

Prof. dr habil. Marek Zirk-Sadowski
Katedra Teorii i Filozofii Prawa
Wydział Prawa i Administracji UŁ

Łódź, 20.X. 2017 r.

**Ocena rozprawy habilitacyjnej doktor Joanny Wegner-Kowalskiej
"Skuteczność unijnego prawa administracyjnego na przykładzie ochrony
weterynaryjnej" (Wolters Kluwer, 2017, ss. 338) oraz dorobku naukowego
i organizacyjnego Habilitantki**

1. Doktor Joanna Wegner-Kowalska jest cenioną badaczką prowadzącą swoje prace w dziedzinie unijnego i polskiego prawa administracyjnego. Habilitantka została wszechstronnie przygotowana do tej działalności. Jest uczennicą Prof. Janusza Trzcńskiego (prawo konstytucyjne) oraz Prof. Janusza Borkowskiego (prawo postępowania administracyjnego), których seminaria stanowiły szkoły naukowe Habilitantki. Ukończyła również podyplomowe Studium Zagadnień Legislacyjnych, uzyskany w Instytucie Nauk o Państwie i Prawie Uniwersytetu Warszawskiego, złożyła egzamin sędziowski, prowadzi własną praktykę adwokacką. Po uzyskaniu doktoratu na Uniwersytecie Warszawskim znacznie rozwinęła swój dorobek naukowy i organizacyjny wymagany do uzyskania stopnia doktora habilitowanego.

2. Na dorobek naukowy Habilitantki, po uzyskaniu stopnia doktora w roku 2012, składają się 33 prace oraz monografia. Jest to dorobek znaczny i zróżnicowany dotyczący wielu aspektów prawa. Habilitanta jest również współautorką Raportu zespołu eksperckiego, który przygotował podstawy

naukowe opracowania reformy prawa o postępowaniu administracyjnym oraz sam projekt nowego KPA. Opracowała szereg istotnych przepisów tego projektu z obszarów: udziału podmiotu zainteresowanego w postępowaniu administracyjnym, mediacji, ugody, zabezpieczenia w trybach nadzwyczajnych, decyzja ostateczna a przepisy szczególne, europejskiej współpracy administracyjnej.

Ogółem dorobek naukowy Habilitantki po uzyskaniu doktoratu (w 2012 r.) powiększył się o 30 prac, w tym monografię przedstawioną do oceny jako rozprawa habilitacyjna. Obecnie składają się na ten dorobek dwie monografie, 14 artykułów, 12 rozdziałów w pracach zbiorowych, 3 recenzje, 1 glosa, 1 opracowanie eksperckie. Wszystkie artykuły ukazały się w prestiżowych i punktowanych wydawnictwach naukowych takich jak: Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, Państwo i Prawo, Europejski Przegląd Sądowy, Przegląd Prawa Publicznego, Comparative Law Review. Prace, które Habilitanta publikowała jako rozdziały zostały wydane w znaczących wydawnictwach (Wolter Kluwers, Beck). Wszystkie prace dotyczą istotnych zagadnień z zakresu prawa administracyjnego w wymiarze krajowym i unijnym.

Habilitantka była również aktywną uczestniczką 10 polskich i międzynarodowych spotkań naukowych. Po doktoracie przedstawiła referaty w ramach czterech konferencji naukowych o takiej randze jak Zjazd Katedr. Kariera naukowa Habilitantki rozwijała się wzorowo. Charakterystyczną cechą pracy badawczej jest sprawdzanie swych osiągnięć przez ich prezentowanie na konferencjach naukowych oraz udział w zespołach badawczych i eksperckich. Jest to nowoczesny sposób uprawiania nauki, typowy dla najlepszych ośrodków naukowych. Wymaga on niezwyklej pracowitości, erudycji i poświęcenia się pracy naukowej, a te właśnie cechy charakteryzują Habilitantkę.

3. Z punktu widzenia merytorycznego, w dorobku naukowym Habilitantki daje się wyraźnie wyróżnić kilka nurtów. Zgadzam się z opinią Habilitantki, że można w tym dorobku wyróżnić pięć głównych kierunków badań: nowe idee w sferze prawa publicznego - opracowania na styku teorii prawa i nauki prawa administracyjnego; koncepcja reformy prawa o postępowaniu administracyjnym; mediacja w sprawach administracyjnych; rozwój instytucji sądowej kontroli administracji publicznej; ochrona praw jednostki w administracyjnym prawie materialnym i procesowym.

Z punktu widzenia mojej roli jako recenzenta w tym przewodzie habilitacyjnym, pragnę podkreślić rolę pierwszego z wymienionych nurtów badań prowadzonych przez Habilitantkę. Świadczy on nie tylko o wiedzy teoretyczno-prawnej Habilitantki, ale również o skłonności do wychodzenia poza ramy dogmatycznie uprawianej nauki postępowania administracyjnego. Prace z tego nurtu dowodzą również zdolności twórczych Habilitantki i umiejętności dostrzegania problemów filozoficznych i teoretycznych w prawie publicznym.

Na szczególne uznanie zasługuje praca „*Idea governance. a współczesne kierunki rozwoju prawa*”. Państwo i Prawo 2015/5. Autorka omawia w nim wpływ na system prawny koncepcji *governance*, która kładzie nacisk na znaczenie jednostek i ich grup w społeczeństwie oraz ich aktywności w życiu społecznym. Podkreślona została wielopłaszczyznowość tworzenia norm prawa publicznego. Ciekawa jest teza, że prawo zachowuje dominującą rolę wśród innych podsystemów jedynie dzięki swojej zdolności koordynowania różnych instytucji społecznych oraz, że w zdeterminowanych przez idee *governance* współczesnych regulacjach daje się zaobserwować elementy rozmaicie pojmowanej decentralizacji, eksperymentowania z nowymi rozwiązaniami, układów typu kooperacyjnego, partycypacji i partnerstwa, konkurencyjności, i braku przymusu prawa. Wszystkie tak ujęte właściwości

prawa pozwalają na zwiększenie elastyczności prawa administracyjnego, szybkiego reagowania na nowe zjawiska społeczne.

Artykuł pt. „Między formalizmem a niezawisłością sędziowską (rozważania na tle koncepcji nowej metodologii pracy sędziego Edmunda Waltera Thomasa)", Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa 2015/4 jest ważny dla budowy nowej koncepcji sędziego administracyjnego. Habilitantka podkreśla w nim, że mimo niemożności całkowitego odrzucenia postawy formalnej, sędzia powinien dążyć przede wszystkim do uzyskania sprawiedliwego rozstrzygnięcia, co wymaga zwiększenie roli aktywizmu sędziowskiego w stosowaniu prawa. Korzystając z pracy E.W.Thomasa formułuje szereg wskazówek do realizacji w pracy sędziowskiej, które z jednej otwierają aktywność sędziego na nową pozycję w demokratycznym społeczeństwie, a z drugiej stawiającej pewne tamy dla nieprzewidywalności jego rozstrzygnięć.

Kolejna praca w tym nurcie to „Niezawisłość sędziowska a postulat jednolitości orzekania przez sądy administracyjne” zamieszczona w książce pod red. Z. Kmieciaka pt. „Polskie sądownictwo administracyjne - zarys systemu”, Warszawa 2015. Habilitantka bardzo interesująco waży w nim dwie wartości: na poziomie społecznym - osiągnięcie określonego poziomu stabilności w stosowaniu prawa, a na poziomie jednostkowym - rozpatrywanie każdej sprawy indywidualnie, w sposób niezdeterminowany innymi orzeczeniami. Wprowadzając szereg rozróżnień kategoryalnych (jednolitość wewnętrzna i zewnętrzna, normatywna i zwyczajowa) analizuje koncepcję jednolitości w systemach ustawowych.

Ostatnio Habilitanta zarysowała bardzo interesującą koncepcję pragmatyzmu w postępowaniu administracyjnym. Tego zagadnienia dotyczy praca pt. „Idea pragmatyzmu w postępowaniu administracyjnym” [w:] J. Zimmermann (red.), „Aksjologia postępowania administracyjnego” Wolters Kluwer 2017. Odwołując się do koncepcji filozoficznych R. Rorty’ego, Habilitantka

podejmuje zupełnie nową na gruncie prawa administracyjnego próbę budowy koncepcji pragmatyzmu legislacyjnego oraz pragmatyzmu w ramach postępowania sądowego i administracyjnego.

Oczywiście nie chcę tym samym umniejszać rolę pozostałych nurtów badań i wagi prac, które się na nie składają. Niewątpliwie jednak badania prowadzone na pograniczu teorii prawa i procedury administracyjnej świadczą o znakomitej zdolności Habilitantki do budowania zintegrowanego wewnętrznym prawoznawstwa.

4. Kolejne wymienione wątki dorobku Habilitantki zawierają prace podejmujące ważne zadania badawcze, stawiające ciekawe tezy w skomplikowanych obszarach badawczych. Jednocześnie ujawniają bogaty warsztat naukowy i zdolności twórcze Habilitantki.

5. W zakresie działalności dydaktycznej doświadczenie Habilitantki obejmuje wszystkie typy zajęć uniwersyteckich. W zakresie działalności organizacyjnej doświadczenie Habilitantki obejmuje działalność uniwersytecką i ekspercką.

Habilitantka nabyła doświadczenia dydaktyczne i organizacyjne na uczelniach zarówno prywatnych jak i publicznych. W latach 2009 - 2010 i 2013 - 2014 była zatrudniona w Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi, kierunek Administracja. Prowadziła działalność dydaktyczną oraz organizacyjną na stanowisku asystenta w latach 2009 - 2010, a w latach 2013 - 2014 na stanowisku adiunkta;

Od 1 października 2014 r. do 30 września 2016 r. Habilitantka uzyskała zatrudnienie w Katedrze Postępowania Administracyjnego Porównawczego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, a od 1 października 2016 r. zatrudnienie w Katedrze Postępowania Administracyjnego, Zakładzie Postępowania Administracyjnego Porównawczego Wydziału Prawa i

Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Habilitantka prowadziła wszystkie typy zajęć akademickich (ćwiczenia, wykłady, proseminaria i seminaria). Rocznie opiekuje się - od 2014 r. - 20 pracami licencjackimi i 15 pracami magisterskimi na Wydziale Prawa i Administracji UŁ.

W latach 2014-2017 Habilitantka brała udział w pracach wspomnianego wyżej Zespołu do spraw reformy postępowania administracyjnego (NSA). Obecnie, od 2 lutego 2017 r. jest ekspertem Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do spraw w kodyfikacjach, prace nad zmianą ustawy – KPA.

6. Oceniając dorobek naukowy Habilitantki stwierdzam, że jest oryginalny. Z przytoczonych prac wyłania się samodzielne stanowisko badawcze, oparte na dojrzałym warsztacie naukowym. Wyniki swoich badań naukowych Habilitantka prezentowała na wielu konferencjach i sympozjach naukowych, zarówno krajowych, jak i międzynarodowych, gdzie były przyjmowane z uznaniem. **Uważam zatem, że dorobek naukowy a także organizacyjny i dydaktyczny dr Joanny Wegner-Kowalskiej upoważnia do ubiegania się o stopień naukowy doktora habilitowanego (art. 16 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki).**

7. Przechodzę teraz do oceny habilitacji. Jako rozprawa habilitacyjna przedstawiona została monografia doktor Joanny Wegner-Kowalskiej „Skuteczność unijnego prawa administracyjnego na przykładzie ochrony weterynaryjnej” (Wolters Kluwer, 2017, ss. 338). Tytuł pracy dobrze oddaje podjęte w niej zamierzenie badawcze i jego zakres.

Jest to dzieło nowatorskie, a z punktu widzenia polskiego czytelnika, jako zamierzenie badawcze - wręcz pionierskie. Jest to pierwsze opracowanie na temat skuteczności w odniesieniu do unijnego prawa administracyjnego. Model został zastosowany w obszarze ochrony weterynaryjnej, gdyż ochrona

weterynaryjna to reżim typu policyjnego, ale wykorzystujący narzędzia nowoczesnej administracji. Jest to również obszar szerokiej reglamentacji w aktach prawa unijnego, a ponadto wymaga wspólnych działań organów administracji krajowej i unijnej. Dzięki tym cechom stosunkowo łatwo było wskazać cele wyznaczone do realizacji, co jest w teorii J. Wróblewskiego warunkiem zastosowania kategorii skuteczności. Podejście Autorki nie jest jednak czysto modelujące, gdyż charakter regulacji prawnych uniemożliwia ograniczenie badań do czysto ilościowych badań (s. 155)

Habilitationka musiała uwzględnić hermeneutyczny wymiar prawa, czyli przyjąć postawę rozumiejącą badając takie obiekty jak wydawanie orzeczeń sądowych określonej treści oraz podejmowanie stosownych działań przez inne organy aparatu publicznego. Otworzyło to możliwość wykorzystania takich nauk jak socjologia rozumiejąca. Ogólnie można stwierdzić, że Habilitationka bada w swej monografii skuteczność funkcjonalną norm prawnych. Konstrukcję skuteczności Habilitationka uzupełniła dwoma pojęciami: „interwencja prawna“, rozumianego jako zestaw rozmaitych czynności podejmowanych dla osiągnięcia celów prawa (s. 246), oraz „wykonywania prawa“, czyli jego stosowania i podejmowania czynności faktycznych przez administrację. W ten sposób uniknęła problemów w zastosowaniu pojęcia kauzalności do twórców normatywnych. Można powiedzieć, że zastosowane rozwiązanie zbliża zaproponowane konstrukcje do kelsenowskiej kategorii „zarachowania”. Dostrzeżenie tych problemów i zaproponowane rozwiązanie bardzo dobrze świadczy o filozoficznej wrażliwości Autorki.

Układ pracy jest jasny. Habilitationka wyróżnia pięć rozdziałów: 1. ewolucja systemu ochrony weterynaryjnej w wymiarach krajowym, unijnym i międzynarodowym; 2. środki i procedury realizacji zadań w ochronie weterynaryjnej; 3. mechanizm działania unijnego prawa administracyjnego; 4.

dylematy badania skuteczności unijnego prawa administracyjnego (w kontekście ochrony weterynaryjnej); 5. funkcjonowanie unijnego prawa administracyjnego w sferze ochrony weterynaryjnej – kilka przykładów.

W mojej ocenie ograniczę się tylko do wymiaru teoretyczno-prawnego zawartego w pracy.

Badanie skuteczności unijnego prawa administracyjnego okazało się skomplikowanym przedsięwzięciem przez zjawisko „nakładania się” porządków, w warunkach realizacji koncepcji *governance* (s. 76). Koncepcja prawa unijnego wymaga funkcjonowania konstrukcji zarówno gwarantujących przyjęty poziom harmonizacji współistniejących systemów, jak i zapewniających autonomię państw członkowskich. Z tego względu w odniesieniu do regulacji prawnej i działania administracji posługiwać się trzeba mechanizmami nieznanymi dotąd lub nieopisanymi wyczerpująco w nauce. Habilitantka trafnie zauważa, że istotne odrębności w stosunku do norm krajowych wykazują przede wszystkim normy celowe. Mają one odmienną strukturę, sposób określenia adresatów oraz techniką redakcji. Przeprowadzone badania doprowadziły do kilku dalszych, bardziej szczegółowych wniosków. Dowiodły, że działanie norm prawa unijnego zależy od istnienia i działania norm krajowych. Można powiedzieć, że chodzi o swoistą „transmisję finitystyczną”, przekazywanie celów od ośrodków unijnych do najniższych szczebli krajowych. Wydaje się, że w pracy nieco pominięty został dokonujący się przy tym proces konkretyzacji celów i ustalania ich swoistości w konkretnym otoczeniu. Habilitantka stwierdza tylko, że od skuteczności behawioralnej norm implementujących zależy skuteczność finitystyczna norm celowych, od których oczekujemy z kolei wysokiej skuteczności psychologicznej (wyzwalania motywacji do działania w określony sposób). Istotną przeto rolę odgrywają normy implementujące, jednak dla realizacji celów prawa samo ich ustanowienie nie jest

wystarczające. Autorka stwierdza w tej sytuacji, że konieczne okazuje się kreowanie także innych norm. w tym sankcjonujących oraz podejmowanie przez administrację pozostałych, czynności mieszczących się w kategorii wykonywania prawa (s. 202 i n.). Nasuwa to problem efektywności działań aparatu publicznego. W przypadku unijnego prawa administracyjnego ustalenie to wymaga szeregu uzupełnień i modyfikacji. Istotny jest przede wszystkim sieciowy charakter organizacji administracji Ukształtowane w sposób sieciowy struktury administracji sprzyjają usprawnieniu wymiany informacji, prowadzenia kontroli wewnętrznych oraz wykonywania prawa.. Właściwe sieci zjawisko orkiestracji wyzwala potencjał struktur oddolnych poprzez identyfikację i upowszechnienie optymalnych rozwiązań (por. s. 111 i n.).

Drugim momentem, z którym Habilitantka wiąże duże nadzieje to wprowadzanie nowych typów instytucji procesowych i procedur.

Ponieważ analiza powierzanych współcześnie administracji zadań ujawniła ich rozproszenie oraz zróżnicowanie, Autorka podkreśla, że wykonywanie zadań publicznych odbywa się z wykorzystaniem rozmaitych środków i form trudnych do jednoznacznego zakwalifikowania. Przeprowadzenie postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania indywidualnego aktu stosowania prawa okazuje się dalece niewystarczające dla osiągnięcia stawianych administracji celów. Habilitantka podkreśla potencjał tkwiący w nowoczesnych instrumentach procesowych tzw. procedur trzeciej generacji (J. Barnes, s. 133 i n.). Zalicza się do nich między innymi partycypację w postępowaniu różnych kategorii podmiotów (stakeholders), kooperację jednostki z organem i innymi podmiotami, kształtowanie dodatkowych kanałów wymiany informacji oraz .technik weryfikacji faktów czy rozluźnienie rygorów procesowych w stosunku do niektórych działań administracji.

Habilitationka podkreśla również, że skuteczności unijnego prawa administracyjnego sprzyja jednolita wykładnia norm prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich, szanowanie swobód unijnych, stosowanie sankcji z tytułu dostrzeżonych naruszeń, respektowanie zasady pierwszeństwa norm unijnych przed normami krajowymi oraz usuwanie niedoskonałości regulacji prawnej w procesie stosowania prawa przez administrację czy unikanie zbędnego formalizmu procesowego.

W pracy wykazano również, że sprawne funkcjonowanie nowoczesnej administracji o charakterze policyjnym ściśle związane jest z poziomem specjalizacji jej kadr i ustawicznym doskonaleniem jej kwalifikacji (umiejętności zawodowych). W podsumowaniu pracy stwierdza się, że działanie prawa powinno, jak każda inna aktywność ludzka, zmierzać do uzyskania określonych rezultatów. Osiągnięcie pożądanego poziomu skuteczności unijnego prawa administracyjnego wymaga zaangażowania prawodawcy krajowego oraz odpowiedniego zorganizowania i działania wykonującej prawo administracji krajowej. Kształtowanie przesłanek właściwej realizacji celów unijnego prawa administracyjnego nie jest prostym zadaniem. Jesteśmy wszakże w stanie określić, przynajmniej w pewnym zarysie warunki jego skuteczności, choć ustalenie progów w procesie przekazywania celów jawi się jako bardzo skomplikowane.

Dużą część pracy poświęca zatem Autorka na przełożenie problemów teoretyczno-prawnych na kategorie unijnego prawa administracyjnego. Chciałbym podkreślić, że prezentacja poglądów teoretyczno-prawnych jest kompetentna i nie budzi wątpliwości.

8. Przechodzę obecnie do ogólnych uwag polemicznych.

Jak już powiedziałem, praca jest ważna, nowatorska i wskazuje na bogactwo wiedzy Autorki. Oczywiście, jak zawsze w takich przypadkach, nasuwają się pewne uwagi polemiczne.

Habilitationka zgadza się z poglądem J. Wróblewskiego, iż założenia i twierdzenia prakseologii są tak uniwersalne, że można je zastosować do prawa, a przykładem takiej możliwości jest prawna ochrona weterynaryjna. Z. Kmiecik uzupełnia te założenia kilkoma тезami, które należy uznać za trafne: 1) działanie prawa (norm prawnych) jest na tyle złożonym zjawiskiem, że jego badanie wymaga wprowadzenia bardziej rozbudowanych formuł oceny skuteczności niż w wypadku działań stanowiących tradycyjnie przedmiot analiz prakseologicznych, takich jak wykonywanie pracy lub uprawianie gier; 2) występujące w praktyce trudności w ustaleniu związków (przyczynowych, statystycznych) między określonymi normami prawnymi a różnymi zachowaniami bądź stanami rzeczy będącymi następstwami tych zachowań, a także ograniczone możliwości pełnego poznania przyczyn wielu zjawisk, których dotyczą podejmowane badania, sprawiają, że posługiwanie się pojęciem skuteczności prawa zachowuje sens tylko w odniesieniu do pewnego obszaru regulacji prawnej; 3) prowadzone analizy cechuje – przy obecnym poziomie wiedzy – stosunkowo wysoki stopień abstrakcji, czego następstwem jest ograniczona przydatność dokonywanych ustaleń dla praktyki, oczekującej z jednej strony zobiektywizowanych metod pomiaru skuteczności prawa, z drugiej zaś – konkretnych recept i zaleceń (określenia wzorca zachowania).

Ostatecznie przybliży skuteczność prawa definicją skutecznego prawa: prawo jest skuteczne (w znaczeniu ogólnym), jeżeli jego normy, w sposób bezpośredni albo pośrednio, poprzez akty stosowania prawa i wykonywanie tych aktów, wywołują skutki zgodne w dostatecznie wysokim stopniu z założonym przez prawodawcę lub inne podmioty (organy stosujące prawo, zainteresowane środowiska, naukę) celem.

Analizując te uzupełnienia w konstrukcji skuteczności, a które Habilitationka w pełni akceptuje, a nawet je znacznie rozszerza, łatwo zauważyć, że stopniowo wyłaniają się problemy natury filozoficznej. Jest to głównie problem

przyczynowości i związaną z tym problematyczność zdefiniowania samego celu. Trudno jest zbudować ontologię łączącą wszystkie wymiary skuteczności. Na tle rozwoju kognitywnych teorii prawa, niejasna jest dzisiaj skuteczność psychologiczna i zjawisko motywacyjnego działania prawa.

Moim zdaniem, ciekawsze byłoby przerzucenie ciężaru rozważań na problematykę relacji prawa do polityki. Z recenzowanej pracy zdaje się wynikać wniosek, że słabości polskiej nauki administracji mogą zostać przezwyciężone tylko poprzez szeroką refleksję nad problematyką modelu społeczeństwa demokratycznego i obywatelskiego. Ciążący nad polską teorią administracji weberowski, technokratyczny model administrowania izoluje administrację, czyni ją główną przeszkodą w rozwoju modelu państwa demokratycznego dostosowanego do koncepcji administrowania obecnej we Wspólnotach Europejskich. Pośrednio praca jest również cennym przyczynkiem do oceny implementacji przez Polskę prawa do dobrej administracji wyrażonej głównie w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej.

W pracy brakuje tezy o koniecznych związkach modelu administracji i modelu demokracji oraz tezy o konieczności zbudowania responsywnej administracji publicznej jako koniecznego warunku budowy demokracji deliberatywnej. Habilitantka porównuje jakby dwie różne rzeczywistości, pomiędzy którymi nie ma punktu stycznego, bo w jednej skuteczność ostatecznie opiera się na racjonalności Weberowskiej, a w drugiej na racjonalności komunikacyjnej. Teza o tym, że jakiegokolwiek próby reform biurokracji i budowania modeli administracji muszą się odwoływać do założeń określających całościową wizję porządku demokratycznego nie była w Polsce rozwijana. Dominująca była zawsze tzw. teza o separacji, czyli przekonanie o strukturalnym i funkcjonalnym oddzieleniu polityki od administracji. Jej konkretyzacją jest model technokratycznej administracji.

Autorka powinna opowiada się za tezą przeciwną, wyrażając przekonanie o ścisłych związkach administracji z procesami politycznymi.

Przyjmując tezę o związkach administracji z instytucjami politycznymi, należałoby podjąć analizę sytuacji administracji w wybranych modelach porządków demokratycznych. Problem skuteczności prawa inaczej wygląda w liberalno-agregacyjnym rozumieniu demokracji, które ogranicza demokrację do mechanizmu wybierania i zatwierdzania rządów, inaczej w koncepcji republikańsko-uczestniczącego rozumieniu demokracji, gdzie demokracja nie jest środkiem do osiągnięcia leżących poza nią wartości, ale jest czynieniem użytku z uprawnienia do samostanowienia. Realizuje się ono przez uczestniczenie w działaniach instytucji demokratycznych. Partycypacja jest warunkiem uprawiania demokracji obywatelskiej, zaangażowanej. Jako trzecią drogę między tymi skrajnymi modelami wskazuje się demokrację deliberatywną, czyli zespół instytucji i praktyk, w których dokonuje się proces transformacji preferencji/wartości/interesów. M. Stępień wskazuje na dwa możliwe ujęcia takiej demokracji. W pierwszym, celem dyskursu jest osiągnięcie racjonalnie uzasadnionego konsensusu. W drugim, kognitywno-refleksyjnym, zakładającym rozproszenie wiedzy społecznej, celem demokracji ma być dialogiczna wymiana wiedzy pomiędzy podmiotami, aby nie ograniczać przesłanek decyzji politycznych do jednej perspektywy, jednego zbioru wiedzy, czy preferencji i aby tworzyć jakąś optymalną społeczną *episteme*. Wydaje się, że Habilitantka oddzielając problem skuteczności prawa od zagadnień polityki rozumianej w kontekście demokracji, nie dysponuje kryterium wyboru między modelami administracji krajowej. Tylko z wielu uwag Autorki można wywnioskować, że nie jest to model sformalizowanego osiągania efektywności. Jego istotą są raczej wskazówki jak w ramach instytucji administracyjnych zarządzać mechanizmami uczestniczenia obywateli, po to aby osiągnąć dialogowość.

Drugi problem, który wydaje mi się istotny dla omawianej pracy, a został pominięty, to zagadnienie statusu moralnego zwierzęcia. Model biurokracji zarządzającej sytuacją zwierząt musi jak się wydaje uwzględniać to zagadnienie. Pojawia się tutaj zasadnicza trudność. Konieczność zmiany stosunku człowieka do zwierząt w filozofii wykazuje dużą różnorodność poglądów – od protekcjonizmu Petera Singera wyrastającego z filozofii utilitarystycznej, przez podejście oparte na niezbywalnych prawach preferowane przez Toma Regana do abolicjonizmu prezentowanego przez takich myślicieli jak np. Gary L. Francione. Pomimo wielu różnic w ruchu praw zwierząt istnieje daleko idąca zgoda, że zwierzęta powinny być traktowane jako osoby i włączone do moralnej wspólnoty; że nie powinny być traktowane jak przedmioty, ale jak podmioty; że nie powinny być okrutnie zabijane, wykorzystywane w eksperymentach medycznych czy rozrywce. Do zasadniczych praw zwierząt zalicza się najczęściej prawo do życia i prawo do wolności od cierpienia, ale często katalog ten jest rozszerzany o prawo do rozwoju w warunkach zbliżonych do ich miejsca w środowisku. Nie jestem specjalistą w zakresie ochrony weterynaryjnej, ale wydaje mi się, że poszukiwanie optymalnego modelu funkcjonowania prawa administracyjnego w sferze ochrony weterynaryjnej dowodzi, że podstawą musi być wstępne rozwiązanie problemów etycznych. Można spojrzeć na r. 5 pracy, jako na cenne źródło inspiracji dla tej tezy.

9. Walory treściowe pracy są duże. Warto zauważyć, że to pierwsza monografia badająca tak szeroko problem skuteczności prawa unijnego.

Pracę wyróżnia również obszerna bibliografia obejmująca kilkadziesiąt pozycji z zakresu kilku dyscyplin naukowych. Erudycja i uzdolnienia kreatywne Habilitantki są znakomite. Ponieważ towarzyszy temu dobry warsztat badawczy powstała praca niezwykle ważna dla teorii prawa administracyjnego. Jak każda praca o tak złożonej strukturze rodzi również

uwagi krytyczne natury ogólnej, ale jednocześnie jasne jest, że stanowi ona dopiero swoisty początek nowego typu badań nad prawem. **Stwierdzam zatem, że praca stanowi znaczny wkład w rozwój nauk prawnych i jest osiągnięciem naukowym, o którym mowa w art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w dziedzinie sztuki.**

10. Zgodnie z kryteriami określonymi w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w dziedzinie sztuki (Dz.U. Nr 65, poz. 595) ze zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w dziedzinie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455), jak również na regulacjach 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) i rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 22 września 2011 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodach doktorskich w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz.U. Nr 204, poz. 1200), uważam, że **osiągnięcia dr Joanny Wegner-Kowalskiej spełniają wymóg znacznego wpływu na rozwój nauk prawnych oraz istotnej aktywności naukowej, stawiany osobom ubiegającym się o stopień doktora habilitowanego przez art. 16 ust. 1 powołanej na wstępie niniejszej recenzji ustawy.**

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, flowing letters, likely representing the name of the reviewer.