



WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIwersytetu KARDYNAŁA STEFANA WYSZYŃSKIEGO
W WARSZAWIE

Warszawa, 19 września 2023 r.

Dr hab. Martyna Wilbrandt-Gotowicz, prof. ucz.

Kierownik Katedry Postępowania Administracyjnego UKSW

Recenzja

**rozprawy doktorskiej mgr Marty Ćwiklińskiej
sporządzona w postępowaniu o nadanie stopnia naukowego doktora nauk prawnych**

W wykonaniu powierzonej mi przez Komisję Uniwersytetu Łódzkiego do spraw stopni naukowych w dyscyplinie nauki prawne uchwałą z dnia 30 czerwca 2023 r. funkcji recenzenta rozprawy doktorskiej mgr Marty Ćwiklińskiej pt. *„Instytucja Vorverfahren a konstrukcja polskiego postępowania odwoławczego”*, przedkładam poniżej recenzję uwzględniającą wymagania określone w mającym zastosowanie w niniejszym postępowaniu (ze względu na wszczęcie przewodu doktorskiego 12 kwietnia 2019 r.) rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz.U. z 2018 r. poz. 261) w zw. z art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.) oraz art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1668 ze zm.).

1. Stosownie do regulacji art. 13 ust. 1 powołanej wyżej ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, mającej zastosowanie w niniejszym postępowaniu o nadanie stopnia doktora w dyscyplinie nauki prawne, rozprawa doktorska, przygotowywana pod opieką promotora albo pod opieką promotora i promotora pomocniczego, powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego lub oryginalne rozwiązanie problemu w oparciu o opracowanie projektowe, konstrukcyjne, technologiczne, lub oryginalne dokonanie artystyczne, oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej lub artystycznej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej. Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska mgr Marty Ćwiklińskiej pt. *Instytucja Vorverfahren a konstrukcja polskiego postępowania odwoławczego*”, przygotowana pod kierunkiem dr hab. Joanny Wegner, prof. UŁ, w moim przekonaniu spełnia powyższe kryteria.
2. Recenzowana praca stanowi wyraz wyjątkowo cennego w badaniach naukowych podejścia komparatystycznego. Jej przedmiotem objęto bowiem instytucję *Vorverfahren* – postępowania wstępnego przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego występującą w prawie niemieckim. Formułując i realizując temat rozprawy doktorskiej nie ograniczono się jednak jedynie do analizy normatywnej i funkcjonalnej tej instytucji w prawie niemieckim, lecz odniesiono jej istotę do konstrukcji krajowego postępowania odwoławczego w celu sformułowania postulatów zmian regulacji toku instancji polskiego postępowania administracyjnego inspirowanych rozwiązaniami występującymi w prawie niemieckim. Na tym tle wybór tematu pracy i jego ujęcie obejmujące instytucję *Vorverfahren* w kontekście konstrukcji polskiego postępowania odwoławczego należy ocenić zdecydowanie pozytywnie. W doktrynie krajowej niemieckie postępowanie wstępne nie zostało poddane bardziej złożonym analizom. Regulacja odwołania jako zwyczajnego środka zaskarżenia wraz z postępowaniem odwoławczym jest natomiast przedmiotem stałej refleksji, ożywionej dyskusji naukowej i licznych ujęć dotyczących preferowanych mechanizmów wzmacniania bądź osłabiania rygoru toku instancji czy zakresu postępowania wyjaśniającego i sposobów rozstrzygania przez organy odwoławcze (zarówno w starszych opracowaniach należących do kanonu tej tematyki, jak i współczesnych – por. np. J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986; E. Szewczyk, *Remonstracja w prawie administracyjnym procesowym*, Warszawa 2018 czy Z. Kmieciak, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011; wspominając tylko opracowania książkowe). Na tym tle zestawienie dwóch odrębnych, ukształtowanych historycznie i pełniących różne funkcje modeli kontroli decyzji administracyjnych, obranie instytucji *Vorverfahren* za punkt wyjścia



rozważań na temat potencjalnych modyfikacji regulacji polskiego postępowania odwoławczego, stanowi o niezwykle interesującym i ambitnym doborze zakresu przedmiotowego pracy. Zaprezentowana rozprawa jest bowiem wyrazem synkretyzmu badawczego w pozytywnym ujęciu, w którym za cel stawia się powiązanie w jedną całość elementów pochodzących z różnych systemów prawnych zgodnie z założeniem o możliwości inspiracji, ubogacania, polepszania rozwiązań prawnych, jak również diagnozy i oceny skuteczności mechanizmów prawnych w następstwie analizy instytucji prawnych występujących w innych niż rodzimy systemach prawnych. Generalnie, to ambitne, aczkolwiek wyjątkowo wymagające pod względem metodologicznym podejście, zostało przez autorkę zrealizowane z sukcesem.

3. We wstępie pracy nakreślono jej podstawowe założenia. Jak wskazano, przedmiotem dysertacji jest „instytucja prawna, która nie występuje w polskim systemie prawnym, a która - jak dotychczas - nie została poddana w polskiej doktrynie prawa administracyjnego wszechstronnej analizie naukowej. Praca traktuje o *Vorverfahren*, czyli postępowaniu wstępnym, które jest instytucją niemieckiego procesowego prawa administracyjnego”. Dalej zaś podkreślono, że „ocena efektywności tej instytucji stanowi asumpt do rozważań nad przyszłością polskiego postępowania odwoławczego”. Głównym mankamentem tej części jest pewne nieuporządkowanie i rozproszenie opisu celów badawczych, pytań badawczych, przedmiotu analiz poszczególnych rozdziałów i stosowanych metod badawczych. Wszystkie wymagane dla nakreślenia podstaw metodologicznych rozprawy elementy zostały w istocie przez autorkę wskazane wprost bądź pośrednio, w sposób jednak nieusystematyzowany i wpleciony w ramy opisu zawartości poszczególnych rozdziałów. Wymaga to podjęcia pewnego trudu dla ich wyodrębnienia. I tak, z analizy wstępu dowiadujemy się, że rozprawę można podzielić na dwie zasadnicze części: rozdziały I-III poświęcone zostały problematyce instytucji *Vorverfahren*. Natomiast rozdziały IV i V traktują o odwołaniu i jego przyszłości w rodzimym porządku prawnym. Wśród stawianych pytań badawczych pojawia się kwestia genezy instytucji *Vorverfahren* - dlaczego niemiecki ustawodawca nie wzorował się na rozwiązaniach przyjętych w ustawodawstwach obcych? (s. 9); prawa do sądu – czy *Vorverfahren* sprzyja realizacji standardów prawa do sądu, wywodzonych z art. 6 EKPC (s. 10); efektywności tego postępowania czy też zakresu i charakteru kontroli przeprowadzanej w toku *Vorverfahren* – czy fakt stosowania dwóch ustaw procesowych podczas *Vorverfahren* ma jedynie charakter formalny, czy kształtuje w sposób charakterystyczny kontrolę aktów administracyjnych? Czy postępowanie to realizuje wskazane w doktrynie jego cele? Jaki jest zakres kontroli zaskarżonego aktu w toku postępowania? Czy powiązanie postępowania

wstępnego z autoweryfikacją zaskarżonej decyzji powoduje, iż o postępowaniu wstępnym można mówić jak o modelu postępowania odwoławczego? (s. 10-11). Następnie autorka wskazuje, że w pracy zweryfikowała tezę o konieczności przeprowadzenia gruntownej reformy kodeksowego postępowania odwoławczego, a w konsekwencji przedstawiła własną propozycję reformy postępowania odwoławczego, związaną z następującymi pytaniami: Czy prawodawca powinien dążyć do takiego ukształtowania postępowania odwoławczego aby organy odwoławcze częściej orzekały merytorycznie? W jaki sposób zorganizować postępowanie aby zapewnić efektywność instytucji remonstracji?

Tak postawione pytania badawcze dowodzą ambitnego celu jaki przed sobą postawiła autorka. Pewne wątpliwości może budzić czy w tym kontekście użyto terminu remonstracja jako synonimu odwołania? Uznać należy, że postawione cele zostały przez Autorkę zrealizowane z zadowalającym rezultatem, aczkolwiek w zakończeniu pracy nie znajdziemy wniosków odnoszących się w całości i bezpośrednio do pytań stawianych we wstępie, pojawiają się one w rozproszeniu w różnych częściach pracy. W recenzowanej rozprawie "uchwycono" jednak z powodzeniem istotę i konstrukcję instytucji *Vorverfahren* jako instytucji obcej krajowemu systemowi prawnemu. Poparta materiałem normatywnym i źródłowym analiza tej instytucji w prawie niemieckim stanowi znaczący wkład w przybliżenie rodzimej doktrynie genezy i charakteru prawnego niemieckiego postępowania wstępnego, natomiast poczynione w następstwie rozważania dotyczące reformy polskiego postępowania administracyjnego odwoławczego, stanowią oryginalne i inspirujące postulaty unowocześnienia tego postępowania.

4. We wstępie zabrakło wyraźnego odesłania do obranych w celu realizacji przedmiotu pracy i jej celów metod naukowych. Jedynie na s. 11-12 autorka pisze: „W niniejszej pracy starałam się przybliżyć wynik porównania przyjętych w Polsce konstrukcji prawa procesowego z *Vorverfahren*. Komparacja obu modeli postępowania odwoławczego prowokuje pytania nie tyle o potrzebę reformy postępowania odwoławczego, ale o jej kształt.” Z treści rozprawy wynika jednak, że autorka dokonała w istocie prawidłowo wyboru i realizacji metod naukowych, wśród których najważniejszą rolę odgrywa metoda formalno-dogmatyczna, a w pewnym zakresie również metoda porównawcza i historyczna.

Dobór i wykorzystanie źródeł zasługują na aprobowącej ocenę. Poza materiałem normatywnym, w szerokim zakresie wykorzystano dorobek doktryny głównie niemieckiej oraz krajowej (w wykazie literatury 143 pozycje). Należy zauważyć, że bibliografia, na której oparto rozważania przedstawione w rozprawie doktorskiej została w dużej części

zgromadzona podczas kwerend w bibliotekach uniwersyteckich w Zurychu i Lipsku w 2019 i 2021 r.

5. Monografia posiada zasadniczo prawidłowy układ pracy, strukturę podziału treści i kolejność części. Dla przejrzystości toku wywodu postulowałabym wyróżnienie mniejszych jednostek redakcyjnych (np. odnoszącej się do warunków dopuszczalności sprzeciwu inicjującego postępowanie wstępne, instytucji *Vorverfahren* a prawa do sądu czy instytucji pokrewnych *Vorverfahren* w innych systemach prawnych) czy też wyraźniejsze rozgraniczenie opisu warunków dopuszczalności środka prawnego inicjującego postępowanie wstępne od przebiegu (poszczególnych faz) tego postępowania. Pierwszy rozdział ma charakter wstępny, stanowiąc wprowadzenie do badań nad pojęciem *Vorverfahren* i jego miejsca w systemie środków prawnych w niemieckim postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. Odniesiono się w nim do ustaleń terminologicznych, kształtowania się idei postępowania wstępnego oraz pojęcia *Vorverfahren* we współczesnej nauce niemieckiego procesowego prawa administracyjnego. W rozdziale II scharakteryzowano przebieg niemieckiego postępowania wstępnego, z uwzględnieniem kontekstu sądowego stosowania prawa, *reformatio in peius* w toku *Vorverfahren* oraz szczególne przykłady uregulowania tej instytucji. Rozdział III poświęcono problematyce efektywności postępowania wstępnego, w tym wieloznaczności pojęcia efektywności oraz kwestii oceny skutków tego postępowania. Natomiast rozdział IV koncentruje się na poszukiwaniu postulowanego modelu polskiego postępowania odwoławczego, akcentując prawo do odwołania w administracyjnym toku instancji i jego źródła, niejednorodność odwołania w polskim postępowaniu administracyjnym czy prawo do odwołania w obliczu wyzwań współczesności. Klamrę konstrukcyjną stanowi rozdział V traktujący instytucję *Vorverfahren* jako inspirację dla reformy polskiego postępowania administracyjnego wraz z propozycjami modyfikacji regulacji postępowania odwoławczego.

Poniżej pragnę zawrzeć uwagi szczegółowe do poszczególnych rozdziałów.

6. W rozważaniach zawartych w rozdziale I doktorantka słusznie rozpoczęła wywód od refleksji terminologicznej. Na uwagę zasługują poparte analizą literatury przedmiotu ustalenia dotyczące relacji prawnych znaczeń pojęć, takich jak: *Widerspruch* (sprzeciw), *Rechtsbehelf* i *Rechtsmittel* (środki zaskarżenia zmierzające do uchylenia bądź zmiany zaskarżonego rozstrzygnięcia), choć w tej części brakuje nawiązania do używanych dalej określeń innych środków prawnych (np. *Einspruch*, *Gegenvorstellung*) (zob. s. 30). Przybliżono także wstępnie charakter prawny i dwuetapowość *Vorverfahren*. Na tym tle ciekawe jest użycie, jednak bez szerszej refleksji znaczeniowej, pojęcia przysługującego stronie „roszczenia

procesowego” (np. na s. 19). Interesująco przedstawia się opis kształtowania się idei postępowania wstępnego w prawie niemieckim. Autorka wykazuje wielość koncepcji rozwojowych i historyczne uwarunkowania aktualnego stanu prawnego. Na tym tle warta podkreślenia jest ukształtowana historycznie możliwość przeprowadzania dodatkowego postępowania dowodowego przez organ w ramach autoweryfikacji zaskarżonej decyzji, a nawet zarządzania w jej ramach rozprawy (s. 26).

Autorka wykazała rosnące znaczenie *Vorverfahren* w prawie niemieckim. Następnie przedstawiła postępowanie wstępne we współczesnej nauce niemieckiego procesowego prawa administracyjnego (s. 36-57). Ta część pracy wywołuje niestety pewien niedosyt, nie ze względu na podstawę źródłową, lecz brak uporządkowanego toku wywodu. Postulować należałoby wydzielenie podrozdziałów, które odnosiłyby się do takich warunków dopuszczalności postępowania wstępnego, jak np. stan sprawy / przedmiot postępowania, a zwłaszcza charakteru środka prawnego - sprzeciwu inicjującego postępowanie wstępne (przy uwzględnieniu przedmiotu zaskarżenia, legitymacji procesowej, terminu zaskarżenia, trybu wniesienia środka prawnego, wymogów co do treści itp.), osobno zaś związanych z przebiegiem postępowania czy też postępowaniami ze sprzeciwu w innych państwach. Niejasne jest czy przedmiotem zaskarżenia może być tylko decyzja, czy też inne akty administracyjne (formy działania organu). W toku wywodu tej części występują przeskoki logiczne, np. od formy do terminu zaskarżenia i z powrotem (s. 37). Istotne konstatacje zawarto na s. 40. Autorka słusznie wskazuje, że przesadną symplifikacją byłoby potraktowanie postępowania wstępnego wyłącznie jako mechanizmu autoweryfikacji zaskarżonego rozstrzygnięcia. Nie można także traktować postępowania wstępnego jako znanego w naszym systemie postępowania przed organem II instancji, wobec braku prawa podmiotowego do dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego w niemieckiej ustawie zasadniczej. Dalej konstatuje, że *Vorverfahren* stanowi praktyczną przeciwwagę dla postępowania przed sądem, jest etapem pośrednim, poprzedzającym złożenie skargi do sądu administracyjnego, które może okazać się zbędne. Na tym tle wątpliwości budzi jednak, wobec podkreślanego w pracy jednoinstancyjnego charakteru niemieckiego postępowania administracyjnego, określenie bez dodatkowych zastrzeżeń, że „sprawność i efektywność tego postępowania pozytywnie oddziałuje na postępowanie sądowe, a przede wszystkim przyczynia się do szybkiego uzyskania decyzji ostatecznej w administracyjnym toku instancji” (s. 40), jak również w jakich okolicznościach rozstrzygnięcie organu zyskuje przymiot ostateczności. Rozważania o dwustopniowości niemieckiego postępowania administracyjnego pojawiają się bowiem dopiero na s. 45.

Autorka bazuje na obszernej literaturze przedmiotu, głównie niemieckojęzycznej. W toku wywodu brakuje jednak tytułem wprowadzenia przedstawienia prostego schematu konstrukcyjnego *Vorverfahren* ze wskazaniem form działania, środków prawnych, potencjalnych etapów postępowania i sposobów rozstrzygnięć. Dostatecznie pobieżnie traktuje się kategorie przesłanki procesowej, przesłanki wydania wyroku oraz przesłanki dopuszczalności (*Prozessvoraussetzung*, *Sachurteilvoraussetzung*, *Zugangvoraussetzung*), o których wspomniano na s. 50. Poruszono także istotne kwestie związane z relacją między postępowaniem wstępnym a postępowaniem sądownoadministracyjnym. Należy docenić uwzględnienie konstrukcji prawnych zbliżonych do *Vorverfahren* w systemach prawnych innych państw europejskich, co warto byłoby jednak podkreślić odrębną jednostką redakcyjną rozprawy. W zakończeniu rozdziału I przywołano zasadną tezę o tym, że instytucja postępowania wstępnego służy realizacji prawa do sądu. Odwołano się do linii orzeczniczej ETPCz łączącej prawo do sądu ze środkami poprzedzającymi postępowanie sądowe, bez wskazania jednak przykładów konkretnych orzeczeń.

7. W rozdziale II przedstawiono rozważania na temat przebiegu postępowania wstępnego. Za nowe należy uznać uwzględnienie koncepcji J. Wróblewskiego dotyczących sądowego modelu stosowania prawa dla porównania z charakterem stosowania prawa w postępowaniu wstępnym. Interesujące jest wskazanie, że postępowania wstępnego nie przeprowadza się m.in., gdy cel procesowy można osiągnąć za pomocą innego środka prawnego (np. za pomocą wniosku o stwierdzenie nieważności aktu administracyjnego) (por. s. 63-64). Szkoda, że Autorka w tym miejscu szerzej nie odnosi się do kwestii zbiegu / pierwszeństwa środków prawnych w prawie niemieckim. Doprecyzowania wymaga kwestia niemożności złożenia sprzeciwu za pomocą środków komunikacji elektronicznej, czy dotyczy to jedynie poczty elektronicznej, czy także wnoszenia pism za pomocą usług zaufania zgodnych z rozporządzeniem eIDAS? (por. s. 66). Na s. 67 wskazano na zasadniczo suspensywny *ipso iure* skutek wniesienia sprzeciwu. Dalej autorka pisze, że skutek suspensywny nie występuje, gdy ustawa szczególna tak przewiduje, jak również, gdy „organ administracji publicznej, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie zarządził natychmiastową egzekucję”. Wydaje się, iż chodzi tu o natychmiastowe wykonanie aktu, nie zaś egzekucję w rozumieniu procedury egzekucji obowiązków publicznoprawnych.

Szczególnie ważne pod kątem procesowym są wskazania potencjalnych rozstrzygnięć sprzeciwu na s. 69 i n., które uwidaczniają specyfikę postępowania wstępnego i jego reformatoryjny charakter. Należy podkreślić oryginalne ujęcie Autorki, której zdaniem rozstrzygnięcie w przedmiocie sprzeciwu zawiera wszystkie elementy wskazane w koncepcji

modelu decyzyjnego J. Wróblewskiego. Stanowi ono przy tym „meta decyzję”, która może stać się decyzją finalną w zależności od jej losów na dalszych etapach postępowania (s. 76). Nowatorskie są również rozważania dotyczące *reformatio in peius* w toku *Vorverfahren* wobec braku w tym względzie wyraźnego zakazu ustawowego. Należy podkreślić zatem, niezwiązanie organu treścią żądania sprzeciwu a jedynie granicami sprawy. Docenienia wymaga skrupulatność Autorki w zakresie przedstawienia szczególnych przykładów uregulowania instytucji *Vorverfahren* na s. 83-87, co wymagało pogłębionych badań w tym przedmiocie.

8. Oryginalnym zabiegiem jest przedstawiona w rozdziale III pracy analiza postępowania wstępnego z punktu widzenia kryterium efektywności. Bazując na reprezentatywnej literaturze przedmiotu Autorka definiuje pojęcie efektywności i pojęć pokrewnych, odnosi się do jurymetrii, ekonomicznej analizy prawa i stosowanych w ich ramach narzędzi badawczych. Za J. Wróblewskim przy badaniu efektywności instytucji *Vorverfahren* uwzględnia ustalony cel regulacji, zachowania prowadzące do jego osiągnięcia oraz skutki osiągniętych rezultatów (regulacji). Oparto się przy tym na analizie publikacji D. Oppermanna, który zbadał funkcjonowanie *Vorverfahren* w Dolnej Saksonii w sprawach budowlanych w latach 1979-1988. Jak wskazuje Autorka, było to jedyne dostępne kompleksowe badanie w tym zakresie. Biorąc pod uwagę trudności z uzyskaniem aktualnego i bezpośredniego materiału empirycznego, jak również obcy względem prawa krajowego charakter instytucji postępowania wstępnego, przedstawienie wyników wskazanych wyżej badań było zabiegiem jak najbardziej właściwym, służącym skonstruowaniu istotnych wniosków dotyczących efektywności postępowania wstępnego. Na tym tle, na s. 109 podkreślono praktykę nieprzeprowadzania postępowania przed organem II instancji i jego zastępowanie formułowaniem nieformalnych wskazówek dla organu I instancji. Budzi to wątpliwości co do podstaw prawnych tego typu działań. Autorka dowiodła przy tym jednak, jak efektywność danej instytucji prawnej bywa w praktyce modyfikowana przez zmienną w postaci zwyczaju organu administracji. Rozdział kończą interesujące wnioski co do znaczenia postępowania wstępnego w niemieckiej kulturze prawnej, jego aktualności i spełnianiu funkcji swych funkcji w zmiennym otoczeniu polityczno-prawnym.

9. W rozdziale IV, przechodząc na grunt rodzimej procedury odwoławczej, Autorka przedstawia prawo do odwołania w jego historycznym rozwoju. Słusznie wskazuje, że kształtowanie się podstaw procesowego prawa administracyjnego pozostawało w ścisłym związku z planami rozwoju sądownictwa administracyjnego. Niekiedy w toku wywodu występują przeskoki logiczne i czasowe, np. na s. 120 i n. od czasów zaborów po Konstytucję

z 1997 r., by następnie cofnąć się do okresu międzywojennego. Przy powoływaniu aktów prawnych z tego okresu brakuje odesłań do publikatorów.

Wysoko oceniam analizę administracyjnego toku instancji z wyróżnieniem organizacyjnego lub personalnego charakteru dewolucji kompetencji prowadzoną przez Autorkę z odwołaniem do reprezentatywnej literatury przedmiotu na s. 129-135. Trafne są również zawarte w kolejnym podrozdziale rozważania dotyczące niejednorodności odwołania w polskim postępowaniu administracyjnym. Być może bardziej precyzyjnym zabiegiem byłoby wskazanie w tytule na niejednorodność środków odwoławczych od decyzji w polskim postępowaniu administracyjnym. Autorka używa bowiem zamiennie pojęcia odwołanie w znaczeniu szerokim (obejmującym też wnioszek o ponowne rozpatrzenie sprawy) bądź wąskim, kodeksowym (*sensu stricto*), co może być mylące w odniesieniu do danego kontekstu, jest jednak pokłosiem wyróżniania niekiedy w doktrynie odwołania dewolutywnego i niedewolutywnego (np. Z. Kmieciak, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014). Słusznie podkreśla się przy tym na s. 139 dywersyfikację katalogu odwołań (środków odwoławczych), co powoduje, iż „mamy do czynienia nie tyle z jednym schematem postępowania, ile z całym systemem postępowań w ramach instytucji postępowania odwoławczego”, choć można byłoby pokusić się o większą ilość przykładów atomizacji środków odwoławczych w przepisach szczególnych.

W części dotyczącej prawa do odwołania w obliczu wyzwań współczesności, przedstawiono ciekawe spostrzeżenia dotyczące dewaluacji instytucji odwołania, jak również prognozy związanej z poszukiwaniem przez prawodawcę formuły pozwalającej na zharmonizowanie postępowania odwoławczego z trybem kontroli sądowoadministracyjnej czy też zaostrzeniem wymagań dotyczących odwołań. Zwłaszcza w kontekście tego pierwszego aspektu – korelacji między administracyjnym tokiem instancji a modelem postępowania sądowoadministracyjnego, zabrakło nieco głębszej refleksji.

10. Klamrę konstrukcyjną rozprawy stanowi rozdział V traktujący instytucję *Vorverfahren* jako inspirację dla reformy polskiego postępowania administracyjnego. W pierwszej części postawiono pytania o dychotomiczny system środków zaskarżenia jako przyszłość czy efekt uboczny częściowych reform postępowania odwoławczego. Nie do końca znajduję odpowiedzi na tak postawioną hipotezę, choć Autorka wskazuje na dychotomiczne kształtowanie się środków zaskarżenia (s. 165). Ta część pracy sprawia wrażenie nieco niedopracowanej i odtwórczej, przedstawiającej głównie w ujęciu komparatystycznym różne modele środków odwoławczych. W kontekście dobrej administracji nawiązano do projektu ReNEUAL i projektu rozporządzenia o unijnym postępowaniu administracyjnym, pominięto

jednak m.in. Kartę Praw Podstawowych UE czy Rekomendację Komitetu Ministrów RE – Prawo do dobrej administracji.

Konkretne, interesujące postulaty w zakresie regulacji krajowego postępowania odwoławczego (w tym inspirowane instytucją *Vorverfahren*) zawarto w drugim podrozdziale, wychodząc od koncepcji modeli normatywnych J. Wróblewskiego. Jak wskazano na s. 168, zamierzeniem proponowanej modyfikacji przepisów dotyczących postępowania przed organami I i II instancji jest ograniczenie kompetencji kasacyjnych. W związku z tym, Autorka proponuje, po pierwsze, wprowadzenie możliwości przeprowadzania dodatkowego postępowania wyjaśniającego w trybie autokontroli (z art. 132 k.p.a., art. 226 o.p.) z zastosowaniem przepisów o wyłączeniu pracownika; po drugie – wydłużenie do 14 dni terminu na dokonanie autokontroli, z możliwością dodatkowego wydłużenia w sprawie zawilej; po trzecie – usunięcie możliwości zlecania przez organ odwoławczy przeprowadzania dodatkowego postępowania dowodowego organowi I instancji na podstawie art. 136 § 2 k.p.a.; po czwarte – usunięcia możliwości wydawania przez organ odwoławczy decyzji kasacyjnych o uchyleniu zaskarżonej decyzji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., co wzmocniłoby zakaz orzekania na niekorzyść strony; po piąte – zaostrenie wymogów formalnych odwołania; po szóste – rozważenie zmiany ciężaru dowodowego na wzór art. 6 Kodeksu cywilnego. Postulowane zmiany powinny zdaniem Autorki wzmocnić efektywność postępowania administracyjnego, a w kontekście oceny przewlekłości postępowania w systemie EKPC, także postępowania sądownoadministracyjnego.

11. W zakończeniu pracy wykazano w jaki sposób instytucja *Vorverfahren* może stanowić inspirację dla reformy polskiego postępowania odwoławczego, która zdaniem Autorki jest pożądana. Należy też dopuścić stworzenie formuły obejmującej nie jeden wzorzec postępowania odwoławczego, lecz kilka ich modeli. Opowiedziano się przy tym za utrzymaniem instytucji odwołania przy usprawnieniu postępowania odwoławczego, co służyłoby ochronie prawa jednostki i pewności obrotu prawnego.

Stwierdzić należy, iż autorka dokonała trafnej diagnozy problematyki postępowania odwoławczego i przedstawiła interesujące postulaty zmian regulacji inspirowane analizą instytucji niemieckiego postępowania wstępnego. Przedstawione w niniejszej recenzji uwagi krytyczne nie umniejszają istotności, rzetelności i trafności szeregu spostrzeżeń, analiz i wniosków dotyczących zagadnień prawnych będących przedmiotem recenzowanego osiągnięcia naukowego.

12. Strona formalna rozprawy budzi drobne zastrzeżenia. Przypisy źródłowe co do zasady są prawidłowo sporządzone, choć zdarza się, że odesłanie do bibliografii znajduje się w tekście głównym (np. na s. 38) czy w pracy pod redakcją nie identyfikuje się autora danego, przywoływanego fragmentu (np. na s. 15, s. 28). W spisie treści brak jest nazwy rozdziału I. Tytuły rozdziałów i podrozdziałów zawierające spójnika „a” sygnalizujący relację powinny być pisane bez przecinka (np. *Vorverfahren* a efektywność postępowania). Język pracy jest jednak zasadniczo poprawny. Nieco rażą pojawiające się niekiedy błędy fleksyjne i pojedyncze "literówki", nie umniejszają one jednak wartości recenzowanej rozprawy naukowej.

13. Podsumowując, mimo podniesionych w niniejszej opinii uwag i spostrzeżeń, stwierdzić należy, iż przedstawiona jako osiągnięcie naukowe rozprawa doktorska pt. „*Instytucja Vorverfahren a konstrukcja polskiego postępowania odwoławczego*” stanowi oryginalne i niezwykle interesujące opracowanie naukowe, rzucające nowe światło na problematykę reformy postępowania odwoławczego i przybliżające rodzimej doktrynie genezę, konstrukcję oraz praktykę stosowania instytucji niemieckiego postępowania wstępnego – *Vorverfahren*. Przedstawione wnioski i postulaty *de lege lata* i *de lege ferenda* stanowią ważny głos w debacie nad efektywnym modelem polskiego postępowania odwoławczego.

Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska mgr Marty Ćwiklińskiej w moim przekonaniu stanowi pracę realizującą kryterium oryginalności rozwiązania problemu naukowego stawianego rozprawom w postępowaniu o nadanie stopnia doktora nauk prawnych. Dowodzi także ogólnej wiedzy teoretycznej z zakresu postępowania administracyjnego (w dyscyplinie nauki prawne) oraz umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, w tym wnikliwości i zdolności badawczych Doktorantki. W związku z powyższym, stwierdzam, że recenzowane opracowanie spełnia wszystkie warunki przewidziane dla prac doktorskich, określone 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 w zw. z art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Wnoszę tym samym o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

.....
M. Wilbrandt-Gotowicz

dr hab. Martyna Wilbrandt-Gotowicz, prof. ucz.