



dr hab. Ewa Szewczyk prof. UZ
Uniwersytet Zielonogórski
Instytut Nauk Prawnych UZ
Wydział Prawa i Administracji UZ
Katedra Organizacji Administracji Publicznej

**Recenzja dorobku naukowego Pani dr Hanny Wolskiej
w tym monografii Model relacji pomiędzy krajowymi organami
administracji publicznej a przedsiębiorcami, Wydawnictwo C.H. Beck,
Warszawa 2022, ss. 267, jak również jej aktywności naukowej,
przygotowana dla celów postępowania habilitacyjnego**

W wykonaniu uchwały Prezydium Rady Doskonałości Naukowej z dnia 30 stycznia 2023 r., oraz uchwały nr 7/2023 z dnia 27 lutego 2023 r. Rady Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Gdańskiego, powołujących mnie w charakterze recenzentki w skład Komisji Habilitacyjnej w sprawie przeprowadzenia postępowania habilitacyjnego dr Hanny Wolskiej w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie nauki prawne, przedkładam – zgodnie ze swoją powinnością – ocenę osiągnięć naukowych Habilitantki i jej aktywności naukowej **z jednoznacznie pozytywną konkluzją co do spełnienia przez Nią wymagań określonych w art. 219 ust. 1, pkt 2 litera a) ustawy z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r. poz. 742 ze zm. dalej: „p.s.w.n.”).**

I. Ogólne uwagi dotyczące podstaw prawnych oraz kryteriów oceny osiągnięć naukowych i aktywności naukowej dr Hanny Wolskiej

Warunki nadania stopnia doktora habilitowanego zostały unormowane w art. 219 ust. 1 p.s.w.n. Zgodnie z tym przepisem stopień doktora habilitowanego nadaje się osobie, która:

- 1) posiada stopień doktora;
- 2) posiada w dorobku osiągnięcia naukowe albo artystyczne, stanowiące znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny, w tym co najmniej:

a) 1 monografie naukowa wydana przez wydawnictwo, które w roku opublikowania monografii w ostatecznej formie było ujęte w wykazie sporządzonym zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 267 ust. 2 pkt 2 lit. a, lub

b) 1 cykl powiązanych tematycznie artykułów naukowych opublikowanych w czasopiśmie naukowym lub w recenzowanych materiałach z konferencji międzynarodowych, które w roku

opublikowania artykułu w ostatecznej formie były ujęte w wykazie sporządzonym zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 267 ust. 2 pkt 2 lit. b, lub

c) 1 zrealizowane oryginalne osiągnięcie projektowe, konstrukcyjne, technologiczne lub artystyczne;

3) wykazuje się istotną aktywnością naukową albo artystyczną realizowaną w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej lub instytucji kultury, w szczególności zagranicznej.

Stosownie do art. 221 ust. 8 p.s.w.n. recenzenci oceniają, czy osiągnięcia naukowe osoby ubiegającej się o stopień doktora habilitowanego odpowiadają wymaganiom określonym w art. 219 ust. 1 pkt 2.

Jako osiągnięcie naukowe w rozumieniu powołanych przepisów Habilitantka wskazała monografię *Model relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami*. Rozprawa ta może być – w mojej ocenie – uznana za stanowiącą znaczny wkład w rozwój dyscypliny „nauki prawne”. Uważam ją za **dzieło o istotnej wartości merytorycznej i warsztatowej, przygotowane w zgodności z przyjętymi w dyscyplinie „prawo” regułami metodologii, pozwalającymi na jednoznaczne zakwalifikowanie wyniku podjętych przez Habilitantkę wysiłków.**

Również pozostałe rezultaty aktywności naukowej Habilitantki wykazują cechy „istotności” w znaczeniu ustawowym. Oznacza to, że zostały spełnione określone ustawą przesłanki uzasadniające nadanie Pani doktor Hannie Wolskiej stopnia naukowego doktora habilitowanego.

II. Ocena rozprawy habilitacyjnej

1. Wybór tematu

Podjęty przez Habilitantkę temat jest nie tylko interesujący teoretycznie i budzący wiele kontrowersji, rozbieżności doktrynalnych, ale także aktualny,

ważny. Zaprezentowano w nim problematykę modelowania zasadniczych i charakterystycznych relacji między krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami w sferze publicznego prawa gospodarczego. Jest to ujęcie nowatorskie. Jak dotąd bowiem nie podejmowano w doktrynie prawa publicznego gospodarczego prób przeprowadzenia całościowej analizy tego rodzaju wzajemnych relacji. Dotychczasowe opracowania zmierzały do wyjaśnienia charakteru tych relacji lub sytuacji prawnej jednej ze stron modelu relacji wertykalnych w gospodarce. Wybór tematu zatem oceniam bardzo wysoko; można wręcz powiedzieć, że na polskim rynku wydawniczym brakowało dotąd poświęconego mu kompleksowego opracowania.

2. Źródła i literatura

Wykaz literatury przedmiotu jest stosunkowo imponujący. Liczy bowiem około 300 pozycji. W tym można odnaleźć źródła literatury obcej. Bogaty jest również wykaz źródeł internetowych, z których skorzystała Autorka oraz obszerny wykaz orzecznictwa, zarówno sądów krajowych, jak i ETS.

3. Konstrukcja rozprawy

Struktura recenzowanej rozprawy jest przejrzysta a rozdziały ułożone w logicznej kolejności. Zapewniło to spójny układ rozważań. Podstawowym celem badawczym Autorka uczyniła skonstruowanie modelu relacji występujących w sferze gospodarczej pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami. Korzystała przy tym w pierwszej kolejności z materiału normatywnego. Ponadto zwracała uwagę na towarzyszące tym relacjom uwarunkowania aksjologiczne oraz polityczne a także procesy empiryczne.

Habilitantka wytyczyła trzy zasadnicze problemy badawcze. Pierwszy z nich odnosi się do ustalenia zakresu podmiotowego modelu relacji. Drugi koncentruje się na zagadnieniu wywierania wpływu na kształt modelu relacji uwzględniających uwarunkowania aksjologiczne i uwarunkowania polityki publicznej. Ostatni z nich dotyczy zależności i powiązań występujących pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej, a przedsiębiorcami na płaszczyznach reglamentacji oraz regulacji. Rozwiązanie powyższych

problemów badawczych pozwoliło Habilitantce na udowodnienie głównej tezy rozprawy, według której model relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej, a przedsiębiorcami jest konstrukcją opartą na szeregu wzajemnie ze sobą powiązanych elementów, na które znaczący wpływ mają czynniki o charakterze normatywnym, aksjologicznym i politycznym. Wyznaczają one zależności i powiązania w ramach określonych płaszczyzn relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami w sferze gospodarczej.

Sprecyzowanie głównego założenia badawczego pozwoliło następnie Autorce wskazać tezy cząstkowe. W myśl pierwszej z nich konstrukcja modelu pozwoliła na ukazanie różnej pozycji prawnej stron analizowanej relacji. Według drugiej tezy cząstkowej na kształt modelu relacji z przedsiębiorcami niebagatelny wpływ mają wartości wyprowadzane z zasad prawa. Z kolei w ramach tezy trzeciej Habilitantka wykazała, że prawo jest instrumentem, który wyposaża politykę publiczną w moc sprawczą, a zarazem stanowi barierę w zakresie swobody jej kształtowania w obszarze relacji między administracją publiczną, a przedsiębiorcami. Wreszcie w tezie czwartej Autorka dowodziła, że treść modelu relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej, a przedsiębiorcami kształtuje pewien zakres władzy dyskrecjonalnej, który dostrzegany jest przy sprawowaniu przez organy funkcji reglamentacyjnej oraz regulacyjnej.

Wśród wykorzystanych przez Habilitantkę metod badawczych na pierwszy plan wybija się metoda dogmatyczna. Została ona uzupełniona metodą empiryczną oraz uwagami o charakterze aksjologicznym. W pewnym stopniu Autorka posłużyła się metodą prawnoporównawczą, która pozwoliła na odniesienia do rozwiązań prawnych obowiązujących w obcych porządkach prawnych.

Wyznaczone przez Autorkę założenia badawcze i tezy przesądziły o przyjętej strukturze pracy, w której wyodrębniono pięć rozdziałów, zwieńczonych podsumowaniami, zawierających wnioski cząstkowe. W *Zakończeniu* Habilitantka szczegółowo zaprezentowała tytułową konstrukcję modelu relacji oraz sformułowała postulaty *de lege ferenda* oraz *de lege lata*.

4. Osiągnięty rezultat badawczy oraz jakość naukowej refleksji

Przyjęta przez Autorkę konstrukcja monografii jest bardzo przejrzysta. Sformułowane we *Wstępie* monografii założenia, tezy i zastosowane przez Habilitantkę metody badawcze doprowadziły Ją w *Zakończeniu* do klarownej konstatacji, z której wynika, że model relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej, a przedsiębiorcami jest uproszczonym odzwierciedleniem zależności i powiązań występujących pomiędzy dwoma odrębnymi podmiotami prawa. Z jednej strony podmioty te mają charakterystyczne cechy, odzwierciedlające ich istotę i funkcjonowanie w sferze gospodarki, z drugiej - zdaniem Autorki - wskazują na odmienną i co do zasady nierównorzędną pozycję prawną w łączących je relacjach. Stanowisko takie Autorka eksponuje już w początkowym fragmencie monografii. A mianowicie Na stronie 1 – 2 wskazuje, że przykładem relacji, które nie wykazują cechy równorzędności stron są relacje „nawiązywane pomiędzy państwem i działającymi w jego imieniu organami a podmiotami, które w ramach stosunku prawnego, podlegają kompetencji danego organu państwa. Charakteryzują się one nierównorzędnością (...)”. Habilitantka podtrzymuje to stanowisko w *Zakończeniu*, wskazując że „do elementów struktury podmiotowej powyższego modelu należy zaliczyć z jednej strony, krajowe organy administracji publicznej, a z drugiej przedsiębiorców. Podmioty te posiadają charakterystyczne cechy, które odzwierciedlają ich istotę i funkcjonowanie w sferze gospodarki, a także wskazują na odmienną i co do zasady, nierównorzędną pozycję prawną w łączących je relacjach” (s. 255). Powyższe założenie - co nierównorzędności podmiotów, w stosunkach: administrujący – administrowany - nie wpłynęło wprawdzie negatywnie na wynik przeprowadzonych przez Habilitantkę badań, niemniej stanowi ono bezkrytyczne powielenie (powtarzanej jak mantrę w wielu podręcznikach akademickich do *Prawa administracyjnego*) tezy, eksponowanej w szczególności w doktrynie prawa administracyjnego z okresu „słusznie minionego” – tzw. „Polski Ludowej”, o nadrzędności państwa w relacjach z obywatelami oraz podmiotami posiadającymi status prawny zrównany z nimi. Zwolennicy takiego założenia w czasach „słusznie minionych” celowo i świadomie pomijali instytucję publicznych praw podmiotowych, które – realnie rzecz biorąc – stanowiły i stanowią przeciwwagę w stosunku do kompetencji, w które ustawodawca wyposażył podmioty administracji publicznej, a które określa się powszechnie mianem władztwa administracyjnego. W ocenie sporządzającej niniejszą Recenzję teza o braku równorzędności podmiotów

stosunków administracyjnoprawnych jest nie do obrony w zestawieniu ze wspomnianą instytucją publicznych praw podmiotowych. Istotę relacji między podmiotami stosunków administracyjnoprawnych o wiele trafniej przedstawia koncepcja, w myśl której wśród stosunków prawnych wyróżnić można stosunki typu obligacyjnego, którym odpowiadają stosunki cywilnoprawne oraz stosunki typu podległości kompetencji, którym odpowiadają stosunki administracyjnoprawne. Zastrzeżenia wymaga jednak to, że ustawodawca wyposażył we wspomniane kompetencje (upoważnienia) nie tylko podmioty administrujące, ale także podmioty administrowane, a więc także (w niektórych przypadkach) przedsiębiorców. Kompetencje tych drugich, to właśnie wspomniane publiczne prawa podmiotowe.

W konstatacji Habilitantka doszła do wniosku, że scharakteryzowany model relacji posiada kilka specyficznych cech. A mianowicie, relacja między krajowymi organami administracji publicznej i przedsiębiorcami kształtowana jest przez różne czynniki, wśród których niebagatelną rolę odgrywają wyrażone w normach prawnych wartości. Determinują one standard funkcjonowania krajowych organów administracji publicznej w relacjach z przedsiębiorcami. Stanowią one jednocześnie źródło gwarancji dla przedsiębiorców, które winny znaleźć odzwierciedlenie w codziennej praktyce organów administracji publicznej. Ów katalog wartości jest zróżnicowany. Można wśród nich dostrzec wartości uniwersalne dla całego porządku prawnego (legalność, niedyskryminacja, zrównoważony rozwój, sprawiedliwość, praworządność, zaufanie, pewność prawa) oraz takie, które odnoszą się do stosunków prawnych związanych wyłącznie z przedsiębiorcami (interes przedsiębiorcy).

Z kolei wśród nośników wartości determinujących działania i zaniechania organów w stosunkach z przedsiębiorcami szczególną pozycję zajmuje konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej oraz klauzula interesu publicznego. Ta ostatnia nie tylko usprawiedliwia inicjatywy krajowego organu administracji publicznej podejmowane w celu ograniczenia praw lub wolności konstytucyjnych, ale również wyznacza granice dla przedmiotowej ingerencji. Ponadto Habilitantka zwróciła uwagę na to, że na analizowany kształt modelu relacji wpływają procesy kierowane wobec administracji publicznej, które są przejawem zjawiska europeizacji oraz na to, że model ten jest ukierunkowany na preferencyjne traktowanie przedsiębiorców określonych kategorii. Nadto jeszcze znaczący wpływ na kształtowanie analizowanych relacji mają płaszczyzny funkcji reglamentacyjnej oraz regulacyjnej, które mają wpływ na

kształtowanie szeregu szczegółowych wymogów w odniesieniu do przedsiębiorców, zwłaszcza na etapie podejmowania działalności gospodarczej.

We wnioskach podsumowujących Autorka wskazała, że model relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej, a przedsiębiorcami jest odzwierciedleniem zależności i powiązań wynikających z norm zarówno publiczno- jak i prywatnoprawnych. Mają one na celu pogodzenie interesu publicznego i prywatnego.

Nie do końca można się zgodzić z jednym z postulatów racjonalizacyjnych wyrażonych w *Zakończeniu* monografii. Autorka w pierwszej kolejności wskazuje bowiem, że „w celu zapewnienia spójności i przejrzystości prawa polskiego w zakresie stosowania i interpretacji terminów <<organ administracji publicznej>> oraz <<przedsiębiorca>> niezbędne jest zrezygnowanie z definiowania tych pojęć w sposób odrębny w wielu aktach, czy wyłącznie na użytek jednego aktu normatywnego. Prawo powinno jednoznacznie i jednolicie definiować te terminy” (s. 265). Gdyby nie to, że całą recenzowaną Pracę należy uznać za bardzo dojrzałą i solidną, można byłoby stwierdzić, iż jest to postulat nieco naiwny. Jak bowiem powszechnie wiadomo nie da się wszystkiego w prawie zdefiniować i dookreślić. Wystarczające są w wielu przypadkach definicje doktrynalne poszczególnych pojęć, jak np. ta która dotyczy pojęcia „decyzji administracyjnej”, która wszak w aktach normatywnych występuje pod wieloma różnymi nazwami. Nawiasem mówiąc, Autorka tym samym nieco zaprzeczyła swemu (słusznemu) stanowisku, wyrażonemu na s. 7 w zdaniu: „Poczynione badania zmierzają następnie do określenia pozycji prawnej krajowych organów administracji publicznej i przedsiębiorców w łączących ich relacjach oraz do wykazania, że nawet brak jednolitych definicji legalnych, pozwala na jednoznaczne przypisanie im roli i cech ich charakteryzujących”.

Jako szczególnie wartościowy pod względem merytorycznym jawi się *Rozdział I*, zatytułowany *Model – istota, pojęcie i zakres*. Autorka przedstawiła w nim znaczenie terminu „model”. Odniosła się również do kwestii postrzegania tego pojęcia na tle systemu prawa, a następnie wskazała różnice i powiązania znaczeniowe zachodzące pomiędzy takimi terminami jak: „model”, „system”, „teoria”, „postulat” oraz „standard”. Ponadto wskazała typy, funkcje i cechy modeli naukowych. Analiza ta pozwoliła Jej na sprecyzowanie charakteru i

poszczególnych elementów konstruowanego modelu relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej, a przedsiębiorcami.

Warto dodać, że jest to rozdział o charakterze teoretycznoprawnym. Habilitantka podjęła się w nim niełatwego zadania polegającego na wyjaśnieniu modelu relacji, który stanowi wszak konstrukcję myślową, o pewnym stopniu abstrakcyjności. Z zadania tego wywiązała się znakomicie, odwołując się w szerokim stopniu do dorobku doktryny z zakresu teorii prawa. Tym samym *Rozdział I* przesycony jest wieloma trafnymi stwierdzeniami. Takimi jak przykładowo na stronie 19, że „termin <<model>> jest węższy niż pojęcie systemu prawa... różnica pomiędzy tymi pojęciami polega na tym, że system prawa stanowi spójną oraz kompletną całość, podczas gdy model jest uproszczoną konstrukcją, powstałą na podstawie przyjętego zbioru norm i założeń. W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że model jako pojęcie odnoszące się do węższego fragmentu rzeczywistości, może stanowić jedynie element stanowiący wyłącznie część <<owego>> systemu”. W konkluzji cząstkowej Habilitantka trafnie stwierdza, że „nie jest poprawne utożsamianie terminu <<model>> z takimi określeniami jak <<system>>, <<teoria>>, <<postulat>> czy też <<standard>>... pojęcia te są wyrazami bliskoznacznymi, których znaczenie jest zbliżone, ale nie identyczne. Są to terminy, które należeć będą do tzw. <<pojęć rodziny znaczeń>>...” (strona 25). Bardzo cenne uwaga, niedostatecznie wyeksponowana, uzasadniająca podjęcie przez Autorkę przedmiotowego tematu została wyrażona - niejako „między wierszami – na stronie 33. A mianowicie, Autorka zwróciła w tym fragmencie monografii uwagę na to, że „konstruowanie modeli, które mają charakter postulatyczny (...) pozwala na wszechstronne badanie zjawisk prawnych”. Myśl ta nie jest obca autorce niniejszej recenzji. Jak jednak można domniemywać, konstruowanie modeli w doktrynie prawa administracyjnego postrzegane jest – chyba nawet trochę podświadomie – jako zadanie niełatwe. Z tego względu nieczęsto dochodzi do gruntownego - zwłaszcza w postaci monografii - podejmowania się tego rodzaju inicjatywy.

5. Język pracy

Recenzowana Praca nie budzi żadnych negatywnych uwag od strony językowej. O wyjątkowo nielicznych usterkach o charakterze „literówek”, takich jak na stronie 45 („Wypływają one także na wzajemne relacje...” –

chyba chodziło o to, że „wpływają one na wzajemne relacje...” nie warto wspominać, bowiem monografia została poddana wnikliwej i rzetelnej korekcie. Lektura pracy budzi zainteresowanie i czyta się ją z przyjemnością.

III. Ocena pozostałego dorobku naukowego

Dorobek publikacyjny Habilitantki jest doprawdy imponujący, zważywszy również na to, że powstał on w niezbyt odległym czasie od obrony dysertacji doktorskiej (stopień naukowy doktora nauk prawny został Jej nadany uchwałą Rady Wydziału PiA Uniwersytetu Gdańskiego z dnia 27 marca 2017 r.). Obejmuje on 7 monografii, spośród których 6 to monografie wieloautorskie, 12 rozdziałów w monografiach naukowych oraz komentarze i hasła w leksykonach. Ponadto Habilitantka w okresie po uzyskaniu stopnia doktora była Współredaktorką dwóch monografii. Nadto jeszcze w tym samym czasie była Autorką oraz Współautorką 15 artykułów opublikowanych w czasopismach naukowych.

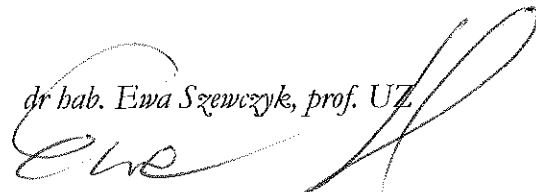
Występowała na wielu konferencjach krajowych i międzynarodowych oraz brała udział w komitetach organizacyjnych i naukowych różnorodnych konferencji. Habilitantka wykazała również swój udział w zespołach badawczych realizujących projekty badawcze (niektóre nadal w trakcie realizacji). Była Kierownikiem wielu zrealizowanych projektów badawczych. Oprócz tego odbyła zagraniczne staże naukowe oraz naukowo-dydaktyczne na Uniwersytecie w Giessen oraz na Wydziale Prawa Uniwersytetu Masaryka w Brnie. Uczestniczyła i uczestniczy aktualnie w programie wymiany osobowej studentów i naukowców NAWA. W 2019 r. zrecenzowała szereg publikacji w czasopiśmie *Animus*. W latach 2016 – 2019 była Sekretarzem Redakcji przeglądu Naukowego *Disputatio*. Od 2018 r. jest Członkiem Rady Naukowej cyklu monografii – *Państwo a Gospodarka*. W ramach współpracy z sektorem gospodarczym wykazuje współpracę z Pomorską Izbą Adwokacką w Gdańsku i Izbą Adwokacką we Frankfurcie oraz z Izbą Komorniczą w Gdańsku. Oprócz tego Habilitantka była Członkinią Zespołu przygotowującego ekspertyzy prawne między innymi na rzecz Ministra Środowiska.

Powyższe pozwala jednoznacznie stwierdzić, że aktywność naukowa Habilitantki – zgodnie z wymogami ustawowymi – była zrealizowana w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej lub instytucji kultury, w szczególności

zagranicznej (art. 219 ust. 1 pkt 3 p.s.w.n.). Podkreślić zarazem należy, że aktywność naukowa dr Hanny Wolskiej jest wyjątkowo imponująca! I nie ulega wątpliwości, że Habilitantka z naddatkiem spełnia oczekiwania stawiane doktorom habilitowanym.

IV. Konkluzja

Reasumując powyższą ocenę osiągnięć dr Hanny Wolskiej jednoznacznie stwierdzam, że spełnia Ona wymagania sformułowane w art. 219 ust. 1 p.s.w.n. warunkujące uzyskanie stopnia naukowego doktora habilitowanego w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie nauk prawnych.

dr hab. Ewa Szewczyk, prof. UZ


Poznań, dnia 14 maja 2023 r.