

dr hab. Katarzyna Roszewska

Warszawa, 23 listopada 2022

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

w Warszawie

Recenzja pracy doktorskiej Pani mgr Pauli Nowak

Władza publiczna „podmiotów prywatnych”

W związku z powierzoną mi uchwałą Rady Dyscypliny Nauki prawne Uniwersytetu Jagiellońskiego z dnia 26 września 2022 r. funkcją recenzenta rozprawy doktorskiej Pani mgr Pauli Nowak zat. *Władza publiczna „podmiotów prywatnych”* przedkładam recenzję wskazanej rozprawy.

1. Wybór tematu

Pani mgr Paula Nowak złożyła rozprawę doktorską zatytułowaną *Władza publiczna „podmiotów prywatnych”*. Praca została przygotowana pod kierunkiem prof. dra hab. Arkadiusza Sobczyka.

Wybór tematu należy ocenić jako trafny. Elementy władcze w relacjach podmiotów prywatnych nie mają właściwego miejsca w rozważaniach nauki prawa, a z pewnością należą do zagadnień uniwersalnych i doniosłych społecznie. Z problemem władztwa mierzą się różne podmioty prawa prywatnego. Jego zakres i kształt mają znaczenie nie tylko dla pozaumownych stosunków rodzinnych, ale wielu stosunków umownych, zwłaszcza w dobie narastających obowiązków publicznoprawnych nakładanych na podmioty prywatne i zadań publicznych powierzanych lub zleczanych takim podmiotom. Mimo znaczenia praktycznego, zagadnienie to z perspektywy relacji między podmiotami prywatnymi nie jest wystarczająco często podejmowane w teorii prawa. Nie ma wątpliwości, że istnieje praktyczna potrzeba należytej weryfikacji rozwiązań, które tej kwestii dotyczą.

Zakres podjętych w rozprawie zagadnień i kontekst ich ujęcia są bardzo interesujące i nowatorskie. Autorka zdecydowała się poprzedzić rozważania nad charakterem władzy w poszczególnych stosunkach prawnych wskazaniem na podłoże społeczno-kulturowe i koncepcje teoretyczno-prawne władzy.

Ocena wyboru tematu wymaga już w tym miejscu wskazania przyjętej przez Autorkę hipotezy badawczej, w myśl której wszelka usankcjonowana przez polskie prawo władza pochodzi z jednego źródła – od Narodu, o którym mowa w art. 4 Konstytucji RP. Istnieje więc tylko jedna władza o charakterze publicznym, która może występować na różnych szczeblach zorganizowania społeczeństwa. W konsekwencji tego stwierdzenia Autorka założyła więc, że na gruncie polskiego prawa nie może być mowy o wykonywaniu władzy prywatnej i stąd zwrot podmioty prywatne został ujęty w cudzysłów. Pani mgr Paula Nowak już we wstępie wskazuje, że wykonywanie władzy rozumianej jako władza prywatna byłoby również trudne aksjologicznie do pogodzenia z zasadą równości i godności każdej osoby. Wobec tego postawiła trzy zagadnienia badawcze do weryfikacji, to znaczy, że: (1) wszelka władza sankcjonowana przez prawo pochodzi z jednego źródła istniejącego poza systemem norm prawnych, (2) każda władza wykonywana na podstawie norm prawnych jest publiczna, a (3) każdy podmiot wykonujący władzę na podstawie norm prawnych działa w tym zakresie jako podmiot publiczny.

Przyjęte założenia badawcze mogą wydać się kontrowersyjne, na co zwraca uwagę sama Autorka. We fragmencie poświęconym hipotezie badawczej wyraźnie jednak zaznacza, że przyjęła je w celu poddania w wątpliwość zastanego stanu wiedzy, weryfikacji niektórych powszechnie przyjmowanych poglądów i wywołania dyskusji ze świadomością, że dalsze badania mogą prowadzić również Ją samą do innych jeszcze wniosków. Przy takim zastrzeżeniu postawione wyżej założenia należy postrzegać nie tyle w kategoriach jednoznacznie przesądzonych, ale jako założenia alternatywne do powszechnie przyjmowanych, mające wywołać dyskusję, pomocne w analizie zjawiska władzy w relacjach między podmiotami prywatnymi.

2. Struktura, układ treści i zakres pracy

Praca składa się z wprowadzenia i sześciu rozdziałów merytorycznych. We wprowadzeniu Autorka wskazuje na uzasadnienie podjęcia tematu, związane z nim problemy i wątki badawcze (zakres rozprawy) podejmowane w kolejnych rozdziałach.

Spis treści odzwierciedla przemyślaną kolejność rozważań. Układ pracy został zdeterminowany postawionymi celami naukowymi oraz przyjętymi metodami badawczymi. Z uwagi na temat i zakres pracy podzielał przyjętą przez Autorkę strukturę i układ treści, z tym zastrzeżeniem, że niektóre fragmenty pracy zostały podzielone na zbyt szczegółowe podpunkty, co utrudnia momentami percepcję treści. Koncepcyjnie praca została podzielona na

część ogólną i szczegółową. W ramach dwóch rozdziałów części ogólnej Autorka badała pojęcie władzy w kontekście kulturowym (na gruncie języka naturalnego) oraz w tradycji europejskiej i historii myśli politycznej. Swoje rozważania osadziła w kontekście historycznym. Z kolei badanie władzy na gruncie polskiego prawa oparła na podstawie Konstytucji RP i aktów ustawowych. Rozstrzygała również relację między pojęciem „władzy” a związanym z nim pojęciem „władztwa” używanym na gruncie nauki prawa administracyjnego. Odwoływała się przy tym do teorii horyzontalnego działania praw konstytucyjnych oraz teorii władztwa prywatnego. Część szczegółowa została poświęcona wykonywaniu władzy (lub podejmowaniu działań podobnych do władzy) przez wybrane kategorie podmiotów funkcjonujących w ramach prawa prywatnego. Mowa o władzy rodzicielskiej, władzy administratora danych osobowych, władzy występującej w stosunkach pracy i władzy korporacyjnej. Autorka uzasadniła również kolejność badań nad poszczególnymi rodzajami władzy wagą ich znaczenia w życiu człowieka. Każdy rozdział opatrzony został podsumowaniem, co pozwoliło usystematyzować i skonkludować rozważania w każdym z nich.

3. Metody badawcze

Pani mgr Paula Nowak we wprowadzeniu do rozprawy wskazała, że posłużyła się przede wszystkim metodą dogmatycznoprawną, zaś uzupełniająco - metodą opartą o refleksję kulturoznawczo-antropologiczną, filozoficzną, socjologiczną i historyczną, kierując się faktem, że prawo jest jednym z wytworów kultury społeczeństwa, w którym funkcjonuje. Nie ma wątpliwości, że prawo jest zjawiskiem złożonym. System norm funkcjonuje w określonym układzie społecznym i zarazem nań oddziałuje oraz w określonym kontekście kulturowym, geograficznym i historycznym. Integracja kilku nauk społecznych na użytek analizy prawnej nie jest zadaniem łatwym. Autorka przekonująco uzasadniła dobór zagadnień pozaprawnych w swojej pracy. Spojrzenie na instytucje władzy z perspektywy innych nauk społecznych posłużyło do uporządkowania rozumienia władzy oraz przy argumentacji związanej z jej postrzeganiem ze względu na doświadczenia historyczne w Polsce.

Postawione tezy determinowały też rodzaj zastosowanej analizy prawnej. Dla poszukiwania racji założonych twierdzeń Autorka musiała dokonać analizy krytycznej niektórych utrwalonych poglądów. Taka analiza jest jak najbardziej pożądana w rozprawie doktorskiej i wymaga szczególnych kompetencji. Poszukiwanie uzasadnienia dla odmiennych niż dominujące poglądów wymaga nie tylko samych zdolności analitycznych, ale krytycznego

myślenia i zarazem wysokiej kultury i etosu pracy badawczej. Łatwo bowiem o ryzyko subiektywnego doboru argumentów służących poparciui przyjętych założeń badawczych. Analiza krytyczna wymaga dochowania najwyższej staranności przy obiektywnym doborze argumentów, zmierzania się z argumentami, które mogą podważać założone tezy [por. T. Barankiewicz (w:) H. Izdebski, A. Łazarska (red.), *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka*, Warszawa 2022 s. 109]. Doktorantka w zasadzie podołała temu zadaniu. Starła się ukazać inną perspektywę postrzegania władztwa w relacjach prywatnych, mając świadomość istnienia konkurencyjnych argumentów, na które wskazuje w swojej pracy i podejmuje z nimi polemikę.

4. Merytoryczna ocena treści

Rozprawa doktorska powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, prezentować ogólną wiedzę teoretyczną kandydata lub kandydatki w danej dyscyplinie naukowej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej [art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 574]. W procesie recenzyjnym należy zatem dokonać oceny wskazanych w ustawie kryteriów. Na wartość rozprawy naukowej wpływ mają zwłaszcza oryginalność podjętego tematu, który stanowi problem naukowy, podjęta w rozprawie próba jego rozwiązania w sposób możliwie kompleksowy w toku wnikliwej analizy.

Ocenę treści pracy poprzedzić należy wskazaniem, że rozprawa doktorska Pani Pauli Nowak nie jest standardową pracą przygotowywaną w toku procedury awansowej. Doktorantka wkroczyła na teren badawczy sporny i ciągle mało znany. Ocena takiej pracy nie jest łatwa z kilku powodów. Wymykając się z bezpiecznego obszaru badawczego z określonym instrumentarium prawnym, utrwalonym dorobkiem doktryny i judykatury, wymaga większego wysiłku od badacza w poszukiwaniu argumentów niekiedy konfrontacyjnych względem zastanych poglądów w nauce, a w konsekwencji pewnego aktu odwagi w podejmowaniu naukowych wyzwań. Zarazem stanowi wyzwanie dla recenzentów. Zmusza do nowego spojrzenia na zastane poglądy doktryny, którą sami współtworzą.

Doktorantka podejmując się nowatorskiego zagadnienia badawczego objęła swoimi rozważaniami zróżnicowany katalog relacji prawnych, w których to władztwo publiczne w Jej ocenie występuje. Do analizy przyjęła władztwo rodzicielskie, podmiotów administrujących danymi osobowymi, pracodawców, organów korporacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem spółki akcyjnej. Niezależnie od kilku krytycznych uwag, które zostaną wskazane w toku oceny

merytorycznej, wyraźnie już w tym miejscu chcę podkreślić, że jest to praca, która inspiruje do poszerzania badań nad aspektami władczymi w stosunkach podmiotów zaliczanych tradycyjnie do prawa prywatnego.

Przechodząc do oceny poszczególnych fragmentów rozprawy, rozpocząć należy od rozdziału pierwszego. Autorka definiuje w nim władzę w jej naturalnym znaczeniu oraz w rozumieniu nauk o polityce. W przypadku takich dyscyplin naukowych, jak np. socjologia, antropologia, psychologia, zauważa, że „władza” rozumiana jest bardzo szeroko – jako niemal wszelkie formy sprawczego oddziaływania na jednostkę. Rozumienie to odbiega od znaczenia władzy w naukach prawnych, stąd pozostawiła je poza zakresem zainteresowania w rozprawie. Głównym przedmiotem Jej zainteresowania jest władza usankcjonowana prawnie, to znaczy taka, przy pomocy, której kształtowane są sytuacje innych osób. Posiłkując się teorią nauki o polityce, wskazała, iż przy pewnym uogólnieniu można mówić o władzy indywidualnej, obejmującej podejmowanie decyzji przez jednostkę związanych z jej postępowaniem, również względem innych osób oraz o władzy społecznej (wspólnotowej lub publicznej) dotyczącej możliwości kształtowania sytuacji innych podmiotów. Autorka wyraża przy tym pogląd, że na gruncie prawa nie ma podstaw do różnicowania władzy występującej w zbiorowościach opartych na więziach osobistych od takich, gdzie relacje osobiste nie występują. Innymi słowy brak jest Jej zdaniem przesłanek, aby różnicować relacje prawne między kierownikiem a pracownikiem w kilkusobowym zakładzie pracy, gdzie poza relacją służbową występują bardzo wyraźne więzi osobiste a relacją kierownik-pracownik w kilkutyśńczym zakładzie pracy, gdzie większość członków tej społeczności pozostaje dla siebie anonimowa.

Uprawnione jest w mojej ocenie również inne założenie wynikające z przepisów prawa (w stosunkach umownych wskazać można np. przepisy dotyczące przeciwdziałania nepotyzmowi, czy skargi pauliańskiej, ale również reglamentacji umownego ustroju majątkowego małżonków). Relacje osobiste nie są więc tak całkiem prawnie indyferentne. W samym prawie pracy, którego przykład Pani Paula Nowak podaje (poza wspomnianymi wyjątkami) faktycznie nie dostrzega się przeszkód w zawarciu umowy o pracę między np. małżonkami na tle relacji wynikającej z art. 23 k.r.o. nakazującego traktować małżonków jako równych podmiotów, a kompetencjami dyrektywalnymi pracodawcy wynikającymi z kodeksu pracy. Jednak jako argument wskazuje się, że stosunek pracy nie kłóci się z uprawnieniami pracodawcy, bo ciągle zachowuje swój zobowiązaniowy charakter [por. M. Skąpski, *Dopuszczalność nawiązania stosunku pracy między małżonkami. 4. Wnioski (w:) Zagadnienia stosunku pracy między członkami rodziny*, Warszawa 2000]. W kontekście przyjęcia przez

Autorkę twierdzenia, że każda prawna możliwość kształtowania sytuacji innego podmiotu przesądza o publicznoprawnym charakterze więzi w tym zakresie rodzi się pytanie, czy pogląd ten nie skutkuje konfliktem między nawiązaniem stosunku pracy traktowanym jako wertykalny i wyposażającym we władztwo publiczne jedną ze stron względem drugiej, a równoprawnym statusem małżonków w prawie rodzinnym. Innymi słowy, czy na gruncie koncepcji władztwa publicznoprawnego między stronami stosunku pracy nie należałoby raczej odrzucić możliwości nawiązywania stosunku pracy między małżonkami.

Dalsze rozważania w części ogólnej rozprawy obejmują analizę instytucji władzy jako wytworu kultury, myśli filozoficznej i doktryn politycznych. Poprowadzone chronologicznie uwzględniają różne etapy historyczne w Europie, od czasów antycznych, przez okres dominacji chrześcijaństwa po czasy nowożytne. Na ich podstawie Autorka dokonuje inspirujących ustaleń, m.in. dostrzega wspólny mianownik dla uzasadnienia władzy w każdym z okresów, jakim jest akcentowanie zewnętrznego źródła władzy, nie pochodzącego od osoby lub podmiotu, który ją sprawuje. Nie może ująć uwadze, że gdy kształtowały się zręby teorii na temat źródeł władzy nie wszystkie stosunki prawne analizowane w części szczegółowej pracy były poddane reglamentacji prawnej. Prawo nie sięgało tak szeroko w stosunki społeczne, jak współcześnie. Ponadto, poszukiwanie zewnętrznego źródła prawa wykracza niekiedy nawet poza kompetencje suwerena. Określone wartości konstytucyjne usytuowane są poza zasięgiem jego władzy, skoro ich źródłem jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka. Innymi słowy, pewne prawa przysługują osobom, nie dlatego, że tak zdecydował suweren, ale znalazły się w konstytucji, ponieważ są prawami człowieka [R. Piotrowski, *Konstytucjonalizm "dobrej zmiany"*, PiP 2022, nr 10, s. 351-373; R. Piotrowski, *Pojęcia zastane w Konstytucji RP. Dylematy teorii i praktyki*, [w:] *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, red. T. Giaro, Warszawa 2016, s. 29 i n.]. Autorka zwraca uwagę na to ujęcie w części poświęconej ewolucji postrzegania władzy. Interesujące byłoby jednak ustalenie, w jakim zakresie suweren jest ograniczony w kształtowaniu władzy ze względu na przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka i w konsekwencji, czy faktycznie każda władza pochodzi od suwerena. Zwłaszcza, że w niektórych fragmentach Doktorantka sygnalizuje tę kwestię i stanowisko TK, konkludując jedynie, że taki stan rzeczy jest sankcjonowany przez państwo.

Ostatni fragment I rozdziału poświęcony został władzy publicznej w Polsce. Doktorantka wyraża przekonanie, z którym nie sposób się nie zgodzić, że wpływ na negatywne lub nieufne postrzeganie władzy mają doświadczenia historyczne Polaków z okresu poprzedniego ustroju, negatywna ocena instytucji publicznych, czy wreszcie traktowanie

ingerencji o charakterze publicznoprawnym w stosunki prywatne jako działań niedemokratycznych, będących zamachem na wolność podmiotów prywatnych. Opowiadając się za wzmocnieniem liberalizmu kulturowego i światopoglądowego jako niezbędnego dla zachowania ustroju demokratycznego, podkreśla znaczenie władzy jako środka pozwalającego godzić realizację celów i interesów poszczególnych osób z dobrem wspólnym. Podkreśla rolę władzy jako środka służącego nie opresji, a wspieraniu jednostek, optymalizowaniu, a nie ograniczaniu jej praw.

Fragment ten stanowi zarazem tło dla rozważań w II rozdziale poświęconych władzy w prawie polskim. Autorka rozpoczyna go adekwatnym cytatem na temat władzy jako wkomponowanej w szeroki kontekst i ład społeczny, a przede wszystkim, uwarunkowanej i powiązanej z przyjmowanymi formami organizacji społeczeństwa (T. Biernat, *Władze publiczne w demokratycznym państwie prawa. Prawo – Instytucje – Zasoby*, Kraków 2014, s. 53). Rozdział II koncentruje się zatem na analizie normatywnego wymiaru władzy. Rozprawiając się z pojęciem władzy w ujęciu konstytucyjnym Autorka wskazuje na rozumienie władzy zwierzchniej, jak i szerokie, niejednolite pojęcie władzy publicznej. Kluczowe z punktu widzenia głównej hipotezy pracy wydają się rozważania we fragmencie na temat władztwa administracyjnego a władztwa publicznego. Wskazując na rozróżnienie władztwa administracyjnego od władztwa publicznego sprawowanego przez inne podmioty niż organy administrujące odrzuca na tej podstawie jakikolwiek prywatny charakter władzy. Odwołuje się do teorii organu administrującego, która ma pomóc odróżnić publiczny podmiot administrujący od podmiotu prywatnego, wykonującego – na różnych zasadach – zadania administracji publicznej. Konkludując swoje rozważania w rozdziale II Doktorantka stwierdza, że wykonywanie władzy na każdym szczeblu nosi przymiot publiczności.

Powyższe rozważania skłoniły Autorkę do podjęcia dyskusji na temat teorii horyzontalnego działania praw konstytucyjnych. Teoria ta ma już swoją ugruntowaną pozycję w prawie konstytucyjnym uwzględniającą zmieniające się funkcje i zakres ustaw zasadniczych, które nie ograniczają się tylko do kształtowania ustroju oraz relacji państwo – obywatel, ale dotyczą też stosunków prywatnoprawnych i dokonują pozytywizacji praw człowieka. Doktorantka za przedmiot polemiki słusznie przyjęła monografię prof. M. Florczak – Wątor (*Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2014), która w sposób kompleksowy, prawnoporównawczy przedstawiła kształtowanie się teorii horyzontalnego działania praw konstytucyjnych, jak i rozwinęła rozważania nad oddziaływaniem i skutecznością praw konstytucyjnych w stosunkach horyzontalnych. Pani mgr

Paula Nowak odnosząc się do modeli pośredniego horyzontalnego działania praw konstytucyjnych oraz modelu pozytywnych obowiązków państwa w zakresie ochrony praw jednostki w stosunkach horyzontalnych wyklucza relację wertykalną z uwagi na to, że w obu wypadkach działanie Konstytucji wymaga bądź aktywności sądu, bądź podjęcia inicjatywy ustawodawczej. To uczestnictwo władz publicznych w procesie działania praw wynikających z konstytucji pomiędzy podmiotami prawa prywatnego niweluje w Jej ocenie możliwość twierdzenia, że prawo konstytucyjne stosowane jest w relacji horyzontalnej. Wręcz przeciwnie, przez działanie władz publicznych zasadnicza część stosowania prawa odbywa się w relacji wertykalnej. Wyprowadzone wnioski mnie nie przekonują. W modelu pośredniego horyzontalnego działania praw konstytucyjnych kwestia oddziaływania norm konstytucyjnych ma swoje umocowanie w koncepcji współstosowania konstytucji i ustawy, wypełniania treści normy ustawowej, treścią płynącą z norm i wartości konstytucyjnych, która nie przekreśla „współstosowania” konstytucji w stosunkach horyzontalnych. Istotniejsza jest jednak ocena bezpośredniego działania praw konstytucyjnych, dokonana przez Doktorantkę łącznie z oceną koncepcji *state action* jako podstawy do stosowania konstytucji w stosunkach wertykalnych. Pani Paula Nowak odrzuca te koncepcje ze względu na postawioną tezę, iż podmioty zobowiązane do stosowania bezpośredniego konstytucji działają w imieniu państwa. Zatem nie tyle uważa rozważania teoretyczne za błędne, lecz wyprowadza inne wnioski końcowe na temat statusu podmiotów działających na podstawie konstytucji, co w Jej ocenie rzutuje na charakter stosunków prawnych.

Doktorantka podjęła również polemikę z koncepcją władztwa prywatnoprawnego. Odwołuje się w tym fragmencie do dorobku prof. A. Musiały na temat rozróżniania władzy publicznoprawnej i prywatnoprawnej. Konsekwentnie uważa, że w stosunkach horyzontalnych nie można mówić o wykonywaniu jakiegokolwiek władzy w rozumieniu prawnym. Jest ona bowiem zastrzeżona dla prawa publicznego, a więc występuje wyłącznie w stosunkach wertykalnych. Taka interpretacja stanowić ma zdaniem Autorki gwarancję poszanowania publicznych praw podmiotowych osób uprawnionych.

Dalsze rozdziały pracy zawierają analizę władzy występującej w określonych stosunkach prawnych. Pierwsza analizie poddana została władza rodzicielska. Pani Paula Nowak przedstawia dorobek teorii prawa rodzinnego na temat rozumienia władzy rodzicielskiej, ze szczególnym uwzględnieniem poglądów T. Sokołowskiego na temat złożoności stosunku prawnego, a raczej stosunków prawnych związanych z władzą rodzicielską. Obok stosunku prywatnego przejawiającego się prawem podmiotowym rodziców

do wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka oraz jego reprezentacji względem osób trzecich, jak i stosunku administracyjnoprawnego pomiędzy rodzicami a państwem, przejawiającego się w obowiązku rodziców takiego wykonywania władzy rodzicielskiej, aby nie wystąpiło zagrożenie interesu dziecka istnieje jeszcze więź prawna z dzieckiem. Wynika z niej obowiązek posłuszeństwa dzieci względem rodziców i określone kompetencje rodziców. Ze względu na zakres tej relacji, przywołany przez Doktorantkę Autor dostrzega w niej elementy publiczne. Jak podaje - rodzice pozostają względem dziecka w relacji o cechach władczych (T. Sokołowski w: komentarz do art. 95). Zdaniem Doktorantki, Autor dostrzegając elementy władcze, tym samym traktuje je jako nieprywatne elementy stosunku istniejącego między rodzicami a dziećmi, które wykluczają istnienie typowego, horyzontalnego stosunku prawnego. Jednak jak sama Doktorantka dalej relacjonuje, T. Sokołowski nie nazywa tego stosunku administracyjnoprawnym, ponieważ „trudno przyjąć, że rodzice działają jako organ państwa”. Nazywa go stosunkiem prawnorodzinnym, a więc stosunkiem prywatnoprawnym, w którym występują elementy publiczne. W komentarzu Autor faktycznie dalej podaje, że próby sprowadzenia tego stosunku prawnego tylko do obowiązków i praw o charakterze cywilnoprawnym z jednoczesnym ignorowaniem wskazanego *par excellence* nierównorzędnego elementu posłuszeństwa dziecka i władzy rodziców nie opisują w dostateczny sposób istoty władzy rodzicielskiej. Poprawne odzwierciedlenie charakteru tej instytucji wymaga odrzucenia apriorycznych założeń ideologicznych i uznania określonej rzeczywistości społecznej. Nie przesądza jednak o jego wyłącznie publicznym charakterze. Ciekawy wniosek wyprowadza natomiast Doktorantka, powołując również wątpliwość Strzebińczyka na temat koniunkcji w art. 95 § 1 kro, dla którego władza, polega na sprawowaniu pieczy, Autorka wyjaśnia, że władza, która jest wykonywana w ramach kompetencji publicznoprawnej wykonywana jest obligatoryjnie i w interesie osób poddanych władzy. Ponadto, w pierwszej kolejności ogranicza i wiąże podmiot ją wykonujący.

Charakter prawny władzy rodzicielskiej jest niewątpliwie złożony. O zespole praw pisał już S. Szer (Prawo rodzinne, Warszawa 1966, s. 263). Podnoszona była również kwestia niezadawalającej konstrukcji prawa podmiotowego (J. Winiarz, *Prawo rodzinne*, Warszawa 1993, s. 210), a nawet pogląd, że władzy rodzicielskiej nie sposób przyznać charakteru praw podmiotowych, gdyż jest raczej funkcją społeczną i można ją przyrównać właśnie do pojęcia kompetencji organu, znanego prawu administracyjnemu, a nie do cywilistycznej kategorii prawa podmiotowego (A. Łapiński, *Ograniczenia władzy rodzicielskiej w polskim prawie rodzinnym*, Warszawa 1975 s. 22–23). Choć pogląd ten był krytykowany. Innym jeszcze

argumentem na rzecz władzy publicznej ma być prawnie ukształtowany sposób sprawowania władzy. Rodzice nie mogą jej wykonywać dowolnie, lecz tak jak tego wymaga dobro dziecka i interes społeczny (art. 95 § 3 k.r.o.). Nawiązanie do interesu społecznego ma przemawiać za tym, iż wykonywanie władzy rodzicielskiej nie ma tylko wewnątrzrodzinnego wymiaru. [D. Wybrańczyk, *Rozdział 3. Władza rodzicielska [w:] Sytuacja prawna małoletniego dziecka rozwodzących się rodziców*, Warszawa 2022].

Kolejny rozdział szczegółowej części rozprawy odnosi się do kwestii wykonywania władzy przez administratora danych osobowych. Poprzedzają ją prezentacja konstytucyjnego prawa do ochrony danych osobowych i prawa do prywatności oraz wskazanie na zakres stosowania RODO. Podobnie, jak w przypadku władzy rodzicielskiej ocena statusu administratora danych osobowych została poddana przez Autorkę testowi organu administrującego. Rozważania Autorki – jak sama wskazuje - stanowią zarazem kontynuację tez prof. A. Sobczyka (*RODO. Rozproszona władza publiczna*, Kraków 2019) i rozwijają wątek sytuacji administratora danych osobowych z perspektywy poszczególnych przesłanek testu organu administrującego. Rozważania Doktorantki prowadzą ją do wniosku, że administrator danych osobowych jest kreowany przez prawo lub decyzję kompetentnego organu, wykonuje nałożone na niego przez przepisy prawa zadania publiczne i korzysta z władczych form oddziaływania. Sam podlega z kolei nadzorowi administracyjnemu ze względu na wykonywane zadania. W podsumowaniu tych rozważań Autorka dodaje, że perspektywa władztwa administracyjnego sprawowanego przez osobę przetwarzającą dane drugiej osoby eliminuje dyskomfort, jaki wiąże się z poczuciem, że prywatny, teoretycznie równorzędny do tej osoby podmiot ingeruje w sferę jej prywatności i wykorzystuje jej dane osobowe do realizacji własnych interesów

Trzecią z relacji, jaka zasługuje na omówienie w ramach niniejszej pracy jest stosunek pracy. W tym wypadku podstaw do podejmowania kwestii władztwa publicznego Autorka upatruje w społecznym charakterze pracy. Stosunki pracy rozpatrywane jako stosunki publicznoprawne mają też najsilniejszą podbudowę teoretycznoprawną. Składają się na nią obszerne monografie prof. A. Sobczyka (począwszy od: *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP. Tom I. Teoria publicznego i prywatnego indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2013; *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP. Tom II. Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a ochrona konstytucyjnych praw i wolności człowieka*, Warszawa 2013; poprzez *Wolność pracy i władza*, Warszawa 2015; *Państwo zakładów pracy*, Warszawa 2017; *Podmiotowość pracy i towarowość usług*, Kraków 2018; A. Sobczyk, *Zakład pracy jako zakład administracyjny: z*

problematyki kontroli, prawa wewnętrznego i innych zadań publicznych pracodawcy (zakładu pracy), Kraków 2020). Rozważania nad konstytucyjną pozycją pracy zarówno, gdy chodzi o przepisy ustrojowe, jak i prawa ekonomiczne oraz socjalne prowadzą Autorkę do wniosku o publicznym charakterze pracy. Przymiotnik „społeczna” gospodarka rynkowa należy w ocenie Autorki rozumieć - jak proponuje A. Sobczyk - jako gospodarka „publiczna”, czy „wspólnotowa”. W takim znaczeniu gospodarka rynkowa w myśl Konstytucji nie jest domeną interesów prywatnych ani państwowych, ale należy do wspólnoty narodowej.

Analizując władztwo w stosunkach pracy Pani Paula Nowak wskazuje nie tylko na pracodawcę, ale osobno na zakład pracy. Przyjmuje za prof. A. Sobczykiem, że zakład pracy jest zakładem administracyjnym. Służy wszystkim włączonym w proces pracy w takim zakładzie. Do organów zakładu pracy Autorka zalicza służby lub osoby wykonujące funkcje m.in. w zakresie bhp, wypadków przy pracy, przeciwdziałania mobbingowi itd. oraz organ zarządzający zakładem pracy. Pracodawca z kolei występuje w roli organu założycielskiego zakładu pracy. Razem z organem zarządzającym spełniają kryteria do uznania ich za podmioty mające status organów administrujących, choć o innym zakresie zadań publicznych, które realizują.

Ostatnią grupą stosunków prawnych poddanych analizie w kontekście występujących w nich elementów władczych są stosunki korporacyjne. Analizując status i uprawnienia organów spółek handlowych Doktorantka dochodzi do wniosku, że wykonywane przez nie władztwo ma charakter władztwa publicznego, ale nie administracyjnego. Wynika to z braku nadzoru organów administracji nad władczymi działaniami podejmowanymi przez organy spółek akcyjnych, co uniemożliwia zaliczenie ich do organów administracji w znaczeniu funkcjonalnym. Warto w tym miejscu tylko wskazać na niejednolity status spółek akcyjnych. Mamy całą grupę spółek akcyjnych, których organy są poddane nadzorowi administracyjnemu w zakresie podejmowanych przez nie czynności, włącznie z wpływem na obsadę stanowisk w tychże organach. Mowa choćby o sektorze finansowym i nadzorze sprawowanym przez Komisję Nadzoru Finansowego. Jest to sektor obszerny, bo obejmujący usługi bankowe, instrumenty finansowe, emerytalne, ubezpieczeniowe, ale istotnie regulowany poza ksh, na którym skoncentrowała się Doktorantka.

W końcowych konkluzjach Pani Paula Nowak powtórzyła najważniejsze tezy pracy, które poddała weryfikacji w rozprawie: 1) źródłem wszelkiej władzy jest naród, a obowiązujące zasady ustrojowe nakładają ramy na jej działanie, zabezpieczając poszczególne osoby przed nadmierną ingerencją ze strony władzy; 2) władza może być wykonywana wyłącznie w ramach

stosunku wertykalnego. Trudno uzasadnić istnienie władzy w relacji między podmiotami stosunku prywatnego pozostającymi w stosunku do siebie w relacji równorzędnej. To stosunek wertykalny (publicznoprawny) jest typowy dla relacji podporządkowania. I wszelkie wynikające z prawa przypadki wykonywania władzy przez jedną osobę wobec drugiej, powinny korzystać z autorytetu państwa, a państwo powinno brać za nie odpowiedzialność poprzez ustanowione mechanizmy nadzoru lub inne środki kontrolne; 3) zadania publiczne, jako dążące do realizacji dobra wspólnego uzasadniają ingerencję w sferę praw i wolności jednostki, a ta jest domeną aktów o charakterze władczym 4) państwo obowiązane jest to realizacji zadań publicznych, których wykonywaniem może obciążać inne podmioty. Te ustalenia pozwalają z kolei przyjąć przez Autorkę tezę o publicznym charakterze każdej władzy wykonywanej w oparciu o przepisy prawa za uzasadnioną.

Dla oceny merytorycznej przedłożonej rozprawy kluczowe są rozważania i założenia poczynione w części ogólnej rozprawy. W ich kontekście należy weryfikować dalsze szczegółowe ustalenia w pracy. Zdeterminowały one tok rozumowania nad oceną jednolitego rodzaju władztwa i charakterem analizowanych stosunków prawnych. Autorka przeprowadziła test organu administrującego względem wszystkich analizowanych stosunków prawnych zaproponowanych przez M. Stahl, dopatrując się w nich bądź statusu organu administrującego, bądź organu publicznego. Identyfikacja władztwa administracyjnego lub publicznego w analizowanych stosunkach prawnych wynika u Autorki zarówno z pierwotnych założeń o braku możliwości jakichkolwiek czynności dyrektywalnych w stosunkach horyzontalnych oraz bardzo szerokiej interpretacji przesłanek kwalifikujących dane podmioty do grupy podmiotów administrujących. W mojej ocenie wymóg powołania na mocy ustawy lub aktu organu administracji publicznej wiąże się z konkretnym utworzeniem danego podmiotu, nie zaś z każdą regulacją prawa, która kształtuje prawo osobowe. W przeciwnym razie, każdy praktycznie podmiot, w tym osoba fizyczna, funkcjonujący w obrocie prawnym działałby z mocy ustawy i w tym zakresie spełniałby test organu administrującego. Ponadto analizowane podmioty stają się nimi na ogół nie na podstawie aktu ustawowego lub administracyjnego a w efekcie czynności prawnej lub faktycznej (zawarcie umowy, urodzenie dziecka). W omawianych stosunkach prawnych wiodącą więzią między podmiotami są relacje osobiste, rodzinne, cel gospodarczy lub inny, dla którego dany podmiot decyduje się zawrzeć umowę. Nie kwestionując występowania elementów władczych w wymienionych stosunkach prawnych zastanawiam się zatem, czy istnieje uzasadnienie wyodrębniania kategorii podmiotów publicznych, zamiast podmiotów prywatnych realizujących zadania publiczne. Sama Autorka

wskazuje, że podmioty te pełnią rolę organu publicznego w takim zakresie, w jakim wykonują władzę. Wydaje się, że nie kwestionuje ich charakteru prywatnego w pozostałym zakresie, choć brakuje jednoznacznego ustalenia, czy między omawianymi podmiotami istnieje równoległa więź horyzontalna. Podobnie ustawodawca definiuje niekiedy określone organy lub podmioty publiczne na potrzeby danej regulacji. Wreszcie korzystanie z różnych uprawnień władczych nie zawsze jest zabezpieczone sankcją administracyjną. Podmiot prywatny nie może skorzystać np. z egzekucji administracyjnej dla wyegzekwowania swoich poleceń.

Niewątpliwie próby wyodrębniania różnych kategorii podmiotów publicznych nie rozstrzygają wszystkich wątpliwości z kwalifikacją konkretnych podmiotów. Nawet przy szerokiej koncepcji podmiotów publicznych, nadal wykonywanie zadań publicznych również przez podmioty niepubliczne jest powszechnie akceptowane. Podnosi się też możliwość współuczestniczenia podmiotów prywatnych w wykonywaniu zadań publicznych. Elementy publicznoprawne w relacjach między samymi podmiotami prywatnymi, ani ingerencja organów publicznych w stosunki prywatnoprawne nie są też kwestionowane przez zwolenników prywatnoprawnego charakteru stosunków między rodzicami a dziećmi czy pracodawcą a pracownikiem. Różne elementy władztwa znajdziemy między innymi w stosunkach własnościowych, w wielu zobowiązaniach cywilnoprawnych. Wydaje się, że sam fakt występowania władztwa nie jest wystarczający dla opisu więzi łączącej dane podmioty. Istotne są funkcje tego władztwa. Pozwalają rozróżnić sferę władztwa służącego realizacji celu prywatnego, czy nawet osobistego, ochronie praw jednostki i wreszcie realizacji zadań publicznych.

Obok pewnych aspektów porządkujących stosunki prywatne przez czynności władcze lub kierownicze, dostrzegam zarazem ryzyko związane z teorią władztwa publicznego w relacjach prywatnoprawnych. Może ona stanowić uzasadnienie dla poszerzania władzy bez możliwości czynienia zarzutu, że wkracza w sferę prywatną lub przyznania prymatu interesom publicznym w stosunku prawnym uznanym za publicznoprawny, nad interesem jednostek. Inaczej ocenimy ingerencję np. przepisów prawa oświatowego w relacje między rodzicami a dziećmi, gdy uznamy, że władza rodzicielska jest sferą prywatną poddaną reglamentacji publicznoprawnej, a inaczej, gdy przyjmiemy, że władza rodzica względem dziecka jest jedynie wykonywaniem władzy publicznej, pochodzącej od suwerena.

Rozprawa naukowa nie ma jednak za zadanie bezwzględnie przekonać do założonych racji i twierdzeń jej autora lub autorki. Może stanowić krytyczne opracowanie podjętej problematyki z przyjętego określonego punktu widzenia, który powinien być przedstawiony i

uzasadniony w sposób możliwie wszechstronny, teoretycznie pogłębiony, spójny i logiczny. Pani Paula Nowak z pewnością podjęła poszerzone badania nad elementami władczymi w wybranych stosunkach prawnych i dokonała próby uporządkowania instytucji władzy sprawowanej przez podmioty prywatne. Dobór treści do analizy pozwolił rzucić nowe, oryginalne spojrzenie na rozważaną problematykę. Niektóre z zastanych poglądów, przyjmowanych niekiedy *a priori* Autorka poddała krytycznej analizie. Co ważne, będąc spójną z rozważaniami na temat społeczno-kulturowego pojęcia władzy w rozdziale I Autorka poszukiwała również wartości aksjologicznych na rzecz teorii władztwa publicznego w omawianych stosunkach prawnych. Istotnie jest to zagadnienie szczególnie „wrażliwe” ze względów społecznych. Sam prof. A. Sobczyk podchodził do teorii publicznego charakteru stosunków pracy w swoich opracowaniach ostrożnie, można rzec, etapami.

Na rzecz zasadności badań Autorki przemawia to, że na stosunki prawne możemy, a nawet powinniśmy patrzeć z różnych perspektyw. Niewątpliwie badania nad elementami władczymi są słabo rozwinięte, żeby nie powiedzieć zaniedbywane. Autorka te badania podjęła. Doceniam również Jej starania o „normalizację” rozumienia i postrzegania władzy w Polsce, poszukiwanie argumentów przemawiających za użytecznością tej koncepcji w ochronie praw jednostki, które jednak nie uchyla ryzyka interpretacji „propublicznej” w razie konfliktu interesu jednostki z interesem publicznym.

Wydaje się, że pomocne w rozważaniach mogłyby być różnice definicyjne między organami administracji publicznej (art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.) a organami publicznymi (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców, Dz.U. Nr 191, poz. 1411), jak i rozróżnienie pomiędzy *stricte* władzą publiczną a podmiotami wykonującymi zadania publiczne (zob. ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tj. z 2022, poz. 902). Są to przykłady, które definiują wskazane pojęcia na użytek konkretnych ustaw i na ogół mają charakter incydentalny. Dalsze prace nad koncepcją władzy w stosunkach prywatnych mogłyby objąć ten zróżnicowany wachlarz terminologiczny związany ze sprawowaniem władzy i wykonywaniem zadań publicznych. Potwierdza on jak zniuansowane i niekiedy chaotyczne są regulacje dotyczące wykonywania władzy i podmiotów zaliczanych do organów władzy, ale też innych podmiotów realizujących zadania władzy publicznej, czy jeszcze szerzej – wykonujących zadania publiczne, których realizacja z kolei nie zawsze łączy się ze sprawowaniem władzy.

Koncepcja władzy publicznej „podmiotów prywatnych” zaproponowana przez Doktorantkę z pewnością wpisuje się w tendencje dynamicznego ujęcia modelu administracji publicznej. Faktem jest, że w samym prawie administracyjnym krytycznie ocenia się konwencjonalne ujęcie aparatu administracyjnego. Wobec rozwoju funkcji administracji publicznej jest ono niewystarczające. Proponuje się definiować ten aparat szerzej, wskazując obok organów administracji rządowej i samorządowej, również inne jednostki organizacyjne, w szczególności zakłady publiczne wykonujące funkcje administracji publicznej, także podmioty, które wykonują funkcje administracji publicznej, w ograniczonym zakresie na podstawie specjalnych upoważnień, nie wyłączając podmiotów prywatnych, które z racji powierzenia takich zadań nie tracą swego prywatnoprawnego charakteru (zob. M. Stahl, § 4. *System administracji publicznej. Rozdział I. Zagadnienia ogólne [w:] Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 6, wyd. elektr. Legalis dostęp: 18.11.2022).

Badane zagadnienie, choć może wydać się kontrowersyjne - jak wskazała sama Autorka - nie jest ani subiektywne (wątpliwości lub poglądy w duchu teorii władztwa publicznego w stosunkach podmiotów prywatnych znajdujemy przecież u innych autorów), ani marginalne dla rozwoju nauki prawa. Warto w tym miejscu przywołać refleksję, że jeżeli zadaniem prawa publicznego jest regulowanie działań sfery państwa, państwa i obywateli, ale także gwarantowanie stabilności i przestrzegania prawa prywatnego, to w takim ujęciu pogląd, że wszelkie prawo ma charakter publiczny, nie do końca jest pozbawiony prawdy [I. Zachariasz, 2. *Stosunki prawne w prawie cywilnym [w:] Prawo w ujęciu strukturalnym*, Warszawa 2016., dostęp: 9.11.2022]. Badania Doktorantki mogą przyczynić się do szerszej dyskusji przy okazji coraz to nowych zagadnień na tle ingerencji władczych w stosunki prywatne.

5. Dobór źródeł i ich wykorzystanie w pracy

Dobór źródeł i jej wykorzystanie w rozprawie należy ocenić jako zadowalające. Doktorantka posługuje się prawidłowo literaturą przedmiotu, uwzględniającą wysoce interdyscyplinarny zakres rozprawy. Cenne jest nie tylko wykorzystanie przez Autorkę dorobku prawa konstytucyjnego, administracyjnego, rodzinnego, prawa spółek i prawa pracy, ale poszukiwanie wspólnego mianownika. Nie było to zadanie łatwe przy tak różnym niekiedy instrumentarium pojęciowym. W swojej pracy sięga do dorobku orzecznictwa sądów powszechnych i Trybunału Konstytucyjnego. Korzysta też z właściwych aktów prawnych związanych z tematem. Pani mgr Paula Nowak nie prowadziła co prawda rozważań

bezpośrednio nad teorią organów, a teorią władzy publicznej i to jedynie sprawowaną przez podmioty funkcjonujące na gruncie prawa prywatnego, jednak – jak zasugerowałam w ocenie merytorycznej - pomocne w pogłębieniu badań nad charakterem władzy i stosunków prawnych, w których władza ta występuje, mogłyby być również różne ujęcia definicyjne organów administracji publicznej, organów publicznych, czy podmiotów wykonujących zadania publiczne. Podważenie charakteru prywatnoprawnego władzy np. w stosunkach pracy lub pozaumownych stosunkach rodzinnych wymagałoby też refleksji na temat ich rozumienia w świetle prawa międzynarodowego i europejskiego [por. konwencje haskie dotyczące prawa rodzinnego, rozporządzenie PE i Rady (WE) nr 593/2008 z 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych („Rzym I”) oraz rozporządzenie (WE) NR 864/2007 PE i Rady z 11 lipca 2007 r. dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych („Rzym II”)].

6. Warsztat naukowy

Warsztat naukowy Autorki jest zadowalający. Pani mgr Paula Nowak wykazała się umiejętnością konstruowania i rozwiązywania problemów naukowych. W przejrzysty sposób sformułowała główną hipotezę rozprawy oraz związane z nią założenia badawcze. W pracy dokonano właściwego doboru treści problemowych, z dbałością o szerokie spectrum argumentacji. Rozważania opierają się na adekwatnie dobranych metodach badawczych. Prezentowane treści są wyważone i układają się w logiczną całość.

Doktorantka posługuje jasnym, zrozumiałym językiem. W pracy występują momentami potoczne sformułowania. Te zabiegi językowe są jednak świadome, Autorka pojęcia zaczerpnięte z języka potocznego na ogół ujmuje w pracy w cudzysłów. Sprawiają one, że pracę czyta się dobrze, warto, ze wskazanym wyżej zastrzeżeniem co do zbyt szczegółowego podziału treści niektórych fragmentów pracy. Błędy językowe, stylistyczne pojawiają się w pracy sporadycznie, nieco częściej literówki. Pośród innych usterek warsztatowych uwagę zwraca też brak uporządkowania źródeł prawa w bibliografii.

7. Konkluzja

Rozprawa doktorska Pani mgr Pauli Nowak zatytułowana: *Władza publiczna „podmiotów prywatnych”* prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną Autorki w dyscyplinie prawa oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Przedmiotem rozprawy

doktorskiej jest oryginalne rozwiązanie doniosłego problemu naukowego. Przedstawione uwagi krytyczne nie wpływają na ostateczną pozytywną ocenę recenzowanej pracy i ustępują wobec przeważających wartości poznawczych recenzowanej pracy. Tym samym przedłożona do oceny rozprawa doktorska spełnia wymagania stawiane pracom doktorskim w art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 574) i może stanowić podstawę dalszego postępowania związanego z uzyskaniem stopnia naukowego doktora.

dr hab. Katarzyna Roszewska