

RECENZJA
dorobku naukowego dr Joanny Wegner-Kowalskiej

Opinię niniejszą sporządzono na podstawie ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2016 r., poz. 882 z późn. zm.), a także rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 września 2011 r. w sprawie kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego (Dz. U. Nr 196, poz. 1165).

Dyscypliną naukową, w obrębie której toczy się postępowanie habilitacyjne pani dr Joanny Wegner-Kowalskiej, jest **prawo**. Powołana ustawa w art. 16 ust. 2 przewiduje kilka sposobów i form dochodzenia do osiągnięcia naukowego, które stanowi podstawę ubiegania się o stopień doktora habilitowanego (znaczný wkład w rozwój dyscypliny naukowej). Habilitantka wybrała sposób polegający na publikacji odrębnego dzieła – monografii (art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy). Sposób ten jest w dziedzinie nauk prawnych najczęściej wybierany i – jak sądzę – najlepiej odpowiada on cechom tej dziedziny wiedzy. W tej sytuacji ocenę dorobku pani dr Joanny Wegner-Kowalskiej wypada rozpocząć od jej *operis magni*.

Praca habilitacyjna (monografia)

1. Monografia dr Joanny Wegner-Kowalskiej, stanowiąca jej pracę habilitacyjną, pt. „Skuteczność unijnego prawa administracyjnego na przykładzie ochrony weterynaryjnej”, została opublikowana w Warszawie w 2017 r. Liczy 338 stron.

2. Zakres recenzowanego opracowania obejmuje kilka wątków. Wskazuje na to już sam tytuł. Praca należy do sfery polskiego prawa administracyjnego (materialnego i formalnego), stanowiącego jej kręgosłup. Wkracza również bardzo szeroko w dziedzinę prawa unijnego – prawa Unii Europejskiej. Spora część rozważań może być też uznana za należącą do teorii (filozofii) prawa. Nie brak w monografii rozważań z dziedziny nauki administracji, ściśle jednak powiązanych z rozważaniami prawnymi. Ten bardzo szeroki zakres opracowania został jednak zawężony przez ukierunkowanie przedmiotu rozważań na ochronę weterynaryjną. Dzięki temu zabiegowi praca nie jest zbyt rozległa a rozważania nie są nadmiernie abstrakcyjne. Ponadto tak zakreślony obszar badawczy pozostaje spójny. Jego granice są wyraźne i konsekwentnie przez Autorkę przestrzegane. Poszczególne wątki wzajemnie się uzupełniają, łączą się logicznie i wywołują efekt synergii. Takie zakreślenie

granic rozważań wypada ocenić pozytywnie. Wydaje się bowiem, że w dzisiejszych czasach „obszary środkowe” nauki poszczególnych gałęzi prawa są bardzo dobrze rozpoznane i coraz trudniej tworzyć w nich niebanalne dzieła. Natomiast badanie „stref nadgranicznych”, łączące części różnych działów prawa i wiedzy prawniczej, może być bardzo twórcze i pociągające. Tę właśnie możliwość wykorzystano z powodzeniem w recenzowanej pracy.

Kwestie objęte przedmiotem badań są aktualne, a przy tym istotne zarówno z punktu widzenia praktyki, jak i dociekań teoretycznych. Styk pomiędzy polskim prawem administracyjnym a prawem unijnym stanowi od pewnego czasu temat modny¹. Trzeba jednak stwierdzić, że daleko jest jeszcze do sytuacji, w której będzie można go uznać z naukowo wyeksploatowany.

3. Centralny problem badawczy recenzowanej pracy stanowi **skuteczność prawa**. Zagadnienie to wydaje się być niezwykle ciekawe, ważne, ale zarazem bardzo trudne. Łatwiej – jak sądzę – zgłębiać i oceniać skuteczność administracji publicznej, niż skuteczność prawa administracyjnego. Autorka ambitnie wybrała trudniejszą ścieżkę. Już na samym jej początku musiała jednak zmierzyć się z podstawową trudnością – jak rozumieć ową skuteczność? Wybrała – moim zdaniem trafnie – prakseologiczne rozumienie skuteczności. W pracy znajduje się rzetelne uzasadnienie tego wyboru. Za skuteczne uznaje się takie zachowanie, które przybliża do spełnienia celu. I tu powstaje kolejna seria problemów. Jak rozumieć skuteczność prawa? W jaki sposób norma prawna może być skuteczna? Jak przejść od skuteczności zachowania podmiotu działającego do skuteczności normy? Co wreszcie mogłoby stać na przeszkodzie w osiągnięciu tej skuteczności? Autorka w swoich rozrządaniach nie startowała od zera. Za punkt wyjścia przyjęła dorobek dwóch polskich myślicieli – Jerzego Wróblewskiego i Adama Podgóreckiego. Sam wybór tych dwóch uczonych uważam za bardzo ciekawy, bowiem obaj myśliciele bardzo różnili się między sobą. Pierwszy był teoretykiem prawa, drugi zaś socjologiem prawa, zorientowanym empirycznie. Żaden z nich nie dożył jednak czasów, w których można sensownie rozważać relacje pomiędzy prawem polskim a unijnym. Myśli zawarte w recenzowanej pracy stanowią twórczą kontynuację i rozwinięcie dorobku wspomnianych uczonych. Autorce udało się dokonać pewnej syntezy i na jej podstawie zaproponować oryginalne ujęcie. Bardzo trafnym zabiegiem zadaje się tu rezygnacja z poszukiwania „uniwersalnej” skuteczności prawa i przyjęcie za J. Wróblewskim, że istnieją wielorakie formy tej skuteczności: psychologiczna, behawioralna, finistyczna oraz społeczno-wychowawcza. To rozróżnienie zostało

¹ Stanowił przewodnią myśl Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego w Szczecinie w 2014 r.

wykorzystane bardzo konsekwentnie w całym toku rozważań. Słuszne jest także to, że Autorka zamiast poszukiwania skuteczności normy prawnej jako takiej, przechodzi do skuteczności ustawodawcy. Jestem bowiem skłonny twierdzić, że mówienie o skuteczności normy prawnej mogłoby prowadzić do absurdu. Skuteczność każdego rodzaju ze swej natury należy do sfery bytu, podczas gdy norma prawna – do sfery powinności. Można więc mówić sensownie albo o skuteczności wykonywania normy, albo właśnie o skuteczności ustawodawcy. Wówczas ocenie podlega to, czy i w jakim stopniu spełniane są cele ustawodawcy. Powstaje tu jednak kolejny problem, a mianowicie zidentyfikowania podmiotu, który jest *ustawodawcą*. We współczesnych państwach nie do końca jest to możliwe. W procesach tworzenia prawa bierze udział wiele podmiotów. Niektóre dążą nawet do tego by ich uczestnictwo było możliwie dyskretne. Jeszcze trudniejsze jest to na płaszczyźnie prawa unijnego, w którego tworzeniu uczestniczą instytucje unijne i wszystkie państwa członkowskie. Dlatego Autorka trafnie dochodzi do wniosku, iż przedmiotem dociekań powinna być skuteczność prawa unijnego, będąca pojęciem najbardziej pojemnym (s. 204).

Badanie skuteczności **unijnego** prawa administracyjnego stwarza swoiste wyzwania. Prawo to współwystępuje z prawem krajowym. Rozważyć zatem trzeba relacje pomiędzy celami prawa unijnego, a celami prawa krajowego. Na tym jednak nie koniec. Normy prawa unijnego są realizowane w znacznym stopniu przez krajowego ustawodawcę oraz krajowe organy administracji publicznej. Stwarza to dodatkową komplikację. Autorka dostrzega tę złożoność i w zupełności panuje nad nią. Przedstawia bardzo interesujące wnioski, z którymi trudno się nie zgodzić. Zwraca przy tym uwagę na różnorodność sytuacji, które mogą występować w praktyce. Szczególnie cenne wydaje się wykazanie bogactwa możliwych relacji (s. 235-236).

W prowadzonych rozważaniach pojawia się jednak pewien niedosyt. Zbyt słabo – moim zdaniem – zaakcentowano pewną różnicę jakościową pomiędzy prawem unijnym a krajowym. Autorka trafnie wykazuje formalne pierwszeństwo prawa unijnego przed krajowym (przy uwzględnieniu różnorodności przypadków). Dostrzega zawilości jego spełnienia w praktyce, opierając się na orzecznictwie i właściwie ukazanych przykładach. Pomija jednak to, że legitymacja ustawodawcy krajowego różni się zasadniczo od legitymacji prawodawcy unijnego. Ustawodawca krajowy czerpie swą legitymację bezpośrednio od suwerena – Narodu (w rozumieniu art. 4 Konstytucji RP), podczas gdy legitymacja ustawodawcy unijnego oparta jest na pośrednich i dość zawiłych podstawach. To sprawia, że uzasadnione może być „bronienie” niektórych celów prawa krajowego w konfrontacji z

prawem europejskim. Może to polegać m.in. na wybieraniu takich wariantów realizacji prawa unijnego, które najmniej godzą w cele ustawodawcy krajowego. Może polegać także na aktywnym dążeniu władz krajowych do odpowiedniej zmiany norm unijnych. Ta ostatnia kwestia zdaje się jednak wykraczać poza ramy recenzowanej pracy.

Badając skuteczność prawa Autorka musiała rozstrzygnąć zasadniczy dylemat metodologiczny. Czy oprzeć się na badaniach ilościowych, czy na jakościowych? Te pierwsze odrzuciła argumentując spodziewanymi trudnościami w ich przeprowadzeniu i obawą o prawidłowość wyniku. Podejście takie uważam – na tle recenzowanej pracy – za właściwe. Badania jakościowe mogą w naukach prawnych dostarczać bardzo cennych i poprawnych metodologicznie rezultatów. Jest dość oczywiste, że nawet pojedyncze orzeczenie może całkowicie zmienić sposób patrzenia na określoną normę prawną i sposób stosowania jej w praktyce. Dlatego przy założeniach wyjściowych recenzowanej pracy oparcie się na badaniach jakościowych jest z pewnością wystarczające. Nie odrzucałbym jednak ogólnie możliwości prowadzenia badań ilościowych nad obowiązywaniem i skutecznością prawa. Takie badania mogłyby być przeprowadzone w przyszłości, a konfrontacja ich wyników z ustaleniami badań jakościowych byłaby z pewnością niezwykle interesująca.

4. Praca pani dr Joanny Wegner-Kowalskiej jest bardzo ciekawa. Zawiera wiele fragmentów skłaniających do dalszych refleksji, a niekiedy także do polemiki.

I tak na przykład na s. 47 przedstawiono teorię sieci. Jest to zjawisko szeroko obecne w administracji unijnej, a także nie brakuje jego przejawów w administracji krajowej. Byłbym jednak bardziej ostrożny w traktowaniu tego zjawiska jako osiągnięcia ostatnich lat. Jego korzenie tkwią w bardzo zamierzchłej przeszłości. Można bowiem stwierdzić, że w okresie Średniowiecza całość władzy publicznej, jaka wówczas występowała, miała charakter sieciowy i to przy multimetrycznym sposobie stanowienia prawa. Zjawisko to występowało w całej Europie poza Anglią. W Polsce można umownie przyjąć, że dominowało w latach 1138-1320 (rozdrobnienie feudalne, zapoczątkowane testamentem Bolesława Krzywoustego). Wydaje się zatem, że sieciowe podejście do władzy i prawa zostało w pewnym momencie zarzucone, a obecnie powraca. Jest ono przy tym znane nie tylko administracji ponadpaństwowej, ale występuje też wewnątrz kraju. Za współczesną jego podstawę wypada uznawać zasadę współdziałania, będącą jedną z ogólnych zasad prawa administracyjnego². Zasada ta jest obecna w polskim prawie administracyjnym oraz w polskiej administracji publicznej. Jej źródło (podstawa prawna) zdaje się mieć miejsce w preambule do Konstytucji

² Por. W. Góralczyk jr: *Aksjologia środków kierownictwa w administracji publicznej*, referat przedstawiony na Zjeździe Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Zakopane, wrzesień 2016.

RP. Wszystkie organy władzy publicznej mają obowiązek współdziałać ze sobą, a nie powinny wzajemnie konkurować. Współdziałanie może odbywać się na podstawie tworzonych w tym celu różnorodnych aktów prawnych (jednostronnych, dwustronnych i wielostronnych). Wymaga wówczas odpowiedniej podstawy prawnej. Może też odbywać się przy pomocy czynności faktycznych, głównie polegających na wymianie informacji. Przykładem mogą być tu okresowe narady organów terenowych o takiej samej właściwości rzeczowej.

Analizując normy prawa europejskiego Autorka trafnie podkreśla ich różnorodność, podając przy tym rozbudowaną typologię tych norm. Pośród ich rodzajów słusznie wymienia normy celowe (s. 69), a w ramach tej klasy – normy programowe. Trudno jednak zgodzić się z sugestią, że mogą to być normy prawne, w których nie da się wyodrębnić hipotezy, dyspozycji i sankcji. Brak tej ostatniej nie stanowi istotnego problemu. Mogą bowiem obowiązywać normy prawne stanowione bez sankcji (*ius imperfectum*). Czasami sankcją może być odesłanie pozasystemowe – do wartości pozaprawnych, cennych jednak dla adresatów normy. Można wreszcie zgodzić się, że istnieją dwa rodzaje norm prawnych – sankcjonowane i sankcjonujące – i tylko w tych drugich pojawiają się sankcje³. Czy da się jednak pomyśleć normę prawną bez rdzenia (dyspozycji)? Moim zdaniem nie. Dyspozycja normy prawnej, to przecież określenie zachowania wymaganego przez tę normę. Brak jego określenia jest równoznaczny z brakiem normy prawnej. Norma, która niczego nie wymaga, nie jest normą, ani nawet „wypowiedzią normatywną”. Podobnie trudno byłoby pominąć w normie prawnej jej hipotezę. Hipoteza określa w jakich okolicznościach należy zachować się zgodnie z dyspozycją normy. Najczęściej stanowi przy tym najbardziej rozbudowaną część normy prawnej. Brak hipotezy oznaczałoby zatem, że dyspozycja dotyczy wszystkich i jest aktualna zawsze i wszędzie, bez żadnych wyjątków. Taka sytuacja też nie wydaje się w praktyce możliwa. Zupełnie nie do pomyślenia byłaby w prawie unijnym, które z natury musi mieć ograniczony krąg adresatów, przynajmniej do grona państw należących aktualnie do Unii Europejskiej.

Na s. 101 i nast. Autorka omawia instytucję zatwierdzenia zakładu, znajdującą swe oparcie w prawie unijnym, ale pomijając we współczesnej doktrynie prawa polskiego. Godzi się jednak przypomnieć, że niemal identyczna instytucja była znana prawu przemysłowemu

³ Por. J. Jabłońska-Bonca: *Podstawy prawa dla ekonomistów i nie tylko*. Warszawa 2007, s. 160. Rozróżnianie normy sankcjonowanej (hipotetycznej) i sankcjonującej (kategorycznej) jest charakterystyczne dla uczonych kontynuujących myśl Leona Petrażyckiego. Por. H. Piętka: *Wstęp do nauki prawa*, Warszawa b.d., s. 58 i nast.

obowiązującemu w okresie międzywojennym w Polsce⁴. Obowiązek „zatwierdzenia projektu urządzenia zakładu przemysłowego” obejmował w praktyce wszystkie rodzaje zakładów przetwarzających surowce pochodzenia zwierzęcego.

Wiele uwagi Autorka poświęca zagadnieniom proceduralnym. W całym jej dorobku widać zresztą szczególne zainteresowanie tą problematyką. Procedury administracyjne ewoluują. Można mówić o powstawaniu kolejnych ich generacji. Wydają się coraz bardziej odbiegać od tradycyjnego modelu jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, wzorowanego na postępowaniu sądowym, co Autorka wyraźnie akcentuje. Coraz większy nacisk procedury kładą na kooperację podmiotów uczestniczących w postępowaniach – organów administracji i innych uczestników. Ponadto niektóre nowe procedury niekoniecznie zmierzają do załatwienia sprawy przez wydanie indywidualnego aktu administracyjnego (decyzji). Dokonane przez Autorkę ustalenia są w tym zakresie całkowicie trafne. Nie mogę jednak oprzeć się wrażeniu, że i w tym miejscu mamy do czynienia ze swoistym powrotem do przeszłości. Analizując przepisy rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym⁵ można zauważyć, że krąg osób włączonych lub mogących być włączonym do postępowania administracyjnego jest bardzo szeroki, niemal otwarty. Działo się to za sprawą wprowadzenia pojęcia *osoby interesowanej* (art. 9), znacznie szerszego od pojęcia strony, przyjętego w obowiązującym dzisiaj art. 28 k.p.a. Powołany przepis rozporządzenia z 1928 traktował przy tym stronę, jako szczególny rodzaj osoby interesowanej. Podobnie formy załatwiania sprawy w postępowaniu administracyjnym wydawały się być liczniejsze i bardziej elastyczne niż w przepisach dzisiejszych, nawet po niedawnej nowelizacji k.p.a. Do wniosku takiego może doprowadzić analiza porównawcza art. 68 ust. 3 i art. 72 ust. 1 rozporządzenia z 1928 r.

W prawie pozytywnym i w naukach prawnych kapitalne znaczenie ma precyzja języka. Pojęcia powinny być używane ściśle i jednoznacznie. Zdecydowanie na plus recenzowanych rozważań wypada zatem zapisać próbę uściślenia terminologii dotyczącej nadzoru i kontroli oraz dozoru i monitoringu weterynaryjnego (s. 114 i nast.). Całkowicie zgadzam się z Autorką odnośnie wprowadzenia *de lege ferenda* pojęcia *dozoru weterynaryjnego*. Bardzo trafne jest przy tym stwierdzenie, że źródłem chaosu terminologicznego bywa (i to nierzadko) niestaranne tłumaczenie tekstów aktów prawa unijnego.

⁴ Por. art. 16 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 czerwca 1927 r. – Prawo przemysłowe (Dz. U. Nr 53, poz. 468).

⁵ Dz. U. Nr 36, poz. 341.

Za niezwykle cenny i trafny uważam krótki wywód zamieszczony na s. 142, w którym Autorka bardzo precyzyjnie określa pożądane proporcje pomiędzy „twardym prawem”, a „miękkim prawem”. We fragmencie tym postuluje się możliwie szerokie stanowienie prawa typu miękkiego. Jest to tym bardziej uzasadnione, że we współczesnym prawie, tak unijnym, jak i polskim, dostrzegam narastające zjawisko przeregulowania. Przepisy stają się coraz liczniejsze i coraz bardziej szczegółowe. Pozostawiają coraz mniej swobody swoim adresatom (zarówno organom administracji, jak i podmiotom administrowanym), a i tak nie są w stanie ogarnąć wszystkich stanów faktycznych, które mogą pojawić się w przyszłości.

Jak widać nie we wszystkich kwestiach podzielam w pełni poglądy Autorki. Uważam jednak, że skoro swoimi rozważaniami potrafiła skłonić recenzenta do dyskusji, to całość opracowania należy ocenić bardzo wysoko. Rozwój nauki polega przecież na nieustannej debacie. Zasługą Habilitantki jest niewątpliwie ogromny wkład w tę debatę.

5. W recenzowanej pracy wykorzystano bardzo bogatą literaturę. Jej dobór nie budzi żadnych zastrzeżeń. Oprócz dzieł w języku polskim sięgnięto do dzieł w języku angielskim, niemieckim i włoskim. Należą one głównie do sfery nauk prawnych, lecz nie brakuje także literatury z dziedzin pokrewnych. Obok opracowań najnowszych, które zdecydowanie przeważają, pojawiają się także dzieła klasyczne. Wszystko to świadczy o oczytaniu i erudycji Autorki.

Również żadnych uwag krytycznych nie wzbudza dobór badanych aktów prawnych (krajowych i unijnych) oraz materiału orzeczniczego.

6. Konstrukcję pracy oceniam jako w prawidłową. Układ rozdziałów odpowiada ich treści oraz roli tej treści w całości wywodu. Każdy rozdział stanowi jednorodną, wyodrębnioną całość tematyczną. Cztery pierwsze stanowią zasadniczy wywód rozprawy, zaś piąty zawiera interesujący materiał ilustracyjny. Pierwszy ukazuje rozwój systemu ochrony weterynaryjnej w trzech różnych wymiarach –krajowym, unijnym i międzynarodowym. Stanowi bazę dla dalszych rozważań. Drugi poświęcono procedurom i formom działania organów administracji. Stwierdzenia w nim zawarte przeplatane są odpowiednimi przykładami. Trzeci rozdział poświęcono wyraźnie prawu unijnemu – mechanizmom jego działania, w tym relacjom do prawa krajowego. Rozdział czwarty stanowi w pewnym sensie sedno pracy. Jest najciekawszy i najbardziej wartościowy. W nim właśnie Autorka zgłębia kwestię skuteczność prawa, stanowiącą oś całego opracowania. Piąty rozdział jest odmienny od pozostałych. Zebrano w nim kilka przykładów praktyki stosowania prawa unijnego w ochronie weterynaryjnej. Być może byłoby lepiej, gdyby ten rozdział znalazł się na samym początku dzieła, tworząc tło dla dalszych rozważań. Na uznanie zasługuje to, że wszystkie

rozdziały, z wyjątkiem piątego, wieńczą uwagi końcowe, podsumowujące treść wyводу. Pogrupowanie zagadnień w poszczególnych rozdziałach też zasługuje na wysoką ocenę. Jest ono logiczne, przejrzyste i konsekwentne. Autorka podzieliła treści stosując układ dziesiętny. Pracę zamyka wyodrębnione zakończenie przedstawiające w sposób syntetyczny ogólne wnioski.

Praca habilitacyjna została napisana w sposób przejrzysty. Autorka formułuje swoje myśli jasno i jednoznacznie.

7. **Podsumowując** wypada stwierdzić, że rozprawa habilitacyjna pani dr Joanny Wegner-Kowalskiej pt. „Skuteczność unijnego prawa administracyjnego na przykładzie ochrony weterynaryjnej” jest dziełem oryginalnym i bardzo wartościowym. Zawiera samodzielne przemyślenia i rozstrzygnięcia wielu problemów badawczych o różnorodnym charakterze, a ponadto dostarcza cennego materiału dla dalszych badań i refleksji naukowych. Może być też przydatna dla praktyków. W moim przekonaniu stanowi znaczny wkład Autorki w rozwój nauki prawa.

Dorobek i osiągnięcia

Osiągnięcia naukowo-badawcze

Autorstwo i współautorstwo publikacji naukowych

1. Lista publikacji Habilitantki jest bardzo bogata. Obejmuje 32 pozycje o różnorodnym charakterze. Są wśród nich prace własne i prace stworzone na zasadzie współautorstwa, rozdziały w publikacjach zbiorowych oraz artykuły, w tym zamieszczone w czołowych polskich czasopismach naukowych. W opracowaniach tych zdecydowanie przeważa problematyka postępowania administracyjnego (rozumianego szeroko). Widać też zainteresowanie Habilitantki sprawami prawa unijnego, których ukoronowaniem jest omówiona wcześniej monografia. Pojawia się też wątek ochrony weterynaryjnej. Nie brak odniesień do idei *governance*, którą Habilitantka rozwija w rozprawie habilitacyjnej. Uwagę zwraca podejmowanie w tych pracach aktualnych zagadnień stanowiących przedmiot dyskusji naukowych oraz prac legislacyjnych.

Rysem charakterystycznym działalności publikacyjnej Habilitantki jest osadzenie w praktyce. Wypada tu zwrócić uwagę, że Habilitantka pracowała jako asystent sędziego w sądzie administracyjnym, a obecnie praktykuje jako adwokat.

2. Wśród oryginalnych i samodzielnych dzieł Habilitantki – poza rozprawą omówioną wyżej – na szczególną uwagę zasługuje monografia p.t. „Konstytucja w orzecznictwie sądów

administracyjnych”, która została opublikowana w Toruniu w 2013 r. Oparta na wcześniej obronionej pracy doktorskiej stanowi ona bardzo istotny ilościowo i jakościowo element dorobku Kandydatki. W związku z bardzo interesującą materią tego opracowania chciałbym poświęcić mu nieco więcej uwagi.

Autorka wychodzi od oczywistego stwierdzenia, że sąd administracyjny stosuje Konstytucję (s. 13). Nie poprzestaje jednak na tym banalnym stwierdzeniu. Celem pracy czyni próbę ustalenia w jaki sposób to stosowanie przebiega. Zadanie to postanowiła zrealizować w dwóch krokach. Najpierw podejmuje rozważania teoretyczne, a następnie wynikające stąd ustalenia wykorzystuje w badaniach empirycznych.

W części teoretycznej, zawartej w rozdziale II, Autorka wychodzi od modelu sądowego stosowania prawa. Został on już stosunkowo dawno zbadany i opisany przez Jerzego Wróblewskiego. Habilitantka model Wróblewskiego przyjmuje za punkt wyjścia własnych dociekań. Nie przenosi go jednak mechanicznie do własnych rozważań, lecz dokonuje jego twórczego dostosowania. Słusznie bowiem dostrzega istotną różnicę funkcji sądów powszechnych i sądów administracyjnych. Te pierwsze przeważnie rozstrzygają spór między podmiotami niebędącymi nosicielami władzy publicznej. Te drugie orzekają, czy nosiciel władzy publicznej (organ) zachowuje się zgodnie z prawem. Istotą sądownictwa administracyjnego jest przecież ochrona podmiotów administrowanych przed nadużyciami ze strony organów administrujących. Głównym zadaniem wymierzanie sprawiedliwości. Mając powyższe na uwadze Autorka buduje własny model teoretyczny sądowoadministracyjnego stosowania prawa. Ma on – podobnie jak model sądu powszechnego – charakter etapowy. Sąd administracyjny nie ma jednak za zadanie ustalenia stanu faktycznego sprawy. Ten etap odpada, bowiem wszelkie ustalenia faktyczne powinny być zakończone na etapie postępowania przed organem administracji, a postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym w zasadzie nie jest prowadzone.

Cała teoretyczna konstrukcja myślowa modelu postępowania sądowoadministracyjnego została moim zdaniem wyprowadzona poprawnie. W tej części pracy Autorka prawidłowo stosuje technikę rozumowania prawniczego. Ustalenia, które poczyniła wykorzystano jako punkt wyjścia dla empirycznej części pracy. Mogą też stanowić podstawę dla innych badań nad działalnością sądów administracyjnych.

Pozytywnie oceniając tę część pracy chciałbym zwrócić jednak uwagę na dwie kwestie. Sądzę, że zaproponowany przez Autorkę model byłby bardziej wyrazisty, gdyby staranniejsze w nim rozrózniono przepis prawa i normę prawną. Autorka wprawdzie dostrzega

różnice między tymi zjawiskami i nie myli ich, ani nie miesza. Nie wykorzystuje jednak bezpośrednio tego rozróżnienia w budowanym modelu.

Druga kwestia budząca mój niepokój to tzw. trudne przypadki. Autorka nazywa je *hard cases*. Chodzi o sytuacje, w których na skutek szczególnego „zapętlenia” tekstów prawnych, sąd orzekający kładzie większy nacisk na sprawiedliwość niż na „literę prawa”. Nie odrzucam z góry takiej możliwości. Obawiam się jednak, że jej nadużywanie mogłoby doprowadzić do rozbicia systemu prawa – do pozbawienia go cechy pewności. Już obecnie zdarza się, że sąd administracyjny zaskakuje strony zupełnie niespodziewanym orzeczeniem.

Trzeba jeszcze zwrócić uwagę, że problematyka wykładni prawa, a z nią mamy do czynienia w omawianej części pracy, jest w dociekaniach nad prawem podejmowana coraz częściej. Krzyżują się w nich nieraz diametralnie sprzeczne poglądy. Stanowisko zaprezentowane w pracy da się obronić na obecnym etapie tych dyskusji. Obronienie ich w przyszłości nie musi okazać się pewne.

Rdzeń empirycznej części pracy stanowi rozdział III. Jest on najobszerniejszy – liczy ponad sto stron. Uzupełniają go rozdziały IV i V – skromniejsze objętościowo. Treść tej części pracy zawiera bardzo starannie uporządkowane przedstawienie rozmaitych orzeczeń wydanych przez sądy administracyjne. Autorka bardzo rzetelnie zabrała się do wyboru orzeczeń, mających być przedmiotem analizy. Najpierw odrzuciła wszystkie orzeczenia starsze niż 1 stycznia 2004 r. Wybór ten został w pracy prawidłowo uzasadniony. Próba badawcza kończy się na dniu 28 lipca 2008 r. Przedział czasu objęty badaniami jest z pewnością na tyle długi, że pozwala na formułowanie sensownych wniosków.

Z ogromnej liczby orzeczeń, zapadłych w badanym okresie (38.440), Autorka wyłoniła do bliższej analizy próbę 2260, co i tak stanowi ogromny materiał badawczy. Sposób wyłonienia próby oparto na klasycznym narzędziu statystycznym, starannie opisanym we wstępie. Zastosowanie takiego podejścia do materiału badawczego nie budzi to żadnych zastrzeżeń.

Sposób analizowania zebranego materiału badawczego przez Autorkę nie budzi żadnych zastrzeżeń. Umiejętność prawidłowego rozumowania i wyciągania wniosków jest z pewnością także wynikiem tego, że Autorka zna badany wycinek rzeczywistości także od strony praktycznej. Jak sama zaznacza we wstępie do opracowania, zdobyła niemałe doświadczenie pracując jako asystent sędziego w sądzie administracyjnym. Ustalenia i wnioski badawcze są zatem mocno osadzone w praktyce.

W empirycznej części pracy wykazano, że sądy administracyjne (wojewódzkie oraz NSA) do przepisów Konstytucji odwołują się nierzadko. Bardzo ciekawe jest wykazanie różnorodności tych odwołań. Przede wszystkim dotyczą one różnych przepisów ustawy zasadniczej – do niektórych sądy sięgają częściej, do innych z rzadka. Oczywiście większość artykułów Konstytucji nie została, jak dotąd, „wykorzystana” przez sądy administracyjne, co nie oznacza, że nie nastąpi to w przyszłości. Czasami sięgnięcie do Konstytucji następuje z inicjatywy sądu, a czasem z inicjatywy uczestnika postępowania opierającego na przepisie konstytucyjnym argumentację albo wzmacniającego swoją argumentację takim odwołaniem. Podobnie sądy wykorzystują przepis konstytucyjny jako podstawę własnego rozstrzygnięcia albo sięgają do takiego przepisu niejako dodatkowo dla nadania większej doniosłości swoim wywiodom.

Osobne miejsce zajmują w pracy ustalenia dotyczące relacji pomiędzy orzecznictwem sądów administracyjnych, a orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego. W obydwóch przypadkach chodzi o zastosowanie Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny działa tu bezpośrednio. Sąd administracyjny ma do dyspozycji dwie możliwości: 1) zwiesić postępowanie i zwrócić się z pytaniem prawnym do TK, 2) podjąć próbę samodzielnego rozwiązania problemu, opierając się na samodzielnie zinterpretowanym przepisie konstytucyjnym. Wybór właściwej drogi – jak trafnie zauważa Autorka – nie jest dla sądu łatwy. Pierwsza ścieżka wydaje się bardziej prawidłowa. Sąd administracyjny ma jednak świadomość, że skorzystanie z instytucji pytania prawnego znacznie przedłuża czas postępowania. To może w skrajnych przypadkach doprowadzić do sytuacji, że orzeczenie sądu administracyjnego będzie faktycznie spóźnione. Zapadnie, gdy problem będący przedmiotem postępowania stanie się już dla skarżącego nieaktualny. Jego ewentualne zwycięstwo będzie pyrrusowe.

W swoich rozważaniach opartych na zgromadzonym materiale badawczym Autorka krytycznie odnosi się do praktyki tworzenia prawa i jej wpływu na orzecznictwo. Polskie prawo administracyjne zdaje się być co najmniej od kilkunastu lat w swoistym regresie. Przepisy ulegają bardzo częstym zmianom. Są nadmiernie obszerne i zawiłe. Coraz trudniej wywodzić z nich poprawnie jednoznaczne normy prawne. Ten stan nie pozostaje bez wpływu na orzecznictwo. Niewątpliwie czyni pracę sądu trudniejszą, a linię orzecznictwa coraz bardziej zagmatwaną.

Autorka nie unika przedstawiania pewnych wahań orzecznictwa i rozbieżności pojawiających się orzecznictwie. Widać tu wyraźnie pewną dynamikę orzecznictwa. Szkoda natomiast, że nie poczyniono jednego kroku dalej, wykazując jak przebiega ewolucja

orzecznictwa w badanej materii. Rozumiem jednak, że takie wyraziste tendencje trudno byłoby wykazać w ramach ograniczonego, stosunkowo krótkiego horyzontu czasowego przeprowadzonych badań.

Praca zawiera ogromny materiał informacyjny. Został on wykorzystany dla sformułowania własnych, oryginalnych wniosków Autorki. Oprócz tego będzie mógł być wykorzystywany w przyszłości przez innych badaczy prowadzących dociekania prawnicze. Może też stanowić źródło inspiracji dla sądów i uczestników postępowań sądowych. W tym właśnie upatruję m.in. istotny wkład omówionego opracowania w rozwój nauki prawa administracyjnego *sensu largissimo*. Dostrzegam też wyraźną kontynuację myśli w pracy habilitacyjnej omówionej wyżej.

3. **Podsumowując** można stwierdzić, że naukowy dorobek publikacyjny dr Joanny Wegner-Kowalskiej jest obszerny. Zawiera prace różnorodne i o różnorodnej tematyce, zogniskowanej jednak na pewnych kluczowych zagadnieniach. Istotny wpływ na jego spójność ma to, że Habilitantka deklaruje się jako kontynuatorka myśli naukowej Jerzego Wróblewskiego. Myśl tę rozwija zawsze twórczo, wykazując pełną samodzielność intelektualną. Całość dorobku naukowego Habilitantki oceniam pozytywnie.

Autorstwo i współautorstwo innych publikacji

Oprócz dzieł naukowych Habilitantka ma w dorobku inne publikacje. Opublikowała dwa felietony w „Gazecie Prawnej”, poświęcone postępowaniu administracyjnemu. Jest też współautorką trzech publikacji o charakterze popularyzatorskim, dotyczących pracy zawodowych kierowców.

Wygłoszenie referatów na międzynarodowych i krajowych konferencjach tematycznych

Habilitantka jest bardzo aktywna w życiu naukowym. W latach 2015-2017 brała udział w czterech konferencjach naukowych, na których wygłosiła referaty. Na szczególną uwagę zasługuje referat „Idea pragmatyzmu postępowania administracyjnego”, wygłoszony podczas Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego w Zakopanem, we wrześniu 2016. Recenzent miał okazję wysłuchania tego referatu i na tej podstawie formułuje pozytywną ocenę.

Dorobek dydaktyczny i popularyzatorski oraz współpraca międzynarodowa

Udział w międzynarodowych lub krajowych konferencjach naukowych lub udział w komitetach organizacyjnych tych konferencji.

W latach 2012-2017 Habilitantka wzięła udział w sześciu konferencjach naukowych o różnorodnej tematyce i charakterze, w tym w jednej o charakterze międzynarodowym.

Osiągnięcia dydaktyczne i opieka naukowa nad studentami.

Pani dr Joanna Wegner-Kowalska jest zatrudniona jako adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Tam też prowadzi zajęcia dydaktyczne. Aktualnie obejmują one ćwiczenia, wykłady z postępowania administracyjnego i postępowania sądowo administracyjnego oraz seminaria.

Od 2014 roku Habilitantka prowadzi seminaria licencjackie i magisterskie. Zgodnie z informacjami zawartymi w dokumentacji promuje co roku ok. 20 licencjatów i ok. 15 magistrów.

Działalność dydaktyczna Habilitantki nie zamyka się w murach Uczelni. Prowadzi ona także szkolenia. I tak w latach 2009-2010 szkoliła aplikantów prokuratorskich z prawa o postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym, natomiast w latach 2010-2011 szkoliła urzędników służby cywilnej.

Wykonanie ekspertyz lub innych opracowań na zamówienie organów władzy publicznej, samorządu terytorialnego, podmiotów realizujących zadania publiczne lub przedsiębiorców

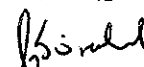
Na zlecenie Głównego Lekarza Weterynarii Habilitantka sporządziła ekspertyzę o dopuszczalności włączenia polskiej inspekcji weterynaryjnej w struktury innych organów administracji (2016).

Udział w zespołach eksperckich i konkursowych

Bardzo istotne miejsce w dorobku Habilitantki zajmuje udział w pracach nad nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego. Habilitantka początkowo uczestniczyła w pracach zespołu powołanego przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, a następnie w pracach komisji sejmowej. Prace te doprowadziły do dokonania głębokiej nowelizacji k.p.a., która w dniu 1 czerwca b.r. weszła w życie.

Wniosek

Ocena ogólna dorobku pani dr Joanny Wegner-Kowalskiej jest pozytywna. Habilitantka po otrzymaniu stopnia doktora dokonała osiągnięć naukowych stanowiących znaczny wkład w rozwój nauki prawa, a zwłaszcza szeroko rozumianego prawa administracyjnego. Wykazała się także bardzo istotną aktywnością naukową. Wnioskuje zatem o dopuszczenie pani dr Joanny Wegner-Kowalskiej do dalszych stadiów postępowania habilitacyjnego.


Wojciech Góralczyk