

Łpī. 23.03.2022 r.  
MR

dr hab. Marian Masternak, prof. uczelni  
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

*widua*  
*- praca*  
*- do...*  
Przewodniczący  
Rady Dyscypliny Nauki Prawne

dr hab. Wojciech Morawski prof. UMK

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgra Karola Kosińskiego**  
**pt. „Gwarancje administracyjnoprawne zaufania**  
**w samorządowym modelu zawodów zaufania publicznego”**  
**przedłożonej w postępowaniu o nadanie stopnia naukowego doktora**

Pan mgr Karol Kosiński podjął się opracowania problematyki trudnej, a jednocześnie bardzo istotnej, tak dla teorii prawa administracyjnego, jak i dla praktyki administracyjnej. Trafność wyboru tematu rozprawy potwierdza i to, że dotychczas w literaturze nie było opracowana ujmującego zagadnienie zawodów zaufania publicznego w sposób zaproponowany w recenzowanej rozprawie doktorskiej. Wprawdzie w ciągu blisko 25-letniego okresu obowiązywania Konstytucji RP z 1997 r., która po raz pierwszy wprowadziła do polskiego porządku prawnego pojęcie zawodów zaufania publicznego, powstało wiele prac dotyczących tej problematyki, w tym administracyjnoprawnej regulacji wykonywania poszczególnych zawodów zaufania publicznego oraz samorządów zawodowych, to jednak – jak trafnie zauważa Autor rozprawy - nie stała się ona przedmiotem całościowej i systematycznej analizy o charakterze monograficznym, a ponadto w żadnej z nich nie podjęto próby jej opracowania z punktu widzenia administracyjnoprawnych gwarancji zaufania. Dobrze zatem się stało, że powstała praca wypełniająca lukę w badaniach nad prawnymi aspektami wykonywania zawodów zaufania publicznego.

Recenzowana rozprawa doktorska dotyczy stosunkowo wąskiego zagadnienia, jednak liczy aż 308 stron, co może świadczyć o dążeniu Autora do zbadania i naświetlenia podjętej problematyki w sposób jak najbardziej kompleksowy, wnikliwy i wszechstronny. Lektura pracy w pełni potwierdza to przypuszczenie.

Recenzowana rozprawa składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów oraz zakończenia. Ponadto zawiera wykaz skrótów oraz bibliografię obejmującą wykaz literatury, orzecznictwa oraz aktów prawnych.

Zaproponowany przez Autora układ rozprawy nie budzi wątpliwości. Jest przemyślany i w pełni logiczny.

*[Signature]*



Podjmując się badania zagadnienia wskazanego w tytule rozprawy Autor sformułował interesującą hipotezę badawczą, według której „wykonywanie zawodu zaufania publicznego wiąże się z istnieniem szczególnej sfery zaufania pomiędzy osobą wykonującą dany zawód a osobą korzystającą z jej świadczeń, którego źródeł 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.”

Punktem wyjścia do analizy problematyki będącej przedmiotem rozprawy oraz weryfikacji sformułowanej przez Autora hipotezy badawczej są rozważania zawarte w rozdziale I poświęcone istocie konstytucyjnego pojęcia „zawód zaufania publicznego”. W pierwszej kolejności Autor wyjaśnia genezę tego pojęcia, przedstawiając przebieg prac legislacyjnych nad projektem Konstytucji RP z 1997 r. i przytaczając opinie prezentowane w tej kwestii przez Konferencję Prezesów Samorządów Zawodowych, członków oraz ekspertów Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Odwołanie się do tych stanowisk należy uznać za zabieg bardzo trafny, szkoda tylko, że Autor nie podjął próby usystematyzowania i oceny tych poglądów, lecz ograniczył się do ich dosłownego zacytowania. W dalszej kolejności Autor zaprezentował poglądy doktryny i orzecznictwa dotyczące pojęcia zawodu zaufania publicznego. Na uwagę zasługuje bardzo sumienne zebranie i przedstawienie tych stanowisk. Trafne jest przy tym spostrzeżenie Autora, że poglądy na istotę zawodów zaufania publicznego są znacznie zróżnicowane. W rozprawie brakuje jednak zaakcentowania tych różnic, jak również nie ma próby systematyki prezentowanych stanowisk. Autor wskazuje w sposób wyraźny na jedną tylko grupę definicji, mianowicie tych, w których jako cechę zawodów zaufania publicznego wymienia się istnienie samorządu zawodowego (K. Wojtczak, C. Banasiński, P. Kłuska), natomiast gdy chodzi o inne definicję, to Autor dokonuje jedynie ich „luźnego” zestawienia, pozostawiając czytelnikowi ich porównanie i ocenę. Tymczasem wydaje się, że można byłoby pogrupować te definicje biorąc pod uwagę choćby to, że niektórzy autorzy akcentują w nich np. charakter świadczonych usług (P. Sarnacki, E. Tkaczyk), inni wskazują na relacje między świadczeniobiorcami i osobami wykonującymi takie zawody na zaufaniu (E. Tkaczyk, K. Lubiński, S. Pawłowski, S. Wykrętowicz) albo też na istnienie instytucjonalnych gwarancji zaufania (P. Rączka), a jeszcze inni budują definicję zawodu



zaufania publicznego na podstawie zestawienia wielu jego cech (J. Hausner, D. Długosz, J. Smarż). Należy też zauważyć, że prezentując różne definicje pojęcia zawodu publicznego Autor nie dokonuje ich oceny, nie wskazuje, które poglądy w jego opinii są trafne, a których nie podziela. Uważam, że nie można jednak czynić z tego powodu poważnego zarzutu, gdyż swoje poglądy na temat sposobu rozumienia pojęcia zawodu zaufania publicznego Autor sformułował w dalszej części pracy.

Przegląd definicji zawodu zaufania publicznego został w rozprawie uzupełniony przedstawieniem próby zdefiniowania tego pojęcia w projekcie ustawy o zawodach zaufania publicznego oraz wskazanie na przypadki zakwalifikowania przez ustawodawcę niektórych zawodów do zawodów zaufania publicznego. Należy w pełni zgodzić się z Autorem rozprawy, że pojęcie zawodu zaufania publicznego ma charakter autonomicznego pojęcia konstytucyjnego, stąd też jego definiowanie nie powinno mieć miejsca w ustawach zwykłych. W przeciwnym razie ustawy nadające określone znaczenie temu pojęciu w istocie rzeczy przesądzałyby o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych. To z kolei, otwierałoby drogę do obchodzenia gwarancji konstytucyjnych przez kształtowanie zakresu określonych pojęć w ustawodawstwie zwykłym.

Po zaprezentowaniu rozmaitych definicji zawodu publicznego spotykanych w literaturze oraz w aktach prawnych Autor podjął próbę określenia treści tego pojęcia przyjmując, że jego zdefiniowanie wymaga ustalenia znaczenia dwóch terminów: „zawód” oraz „zaufanie publiczne”. Takie podejście uznać należy za trafne, gdyż – jak trafnie zauważa Autor rozprawy – każdy zawód zaufania publicznego jest zawodem, a o zakwalifikowaniu danego zawodu do zawodów zaufania publicznego przesądza sposób rozumienia terminu „zaufanie publiczne”. Pojęciu zawodu Autor poświęcił stosunkowo dużo miejsca analizując nie tylko jego słownikowe rozumienie, lecz również sposoby definiowania w przepisach prawa oraz na gruncie różnych nauk, takich jak np.: socjologia, ekonomia, prawo, pedagogika, etyka, psychologia, zawodoznawstwo, medycyna pracy. Autor wykazał się dużą sumiennością w badaniu tego zagadnienia, a rozważania na ten temat niewątpliwie mają istotną wartość poznawczą. Nie zostały one jednak wykorzystane przez Autora dla potrzeb rozważań będących przedmiotem rozprawy, gdyż Autor w istocie rzeczy zrezygnował z budowania własnej definicji zawodu, lecz przyjął – skądinąd trafne - rozumienie tego pojęcia zaproponowane w literaturze przedmiotu przez K. Wojtczak. Z kolei, jeśli chodzi o analizę terminu „zaufanie publiczne”, to również i w tym przypadku należy pochwalić Autora za niezwykłą skrupulatność w badaniu tego zagadnienia. Jako punkt wyjścia do ustalenia znaczenia tego pojęcia Autor przyjmuje analizę terminu „zaufanie”, a następnie szczegółowo analizuje różne znaczenia



nadawane pojęciu „zaufanie publiczne” w języku prawnym i prawniczym. Na tej podstawie Autor dochodzi do wniosku, że zaufanie publiczne „to zaufanie kreowane oraz wzmacniane przez państwo w drodze jego gwarantowania, a ściśle rzecz ujmując – gwarantowania wiarygodności osób lub instytucji, które owym zaufaniem mają być obdarzone”. Wydaje się, że takie rozumienie zaufania publicznego może budzić kontrowersje. Niewątpliwie państwo może kreować, gwarantować lub wzmacniać zaufanie do określonych osób lub instytucji, jednak nie to jest istotą zaufania publicznego. Wydaje się, że jest to stan obiektywny polegający na zaufaniu do osób wykonujących określony zawód mającym wymiar „publiczny”, tj. zaufaniu pochodzącym od ogółu, mającym charakter powszechny. Tak rozumiane zaufanie publiczne może istnieć bez kreowania, gwarantowania, czy wzmacniania go przez państwo, np. w drodze wprowadzania prawnego wymogu posiadania określonych kwalifikacji, czy powołania samorządu zawodowego, który sprawowałby pieczę nad należyтым wykonywaniem danego zawodu. Z takim stanowiskiem koresponduje zresztą trafny pogląd Autora, że Konstytucja RP nie ustanawia dla prawodawcy obowiązku kreowania samorządów zawodowych dla wszystkich zawodów, które mają cechy zawodów zaufania publicznego. Zgodzić się trzeba też z poglądem Autora, że utworzenie samorządu zawodowego jest logiczną konsekwencją uprzedniego uznania zawodu za zawód zaufania publicznego.

Zwieńczeniem rozważań dotyczących pojęcia „zawód” oraz „zaufanie publiczne” jest propozycja zdefiniowania zawodu zaufania publicznego jako zawodu polegającego „na osobistym wykonywaniu zadań o szczególnie istotnym z uwagi na interes publiczny i jego ochronę znaczeniu, systematycznie i odpłatnie oraz na podstawie i w granicach obowiązującego porządku prawnego”. Definicja ta została uzupełniona stwierdzeniem, że „wykonywanie takiego zawodu wiąże się nadto z istnieniem szczególnej sfery zaufania pomiędzy osobą wykonującą dany zawód (świadczeniodawcą) a osobą korzystającą z jej świadczeń (świadczeniobiorcą), którego źródłem należy upatrywać w stworzeniu przez ustawodawcę na gruncie prawa publicznego systemu jego gwarancji administracyjnoprawnych”. Szanując w pełni prawo Autora do formułowania własnych poglądów, należy zauważyć, że w przyjętej w rozprawie definicji zawodu zaufania publicznego zabrakło istotnej jego cechy, jaką jest dysponowanie przez osobę wykonującą taki zawód określonymi kwalifikacjami (wiedzą i/lub umiejętnościami). Należy zaznaczyć, że element ten występuje w definicji sformułowanej przez K. Wojtczak, na podstawie której Autor skonstruował swoją definicję zawodu zaufania publicznego. Należy jednak uznać, że jest to tylko zwykłe przeoczenie, gdyż w rozdziale V rozprawy poświęconym kwalifikacjom w zawodach zaufania publicznego Autor jednoznacznie stwierdza, że „konstytucyjne pojęcie zawodu zaufania publicznego zakłada *implicit*e wymóg





posiadania przez kandydata do określonej profesji odpowiednio wysokich kwalifikacji (s. 197). Dyskusyjna wydaje się kwestia ujmowania administracyjnoprawnych gwarancji zaufania jako źródła zaufania i jednocześnie cechy definiującej zawód zaufania publicznego. Wydaje się, że „zaufanie publiczne” wiąże się z istotą realizowanych zadań, natomiast administracyjnoprawna regulacja ma na celu zapewnienie prawidłowej realizacji zadań, a tym samym nie tyle jest źródłem zaufania, co służy wzmocnieniu tego zaufania ze strony świadczeniobiorców.

Rozdział II recenzowanej rozprawy dotyczy etyki zawodowej w zawodach zaufania publicznego. W jego pierwszej części Autor porusza kwestię moralności i etyki, analizuje istotę etyki zawodowej oraz jej rolę w zawodach zaufania publicznego. Punktem wyjścia do badania tych zagadnień jest analiza pojęcia etyki i moralności. Autor wykazał się w tym zakresie wyjątkową dociekliwością, jego rozważania na ten temat są wnikliwe i należycie udokumentowane. Szkoda, że w podrozdziale trzecim poświęconym istocie etyki zawodowej Autor ograniczył się do analizy licznych poglądów prezentowanych na ten temat w literaturze, a nie sformułował swojego stanowiska w tej kwestii. Natomiast stanowisko takie – zresztą w mojej ocenie bardzo trafne – znalazło się na początku podrozdziału 4 poświęconego roli etyki zawodowej w zawodach zaufania publicznego. Wydaje się, że rozprawa zyskałaby na przejrzystości gdyby fragment poświęcony istocie etyki zawodowej znalazł się na końcu podrozdziału trzeciego poświęconego temu właśnie zagadnieniu. Rozdział II dotyczący etyki zawodowej w zawodach zaufania publicznego kończy się analizą zagadnienia jurydykacji tejże etyki. Wysoko należy ocenić ten fragment pracy, zwłaszcza rozważania dotyczące kodyfikacji etyki. Zawierają one między innymi zestawienie wielu poglądów przedstawicieli nauki opowiadających się za lub przeciw takiej kodyfikacji, a także jednoznaczne i dobrze uargumentowane stanowisko Autora rozprawy w tej kwestii (s. 94-94). Za w pełni celowe należy uznać podjęcie przez Autora rozprawy badań nad podstawami prawnymi uchwalania kodeksów etyki zawodowej przez samorzady zawodowe oraz organami właściwymi do ich stanowienia. Równie ważna jest podjęta w rozprawie analiza charakteru prawnego kodeksów etyki zawodowej w kontekście zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. W pełni podzielam konstatację Autora rozprawy, że należy stanowczo odmówić kodeksom etyk zawodowych zawodów zaufania publicznego statusu źródeł prawa, gdyż nie mieszczą się one w zamkniętym katalogu aktów powszechnie obowiązujących, a ich specyfika wyklucza również możliwość kwalifikacji ich jako aktów o charakterze wewnętrznym (s. 110-111). Poszukując odpowiedzi na pytanie dotyczące charakteru prawnego kodeksów etyki zawodowej Autor skoncentrował się na analizie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w którym przyjęto, że normy zawarte w kodeksie etyki zawodowej mają



charakter deontologiczny, które mogą być inkorporowane do systemu prawnego przez postanowienia określonego aktu prawnego i w ten sposób dookreślać normy prawne zawarte w ustawach. Autor bardzo szczegółowo, momentami nawet – jak się wydaje - zbyt kazuistycznie, jak na rozprawę doktorską, referuje stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, jednak nie formułuje w tym względzie własnej oceny. Wydaje się, że wskazane byłoby ustosunkowanie się do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, który uznał, że normy zawarte w kodeksie etyki zawodowej mają charakter deontologiczny, a nie norm należących do zakresu administracji państwowej (s. 112). Warto byłoby zastanowić się nad tym, czy uchwalanie przez samorzady zawodowe tych kodeksów nie jest wykonywaniem administracji publicznej oraz czy istnieje możliwość zastosowania do tych aktów znanej w nauce prawa administracyjnego koncepcji przepisów administracyjnych. Można ponadto zarzucić Autorowi rozprawy, że w podrozdziale poświęconym prawnemu charakterowi kodeksów etyki zawodowej pominął monografię prof. P. Raczki na temat prawotwórczej działalności samorządów zawodowych, w której problematyka ta została poddana wszechstronnej analizie. Ponadto, wydaje się, że w analizowanym rozdziale Autor niepotrzebnie zamieścił rozważania dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenie zasad etyki zawodowej, temu zagadnieniu poświęcił bowiem odrębny rozdział.

Przedmiotem rozważań zawartych w rozdziale III jest problematyka tajemnicy zawodowej, którą Autor rozprawy słusznie traktuje jako drugą, obok etyki zawodowej, fundamentalną administracyjnoprawną gwarancję zaufania jednostki do przedstawicieli zawodów zaufania publicznego. W ramach tego rozdziału Autor poddaje analizie pojęcie tajemnicy zawodowej oraz jej charakter prawny. Po przedstawieniu różnych poglądów prezentowanych w piśmiennictwie dotyczących sposobu rozumienia tajemnicy zawodowej Autor przyjmuje, że jest nią obowiązek zachowania w poufności informacji pozyskanych w związku z wykonywaniem zawodu. Wydaje się, że definiując to pojęcie należałoby dokonać rozróżnienia między szeroko rozumianą tajemnicą zawodową, polegającą na zachowaniu w sekrecie informacji uzyskanych w związku z wykonywaniem czynności zawodowych, od prawnie chronionej tajemnicy zawodowej, w przypadku której podstawą obowiązku zachowania poufność jest norma prawna. Autor rozprawy zdaje się mieć na myśli tajemnicę zawodową w tym drugim znaczeniu, o czym świadczy fakt, że dalsze rozważania zawarte w tym rozdziale poświęcone są wyłącznie prawnym aspektom tajemnicy zawodowej. Takie ujęcie jest oczywiście w pełni uzasadnione, choćby z tego powodu, że praca dotyczy administracyjnoprawnych gwarancji zaufania, jednak warto byłoby na wstępie zaznaczyć, że przedmiotem zainteresowania Autora jest prawnie chroniona tajemnica zawodowa.



Rozważania dotyczące podstaw konstytucyjnych, ustawowych i etycznych tajemnicy zawodowej nie budzą zastrzeżeń. Należy zgodzić się z Autorem rozprawy, że konstytucyjne prawo do prywatności oraz poufności przysługuje nie tyle przedstawicielom zawodów zaufania publicznego, co ich klientom oraz, że z Konstytucji RP można wywieść obowiązek ukształtowania systemu prawa w taki sposób, by gwarantował istnienie prawnego obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej przez przedstawicieli zawodów zaufania publicznego (s. 128). W pełni merytorycznie poprawne i należyście pogłębione są rozważania dotyczące podstaw ustawowych obowiązku przestrzegania tajemnicy zawodowej, w tym odnoszące się do zakresu podmiotowego i przedmiotowego tajemnicy zawodowej, jak również zagadnień dotyczących zwolnienia z obowiązku zachowania tej tajemnicy. Natomiast kontrowersje mogą budzić rozważania Autora rozprawy dotyczące podstaw etycznych tajemnicy zawodowej. W podrozdziale pt. „Podstawy etyczne” nie tyle jest mowa o etycznych aspektach tajemnicy zawodowej (choć może warto byłoby o tym właśnie w takim podrozdziale zapisać), co o regulacji tajemnicy zawodowej w kodeksach etyki zawodowej. Ponadto dyskusyjne wydaje się stanowisko Autora akceptujące włączanie do tych kodeksów uregulowań zawartych w ustawach, a tym bardziej modyfikowania ustawowo określonego zakresu podmiotowego i przedmiotowego tajemnicy zawodowej. Takie stanowisko zdaje się dopuszczać możliwość wprowadzania odmiennych od ustawowych regulacji zasad etyki zawodowej w aktach o charakterze korporacyjnym, które wprowadzie, jak przyjęto w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mają charakter zasad deontologicznych, to jednak są inkorporowane do systemu prawnego w drodze odesłania do tych zasad zawartego w ustawie (koncepcja „złożonej normy ustawowej”). Rodzi to problemy związane z odpowiedzialnością karną i dyscyplinarną za naruszenie tajemnicy zawodowej odmiennie ukształtowanej w ustawie i odmiennie w kodeksach etyki zawodowej. Autor rozprawy doskonale dostrzega te problemy i pisze o nich w dalszej części tego rozdziału

Rozdział 4 rozprawy poświęcony jest odpowiedzialności dyscyplinarnej w zawodach zaufania publicznego. Autor analizuje istotę odpowiedzialności dyscyplinarnej, jej charakter prawny, podstawy prawne, środki odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz postępowanie dyscyplinarne. Zastanawiając się nad istotą odpowiedzialności dyscyplinarnej Autor recenzowanej rozprawy trafnie wskazuje, iż instytucja ta powinna służyć przede wszystkim budowaniu zaufania pomiędzy przedstawicielami poszczególnych zawodów a społeczeństwem, w konsekwencji zaś pomiędzy ich organizacjami a społeczeństwem. Trafny jest też pogląd, że osiągnięcie tego ogólnego celu wymaga realizacji poszczególnych celów szczegółowych, takich jak: cel ochronny, ogólnoprewencyjny, afirmacyjny,





szczególno-prewencyjny, wychowawczy, gwarancyjny, stabilizacyjny oraz integracyjny. Autor precyzyjnie określa istotę wszystkich tych celów oraz ocenia ich znaczenie z punktu widzenia zapewnienia prawidłowego wykonywania zawodów zaufania publicznego. Należy podzielić stanowisko Autora negujące cel represyjny odpowiedzialności dyscyplinarnej. Słusznie twierdzi on, że represyjność należy postrzegać jako cechę odpowiedzialności dyscyplinarnej, a nie jako jej cel (s. 156). Za interesujące, a zarazem cenne należy uznać rozważania Autora na temat charakteru odpowiedzialności dyscyplinarnej. Pewne kontrowersje może jedynie budzić przyjęcie na potrzeby rozprawy pojęcia odpowiedzialności dyscyplinarnej zaproponowanego w polskim piśmiennictwie przez R. Giętkowskiego, który traktuje tę odpowiedzialność jako odpowiedzialność prawną regulowaną normami publicznego prawa ustrojowego. Mam wątpliwość, czy stosunek prawny, jaki zawiązuje się między organem orzekającym o odpowiedzialności dyscyplinarnej i osobą ponoszącą taką odpowiedzialność jest rzeczywiście stosunkiem ustrojowym. Wszak stosunek ustrojowy, w znaczeniu jakie nadaje mu R. Giętkowski, to stosunek pomiędzy państwem (bądź podmiotem państwowym) a podmiotem organizacyjnie (ustrojowo) z nim powiązany. Kierując się takim rozumieniem tego stosunku należałoby uznać, że osoba wykonująca zawód zaufania publicznego ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną jako podmiot administrujący organizacyjnie powiązany z samorządem zawodowym do którego przynależy. Tymczasem odpowiedzialność dyscyplinarna to odpowiedzialność osobista, jaką ponosi osoba fizyczna wykonująca zawód zaufania publicznego będąca w tej sytuacji podmiotem administrowanym, a nie administrującym. Gdyby opierać się na przyjętym w rozprawie za R. Giętkowskim rozumieniu stosunku ustrojowego, to należałoby przyjąć, że wszystkie decyzje administracyjne wydawane przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) wobec mieszkańców gminy również oparte są na stosunku ustrojowym, bowiem adresat takiego aktu jest członkiem wspólnoty, której organ podejmuje orzeczenie. Wydaje się, że charakteryzując odpowiedzialność dyscyplinarną należałoby przyjąć, że mamy tu do czynienia zarówno ze stosunkami ustrojowymi, opartymi na normach ustrojowych (regulujących ustrój organów orzekających w tych sprawach), procesowymi, których podstawą są normy określające tryb postępowania dyscyplinarnego oraz materialnymi, opartymi na normach stanowiącymi podstawę orzekania o sankcjach dyscyplinarnych i zawiązującymi się na podstawie orzeczenia wydanego w tym postępowaniu. Otwarte pozostaje pytanie, czy wymienione stosunki prawne mają charakter stosunków karnoprawnych czy też administracyjnoprawnych. Autor rozprawy tej kwestii jednak nie podejmuje, przyjmując za R. Giętkowskim, że wszystkie one są publicznymi stosunkami ustrojowymi. Jeśli chodzi o pozostałe rozważania zawarte w rozdziale IV poświęcone odpowiedzialności dyscyplinarnej,



to nie budzą one wątpliwości. Autor rozprawy wykazał się dużym znawstwem tej problematyki. Podkreślić należy, iż potrafił on ująć to zagadnienie w sposób kompleksowy, co nie było rzeczą łatwą, jeśli zważyć na rozbudowany i rozproszony materiał normatywny (Autor opierał się w pracy aż na 63 aktach prawnych) oraz zróżnicowanie obowiązujących w poszczególnych zawodach zaufania publicznego rozwiązaniach prawnych.

Rozdział 5 rozprawy poświęcony jest problematyce kwalifikacji w zawodach zaufania publicznego. W ramach tego rozdziału Autor podjął zagadnienie reglamentacji wykonywania zawodów zaufania publicznego, a także poddał analizie kwalifikacje zawodowe i osobiste osób wykonujących te zawody. Rozdział kończy się uwagami dotyczącymi zawodów zaufania publicznego jako zawodów regulowanych. Autor rozprawy analizując te zagadnienia, podobnie jak w przypadku innych problemów podjętych w pracy, wykazał się wzorową sumiennością i skrupulatnością w badaniu i prezentowaniu poglądów doktryny i orzecznictwa. Kontrowersyjne są jedynie Jego poglądy na istotę wolności wykonywania zawodów zaufania publicznego oraz jej reglamentacji. Przede wszystkim nie jasne jest stwierdzenie Autora, że reglamentacja wykonywania zawodu jest „szczególną funkcją regulacji administracyjnoprawnej. Na gruncie prawa administracyjnego bowiem dokonuje się szerokiej ingerencji w uregulowania dotyczące uprawnień poszczególnych zawodów”. Należy się domyślać, że nie chodzi o ingerencję w uregulowania poszczególnych zawodów, lecz o ingerencję w swobodę wykonywania zawodów w drodze ich regulacji. Trudno też zgodzić się z poglądem, że „intencją reglamentacji nie jest ograniczenie wolności jednostki. Prawo materialne nie nakazuje bowiem obywatelowi np. wykonywania określonego rodzaju zawodu” (s. 201). Uważam, że brak nakazu wykonywania określonej działalności nie wyczerpuje istoty wolności, gdyż na nią składa się przede wszystkim brak ograniczeń w jej podejmowaniu i prowadzeniu. Tymczasem reglamentacja polega na wprowadzeniu takich właśnie ograniczeń, stąd też stanowi ona – wbrew stanowisku Autora - ograniczenie wolności jednostki w zakresie podejmowania i prowadzenia określonej działalności. Nie pozostaje to w sprzeczności z Konstytucją RP, która deklarując wolność w zakresie wykonywania zawodów, dopuszcza jednocześnie możliwość wprowadzania ograniczeń w ich wykonywaniu w drodze ustawy (art. 65 zd. 2 Konstytucji RP). Inna uwaga, jaka nasuwa się przy lekturze rozdziału poświęconego reglamentacji wykonywania zawodów zaufania publicznego jest taka, że analizując zagadnienie administracyjnoprawnej reglamentacji wykonywania zawodów i powołując bogatą literaturę przedmiotu Autor skupił się na opracowaniach współczesnych, a być może warto byłoby sięgnąć np. do teorii austro-niemieckich z przełomu XIX i XX wieku, pod wpływem których kształtowały się poglądy polskiej nauki prawa administracyjnego w okresie



międzywojennym, zwłaszcza do koncepcji Otto Mayera nazywanej „ogólnym zakazem z zastrzeżeniem zezwolenia” (Verbot mit Erlaubnisvorbehalt). Najogólniej rzecz ujmując, polega ona na tym, że państwo konstytuując wolność podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej wprowadza jednocześnie ogólny zakaz podejmowania takich jej rodzajów, które wprawdzie z natury swojej nie sprzeciwiają się porządkowi publicznemu, jednak z uwagi na cechy danej osoby, użycie pewnych środków, czy cel danej działalności, mogłyby spowodować zakłócenia tego porządku. Ustanowienie ogólnego zakazu nie ma w takich sytuacjach charakteru bezwzględnego, lecz towarzyszy mu zastrzeżenie, że organy administracji publicznej mogą w odniesieniu do indywidualnych osób w konkretnych przypadkach zakaz ten uchylać. Koncepcja ta zakłada, że wydanie aktu administracyjnego uchylającego ogólny zakaz nie poszerza sfery wolności jednostki, lecz jedynie usuwa przeszkodę w realizacji prawa już istniejącego (przywraca stan jaki istniał przed wprowadzeniem ogólnego zakazu). Wydaje się, że mogłoby być interesujące podjęcie próby zastosowania tej koncepcji do analizy istoty administracyjnoprawnej reglamentacji wykonywania zawodów zaufania publicznego. Jeśli chodzi o dalsze rozważania dotyczące kwalifikacji zawodowych, to są one w pełni merytorycznie poprawne, należyce usystematyzowane i udokumentowane. Należy przy tym podkreślić, że opracowanie tego zagadnienia w sposób kompleksowy, obejmujący wszystkie zawody zaufania publicznego, nie było zadaniem łatwym z uwagi na bardzo obszerną, zróżnicowaną i rozproszoną regulację prawną dotyczącą kwalifikacji wymaganych w odniesieniu do poszczególnych zawodów. Autor rozprawy bardzo dobrze poradził sobie z tym trudnym zadaniem. Należy też zaznaczyć, że interesujące i zarazem trafne są spostrzeżenia Autora rozprawy dotyczące kwalifikacji zawodowych przedstawione w podsumowaniu tego rozdziału.

Ostatni rozdział rozprawy jest poświęcony samorządowi zawodowemu zawodów zaufania publicznego. Punktem wyjścia do rozważań na ten temat są uwagi dotyczące decentralizacji administracji publicznej oraz pojęcia samorządu oraz samorządu zawodowego. Dobór tych zagadnień oraz przyjętą w rozprawie kolejność ich analizy należy uznać za w pełni trafne. Należy przy tym podkreślić staranność Autora, gdy chodzi o zebranie i analizę poglądów doktryny dotyczących wymienionych wyżej pojęć. Pewien niedosyt budzi brak z podjęcia przez Autora rozprawy próby skonstruowania własnych definicji analizowanych pojęć, czy chociażby opowiedzenie za jedną z definicji sformułowanych w piśmiennictwie. W dalszej rozdziału VI Autor szczegółowo analizuje funkcje i zadania samorządów zawodowych, przy czym w nie dokonuje on wyraźnego rozgraniczenia między funkcjami i zadaniami. W pierwszej kolejności Autor koncentruje się na dwóch tradycyjnie wyodrębnianych funkcjach,



do których należą: reprezentowanie na zewnątrz osób wykonujących zawody zaufania publicznego oraz zapewnienie należytego ich wykonywania. W następnej kolejności przedmiotem analizy są, jak można się domyślać, zadania samorządu zawodowego, takie jak: reglamentacja działalności zawodowej, prawodawstwo wewnątrzsamorządowe, prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego i polubownego, podnoszenie kwalifikacji zawodowych środowiska, ustalanie i krzewienie zasad etyki zawodowe, nadzór i kontrola samorządu nad wykonywaniem zawodu, prowadzenie list członków samorządów zawodowych oraz inne zadania. Przyjęta w rozprawie systematyka tych zadań oraz ich analiza nie budzą wątpliwości. Autor wykazał się przy tym umiejętnością kompleksowego i syntetycznego ujęcia poszczególnych zadań samorządów zawodowych.

Rozprawa kończy się podsumowaniem zawierającym ocenę rozwiązań prawnych dotyczących funkcjonowania zawodów zaufania publicznego. Autor dostrzega rozmaite niedostatki tej regulacji i formułuje w tym zakresie interesujące wnioski *de lege ferenda*.

Podsumowując merytoryczną ocenę recenzowanej rozprawy doktorskiej, można stwierdzić, że stanowi ona wartościowe opracowanie problematyki zawodów zaufania publicznego. Zawiera wnikliwą, należycie pogłębioną, kompleksową i wszechstronną analizę zagadnień dotyczących wykonywania tych zawodów. Zawarte w niej wywody są w pełni logiczne, należycie usystematyzowane i bardzo dobrze udokumentowane. Wskazane w recenzji wątpliwości i uwagi polemiczne, w żaden sposób nie umniejszają wysokiej oceny wartości recenzowanej rozprawy.

Na taką samą ocenę zasługuje warsztat badawczy Autora. Wykorzystał on imponującą ilość pozycji literatury przedmiotu (294) źródeł prawa krajowego, międzynarodowego oraz unijnego (łącznie 63 akty prawne), a także orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (81) oraz sądów powszechnych i administracyjnych.

Jeśli chodzi o stronę formalną recenzowanej rozprawy doktorskiej, to i ona jest na wysokim poziomie. Praca napisana została poprawnym, dojrzałym, językiem prawniczym. Autor wykazał się dobrą znajomością zasad pisania monografii oraz umiejętnością ich zastosowania. Prawidłowo stosuje ustalone dla tego typu prac reguły dotyczące sporządzania przypisów oraz bibliografii. Pewnym błędem jest umieszczenie w wykazie aktów prawnych Konwencji między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Węgierskim w celu zapobieżenia podwójnemu opodatkowaniu w dziedzinie podatków bezpośrednich podpisanej w Warszawie dnia 12 maja 1928 r. (Dz.U. z 1931 r. Nr 75, poz. 104) oraz dekretu z dnia 8 stycznia 1946 r. o



rejestracji i obowiązku pracy (Dz.U. z 1946 r. Nr 3, poz. 24) po rozporządzeniach, podczas gdy akty te powinny być umieszczone w części zawierającej ustawy.

W konkluzji należy stwierdzić, że rozprawa doktorska przygotowana przez Pana mgr Karola Kosińskiego stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, jakim są administracyjnoprawne gwarancje zaufania w samorządowym modelu zawodów zaufania publicznego. Zawartość merytoryczna rozprawy, jej forma, wykorzystanie źródeł oraz zastosowane metody badawcze wskazują, że Pan mgr Karol Kosiński dysponuje szeroką ogólną wiedzą teoretyczną w dyscyplinie prawo, a ponadto posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Należy zatem uznać, że dysertacja doktorska Pana mgr Karola Kosińskiego w wysokim stopniu spełnia wszystkie wymagania stawiane tego typu pracom przepisami art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 574, 583) i może stanowić podstawę dopuszczenia Kandydata do jej obrony oraz podejmowania dalszych czynności w postępowaniu w sprawie nadania mu stopnia naukowego doktora w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne.

Toruń, dnia 19 marca 2022 r.

