

Ks. dr hab. Sławomir Fundowicz

Katedra Prawa Administracyjnego KUL JPII

Recenzja pracy doktorskiej Karola Kosińskiego pt. „Gwarancje administracyjnoprawne zaufania w samorządowym modelu zawodów zaufania publicznego”, Toruń 2021, s. 308

Promotor: dr hab. Piotr Rączka, prof. UMK

I

Prawna regulacja wykonywania działalności zawodowej w Polsce od lat zajmuje uwagę wielu autorów. Bez wątpienia klasyczną w tym zakresie jest praca Krystyny Wojteczak, *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999. Pewna grupa zawodów otrzymała na tyle wysoką rangę w systemie ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej określonym w pierwszym rozdziale Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku, że przewidziano dla nich możliwość tworzenia samorządów zawodowych. Ta grupa zawodów została określona w Konstytucji jako „zawody zaufania publicznego”. Jest to „swoicie polskie” (s.10) pojęcie ustrojowe i ustawowe, niespotykane w innych porządkach prawnych. Samo pojęcie stwarza problemy interpretacyjne, które rodzą dyskusje na temat możliwości tworzenia kolejnych samorządów zawodowych. Autor recenzowanego opracowania proponuje definicję zawodów zaufania publicznego, zgodnie z którą jest to zawód polegający na osobistym wykonywaniu zadań (posługiwałbym się jednak terminem „świadczeń”, aby nie wprowadzać zamieszania w zestawieniu z pojęciem „zadania publicznego”) o szczególnie istotnym z uwagi na interes publiczny i jego ochronę znaczeniu, systematycznie i odpłatnie oraz na podstawie i w granicach obowiązującego porządku prawnego. Ponadto wymagana jest szczególna sfera zaufania pomiędzy osobą wykonującą dany zawód (świadczeniodawcą) a osobą korzystającą z jej świadczeń (świadczeniobiorcą), którego źródła należy upatrywać w stworzonym przez ustawodawcę na gruncie prawa publicznego systemie jego gwarancji administracyjnoprawnych (s. 59). Warty uwagi jest ponadto fakt, że wśród cech definiujących Autor wymienia też istnienie samorządu zawodowego (por. s. 51-56). Złożoność tego problemu ukazuje się nam tutaj w istnieniu swoistego sprzężenia zwrotnego, gdyż dla zawodów zaufania publicznego można tworzyć samorząd zawodowy, ale też samo istnienie samorządu zawodowego jest cechą wyróżniającą zawód zaufania publicznego. Rozwiązaniem tego dylematu może być stwierdzenie, że podstawowym sposobem wyróżnienia zawodów zaufania publicznego jest wspomniany

sformalizowany system gwarancji zaufania, który jest przedmiotem recenzowanej rozprawy, którego istotnym, fundamentalnym elementem jest samorząd zawodowy. W tym kontekście możemy umieścić niezwykle rozbudowaną hipotezę badawczą pracy (10 linijek drobniejszego druku): „Wykonywanie zawodu zaufania publicznego wiąże się z istnieniem szczególnej sfery zaufania pomiędzy osobą wykonującą dany zawód a osobą korzystającą z jej świadczeń, którego źródła należy upatrywać w utworzeniu przez ustawodawcę na gruncie prawa publicznego jego gwarancji administracyjnoprawnych. Te winny przejawiać się na warunkowaniu wykonywania zawodu odpowiednio wysokimi kwalifikacjami, wprowadzeniu obowiązku przestrzegania zasad etyki zawodowej oraz wiążącego się z przyjmowaniem przez osoby wykonujące dany zawód informacji na temat osób trzecich obowiązku dochowania tajemnicy zawodowej, podleganiu szczególnemu rodzajowi odpowiedzialności prawnej, jaką jest odpowiedzialność dyscyplinarna, oraz funkcjonowaniu instytucji, których celem jest dbałość o należyte wykonywanie zawodu” (s. 11). Autor ogranicza podmiotowo swoje rozważania, jak to sam podkreśla, do „samorządowego modelu zawodów zaufania publicznego”. Założenia przyjęte w pracy są jak najbardziej słuszne i wyznaczają, jak to widać choćby z objętości recenzowanej pracy, bardzo szeroki wachlarz badań, dający możliwość stworzenia opracowania, spełniającego wymagania rozprawy doktorskiej. Tak też się to stało w tym przypadku. Zgadzając się z przyjętymi założeniami, rodzą się jednak problemy, które zostały w pracy pominięte, a nie zostało to jasno zaznaczone i wytłumaczone. Jeżeli Autor zawęził swoje badania tylko (i aż) do samorządowego modelu zawodów zaufania publicznego, co wydaje się prawidłowe i bardzo roztropne, to trzeba by wskazać, przynajmniej przykładowo, jakie inne modele (o ile jest ich wiele) zawodów zaufania publicznego istnieją. Pozostawiając poza sferą swojego zainteresowania zawody prokuratora, sędziego i kuratora sądowego, umieszcza je w strukturach instytucji państwowych i stawia w wątpliwość ich samorządowy charakter (s. 71), co daje być może podstawę do twierdzenia o państwowym modelu zawodu zaufania publicznego. Wyliczenie gwarancji administracyjnoprawnych zaufania w hipotezie badawczej zdaje się być taksatywne, ale nie zostało to *expressis verbis* stwierdzone. Jak należy rozumieć, wyliczone gwarancje, to są wszystkie te, które w swoich badaniach autor odnalazł i zaliczył do publicznoprawnych. Trudno rzeczywiście znaleźć inne formalnie ustanowione gwarancje zaufania (ja takich przynajmniej nie znajduję). Jest to jednak stwierdzenie *de lege lata*. Pozostaje zaś sfera możliwości doregulowywania zawodów zaufania publicznego i wprowadzania innych gwarancji niż te, które zostały w pracy zanalizowane (o ile takie inne gwarancje można sobie wyobrazić).

II

Praca została podzielona na sześć rozdziałów. Całość poprzedza wstęp, a pracę zamykają wnioski zawarte w zakończeniu. Do pracy zostały dołączone: spis treści, wykaz skrótów oraz bibliografia.

W pierwszym rozdziale (s.15-71) została przedstawiona istota konstytucyjnego pojęcia „zawód zaufania publicznego”. Efektem rozważań tego rozdziału jest przytoczona już wyżej propozycja definicji tegoż zawodu. Z historycznego punktu widzenia ciekawe jest przypomnienie dyskusji prowadzonej w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego i wprowadzenie (23 stycznia 1996 r.) do tematów objętych jej pracami pojęcia „zawód zaufania publicznego”. Swoją propozycję definicji Autor zbudował w oparciu o szeroką analizę literatury i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego. Przywołał także dwukrotną próbę stworzenia definicji legalnej tego pojęcia. Ciekawym spostrzeżeniem jest fakt, że w ustawach powołujących do życia poszczególne samorzady zawodowe (z wyjątkiem ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych) nie zaznacza się przynależności regulowanych zawodów do grupy zawodów zaufania publicznego. Sama propozycja definicji jest determinowana trzema elementami: pojęciem „zawodu”, pojęciem „zaufania publicznego” oraz kontekstem, w jakim termin „zawód zaufania publicznego” został osadzony. W końcowych uwagach tego rozdziału została zanalizowana relacja między zawodami zaufania publicznego a wolnymi zawodami, podsumowana słusznym twierdzeniem, że zakresy treściowe obu pojęć przecinają się i że analizowane terminy na płaszczyźnie ustrojowo-prawnej nie mogą być używane zamiennie. We uwagach podsumowujących wyliczył interesujące go zawody. Można by jednak zapytać, czy Autor przewiduje możliwość powstania innych samorządów zaufania publicznego. Szeroka dyskusja dotyczyła np. dziennikarzy i nauczycieli. Dyskusja ta mogłaby odpowiedzieć na pytanie, kiedy samorządowy model zawodów zaufania publicznego jest w ogóle możliwy i potrzebny.

Drugi rozdział (S. 72-121) odnosi się do etyki zawodowej w zawodach zaufania publicznego. Autor uważa bowiem, że obowiązek przestrzegania zasad etycznych staje się fundamentalną gwarancją administracyjnoprawną zaufania jednostek do przedstawicieli zawodów zaufania publicznego oraz zauważa proces jurydyzacji etyki zawodowej w zawodach zaufania publicznego (s. 72). Po przedstawieniu różnorodnych poglądów na moralność i etykę oraz scharakteryzowaniu istoty etyki zawodowej, Autor przedstawił podstawowe zagadnienia, które obejmują kodeksy etyki zawodowej: stosunki wewnątrz grupy zawodowej, stosunek przedstawicieli zawodów zaufania publicznego do przedmiotu ich działania, stosunek przedstawicieli zawodów zaufania publicznego do podmiotów, na rzecz których wykonują oni

czynności zawodowe, stosunek przedstawicieli zawodów zaufania publicznego do społeczeństwa. Ta część jest udokumentowana licznymi przykładami z kodeksów etyki zawodowej obowiązujących dla poszczególnych zawodów. Autor opisuje też sam proces jurydyzacji etyki zawodowej obejmujący zjawisko kodyfikacji etyki zawodowej i legalizacji etyki zawodowej. W końcu został zdefiniowany charakter prawny kodeksów etyki zawodowej zawodów zaufania publicznego w oparciu o stanowisko doktryny oraz w oparciu o orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Autor dochodzi do wniosku, że regulacje etyk zawodowych skupiają się w znacznym stopniu w obszarze prawnie indyferentnym, co prowadzi do szczególnej roli etyki zawodowej, sprowadzającej się „do nakładania pewnych zakazów i nakazów na osoby będące członkami korporacji zawodowej, w sytuacji gdy „nie wypada tego czynić ustawodawcy” (s. 119). W zakończeniu rozdziału zostaje przedstawiony postulat *de lege ferenda* wzmocnienia roli edukacji etycznej w zawodach zaufania publicznego. W pracy zawarte jest też teza o usztywnieniu standardów wykonywania zawodu poprzez proces jurydyzacji etyki, co prowadzi do wypracowania względnie precyzyjnych kryteriów oceny, co ma prowadzić do ograniczenia możliwości uchylania się od odpowiedzialności. Można jednak mieć wątpliwość, czy tak rozumiana jurydyzacja etyki nie niweczy elastyczności regulacji pozaprawnej, charakterystycznej dla odesłań pozasystemowych, co powinno prowadzić do pozostawienia pewnej swobody samorządom w budowaniu i dookreślaniu zasad etycznych, również w momencie ich egzekwowania. Słusznym natomiast i ambitnym („Warto byłoby zatem skorzystać z wzorców proponowanych w opracowaniu i „uporządkować” kwestie związane z tą materią” – s. 120) jest postulat zbudowania spójnej koncepcji usytuowania etyki w poszczególnych ustawach samorządowych

Gwarancją zaufania jest też obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej, o którym mowa w rozdziale trzecim (s. 122-148). Zgodnie z przyjętym w pracy schematem. Autor zaczyna od zdefiniowania pojęć „tajemnica” i „tajemnica zawodowa”, a następnie przechodzi do charakterystyki prawnej tajemnicy zawodowej, odwołując się do podstaw konstytucyjnych, podstaw ustawowych (tutaj niezwykle interesujący fragment dotyczący zwalniania z obowiązku zachowania tajemnicy) oraz podstaw etycznych. Postulat *de lege ferenda* w tym rozdziale dotyczy spójnej regulacji zwalniania z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej.

Kolejny rozdział (s. 149-196) dotyczy odpowiedzialności dyscyplinarnej w zawodach zaufania publicznego. I w tym wypadku Autor trzyma się przyjętego w pracy założenia, zaczynając od charakterystyki istoty odpowiedzialności dyscyplinarnej, aby następnie zdefiniować charakter prawny odpowiedzialności dyscyplinarnej, wskazać na jej podstawy oraz środki, a całość zakończyć przedstawieniem postępowania dyscyplinarnego. Podobnie w

tym rozdziale Autor ma postulat *de lege ferenda* poprawienia jakości legislacyjnej regulacji związanych z odpowiedzialnością dyscyplinarną. Miałoby to dotyczyć przede wszystkim: ujednoczenia regulacji dotyczących przeznaczenia środków pochodzących z kary pieniężnej, zatarcia kary pozbawienia prawa do wykonywania zawodów lekarza oraz komornika sądowego, możliwości pominięcia etapu dochodzenia w postępowaniu dyscyplinarnym komorników sądowych oraz doprecyzowania statusu obrońcy w postępowaniu wobec doradcy podatkowego oraz psychologa.

Piąty rozdział (s. 197-228) odnosi się do kwalifikacji w zawodach zaufania publicznego. Autor rozpoczyna tę część od analizy reglamentacji wykonywania zawodów. Na tle uwag co do reglamentacji wykonywania zawodów zostało przedstawione kryterium kwalifikacji. Kwalifikacje te zostały ujęte dwóch zakresach: kwalifikacje zawodowe i kwalifikacje osobiste (korzystanie w pełni z praw publicznych, pełna zdolność do czynności prawnych, posiadanie obywatelstwa polskiego, odpowiedni stan zdrowia, kwalifikacje moralno-etyczne: nieskazitelność charakteru, rękojmia prawidłowego wykonywania zawodu, nieposzlakowana opinia, nienaganna postawa etyczna). Autor w uwagach podsumowujących krytycznej ocenie poddaje przede wszystkim regulacje dotyczące rękojmi należytego wykonywania zawodu. Trafnie zostało podkreślone, że funkcjonowanie tej przesłanki ma kapitalne znaczenie z punktu widzenia umocnienia pozycji samorządu zawodowego. Wątpliwości jednak może budzić przeciwstawianie przesłanki nieposzlakowanej opinii przesłance nieskazitelnego charakteru. Wydaje się, co zresztą Autor sam zauważa (s. 221 i 228), że są to przesłanki zbudowane na innych zasadach. W pierwszej wątpliwości powstają, co do jej absolutnego charakteru, a właściwie co do momentu granic dopuszczalności „rysy” na nieskazitelnym charakterze, oczywiście stwierdzanych tylko w sformalizowany sposób. W tym miejscu jest moment wspólny z przesłanką nieposzlakowanej opinii, której brak może wynikać wyłącznie ze sformalizowanych w jakiś sposób opinii negatywnych. W obydwu więc przesłankach w pewnym momencie i tak należy odnieść się do zewnętrznych ocen. Warto też przywołać fakt, że „nieposzlakowana opinia” jest kryterium kwalifikacyjnym np. dla pracowników samorządowych (por. art. 6 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych) oraz że tym kryterium często posługuje się też ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (por. art. 233 ust 1 pkt 1; art. 251 ust. 5 pkt 1; art. 272 ust. 1 pkt 1; art. 332, ust. 1 pkt 1)

W ostatnim rozdziale (s. 229-263) Autor przedstawił samorzady zawodowe zawodów zaufania publicznego. Umieszczenie na końcu tego rozdziału może nieco dziwić, zwłaszcza że wiele kwestii poruszanych we wcześniejszych rozdziałach (etyka zawodowa,

odpowiedzialność dyscyplinarna) jest ściśle związana z istnieniem samorządów. Ponadto z samego tytułu pracy wynikałoby, że samorządność powinna być wyprowadzona jako pierwszy element administracyjnoprawnych gwarancji zaufania. Autor i w tym rozdziale porusza się od zagadnień ogólnych, takich jak decentralizacja czy samorządność w ogóle czy samorządność zawodowa w szczególności do zagadnień szczegółowych związanych z funkcjami i zadaniami samorządów zawodowych. Rzeczywiście, pojawia się wyraźne napięcie między państwem a samorządami zawodowymi (zresztą można powiedzieć że spór ten dotyczy samorządności jako takiej), co wynika też z politycznego programu, który pojawił się u podstaw programu wyborczego rządzącej koalicji, przeciwstawiającemu się korporacyjnej blokadzie dostępu do zawodów zaufania publicznego, zwłaszcza zawodów prawniczych, co częstokroć było doświadczeniem wielu młodych ludzi, zderzających się z rzeczywistością. Nie należy jednak w tym przypadku szukać większej ingerencji państwa w działalność samorządową, co przecież nie zapewnia, jak to niejednokrotnie można było stwierdzić, lepszych rozwiązań, ale raczej lepszych regulacji dotyczących samorządów zawodowych. To bowiem rozwiązania sprawdzone niejako w bojach, np. w okresie Polski Ludowej, dało na tyle dobre rezultaty, że zawody objęte samorządami zawodowymi uzyskiwały bardzo wysoki status społeczny. Prawdopodobnie to też jest źródłem pojęcia „zawód zaufania publicznego” wprowadzonego do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W Zakończeniu (s. 264-271) Autor zebrał podstawowe tezy i wnioski z rozważań przedstawionych w rozprawie.

Omówiony wyżej układ pracy nie budzi większych wątpliwości. Jest czytelny, jasny i bez wątpienia ułatwia czytelnikowi orientację w omawianych problemach.

Należy pochwalić konstrukcję poszczególnych rozdziałów ocenianej pracy. Zaczynają się one zawsze od uwag wprowadzających, w których znajduje się uzasadnienie i schemat prowadzonych rozważań. Treść rozdziałów zbudowana jest według czytelnego schematu od rozważań ogólnych do szczegółowych, zwykle wychodząc od powszechnego rozumienia określonego pojęcia, przez jego prawną treść, dochodząc do praktycznych wniosków. Uwagi podsumowujące zbierają podstawowe wnioski z rozdziału oraz postulaty *de lege ferenda*.

III

Autor określił dokładnie metody badawcze, którymi posługiwał się: metoda formalno-dogmatyczna oraz teoretyczno-prawna oraz (uzupełniająco) metoda historyczno-prawna. Przy pomocy pierwszej z nich zostały zinterpretowane przepisy prawne obowiązujące w Polsce w zakresie analizowanej materii, co jak słusznie zauważa Autor, wynika wprost z pojęcia

„zawodu zaufania publicznego”. Druga z wymienionych metod dopomogła w wyjaśnieniu poszczególnych instytucji prawnych, do których odnosił się Autor. Rozważania historyczne zostały ograniczone tylko do tego, co mogło przyczynić się do lepszego zrozumienia rozważanych zagadnień (s. 11).

Wybrane metody zostały dostosowane do podjętej problematyki i ich wykorzystanie nie budzi zastrzeżeń. Umożliwiły one na głęboką analizę opisywanych problemów.

Trzeba ponadto podkreślić dobry język, którym posługuje się Autor. Pracę czyta się z łatwością, mimo często skomplikowanej materii. Autor potrafił przedstawić ją w jasny, zrozumiały sposób.

Nie można też mieć zastrzeżeń do strony edytorskiej recenzowanego opracowania.

IV

Wykorzystany materiał Autor przedstawił w dołączonej do pracy bibliografii. Obejmuje ona wykaz literatury (294 pozycje), wykaz orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (81 pozycji), wykaz orzeczeń Sądu Najwyższego (41 pozycji) oraz innych orzeczeń (41 pozycji), a także wykaz aktów prawnych (63, choć paradoksalnie zabrakło tutaj Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku) oraz innych źródeł (11 pozycji).

Zebrany materiał został w pracy bardzo dobrze wykorzystany. Autor prawidłowo udokumentował opisywane zagadnienia. Warty podkreślenia jest fakt, że Autor umiejętnie budował przypisy do swojej pracy, korzystając nie tylko z prostego odsyłania do tekstów, ale często ukazując dyskusje obecne w literaturze odnoszące się do opisywanych zagadnień (por. np. przypis 53, 114, 116 i inne)

V

Każda praca skłania do podjęcia dyskusji. W kontekście recenzowanej pracy powstają także zagadnienia, które chciałoby się rozwinąć. Można je mnożyć, ale wystarczy ograniczyć się do dwóch zaznaczonych już w pierwszej części recenzji:

- 1) Autor w tytule zaznacza, że bada tylko samorządowy model zawodów zaufania publicznego. Rodzi się więc pytanie, jakie inne modele zawodów zaufania publicznego można wyróżnić?
- 2) Autor w tezie pracy wyliczył administracyjnoprawne gwarancje zaufania. Czy są inne, poza administracyjnoprawnymi, gwarancje zaufania i czy wyliczenie, które Autor wpisał w tezę pracy, zamyka dalsze poszukiwanie gwarancji również na drodze administracyjnoprawnej.

VI

Z przedstawionych wyżej uwag jasno wynika, że rozprawę doktorską Karola Kosińskiego pt. „Gwarancje administracyjnoprawne zaufania w samorządowym modelu zawodów zaufania publicznego” należy ocenić bardzo wysoko. Rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, Autor wykazał się wiedzą dotyczącą opisywanego zagadnienia oraz znajomością szerokiej literatury i w ten sposób zostały spełnione wymagania, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o tytule naukowym i stopniach naukowych oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz. U. z 2017. poz. 1789) w związku z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. 2018, poz. 1669) oraz art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. 2018, poz. 1668 ze zm.) dotyczące nadania stopnia doktora w zakresie nauk prawnych.

X Stevanit
Fundator

WNIOSEK O UZNANIE ROZPRAWY DOKTORSKIEJ ZA WYRÓŻNIAJĄCĄ

Imię i nazwisko doktoranta: Kasol Kasinski

Tytuł rozprawy doktorskiej: Garancje administracyjnoprawne zezwolenia

w samorządowym mieście zarobku zezwolenie pub

Promotor: dr hab. Piotr Ryszka, prof. UWr

Promotor pomocniczy (jeżeli jest powołany):

Recenzent: ks. dr hab. Sławo-It Funda

Wnoszę o uznanie rozprawy doktorskiej za wyróżniającą

Uzasadnienie

W recenzji rozprawy doktorskiej podkreślono
wysoki poziom samorządności zarobkowej
Administracyjnoprawne garancje zezwolenie
z fundamentem miasta, który autor
pisał. Należy podkreślić konsekwentny
autor w stosowaniu przyjętej metody
badania przez aplikanta, a także jasność
i celowość profesjonalności w stosowaniu
metod i technik badawczych. Zestawienie
tematów i sposobu ich przedstawienia
aplikanta historycznie, w sposób jasny i
niezależny, obszerne i ostre, alternatywnie
i nowatorskiego podejście badawcze.

5.04.2022
data

X Funda
podpis