

Warszawa, dnia 17 maja 2018 r.

Dr hab. Irena Lipowicz, prof. UKSW
Kierownik Katedry Prawa Administracyjnego
I Samorządu Terytorialnego

**Ocena rozprawy habilitacyjnej i pozostałego dorobku naukowego
Doktor Martyny Wilbrandt-Gotowicz**

1. Podstawa prawna

Poniższa recenzja została sporządzona na podstawie art. 18a ust. 7 ustawy z 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst. jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1789 ze zm.) oraz pisma Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie z 30 stycznia 2018 roku (5K/2018).

2. Ocena dorobku naukowego doktor M. Wilbrandt-Gotowicz

A. Publikacje przed uzyskaniem stopnia doktora

Habilitantka już podczas studiów z zakresu Administracji na Wydziale Prawa zainteresowała się zagadnieniami postępowania administracyjnego, o czym świadczyła praca wyróżniona I nagrodą w konkursie na najlepsze prace magisterskie Wydziału, dotycząca skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym – trudny i ambitny temat dla studenta Administracji, zapowiadający przyszłe wybory zawodowe.

Równocześnie Habilitantka studiowała i ukończyła kierunek stosunki międzynarodowe co na pewno ułatwia jej stosowanie metody prawnoporównawczej, wymagającej znajomości kontekstu kulturowego i historycznego badanego porządku prawnego, często traktowanego zbyt powierzchownie.

M. Wilbrandt-Gotowicz podjęła następnie studia doktoranckie na Wydziale Prawa Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Były to już studia z zakresu nauk prawnych, a opiekę naukową sprawowała profesor Małgorzata Jaśkowska. Zwraca uwagę szybki termin obrony pracy doktorskiej niezwłocznie po ukończeniu studiów doktoranckich.

Praca doktorska dotyczyła istotnego zagadnienia instytucji pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych. Zarówno wybór tematu pracy magisterskiej, jak i pracy doktorskiej świadczy dobrze o odwadze w podejmowaniu kluczowych zagadnień nauki prawa administracyjnego, nie ma tu uciekania w tematy poboczne lub przyczynkarskie. Praca doktorska została obroniona w 2009 r. i opublikowana w wydawnictwie naukowym. Należy podkreślić, że Habilitantka uzupełniła następnie wykształcenie prawnicze kończąc dodatkowo z wynikiem bardzo dobrym studia prawnicze na UMK w Toruniu, mimo że obroniona z sukcesem praca doktorska z zakresu prawa stanowiła wystarczającą rekomendację dla opanowania warsztatu prawnika i związanego z tym wykształcenia i zakresu wiedzy. Zwraca uwagę także ważny społecznie temat prawniczej pracy magisterskiej „Pozwolenie na wprowadzenie do obrotu produktów biobójczych”. Również ta praca ukazała się następnie jako monografia dojrzałej już Autorki.

Wśród artykułów naukowych opublikowanych przez Panią dr Martynę Wilbrandt-Gotowicz w pierwszej fazie jej kariery naukowej należy wyróżnić artykuł "Skarga kasacyjna we francuskim systemie sądownictwa administracyjnego" w „Państwie i Prawie” w 2007 roku, (Nr 5, s. 95-106). Temat opracowania wskazuje na wczesne zainteresowanie badaniami prawnoporównawczymi. Artykuł jest zwarty i ma jasne konkluzje. Nawiązuje tematycznie do pierwszej monografii "Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym", Toruń 2005. Należy ocenić pozytywnie fakt, że Autorka przed trwałym zajęciem się prawem europejskim, w pracy Reforma systemu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. (Toruń 2007, ss. 188) intensywnie badała wybraną, ważną instytucję sądownictwa administracyjnego w jednym z porządków prawnych kraju Unii Europejskiej i to kraju z tak bogatym dziedzictwem prawnym jak Francja. Wczesne prace Autorki krążą wokół problematyki kasacji, ale także pytań prawnych. Zasluguje to na aprobatę z punktu widzenia logiki rozwoju naukowego dając solidne podstawy teoretyczne. Gdy spojrzymy przykładowo na wczesne opracowanie w czasopiśmie „Prawo i Podatki” 2006, (Nr 10, s. 13-18), znajdujemy charakterystyczny dla zainteresowań Autorki tytuł „Jak poprawić przepisy o postępowaniu kasacyjnym przed NSA”. Troska o poprawę stanu prawnego w tym zakresie była w pełni uzasadniona zważywszy między innymi wieloletnie doświadczenia instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich borykającego się z niektórymi dysfunkcjami tych przepisów stwarzającymi w

szczegółności możliwości łatwych nadużyć nieuczciwym adwokatom. Stosunkowo wcześniej krystalizuje się także zainteresowanie Autorki prawnymi problemami udzielania informacji publicznej. Pierwszy artykuł z tego zakresu, który wiąże problematykę dostępu do informacji publicznej z jej znaczeniem w społeczeństwie obywatelskim pochodził z roku 2007. Dobrze przygotował Autorkę do pogłębionego zajmowania się tą problematyką zwłaszcza w ramach dużego projektu naukowego NCBiR dotyczącego informacji publicznej. Wczesne publikacje znalazły podsumowanie w pracy doktorskiej „Instytucja pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych opublikowanej w Wolters Kluwer w 2010, kolejna monografia to „Produkty biobójcze, prawne aspekty wprowadzenia do obrotu” z 2013 roku. Również tą pracę poprzedził artykuł „Postępowanie w sprawie wydawania pozwoleń na wprowadzenie do obrotu produktów biobójczych” (red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego. Lublin 2010, s. 313 – 343), ale monografia znacznie rozwinęła tę problematykę.

B. Publikacje po uzyskaniu stopnia naukowego doktora

Kolejne publikacje powstały już w trakcie pracy na stanowisku asystenta a następnie adiunkta w Katedrze Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Obok intensywnej działalności dydaktycznej Habilitantka nie ustawała w wysiłku publikacji wyników swoich prac naukowych. Centralne miejsce zajmuje tu oczywiście monografia „Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowania administracyjne” (Warszawa 2017) i to ta praca stanowi trzon dorobku naukowego po uzyskaniu stopnia naukowego doktora. Wokół niej zgromadzone są jednak wcześniejsze: monografia, komentarz i liczne artykuły w pracach zbiorowych i w prestiżowych czasopismach naukowych. Wskazuje to na konsekwentny, przemyślany rozwój naukowy.

Można bez trudności wyróżnić główne wątki zainteresowań naukowych Autorki. To po pierwsze kwestie ewolucji procedury administracyjnej (w szczególności jej europeizacji), ale także sądowej kontroli administracji, prawa materialnego: informacji publicznej, nowych form działania administracji publicznej, a także reglamentacji działalności gospodarczej. To bardzo szerokie spektrum, wręcz nietypowe w tej fazie rozwoju naukowego, ze względu na swoją wielowątkowość. Należy jednak podkreślić wysoką jakość naukową przedstawionych opracowań i brak powierzchowności ujęcia wybranych tematów.

Można wyrazić przekonanie, że korzystny będzie, z czasem zapewne oczywisty, wyraźniejszy wybór 2-3 ścieżek specjalizacji, oprócz ewolucji i nowych wyzwań dla postępowania administracyjnego (w tym mediacji) co jest już trwałym elementem wizerunku naukowego Habilitantki. Będzie interesujące obserwowanie, czy będzie do nich należeć nadal regulacja działalności gospodarczej. Niełatwe jest bowiem pogodzenie aktywności w ogólnym prawie administracyjnym i coraz bardziej złożonym publicznym prawie gospodarczym. W dotychczasowym dorobku wyróżnia się zdecydowanie europeizacja a szerzej internacjonalizacja prawa i postępowania administracyjnego. Kształtuje się już w Unii Europejskiej grupa badaczy wyspecjalizowanych w tej problematyce. Jestem przekonana, że dr Wilbrandt-Gotowicz może należeć do grona skupionego na przykład wokół RENUAL tworzącego projekty [a nie tylko badającego europejskie prawo administracyjne] i zajmującego się międzynarodowym prawem administracyjnym. Nie należy nadmiernie odkładać tego momentu. Stąd mimo że Autorka publikuje już w języku angielskim, krytycznie należy ocenić że publikacje angielskojęzyczne powstają w Polsce. Należy bardziej ofensywnie w przekonaniu recenzenta starać się o obecność w wiodących czasopismach europejskich i odpowiednich stowarzyszeniach europejskich.

Dorobek Habilitantki po uzyskaniu stopnia naukowego doktora to w sumie trzy monografie, komentarze, 21 artykułów naukowych – łącznie z przyjętymi do druku i glosa oraz inne publikacje – np. diagramy procedur. Oznacza to dużą wagę jakościową i pożądane z punktu widzenia oceny zróżnicowanie rodzaju publikacji. Należy podkreślić, że dwie monografie oprócz podstawowego osiągnięcia naukowego, którym jest rozprawa habilitacyjna, to ponadstandardowa ilość nawet biorąc pod uwagę, że jedna z nich to opublikowana i zmieniona praca doktorska.

Tematyka prac jest zróżnicowana, dobrze dobrana z punktu rozwoju naukowego. Należy podkreślić w szczególności, że jasna specjalizacja z punktu widzenia postępowania administracyjnego nie wyłączyła zainteresowania prawem materialnym i to tą jego częścią, która jest szczególnie aktualna, wymaga też samodzielności naukowej ze względu na nowość przedmiotu – prawo medyczne i sanitarne. Wyraźnie obecne jest także prawo ustrojowe. Ważną pozycję w dorobku Habilitantki stanowią w moim przekonaniu pozycje, które dotyczą znaczących zagadnień teoretycznych nauki prawa administracyjnego. Zdarza się czasami, że Autorzy przed habilitacją nie podejmują centralnych kwestii doktrynalnych wokół których toczy się żywa dyskusja – tu jest inaczej: mamy zarówno opracowania dotyczące umowy jako prawnej formy działania administracji, pytań prawnych i pozycji NSA, jak i procedury podatkowej wywołującej wiele kontrowersji. Świadczy to o prawidłowym profilu naukowym

– stopniowym podejmowaniu najbardziej palących kwestii teoretycznych i praktycznych z obszaru całej nauki prawa administracyjnego, choć analiza dorobku wyraźnie wskazuje na kierunek dalszej specjalizacji – postępowanie administracyjne.

Wśród analizowanych publikacji uwagę zwraca analiza prawna wybranych regulacji objętych projektem o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa z dnia 31 października 2017 roku. Autorka zajęła się tam kwestią współpracy pomiędzy organami państwowymi, a operatorami usług kluczowych i dostawcami usług cyfrowych. Sposób zredagowania ekspertyzy, argumentacji, wnikliwość wnioskowania decydują o dużej wartości tego opracowania. Autorka formułuje wniosek o konieczności wdrożenia systemu współpracy o charakterze hybrydowym, uwzględniającego formy władcze i niewładcze, co odpowiada postulatowi otwarcia administracji publicznej, równocześnie analiza zawiera konkretne wnioski, niezbędne dla prawidłowej implementacji dyrektywy NIS.

Uwagę zwraca także wczesny artykuł habilitantki z roku 2010 poświęcony uchwałom Naczelnego Sadu Administracyjnego. (Uchwały NSA. Między siłą autorytetu a mocą ogólnie wiążącą. „Przeгляд Sądowy” 2010, nr 10, s. 5 -15). Autorka jak sama pisze w podtytule ukazuje napięcie o znaczących konsekwencjach praktycznych. Choć tytuł jest nadmiernie rozbudowany, a wstęp trochę zbyt szczegółowy, to konkluzja wskazuje na duże zdolności naukowe, umiejętność znalezienia podstawowego dylematu w analizowanej sprawie, w tym przypadku chodzi o brak pewności prawa i problemy z zapewnieniem jednolitości orzecznictwa.

Należy zwrócić uwagę na publikację zamieszczoną w Księdze Pamiątkowej ku czci Prof. Jerzego Langroda (Paryż 2011). Autorka poświęciła ją umowie administracyjnej w ujęciu J. Langroda, ale w istocie omówiła kwestię zasadności przyjęcia form konsensualnych w nauce prawa administracyjnego – w teorii i orzecznictwie francuskim, ale także polskim. Wyraźnie widoczne jest przekonanie Autorki, że większa elastyczność prawnych form działania administracji, ich dywersyfikacja zarówno w Polsce jak i w innych krajach UE jest niezwykle potrzebna, a sama forma, dobrze służąca realizacji dobra wspólnego zasługuje na szerokie wprowadzenie do polskiego ustawodawstwa i powszechne stosowanie. Takie stanowisko jest zasadne, dobrze udokumentowane i odpowiada współczesnym potrzebom.

Historyczny temat artykułu zostaje włączony w debatę współczesnej nauki prawa administracyjnego, daje też nadzieję, że zostanie w końcu przełamana bariera niemożności wprowadzenia tej ważnej formy działania administracji w Polsce, skoro przedstawiciele młodszego pokolenia badaczy coraz częściej doceniają tę formę. Oszczędzilibyśmy sobie

wielu dysfunkcji administracji gdyby nastąpiło to wcześniej. Jest to też dobry sprawdzian poprawnego stosowania przez Autorkę metody historycznej – wypada on pozytywnie.

Należy zwrócić uwagę na artykuł Habilitantki dotyczący trwałości decyzji administracyjnej w zintegrowanych postępowaniach administracyjnych (w: Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo. Red. M. Stahl, Z. Duniewska, A. Krakala. Warszawa 2017). Trafnie diagnozuje Autorka, że nowe regulacje sektorowe doprowadzają do osłabienia trwałości decyzji administracyjnej w porównaniu z regulacją polskiego kodeksu postępowania administracyjnego. Polska doktryna przez lata broniła instytucji trwałości decyzji, w świetle naszych historycznych doświadczeń dobrze rozumiejąc, że brak pewności prawa był jedną z najpoważniejszych dysfunkcji poprzedniego ustroju. Paradoks polega na tym, że osłabianie trwałości jest obecnie łączone z nowoczesnością postępowania, zdolnością do elastycznego reagowania, przez lata było nawet idealizowane jako środek zaradczy na sztywność działań administracji publicznej. Należy to postrzegać jako część bardziej znaczącego trendu: dezawuowania klasycznych instytucji prawa administracyjnego jako „biurokratycznych i przestarzałych”. Skutki takiego podejścia są w tej chwili przedmiotem badań i włoskiej i niemieckiej nauki prawa administracyjnego (D. U. Galetta, P. Cancik). Autorka stanęła więc przed trudnym zadaniem, uważam jednak, że rozwiązała ten dylemat prawidłowo. Docenia potrzeby modernizacji postępowania, ale rozumie i będzie zapewne nadal w swojej drodze naukowej z uwagą odnosiła się do kwestii trwałości decyzji. Również w tym zakresie, ponieważ temat powraca następnie w pracy habilitacyjnej, można było skorzystać szerzej z prac wspomnianych Auterek. Wciąż odmienny poziom zaufania w życiu prawnym państw zachodniej Europy, w porównaniu z państwami naszego regionu sprawia, że jasne granice i gwarancje proceduralne odgrywają u nas szczególną rolę. Habilitantka zdaje sobie z tego sprawę; jej krytyczna ocena efektywności projektu RENUAL w badanym przez nią obszarze, z samodzielną konkluzją, że mimo tej regulacji nadal główną rolę odgrywałyby regulacje sektorowe, a także analiza tego, których modeli postępowania dotyczyłby projekt RENUAL oraz pokrewny projekt rozporządzenia dotyczący reformy administracji z 2016 r. zasługuje na szczególne uznanie. Ogólnie artykuł jest ważny i przydatny pod względem praktycznym.

Należy zwrócić uwagę na artykuł Pani dr M. Wilbrandt-Gotowicz z 2017 dotyczący pierwszego zarysu koncepcji modeli zintegrowanych postępowań administracyjnych zamieszczonych w pracy „Internacjonalizacja administracji publicznej” (red. Z. Czarnik, J. Posłuszny, L. Żukowski). Autorka dokonała analizy stosowania prawa administracyjnego w dobie multicentryczności systemów prawnych, ukazując jak przeplatają się normy

zewewnętrzne i wewnętrzne. Wyodrębniła w tym artykule nową grupę szczególnych postępowań administracyjnych będących rezultatem postępującej integracji. W artykule ukazano genezę takiego postępowania opatrując rozważania syntetycznymi i logicznymi wnioskami dotyczącymi skutków analizy doktrynalnej. Wydawanie rozstrzygnięć - zwłaszcza w indywidualnych sprawach - przez organy i instytucje unijne stanowi przykład prawa administracyjnego Unii Europejskiej zasługującego na bliższą uwagę. Należy zgodzić się z Autorką, że można je kwalifikować nie tylko jako międzynarodowe decyzje administracyjne, ale także jako akty o charakterze zewnętrznym wydawane „w internacjonalnym postępowaniu administracyjnym”. W dalszym ciągu artykułu Autorka proponuje już modele zintegrowanego postępowania administracyjnego, które rozwija następnie w habilitacji. Rozróżnienie modeli scentralizowanych i zdecentralizowanych, prostych i złożonych pozwala na ukazanie jak stopniowo ograniczony zostaje linearny układ procesowy.

Coraz trudniejsza do interpretacji staje się mozaika czynności dokonywanych przez różne podmioty administrujące na przemian unijne i z państw członkowskich co pozwala wyróżnić postępowania częściowe. Ciekawym elementem artykułu jest ukazanie całej różnorodności, postępowanie krajowe może bowiem poprzedzać postępowanie unijne, inne postępowanie krajowe lub mogą toczyć się jednocześnie. Wnikliwa analiza dotyczy więc kompleksu postępowań o różnym stopniu zależności i odrębności. Konsekwencją jest także różnorodność proceduralna. Stawia to ustawodawcę krajowego przed bardzo poważnymi wyzwaniami, dotyczy to także organów stosowania prawa, Autorka opowiada się za takim rozwiązaniem, które umożliwi korzystanie z dorobku prawnego danego państwa, oczywiście jeżeli nie ma innych przeszkód. Będzie więc to stosowanie krajowych norm procesowych nie tylko wobec zagadnień nieuregulowanych, ale także tych które wymagają stosowania reguł dodatkowych. Pozwala to na przykład na wykorzystanie polskiego kodeksu postępowania administracyjnego. Należy uznać że artykuł bardzo dobrze ukazuje konsekwencje ustanawiania norm procesowych bezpośrednio skutecznych w prawie krajowym i uzasadnia wyodrębnienie nowej kategorii postępowań. Można byłoby podnieść jedynie (choć nie należało to do obowiązku Autorki), że rosnący stopień komplikacji oceniać można bardziej krytycznie. Godzimy się bowiem z tym, że to na nauce prawa i orzecznictwie spoczywa obowiązek zaproponowania rozwiązań w warunkach coraz bardziej złożonych, przecinających się regulacji, podczas gdy brak często po stronie unijnej należytego wysiłku w racjonalizacji i reformie poszczególnych typów postępowania.

W dorobku Habilitantki po uzyskaniu stopnia naukowego doktora należy także zwrócić uwagę na artykuł zawarty w pracy „Przesłanki odmowy udostępnienia informacji publicznej

w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej - ze szczególnym uwzględnieniem tajemnicy przedsiębiorcy i ochrony interesów handlowych” w tomie „Europeizacja prawa publicznego – zagadnienia systemowe” (pod red. E. Wójcickiej, B. Przywory, M. Makucha). Odmowa udostępnienia informacji publicznej to jedno z najbardziej dyskutowanych zagadnień prawa informacyjnego; szczególnie istotne jest poznanie takich przesłanek, które występują w prawie unijnym i porównanie ich z prawem krajowym. Artykuł ten daje szczególną możliwość oceny naukowego warsztatu Autorki w dziedzinie badań prawno-porównawczych, z tego punktu widzenia artykuł zasługuje na wysoką ocenę. W badanym fragmencie Autorka wskazuje na skutki braku jednolitej regulacji w ramach prawa unijnego, w przypadku tajemnicy przedsiębiorcy analizując także różnice znaczeniowe.

Artykuł ukazuje szerszy kontekst problemu, a analiza orzecznictwa pozwala wyodrębnić problemy praktyczne np. praktykę generalnej odmowy udostępnienia dokumentów bez zbadania jakie informacje są objęte tajemnicą, czy też częste pozostawanie w stanie bezczynności. Konkluzja dotyczy uporządkowania problemów legislacyjnych i orzeczniczych. Szczególnie podkreślono kwestie braku konieczności implementacji, która nie oznacza przecież braku konieczności adaptacji krajowych rozwiązań. Autorka diagnozuje powstające w świetle ówczesnego stanu prawnego poczucie szerszego dostępu do danych niż jest to w rzeczywistości; również tutaj czytamy o mnogości rozwiązań i braku jednolitego modelu przesłanek zastosowania ograniczeń dostępu do informacji publicznej, należy ocenić tą sytuację bardzo krytycznie Autorka diagnozuje je jako wyzwanie co jest bardzo wstrzeźliwą oceną.

Artykuł powyższy stanowi część szeregu publikacji poświęconych dostępowi do informacji publicznej Należy w szczególności zwrócić uwagę na pogłębienie problematyki tajemnicy przedsiębiorcy jako ograniczenia jawności informacji publicznych (w: Jawność i jej ograniczenia. Red. G. Szpor. T. IV Znaczenie orzecznictwa. Red. M. Jaśkowska. Warszawa 2014). Składają się na niego artykuły naukowe, glosy, diagramy. Autorka dysponuje głęboką wiedzą dotyczącą wszystkich faz postępowania – udostępnienia informacji publicznej na wnioski oraz odmowy tego udostępnienia, terminów, zmiany formy, opłat - w szczególności należy podkreślić opracowania dotyczące udostępnienia informacji przetworzonej, problem trudny i sporny w stosowaniu został czytelnie przedstawiony w kolejnych krokach o charakterze algorytmu.

Odrębną tematykę obok dwóch dominujących wątków przedstawionych wcześniej stanowiły kwestie wprowadzania do obrotu produktów biobójczych (porównaj artykuł: „Regulacja prawna wprowadzania do obrotu produktów biobójczych w świetle rozporządzenia

Parlamentu Europejskiego i Rady nr 528/2012 – wybrane zagadnienia” w czasopiśmie Przegląd Ochrony Środowiska nr. 4/2014). Należy podkreślić, że Autorka również po opublikowaniu monografii nadal zajmuje się tą problematyką i jej opracowania dotyczące biocydów stanowią analizę działania współczesnej administracji regulującej i to analizę krytyczną w odniesieniu do trybów udzielania pozwoleń, a równocześnie koncentrującą się na prawach i obowiązkach uczestników postępowania. W tym opracowaniu należy wyróżnić podrozdział, dotyczący praktycznie nierozpatrywanej kwestii ochrony danych o substancjach czynnych i produktach biobójczych.

3. Rozprawa habilitacyjna

A. Problematyka badań, zakres pracy

Rozprawa to główne osiągnięcia naukowe Autorki. Prawodawca unijny rzeczywiście ustanawia w coraz szerszym zakresie normy procesowe, ale równocześnie, co konsekwentnie ukazuje Autorka, determinuje pewne rozwiązania formalne w dyrektywach, które jednak wymagają implementacji. To z kolei prowadzi do modyfikacji instytucji i rozwiązań proceduralnych o charakterze tradycyjnym, np. w Polsce. Habilitantka widzi rozwiązanie tej sytuacji w zaproponowanym modelu (konceptji zintegrowanych postępowań administracyjnych). Zaproponowana koncepcja dotyczy szczególnie tych procedur, które są prowadzone przez krajowe organy administracji, lub przy ich współdziałaniu. Habilitantka trafnie podnosi, że w naszej doktrynie brakuje całościowych analiz w tym względzie, odnosi równocześnie swoją koncepcję zarówno do modelu postępowań wielostopniowych, kompozytowych, jak i postępowań mieszanych. Omawia także model procedur wieloszczeblowych oraz transnarodowych. Nie można więc zarzucić Autorce, że pomija którąś z koncepcji występujących w piśmiennictwie europejskim. Podnosi jednak, że proponowane dotychczas modele nie obejmują takich postępowań, które są prowadzone wyłącznie przez organy państw członkowskich, a tylko obok norm krajowych stosuje się do nich normy proceduralne „pochodzenia unijnego”. Autorka odnosi równocześnie powyższą problematykę do dyskusji nad reformą Kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności postulatem pragmatyzmu, innowacyjności i efektywności podnoszonych w tej kolejności przez Zbigniewa Kmiecika. Charakteryzując przyczyny wyboru tematu Habilitantka uwzględnia, co

jest mi szczególnie bliskie, dwa elementy: nowe inicjatywy harmonizacji postępowania administracyjnego na poziomie europejskim jak również wzrost znaczenia norm procesowych w sferze ochrony praw jednostki. Wszystko to prowadzi w sposób przekonujący do ukazania potrzeby stworzenia modelu stosowania prawa przez organy krajowe w postępowaniach zintegrowanych z prawem Unii Europejskiej.

Należy w szczególności podkreślić systemowe podejście Autorki do kwestii postępowania administracyjnego. Wybrany temat jest złożony, możnaby oczekiwać, że treść pracy będzie skupiona wyłącznie na europeizacji prawa o postępowaniu administracyjnym, tymczasem w wartościowej części wstępnej Habilitantka omawia kolejno pojęcie, systematykę postępowania a przede wszystkim ukazuje jego poszczególne elementy (w tym postępowanie hybrydowe). Wybiera ona dynamiczną definicję postępowania administracyjnego a następnie odnosi ją do pojęcia systemu przepisów o postępowaniu administracyjnym, jako podsystemu prawa administracyjnego. Jednym z podstawowych problemów jest – w przypadku pracy tego typu – odniesienie do charakteru polskiego postępowania administracyjnego. Czy traktujemy go jako nadmiernie sformalizowany, przestarzały i wymagający otwarcia – zwłaszcza wobec rozszerzenia zewnętrznych źródeł prawa administracyjnego, czy też negatywnie oceniamy postępującą dekodyfikację i odnosimy się z szacunkiem do pomnikowego charakteru polskiego Kodeksu postępowania administracyjnego. Ze względu na wybrany temat Autorka nie mogła uniknąć zajęcia stanowiska w tej sprawie i takie stanowisko konsekwentnie zajmuje. Jako recenzent nie wszystkie elementy tego stanowiska podzielam, ale są one dobrze udokumentowane a ich wybór jest prawem Autorki.

B. Metoda badań. Struktura wewnętrzna rozprawy.

Autorka wybrała dla swojej pracy metodę dogmatyczną, porównawczoprawną i teoretycznoprawną a metody te zostały poprawnie zastosowane. Dokonała pogłębionego przeglądu obowiązujących rozporządzeń i dyrektyw, wyodrębniła te procedury, które determinują tok postępowań krajowych oraz aktów uzupełniających, w tym *soft law*. Analizie poddano także orzecznictwo – europejskie i krajowe – choć w celowo ograniczonym zakresie. Pozytywnie należy ocenić w szczególności zastosowanie jednolitych testów (m.in. zakresowości, efektywności, gwarancyjności) wyróżniając test modernizacyjny, rzadko obecny w polskich rozważaniach z zakresu prawa administracyjnego. Zaawansowane analizy zostały odniesione do projektu RENUAL i do polskiego projektu eksperckiego zmiany Kpa. Zwłaszcza ważne jest już to pierwsze założenie metodologiczne. Praca nad projektem

RENUAL („kpa dla procedur unijnych”) powinna właściwie powstawać właśnie w tej kolejności – najpierw analizy postępowań unijnych, potem postępowań zintegrowanych a następnie rozważania dotyczące reformy prawa i administracji unijnej w tym zakresie. Tak się niestety nie stało i grupa europejskich reformatorów musiała w pewnym sensie improwizować. Bez wielkiego echa międzynarodowego przeszedł także projekt rozporządzenia dotyczącego kształtu przyszłej administracji unijnej 2016 roku. Autorka wyraźnie oddziela tę część rozważań – pisząc o metodzie pracy – od wyróżnionego przez nią wymiaru teoretycznego monografii. Można wyrazić tu wątpliwość: poruszane przez nią tematy postępowań zintegrowanych oraz projektu RENUAL i podział na części pracy dotyczące np. definicji postępowania administracyjnego czy modeli współstosowania krajowych i unijnych norm procesowych mają wystarczający ładunek teoretyczny. Można nawet postawić pytanie czy przypomnienie niektórych podstawowych zagadnień postępowania administracyjnego zwłaszcza dotyczących definicji czy rodzajów postępowań są naprawdę potrzebne w tej objętości, czy nie mają one bardziej charakteru wykazania – skądinąd imponującej – erudycji Autorki, ale odwracają uwagę czytelnika od podstawowego toku wywodu. Można oczywiście argumentować, że i te części są potrzebne, że rozszerzają one perspektywę badawczą.

Struktura wewnętrzna pracy jest dwuczłonowa. Pierwsza, zgodnie z deklaracją Autorki, ma charakter ogólny, druga – analityczny, szczegółowy. Podział ten jest logiczny z punktu widzenia założeń pracy. Sprzeciw recenzenta budzi natomiast – jak wspomniano wyżej – określenie części ogólnej jako tej wyłącznej o charakterze teoretycznym – jest to bowiem nieuzasadnione, także analiza konkretnych rozwiązań jest związana z takimi rozważaniami teoretycznymi.

W strukturze pracy należy wyróżnić cenny rozdział drugi dotyczący europeizacji prawa o postępowaniu administracyjnym. Autorka podzieliła go na pięć podrozdziałów o dużym walorze porządkującym, wyróżnia nie tylko europeizację, ale także pokrewne koncepcje doktrynalne. Zbyt mało w polskiej nauce prawa administracyjnego zajmujemy się nowym europejskim i globalnym prawem administracyjnym. Internacjonalizacja prawa administracyjnego osiągnęła już nowy etap. Autorka pokazuje zarówno metodę jak i modele wpływu prawa unijnego, porządkuje także katalog środków normatywnych europeizacji. Sądzę, że rozdział ten będzie szeroko wykorzystywany w literaturze. Problematyka ta nie była bowiem dotąd wystarczająco zbadana w polskiej doktrynie, choć oczywiście znajdują się w niej elementy stanowiące przedmiot ożywionej debaty i pogłębionych badań.

Autorka w szerokim zakresie wykorzystuje literaturę przedmiotu, zarówno polską jak i zagraniczną. Czyni to w sposób równomierny, cytowane dzieła znajdują odzwierciedlenie w

poprawnie skonstruowanych, inspirujących przypisach. Brakuje jednak prac znaczących autorów niemieckich zajmujących się problematyką procedury i jej reform w kontekście europeizacji (np. W. Hoffmann-Riem, M. Gerhardt, M. Kahl, T. Gross).

Rozprawa składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów i zakończenia. Jest obudowana koniecznymi elementami dodatkowymi: bibliografią, wykazem orzecznictwa i aktów prawnych. Literatura jest niezwykle obszerna, ale odnajdujemy ją w treści pracy, również literatura zagraniczna jest cytowana merytorycznie a nie tylko przytaczana, jak to czasem zdarza się w pracach, *pro forma*. Korzystanie ze spisu aktów prawnych i wykazu orzecznictwa ułatwiłaby zapewne numeracja albo też wprowadzenie wewnętrznej systematyki aktów prawnych np. wyodrębniających rozporządzenia i dyrektywy. Ogólnie jednak należy ocenić strukturę tej obszernej pracy (589 stron) jako w pełni poprawną.

Rozdział I poświęcony jest systemowi przepisów o postępowaniu administracyjnym. Podejście systemowe ma obecnie wielkie znaczenie w nauce prawa administracyjnego. Autorka zawiera w tym rozdziale rozważania terminologiczne, omawia także rodzaje nowych postępowań autonomicznych i nieautonomicznych. Przede wszystkim jednak wprowadza pojęcie systemu prawa administracyjnego i jako jego podsystemu, systemu przepisów o postępowaniu administracyjnym. Pomięła jednak znaczący i szeroko cytowany artykuł E. Schmidta-Assmanna na temat systemowego charakteru przepisów postępowania administracyjnego.

W rozdziale II omówionym już w treści recenzji Autorka charakteryzuje postępującą europeizację prawa o postępowaniu administracyjnym. Również ten rozdział, podobnie jak pierwszy, kończy się dość obszernym, ale esencjonalnym podsumowaniem.

W rozdziale III odnajdujemy omówienie zintegrowanych postępowań administracyjnych jako szczególnej konsekwencji europeizacji prawa o postępowaniu administracyjnym. Autorka zawiera w tym obszernym rozdziale kluczowe dla pracy rozważania modelowe. Proponuje zróżnicowane modele zintegrowanych postępowań administracyjnych a ta systematyka, głęboka uzasadniona, stanowi ważny i oryginalny wkład teoretyczny Autorki w naukę prawa administracyjnego.

Rozdział IV określa wpływ unijnych norm procesowych na wszczęcie postępowania administracyjnego. Autorka ukazuje w nim zarówno tryb jaki i skutki wszczęcia zintegrowanego postępowania administracyjnego, ale charakteryzuje także ogólne zasady z tym związane poświęcając uwagę także kwestiom rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie oraz problemowi bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy.

Dwa końcowe rozdziały: V i VI są poświęcone wpływowi unijnych norm procesowych na przebieg postępowania administracyjnego (rozdział V) oraz na wydawanie rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym i ich trwałość. Rozległość problematyki uzasadnia – w moim przekonaniu – rozłożenie tej treści na dwa kolejne rozdziały. Każdy z rozdziałów posiada swoje podsumowanie co ułatwia czytelnikowi śledzenie toku rozważań, ale także wyodrębnienie oryginalnego wkładu badawczego Autorki, poznanie jej przekonań naukowych. Mimo to sądzę, że zakończenie mogłoby być jeszcze obszerniejsze, nawet za cenę powtórzenia niektórych elementów podsumowań w rozdziale poprzedzającym.

Ogólnie rozłożenie treści pracy na poszczególne rozdziały należy ocenić pozytywnie. Autorka rozumie i potrafi przekonać do tego czytelnika, dlaczego wybrała takie a nie inne uporządkowanie treści. Uważam jednak, że rozdział I przypominający np. pojęcie postępowania czy generacje procedur administracyjnych mógłby być zdecydowanie krótszy (do strony 70) co pozwoliłoby Autorce na silniejsze zwrócenie uwagi na nowe zjawiska omówione w drugiej części pierwszego rozdziału.

Autorka podkreśla, że jej praca nie aspiruje do roli kompendium, ale czasami może powstać takie właśnie wrażenie. Można jednak stwierdzić, że przedłożone opracowanie będzie zdecydowanie czymś więcej niż – jak pisze Autorka – „interesującym przyczynkiem do dalszych badań”, a raczej staje się rzeczywiście diagnozą współczesnego systemu regulacji procedur administracyjnych w kraju od lat uczestniczącym w postępującej integracji europejskiej.

C. Ocena rozprawy

Rozprawa habilitacyjna stanowiąca przedmiot recenzji dotyczy ważnej społecznie i prawnie problematyki, odnosi się do zagadnień nieopracowanych lub niedostatecznie opracowanych w polskiej nauce prawa administracyjnego. Praca ma solidne podstawy teoretyczne, jest widoczne, że Autorka zna i rozumie strukturę i przesłanki funkcjonowania złożonego systemu prawa europejskiego i jego interakcje z prawem krajowym. Wybrana do analizy materia jest szczególnie złożona. Autorka wystrzega się powierzchowności, stara się ukazać głębokie implikacje przedstawianych procesów. Zasluguje to na aprobatę. Czytelność niektórych rozważań może cierpieć na tym, że Autorka próbuje omówić wszystkie szczegóły. Nie traci jednak nigdy głównego wątku analizy. We wszystkich rozdziałach, zwłaszcza w ich podsumowaniach, odnajdujemy bez trudu własne stanowisko Autorki. Proponowane wnioski,

choć śmiało, są dobrze udokumentowane, nie mamy problemu z rozdzieleniem dotychczasowego poglądu doktryny i tego co proponuje Autorka.

Język pracy jest precyzyjny. Praca napisana jest poprawną polszczyzną a używane pojęcia prawne są uprzednio dobrze scharakteryzowane. Z perspektywy współpracy z Autorami projektu RENUAL mogę wyrazić pewne ubolewanie, że Autorka nie zaangażowała się silnie – jeżeli dobrze to rozumiem – w powodzenie tego projektu. Można jednak polemizować, czy rzeczywiście w przypadku jego przyjęcia nie nastąpiłoby naruszenie niektórych rozwiązań aktów sektorowych, zwłaszcza w prawie informacyjnym. Jest jednak pełnym prawem Autorki zachować pewien dystans wobec tych projektów reform.

Konkluzje Habilitantki są wyprowadzone konsekwentnie z przedłożonych założeń i dowodów. Pytania badawcze zostały jasno sformułowane w części wstępnej, znajdujemy także odpowiedź na nie w części końcowej. Podkreślenia wymaga obecna w całej pracy o bardzo teoretycznym charakterze wyraźna wrażliwość na ochronę praw jednostki w toku postępowania, nawet tam gdzie kolidują one z wymogiem efektywności. Autorka rozumie także dobrze aksjologiczne podstawy postępowania. Praca będzie miała jak sądzę duże znaczenie praktyczne, choć przyszłość pokaże na ile proponowane modele i sposób przeprowadzania testów staną się w przyszłości obowiązującym standardem. Autorka mocno podkreśla konieczność właściwego współstosowania krajowych i unijnych norm proceduralnych w zdecentralizowanych postępowaniach i uważa, że stanowi to równocześnie mechanizm zapewnienia odpowiedniego poziomu gwarancji proceduralnych.

Atomizacja postępowania administracyjnego pod wpływem postępującej hybrydowości i wzrost roli postępowań zintegrowanych odzwierciedla poważny dylemat dla przyszłości prawa administracyjnego nie tylko w Polsce, ale w całej Unii Europejskiej. Należy zgodzić się z konkluzją zawartą w rozprawie że decyzja administracyjna traci swą centralną pozycję i jest z perspektywy europejskiej traktowana zamiennie - jeżeli chodzi o załatwienie sprawy - z umową administracyjną, a nawet czynnościami materialno-technicznymi. Jeżeli rozwój postępowań zintegrowanych przyczyni się do przełamania bariery w zakresie wprowadzenia w Polsce na szeroką skalę umowy administracyjnej to będzie to niezwykle pozytywne działanie analizowanego przez Autorkę procesu. Trudniej będzie nam zaakceptować dostrzegany wzrost roli czynności materialno-technicznych. Podstawowym szerszym dylematem, który zapewne przekraczał granice rozprawy, choć warto byłoby poznać zdanie Autorki, jest kwestia tego na ile rosnąca komplikacja proceduralna może przyczynić się z powodu jej niezrozumienia przez adresatów norm do zmniejszenia akceptacji integracji europejskiej, a nawet swoistej delegitymizacji instytucji europejskich. Można podziwiać w jaki sposób orzecznictwo i

doktryna europejska, w tym polska, radzi sobie nawet z najbardziej skomplikowanymi typami regulacji, rozprawa dobrze wpisuje się w ten dorobek. Rolą doktryny jest jednak w moim przekonaniu bardziej śmiało domaganie się ograniczenia stopnia różnorodności i komplikacji postępowań do akceptowalnych społecznie z punktu widzenia socjologii prawa granic. Granice europeizacji prawa i ich jasne określenie teoretyczne mogą przyczynić się do umocnienia integracji europejskiej i jej niezagrożonej akceptacji.

Podsumowując: Zarówno dorobek naukowy Habilitantki przed i po uzyskaniu stopnia naukowego doktora, jej wszechstronne wykształcenie, dobre przygotowanie merytoryczne oparte na umiejętności korzystania z opieki naukowej we wcześniejszych etapach rozwoju oraz przedłożona rozprawa habilitacyjna jako najważniejsze osiągnięcie naukowe pozwalają na wysoką, wyróżniającą ocenę ogólną.

4. Konkluzja

Biorąc pod uwagę ocenę dorobku naukowego oraz rozprawy habilitacyjnej dr Martyny Wilbrandt-Gotowicz stwierdzam, że Habilitantka spełnia z naddatkiem wymagania stawiane przez obowiązujące przepisy kandydatom w przewodach habilitacyjnych.

Osiągnięcia naukowe Habilitantki spełniają więc kryteria określone w art. 16 ustawy z 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst. jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1789 ze zm.).

W związku z tym wnoszę o dopuszczenie dr Martyny Wilbrandt-Gotowicz do dalszych etapów postępowania habilitacyjnego.

