

Rzeszów, 14 stycznia 2022 r.

dr hab. Radosław Grabowski prof. UR

Instytut Nauk Prawnych

Kolegium Nauk Społecznych

Uniwersytet Rzeszowski

Recenzja rozprawy doktorskiej

**Pani mgr Edyty Mikulskiej „Rządowa ocena skutków regulacji w procesie stanowienia
prawa w Polsce” Warszawa 2021, ss. 262,**

przygotowanej pod kierunkiem

dr hab. Anny Młynarskiej-Sobaczewskiej, prof. INP PAN,

Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk

1. Wybór tematu i tytuł rozprawy

Stanowienie dobrego prawa jest poważnym wyzwaniem w każdym państwie, a zwłaszcza w takim, w którym idee egalitaryzmu funkcjonują w warunkach zaburzonej struktury społecznej oraz niskiej kultury prawnej. Prowadzenie działalności prawotwórczej przy braku świadomości znaczenia spójnego i przemyślanego systemu prawa dla prawidłowego funkcjonowania państwa oraz społeczeństwa, może prowadzić do przypadkowego wygenerowania sytuacji kryzysowej, czego przykładem może być tzw. Nowy Polski Ład. Tego rodzaju perturbacje mogą łatwo stać się udziałem wielu współczesnych państw, podejmujących aktywność w (zbyt) licznych obszarach, co zmusza ich organy do intensyfikacji prac nad nowymi aktami prawnymi. W tym kontekście istotnego znaczenia nabierają wszelkie elementy systemowe, służące wymuszeniu starannego i racjonalnego prawodawstwa.

Z całą pewnością mamy do czynienia z interesującym obszarem badawczym, o czym świadczą liczne opracowania przywoływane przez Autorkę w przypisach. Zwraca uwagę, że pozycje literatury obcojęzycznej odnoszą się do zagadnienia w sposób całościowy, natomiast autorzy polscy eksplorowali wybrane zagadnienia oceny skutków regulacji – czy to w ujęciu problemowym, czy to w ujęciu porównawczym. Można zatem uznać, że ten temat był już w polskiej literaturze naukowej poddawany analizom, ale żadna z nich nie miała przekrojowego charakteru, ani nie wyczerpała pola badawczego. Należy zatem z uznaniem odnieść się do wskazania przez Doktorantkę swoistej niszy badawczej oraz podjęcie aktywności mającej na celu analizę wybranego zagadnienia. Tematyka oceny skutków regulacji ma istotne znaczenie systemowe, a przeprowadzenie szerszych badań tego obszaru może wpłynąć pozytywnie na stan wiedzy w obszarze nauk prawnych. Zwłaszcza, jeśli rozprawa doktorska przyczyni się do wzrostu znaczenia analizowanej instytucji oraz rozszerzenia zakresu jej stosowania w Polsce.

Podsumowując, tematykę rozprawy doktorskiej pani mgr Edyty Mikulskiej należy uznać za właściwie dobraną oraz istotną z punktu widzenia funkcjonowania systemu prawa w Polsce.

2. Metody i hipotezy badawcze oraz baza źródłowa

Już wstępna lektura rozprawy pozwala stwierdzić, że badania zostały przeprowadzone w sposób planowy i zdyscyplinowany, co pozytywnie wpłynęło na specyfikę prowadzenia wywodu. Doktorantka uwzględniła konieczność spełnienia wymogów w zakresie formy rozprawy doktorskiej, wyraźnie wskazując jaki jest główny problem badawczy oraz cel prowadzonej analizy i jaką metodologię zastosowała. Niestety nie sformułowała jasno tez (bądź hipotez) badawczych, lokując tym samym swoją rozprawę w głównym nurcie polskojęzycznych opracowań z zakresu nauk prawnych, cechujących się podobnymi brakami.

Cel rozprawy został określony w sposób następujący: „Głównym celem pracy jest sprawdzenie, czy rządowa ocena skutków regulacji w przyjętym kształcie spełnia swoją funkcję. Funkcjonalność ta zostanie przeanalizowana w pracy wieloaspektowo, gdyż tylko taka szeroka analiza oceny skutków regulacji podczas procesu legislacyjnego pozwoli na wykazanie jej wad, które mogą wynikać w dużej mierze z nieodpowiednich uregulowań prawnych,

niewuwzględniających na przykład wszystkich etapów prac, podmiotów i elementów, czy też z niedostosowania ich do ciągłych zmian cywilizacyjnych i wiążącego się z tym postępu technologicznego. Analiza podjęta w pracy w szczególności obejmuje problematykę wad rządowej oceny skutków regulacji, zidentyfikowanych podczas weryfikacji jej funkcjonowania, co pozwoli na sformułowanie związanych z tym wniosków służących poprawie funkcjonowania tej instytucji” (s. 5).

Doktorantka na s. 6 wymienia metody badawcze, zastosowane podczas badań instytucji oceny skutków regulacji: formalno-dogmatyczną, porównawczą, analizy praktyki postępowania. Co istotne, wskazuje, jakie założenia przyjęła wykorzystując każdą z nich. Listę tę należy uzupełnić o metodę opisową, która zawsze towarzyszy badaniom prawa. Pewne wątpliwości należy wyrazić w przypadku sygnalizowanej metody porównawczej. W przypadku analizy regulacji prawnych państw obcych oraz organizacji międzynarodowych, Doktorantka wprawdzie opisuje poszczególne „modele” ukształtowane przez poszczególne podmioty, ale nie zestawia ich kluczowych elementów (mechanizmów, instrumentów) charakterystycznych dla poszczególnych systemów, lecz dokonuje opisu rozwiązań obowiązujących w każdym z nich w odrębnych sekcjach (podrozdziałach). Taka analiza ma liczne zalety i pozwala osadzić badania w szerokim kontekście (metoda kontekstowa?), jednak nie dostarcza pełnego materiału porównawczego, co jest charakterystyczne dla badań komparatystycznych.

Baza źródłowa recenzowanej dysertacji wskazuje, że Doktorantka przeprowadziła niezbędną kwerendę poprzedzającą prace nad rozprawą, a także dokonała krytycznej analizy źródeł. Wykazy bibliograficzne liczą łącznie nieco ponad 20 stron. Wykaz cytowanych źródeł (Bibliografia) obejmuje ponad 160 pozycji literatury naukowej, 50 pozycji określonych jako inne (m.in. akty wewnętrzne, projekty, dokumenty urzędowe, ale też Konstytucja Królestwa Niderlandów), 70 polskich aktów prawnych (posortowanych alfabetycznie, co lokuje Konstytucję RP pomiędzy decyzją a rozporządzeniem, natomiast Traktat ateński z 2003 r. pomiędzy uchwałą, a zarządzeniem,) 28 orzeczeń, a także 35 źródeł internetowych. Wskazane źródła zostały faktycznie wykorzystane w rozprawie, wzbogacając w znaczący sposób prowadzony wywód. Dowodzi to umiejętności Autorki w zakresie prowadzenia badań naukowych z wykorzystaniem wcześniej sygnalizowanych metod badawczych.

3. Struktura i ocena rozprawy

Konstrukcja rozprawy przedstawionej przez mgr E. Mikulską odpowiada poczynionym założeniom badawczym. Na łączną objętość opracowania wynoszącą 262 strony składają się spis treści, wstęp, siedem rozdziałów, zakończenie, tabele oraz bibliografia. Treść recenzowanej dysertacji w pełni odpowiada tytułowi. Zwięzłego opisu treści każdego z rozdziałów dokonała Doktorantka na ss. 6 i 7, niema zatem powielania tych informacji w niniejszej recenzji, zwłaszcza, że wstęp został podzielony na numerowane sekcje, co ułatwia dotarcie do nich. Zwracają uwagę proporcje (dysproporcje) objętości poszczególnych rozdziałów, jednak lektura rozprawy prowadzi do wniosku, że jest to uzasadnione przyjętymi założeniami konstrukcyjnymi oraz chęcią wyodrębnienia poszczególnych aspektów badawczych w osobnych sekcjach.

Wątpliwości budzi określanie przez Autorkę ukształtowanych w poszczególnych systemach prawnych (państw i organizacji) jako „modeli”. Ilość rozpatrywanych przypadków wydaje się zbyt mała, aby można było wskazać na powszechnie występujące cechy wspólne oraz odrębności, wyodrębnić te z nich, które można uznać za modelowe, a następnie wskazać na istnienie charakterystycznych modeli racjonalizacji legislacji poprzez dokonywanie oceny skutków regulacji w specyficznym trybie. Pewien niedosyt pozostawia także mała liczba porównywanych podmiotów, a także sposób zastosowania metody porównawczej. Niemniej jednak ta część rozprawy (rozdział II) ma bardzo istotne znaczenie dla przeprowadzonych badań.

Doktorantka wykazała się nie tylko umiejętnością analitycznego myślenia, ale też – co nie zdarza się często u młodych badaczy – zdolnością do formułowania własnych opinii w formie syntetycznie ujętych wniosków. Jest to największy walor recenzowanej rozprawy, poza podjęciem badań porządkujących zagadnienie instytucji o kluczowym znaczeniu dla jakości stanowionego prawa. Każdy z rozdziałów zawiera sekcję służącą wyrażeniu przemyśleń, dotyczących poczynionych w nim ustaleń. Ewidentnie wpływa to pozytywnie na sposób prowadzenia wywodu, czyniąc go zdyscyplinowanym i logicznym. Warto przy tym zwrócić uwagę, na objętość sekcji zatytułowanych „podsumowanie”, gdyż jest to łącznie około 14 stron. Łącznie z zakończeniem, o objętości 3 stron, uzyskujemy około 17 stron wyodrębnionych przemyśleń, konkluzji oraz wniosków, a przecież tego rodzaju elementy zostały umieszczone także w innych sekcjach rozprawy. Podkreślenia wymaga, że formułowane wnioski są nie tylko

obszerne, ale także szczegółowe i przemyślane, co dowodzi dojrzałości badawczej mgr E. Mikulskiej. Można wprawdzie wskazać na nieco zbyt idealistyczny wydźwięk niektórych konkluzji sformułowanych w zakończeniu, ale taki idealizm (prawniczy pozytywizm?) nie stanowi zarzutu w przypadku młodej badaczki.

Recenzowana rozprawa zawiera także dodatkowy element, w postaci czterech obszernych tabel, umieszczonych na końcu. Autorka zestawiała w nich dane dotyczące: elementów skutków regulacji (tabela nr 1, ss. 224-226), przepisów dotyczących postępowania z ocenami skutków regulacji podczas procesu legislacyjnego na przykładzie wybranych projektów ustaw (tabela nr 2, ss. 227-228), analizy ocen skutków regulacji *ex post* udostępnionych na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego (tabela nr 3, ss. 229-235), analizy, w jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja wyników projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane na przykładzie punktu 12 oceny skutków regulacji (tabela nr 4, ss. 236-237). Należy docenić ten pomysł, gdyż czytelnik zyskuje możliwość zapoznania się z zagadnieniami będącymi przedmiotem przeprowadzonej analizy w formie, która ułatwia zrozumienie niuansów zastosowanych w Polsce rozwiązań służących ocenie skutków regulacji.

Reasumując, ustalenia dokonane w rozprawie bazują w znacznej mierze na analizie różnorodnych źródeł, w tym głównie aktów prawnych oraz literatury naukowej. Przyjęta struktura pozwoliła uwzględnić wszystkie istotne płaszczyzny badawcze. Należy docenić fakt, iż Doktorantka w oparciu o przeprowadzoną analizę sformułowała liczne wnioski i postulaty, a także podjęła próbę zobrazowania wyników badań w alternatywnej formie zestawienia tabelarycznego. Walorem pracy jest jej kompleksowość, przejawiająca się w wielowątkowym charakterze przeprowadzonej analizy, co wyraźnie rzutuje na strukturę opracowania. Odniesienia do systemów państw obcych pozwalają nie tylko odpowiedzieć na pytania dotyczące zasadności określonego ukształtowania analizowanych instytucji, ale także ustalić przyczyny takiego ukształtowania oraz wskazać jego zalety i wady.

Powyzsze uwagi dowodzą, że konstrukcję pracy należy uznać za prawidłową i odpowiadającą przyjętym celom badawczym, a sposób realizacji poczynionych założeń badawczych zasługuje na aprobatę.

4. Ocena formalna rozprawy

Analizując formalną stronę przedstawionej dysertacji należy stwierdzić, iż jej Autorka wykazała się dużą starannością. Praca została napisana bardzo dobrą polszczyzną, wywód jest zrozumiały, a wypowiedzi zostały sformułowane precyzyjnie. Nieliczne potknięcia językowe nie wpływają na ogólną wysoką ocenę warstwy językowej recenzowanego opracowania. Pomimo użycia do opisu skomplikowanych zagadnień legislacyjnych języka prawniczego, lektura pracy nie nastęrcza trudności.

Przyjmuje się, że wartościowa rozprawa doktorska nie tylko posiada właściwą formę oraz stanowi rozwiązanie problemu naukowego, ale jej lekturze towarzyszy przeświadczenie, że Autorka posiada szerszą wiedzę na temat opisywanych zagadnień, niż to wynika z zakresu tematycznego pracy. Takie właśnie wrażenie jest udziałem czytelnika recenzowanej dysertacji, zwraca też uwagę autentyczne zaangażowanie Autora w prowadzone badania.

5. Konkluzja

Uwagi zamieszczone w niniejszej recenzji, a zwłaszcza niewielka ilość odniesień o charakterze krytycznym dowodzą, iż recenzowana rozprawa z całą pewnością zasługuje na pozytywną ocenę. Konkludując należy uznać, iż niniejsza dysertacja stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, dowodzi ogólnej wiedzy teoretycznej kandydata w określonej dyscyplinie naukowej, a także umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. W związku z powyższym, stwierdzam, iż rozprawa doktorska autorstwa Pani mgr Edyty Mikulskiej spełnia wymogi przewidziane w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. 2003, Nr 65, poz. 595 ze zm.) w zw. z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2018, poz. 1669 ze zm.) i wnoszę o jej przyjęcie i dopuszczenie do dalszych etapów postępowania doktorskiego.

Z uwagi na wskazane w niniejszej recenzji walory rozprawy, wnoszę także o jej wyróżnienie.

.....