezentacja myśli filozoficznej, politycznej czy socjologicznej pod jednym szyldem nie budzi zastrzeżeń, to można krytycznie ocenić „wypowiadanie się w tym samym tonie” na temat prac Starościaka, Zimmermanna czy Jędrośki. Połączenie rozważań z teorii i filozofii prawa z poglądami na temat dogmatyki prawa administracyjnego w tej samej części rozprawy nie jest wskazane, albowiem między nimi nie ma pomostu myślowego.

Ogólne refleksje nad ideą państwa prawnego (*Rechtsstaat*) czy też rządów prawa (*rule of law*) powinny być przedstawione w kolejnym punkcie. W tym temacie Doktorantka wskazuje na dorobek orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strassburgu (związany z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, uchwalonej pod auspicjami Rady Europy) i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które przyczynia się do tworzenia ogólnych zasad prawa UE (czerpiących swe źródło z EKPC oraz z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państw Członkowskim). Słuszne jest spostrzeżenie, że orzecznictwo europejskich trybunałów wywarło bezpośredni i dominujący wpływ na kształtowanie się polityki prawa w łonie Rady Europy (ujętej w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego z 1985 roku i w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji z 2007 roku) oraz Unii Europejskiej (ujętej we Wspólnotowej Karcie Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników z 1989 roku, w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej z 1999 roku, w Białej Księdze w sprawie reformy administracji z 2000 roku i wreszcie w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 2000 roku, która została uchwalona podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei, a z czasem połączona z unijnymi traktatami). W tych rozważaniach poświęconych genezie prawa

do dobrej administracji można dostrzec proces konkretyzacji wielkich idei w postaci narodzin określonych zasad.

Punktem wyjścia dla analizy pojęcia prawa do dobrej administracji jest art. 41 KPP UE, który – jak twierdzi Doktorantka – charakteryzuje się złożoną konstrukcją. Każdy z punktów tego postanowienia zawiera inną treść, ustaloną w zgodzie z dotychczasowym orzecznictwem europejskich trybunałów. Rdzeń tego pojęcia tworzy „prawo do bezstronnego i rzetelnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie”, które uzupełniają takie prawa, jak: prawo do bycia wysłuchanym, prawo dostępu do akt sprawy, obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji, prawo do naprawienia szkody wyrządzonej przez instytucje UE lub ich funkcjonariuszy oraz prawo do komunikowania się z instytucjami UE w którymkolwiek z języków traktatów. Analiza wymienionych desygnatów pojęcia prawa do dobrej administracji została przeprowadzona w oparciu o bogaty materiał źródłowy w postaci wielu precedensowych orzeczeń i bogatą literaturę przedmiotu. Doktorantka dokonała właściwej selekcji materiału i na tym tle zaprezentowała własne stanowisko. Podziela ona pogląd, że prawo do dobrej administracji jest publicznym prawem podmiotowym, będącym zestawem konkretnych uprawnień jednostki, którym można przyporządkować odpowiednie obowiązki i zachowania po stronie określonego organu administracyjnego. Proponuję, by podczas przygotowywania rozprawy do druku zwrócić uwagę na „ideowe” różnice między konstrukcją „rights” (prawem do „czegoś”, co odzwierciedla ideę humanitaryzmu w sensie ustrojowym, materialnym i procesowym) a konstrukcją „duties” (obowiązkiem organu tworzącego i stosującego prawo, który odzwierciedla ideę efektywności w rozumieniu racjonalnego prawodawcy i sprawnego rządu bądź ideę sprawiedliwości w rozumieniu wymiaru sprawiedliwości). Te różnice są najbardziej widoczne w języku procesowym, w którym uprawnienia jednostek są przejawem „godności proceduralnej”, obowiązki prawodawcy i rządu refleksem „racjonalności proceduralnej”, a obowiązki sądu odzwierciedlają ideę „sprawiedliwości proceduralnej”.

Podczas analizy treści i zakresu obowiązywania prawa do dobrej administracji uwaga skupia się na wykładni art. 41 KPP UE w związku z innymi postanowieniami Karty (art. 42, art. 43, art. 44, art. 47) i tymi zasadami zawartymi w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej, które kształtują relacje pomiędzy urzędem a obywatelem (jak: zasada praworządności, zakaz dyskryminacji, zasada proporcjonalności, zakaz nadużywania uprawnień, zasada uprawnionych oczekiwań, zasada uczciwości i uprzejmości, zasada pouczenia o możliwości odwołania, zasada ochrony danych). W tej części pracy doktorantka wykazała umiejętność dostrzegania wielu aspektów prawa do dobrej administracji i łączenia ich w określoną całość. Sposób w jaki to uczyniła świadczy o inteligencji i erudycji.

Nie można mieć też zastrzeżeń do wniosków wyciągniętych z oceny praktycznego wymiaru prawa do dobrej administracji. Z analizy danych zgromadzonych przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich podczas rozpatrywania skarg w określonej procedurze wynika, że Europejczycy nie do końca są świadomi istnienia Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz osiągnięć europejskiego Ombudsmana. Konkluzje zawarte w tej części rozważań mogłyby zostać wzbogacone o udzielenie odpowiedzi na pytanie o to, dlaczego tak się dzieje. Przyczyny tego stanu tkwią w kulturze prawnej kontynentalnej Europy, która – wbrew powszechnemu mniemaniu – została ukształtowana w większym stopniu przez prawo bizantyjskie niż prawo rzymskie. Jest to widoczne w spojrzeniu na źródła prawa (i ich moc wiążącą) i przede wszystkim na administrację, której bizantyjski styl jest dostrzegalny przez „przeciętnego” człowieka.

W rozdziale 2 części I (o pojęciu systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej *sensu largo*) uwaga skupia się na zasadach, które scalają instytucje szczebla unijnego z instytucjami szczebla krajowego w ramach unijnego standardu dobrej administracji. Doktorantka najpierw dokonała przeglądu systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej (głównych elementów struktury instytucjonalnej, instytucji wspierających Radę, Komisję, Parlament i Trybunał Sprawiedliwości oraz inne instytucje), po czym przedstawiła zasady systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej

(według różnych podziałów proponowanych w doktrynie), by następnie wyeksponować szczególne znaczenie zasady subsydiarności dla systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Jest to zrozumiałe, albowiem zasada subsydiarności wyznacza granice działania Unii i określa podział kompetencji między unijnymi instytucjami a państwami członkowskimi oraz ich samorządami terytorialnymi. Z tą zasadą ściśle wiąże się zasada proporcjonalności – odnosząca się nie tylko do tzw. kompetencji dzielonych (obok zasady subsydiarności), ale i do kompetencji wyłącznych Unii Europejskiej. Połączenie subsydiarności z proporcjonalnością gwarantuje efektywność „nowemu” modelowi sprawowania władzy w europejskiej przestrzeni prawnej. Dopiero po uwzględnieniu tych dwóch zasad wskazane jest przystąpienie do „rekonstrukcji” unijnego systemu instytucjonalnego z władzami krajowymi w głównej roli. To, że Doktorantka postrzega organy krajowe jako część systemu instytucjonalnego UE, a nie jako wyjątek zasługuje na aprobatę bez zastrzeżeń i to nie tylko w obszarze wdrażania unijnych funduszy.

Część teoretyczną rozprawy wieńczą rozważania na temat polskich instytucji jako tych, które są odpowiedzialne za zabezpieczenie prawa do dobrej administracji. W ocenie stopnia wywiązywania się z tego obowiązku Doktorantka posługuje się trzema kryteriami, zaliczając do nich: kryterium polityk UE wdrażanych przez daną instytucję (m.in. polityki spójności, wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybołówstwa), kryterium zadań związanych z wdrażaniem unijnych funduszy (na poziomie koordynacji, zarządzania i wdrażania) i kryterium kontaktu z klientem (bezpośredniego i pośredniego). Na podstawie tych kryteriów stara się dojść do prawdy naukowej.

Wśród instytucji odpowiedzialnych za stworzenie gwarancji dla urzeczywistnienia prawa do dobrej administracji znajdują się instytucje koordynujące wdrażanie polityk opartych na unijnych funduszach (Rada Ministrów jako organ koordynujący politykę spójności w ramach krajowej polityki regionalnej, wspólnej polityki rolnej oraz wspólnej polityki rybołówstwa) oraz instytucje realizujące zadania związane z



wdrażaniem unijnych funduszy (nie tylko minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego i podległe jemu departamenty oraz Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej i 16 urzędów kontroli skarbowej, lecz także inne instytucje, które mają bezpośredni kontakt z klientem: regionalne programy operacyjne – RPO, punkty informacyjne funduszy europejskich – PIFE i regionalne ośrodki Europejskiego Funduszu Społecznego – ROEFS). Doktorantka dokonała „detailed” analizy funkcjonowania tych instytucji, co może budzić zachwyt lub sprzeciw – w zależności od przyzwyczajień lub preferencji podczas oceny dokonywanej w skali mikro, mezo lub makro.

Do wyobraźni teoretyków o wiele bardziej przemawiają wypowiedzi zmierzające do identyfikacji gwarancji przestrzegania prawa do dobrej administracji. Doktorantka rozpoczyna swoją analizę od komentarza postanowień Konstytucji RP – do art. 2 (zasady demokratycznego państwa prawnego) i art. 7 (zasady praworządności). Jej rozważania oparte o znajomość doktryny i orzecznictwa potwierdzają, że Autorka dysertacji doskonale opanowała sztukę prawniczego rozumowania. Przedmiotem rozmyślań są również inne, bardziej szczegółowe postanowienia Konstytucji RP, z którymi korespondują przepisy ustawowe. W rozprawie znajdują się uwagi dotyczące art. 77 Konstytucji (obowiązku ponoszenia cywilnej odpowiedzialności przez władze publiczne za wyrządzone przez nie szkody powstałe wskutek ich niezgodnego z prawem działania) i jego związku z art. 161 k.p.a. (o odpowiedzialności z tytułu uchylenia lub zmiany decyzji), czy też art. 61 Konstytucji (społecznej kontroli poczynąń władzy publicznej) w związku z art. 3 ustawy z 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (szczegółowo regulujący owe prawo). Te i inne przykłady ilustrujące stosowanie Konstytucji RP w związku z przepisami ustawowymi wzbogacają rozważania poświęcone ustrojowym i materialnym gwarancjom realizacji prawa do dobrej administracji.

Za wkład do nauki można tu uznać zawartą w pracy analizę gwarancji proceduralnych, które stoją na straży prawa do dobrej administracji. Godność proceduralną realizuje przede wszystkim prawo do sądu, wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP od strony

obowiązku organów państwa, a nie praw podmiotowych gwarantujących rozstrzygnięcie sporów prawnych w sposób niezależny, bezstronny, niezawisły oraz z zachowaniem rozsądnego terminu. Doktorantka podkreśla, że te prawa nie mogą być ograniczone na mocy zwykłej ustawy (co wynika wprost z art. 77 ust. 2 Konstytucji) i są prawami generalnymi (gwarantowanymi w art. 175 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych), zwracając szczególną uwagę na działalność sądów administracyjnych (które zgodnie z art. 184 Konstytucji sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i tym samym rozstrzygają sprawy związane z pozyskiwaniem dotacji z funduszy UE). Wnikliwą analizę skarg rozpatrywanych przez sądy administracyjne wzbogacają uwagi poświęcone prawu wniesienia skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich i skardze do Trybunału Konstytucyjnego.

Duże walory poznawcze mają również rozważania na temat praktycznych gwarancji, które sprzyjają realizacji prawa do dobrej administracji, gdyż zapewniają dostęp do urzędów administracji publicznej poprzez m.in. infolinię, „infokioski” lub korzystanie z Biuletynu Informacji Publicznej (BIP), Elektronicznej Platformy Usług Administracji (ePUAP), czy też systemu zarządzania jakością opartego o wymagania normy ISO 9001:2015.

W badawczej części rozprawy analiza skupia się na standardzie prawa do dobrej administracji na etapie aplikowania, procedury odwoławczej, realizacji projektu i postprojektowym. Tenże standard wynikający z Karty Praw Podstawowych UE i Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej był realizowany w polskiej praktyce wdrażania unijnych funduszy m.in. w latach 2007-2013, które były przedmiotem badań własnych. Prezentacja wyników tych badań w formie opisowej i w postaci graficznych schematów ułatwia zrozumienie systemu zarządzania projektami unijnymi i jego funkcjonowania w praktyce.

Analiza projektów realizowanych na etapie aplikowania skupia się na ocenie funkcjonowania Sieci Punktów Informacyjnych o Funduszach Europejskich oraz

instytucji odpowiedzialnych za przeprowadzenie konkursów. Ta ocena została dokonana w oparciu o stopień realizacji praw klientów i obowiązków instytucji decydujących w tej fazie postępowania o racjonalności podejmowanych decyzji. Zastosowanie właściwej „metody roboczej” potwierdza doskonale przygotowanie Autorki dysertacji do prowadzenia badań naukowych.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2011 r. w sprawie odnoszącej się do procedury odwoławczej wywarł wpływ na analizę standardu prawa do dobrej administracji w tej fazie postępowania, chociaż ustawa z 2013 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nie zmieniła dotychczasowego przebiegu tej procedury, składającej się z etapu przesądowego i etapu sądowego. Z rozważań zawartych w tej części pracy i starannie opracowanych schematów wynika jednoznacznie, że Autorka dysertacji potrafi w sposób przystępny przedstawić dość zawiłe procedury.

To samo można powiedzieć o analizie standardu prawa do dobrej administracji na etapie realizacji projektu, podczas której dokonana została ocena takich praw, jak: prawo do realizacji kontroli przez kompetentnych kontrolujących, prawo do realizacji kontroli w sposób bezstronny i obiektywny, niezależny, rzetelny i tym samym profesjonalny, prawo do realizacji kontroli zgodnie z zasadą legalizmu, prawo do wysłuchania strony i prawo do poufności informacji. Zgodzić się można z twierdzeniem, że ignorowanie któregośkolwiek z powyższych uprawnień podważa wiarygodność całego procesu kontroli oraz uzyskanych wyników.

Modyfikacje projektu mają wpływ na jego charakter lub warunki realizacji lub powodują uzyskanie nieuzasadnionej korzyści przez przedsiębiorstwa lub podmiot publiczny albo wynikają ze zmiany charakteru własności elementu infrastruktury bądź zaprzestania działalności produkcyjnej. Dlatego w praktyce tak ważne jest zachowanie trwałości projektu. Doktorantka dostrzegła wagę tego zagadnienia i w związku z tym dokonała wnikliwej analizy standardu prawa do dobrej administracji na etapie postprojektowym, dając kolejny dowód umiejętności wykorzystywania prowadzonych przez siebie badań empirycznych.

W ostatnich rozdziałach pracy Autorka zaprezentowała założenia i wyniki badań empirycznych standardu prawa do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania unijnych funduszy, w oparciu o które dokonała oceny praktyki, identyfikacji kluczowych problemów prawnych i praktycznych oraz przedstawiła rekomendacje optymalizacyjne. Z tej oceny wynika, że polskie instytucje nie wykorzystują wszystkich uprawnień wynikających z Karty Praw Podstawowych i Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej. Przyczyną tego niekorzystnego stanu są m.in. rozproszone i skomplikowane przepisy prawne oraz niedostateczne kompetencje i umiejętności urzędników, często popełniających błąd formalizmu prawniczego. Aby ten stan uległ zmianie na lepsze – Jej zdaniem – konieczne jest między innymi: wydanie krajowego kodeksu prawa do dobrej administracji w formie ustawy, skonkretyzowanie odpowiedzialności punktów informacyjnych w procesie wdrażania unijnych funduszy, poszerzenie świadomości klientów i urzędników w zakresie prawa do dobrej administracji, dostosowanie języka komunikacji do poziomu klienta. Te i inne propozycje zawarte w konkluzjach zasługują na wcielenie w życie. Ich jakość i walory praktyczne prowadzą do wniosku, że praca wnosi cenny wkład do prac nad nową legislacją.

## V. Forma rozprawy

Język pracy zasługuje na wyróżnienie. Ta ocena odnosi się zarówno do języka polskiego, jak i języka prawniczego. Dzięki tym walorom rozprawę czyta się z dużą przyjemnością. Zdania są krótkie i czytelne. Brak jest myśli wtrąconych, które zazwyczaj obniżają jasność wyводу.

Akapity są zrównoważone. Myśli nie są przedstawione skrótowo ani rozwlekle. Jedynie wnioski są często prezentowane w formie wyliczeń, które przypominają elektroniczne prezentacje. Osobiście nie jestem ich zwolennikiem.

Przypisy są opracowane starannie. Ich ilość świadczy o erudycji Autorki dysertacji.

## VI. Konkluzja

Trafny wybór tematu, przemyślana konstrukcja rozprawy, właściwa metodologia uwzględniająca rozważania teoretyczne i empiryczne badania, niezwykle wnikliwie przedstawiona treść i wzorowa forma – to cechy, które uzasadniają bardzo wysoką ocenę recenzowanej pracy doktorskiej i złożenie wniosku o jej wyróżnienie.

Nie mam żadnych wątpliwości, że praca Pani mgr Wioletty Hryniewickiej-Filipkowskiej w pełni odpowiada wymaganiom określonym w 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 (Dz. U. z 2003 r. Nr 65, poz. 595 ze zmianami). Wnoszę zatem o jej przyjęcie i dopuszczenie Doktorantki do dalszych etapów postępowania w przewodzie doktorskim.

