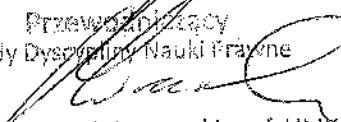


dr hab. Marta Romańska, prof. UJ
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Jagiellońskiego
Katedra Postępowania Administracyjnego

prof. Romańska
- Sylwesterka
kom. kiel.
Przewodniczący
Rady Dyscypliny Nauki Prawne

dr hab. Wojciech Morawski prof. UMK

Ocena
osiągnięć naukowych doktor Doroty Sylwestrzak
w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne

I. Podstawa sporządzenia oceny i jej kryteria

Ocena sporządzona została w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego, wszczętym na wniosek dr Doroty Sylwestrzak z 12 marca 2022 r. oraz w związku z uchwałą Nr 66/RDNP/2022 Rady Dyscypliny Nauki Prawne Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu z 28 czerwca 2022 r. o powołaniu komisji habilitacyjnej i powierzeniu mi w tej Komisji obowiązków recenzenta, podjętą na podstawie art. 221 ust. 4 i 5 ustawy z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 574; dalej – p.s.w.n.).

Zgodnie z art. 219 p.s.w.n. stopień doktora habilitowanego może uzyskać osoba, która:

1) posiada stopień doktora; 2) posiada w dorobku osiągnięcia naukowe, stanowiące znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny, w tym co najmniej: a) jedną monografię naukową wydaną przez wydawnictwo, które w roku jej opublikowania w ostatecznej formie było ujęte w wykazie punktowanych wydawnictw publikujących recenzowane monografie naukowe, lub b) jeden cykl powiązanych tematycznie artykułów naukowych opublikowanych w czasopiśmie naukowych lub w recenzowanych materiałach z konferencji międzynarodowych, które w roku jego opublikowania w ostatecznej formie były ujęte w wykazie punktowanych czasopiśmie naukowych lub wydawnictw; 3) wykazuje się istotną aktywnością naukową realizowaną w więcej niż jednej uczelni lub instytucji naukowej, w szczególności zagranicznej.

We wniosku wszczynającym postępowanie dr Dorota Sylwestrzak jako mające podlegać ocenie osiągnięcie naukowe wskazała monografię „Ochrona praw jednostki przed sądem administracyjnym w sprawach dyscyplinarnych”, wydaną przez Wydawnictwo C.H. Beck w 2022 r., ISBN 978-83-8291-122-0, liczącą stron LXXXVI i 438, a recenzowaną wydawniczo przez profesora Jana Pawła Tarno.

Niezależnie, dr Dorota Sylwestrzak przedstawiła artykuły naukowe, których jest autorem, opublikowane w czasopiśmie naukowych, w tym także w roku ich opublikowania ujętych w wykazie punktowanych czasopiśmie oraz w recenzowanych materiałach z konferencji

krajowych. Poza zagadnieniami odpowiedzialności zawodowej, dotyczą one w większości problematyki prawa konkurencji i ochrony konsumentów, a także zadań samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i form ich realizacji. Przedmiot tych opracowań wskazuje na trzy obszary zainteresowań badawczych dr Doroty Sylwestrzak. Niektóre teksty podlegające zaliczeniu do poszczególnych obszarów są powiązane tematycznie.

II. Sylwetka Habilitantki i przedmiot jej badań w dyscyplinie nauki prawne

1. Związki z uczelniami i instytucjami naukowymi oraz aktywność zawodowa

Od 1 października 2002 r. Habilitantka jest zatrudniona na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu w Katedrze Prawa Administracyjnego, najpierw na stanowisku asystenta, a od 1 października 2011 r. na stanowisku adiunkta. Prowadzi działalność naukowo-dydaktyczną.

Po uzyskaniu stopnia doktora odbywała wizyty studyjne w innych uniwersytetach, instytucjach naukowych i bibliotekach, w tym zagranicznych: Universitäts-und Hansestadt Greifswald (18-21 wrzesień 2011 r.), Commission Central Library w Brukseli (25-28 lutego 2013), University of Athens Library w Atenach (15-19 października 2013), Institut vor Bouwrecht w Hadze (8-11 października 2014 r.), University of Münster (4-17 września 2015 r.), University of Bern (19-24 lutego 2016 r.), University of Barcelona (17-18 listopada 2016 r.), Jan Evangelista Purkyně University in Ústí nad Labem (17-21 lutego 2020 r.). Między 15 a 29 listopada 2019 r. zrealizowała też stypendium badawcze w Polskiej Misji Historycznej w Würzburgu. W trakcie tych wizyt wygłaszała referaty na tematy objęte w poszczególnych miejscach pobytu kwerendami bibliotecznymi i badaniami porównawczymi.

Od 1 grudnia 2019 r. do 30 czerwca 2020 r. Habilitantka odbyła też staż naukowy w Katedrze Prawa Konstytucyjnego, Administracyjnego i Zamówień Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, a w jego trakcie prowadziła ćwiczenia z postępowania egzekucyjnego, współprowadziła seminarium magisterskie i wygłosiła wykład otwarty dla studentów Uniwersytetu Ekonomicznego na kierunku prawo pt. „Radca prawny jako zawód zaufania publicznego”.

Habilitantka łączy pracę naukową z praktyką stosowania prawa, wykonuje bowiem zawód radcy prawnego i jest aktywnym członkiem samorządu zawodowego w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Toruniu. Uczestniczy w egzaminowaniu aplikantów, organizowaniu konferencji, planowaniu działalności organów tego samorządu. Jako ekspert Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w ramach projektu UE Kapitał Ludzki Dobre Prawo - Sprawne

Rządzenie – sporządzała opinie prawne i szkoliła pracowników administracji publicznej.

W ramach współpracy z otoczeniem społeczno-gospodarczym, jako pracownik akademicki i radca prawny, opracowywała wiele ekspertyz i opinii wykorzystywanych przez praktyków.

2. Przedmiot badań Habilitantki

Habilitantka uzyskała stopień naukowy doktora nauk prawnych na mocy uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Toruńskiego z 19 kwietnia 2011 r., na podstawie rozprawy doktorskiej pod tytułem *„Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i jego charakter prawny”*, przygotowanej pod opieką prof. dr hab. Eugeniusza Ochendowskiego. Do problematyki ochrony konkurencji i konsumentów Habilitantka wracała w badaniach prowadzonych już po uzyskaniu stopnia naukowego doktora, najpierw w celu opublikowania – po uzupełnieniu i niezbędnym zaktualizowaniu – rozprawy doktorskiej, która ukazała się nakładem wydawnictwa LexisNexis w 2012 r. Powstała po tych uzupełnieniach monografia została pozytywnie zrecenzowana przez Jerzego Supernata (*„Państwo i Prawo”* 2013, nr 5, s. 112-116).

W obszarze zainteresowań Habilitantki pozostawały początkowo publicznoprawne aspekty prawa gospodarczego, a szczegółowo – instrumenty oddziaływania państwa na konkurencyjność w gospodarce. Zainteresowania te były kontynuacją badań zwieńczonych uzyskaniem przez Habilitantkę stopnia doktora. Tych zagadnień dotyczą opracowania pt. *„Partycypacja organizacji społecznych w realizacji zadań z zakresu ochrony konsumentów”* (opublikowane w: *„Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym”*, red. B. Dolnicki, Warszawa, LEX Wolters Kluwer Business 2014, s. 647-658), pt. *„Instytucjonalne uwarunkowania konkurencyjności przedsiębiorców w poszczególnych sektorach gospodarki: organy regulacyjne”* (opublikowane w: *„Rola państwa w procesach konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, diagnoza istniejących uwarunkowań i barier prawnych, perspektywy rozwoju”*, red. A. Brzezińska-Rawa, Warszawa, C.H. Beck 2015, s. 18-34).

We współpracy z A. Brzezińską-Rawą w ramach realizowanego grantu, Habilitantka przygotowała teksty pt. *„Stosowanie publicznego prawa konkurencji w sprawach praktyk ograniczających konkurencję jako forma negocjacyjnego oddziaływania państwa na konkurencyjność przedsiębiorców”* (opublikowany w: *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, red. A. Powalowskiego, Wydawnictwo C.H.Beck Warszawa 2016, s. 215-225) oraz pt. *„Preferowanie podmiotów publicznych w niektórych rodzajach działalności gospodarczej”* (opublikowany w: *„Węzłowe problemy oddziaływania państwa na*

konkurencyjność i innowacyjność gospodarki z perspektywy różnych dziedzin prawa”, red. A. Brzezińska-Rawa, D. Sylwestrzak, Toruń 2015), a także artykuły: „*Constitutionally justified limitations of freedom of the economic activity: the case of Poland*” (opublikowany w *International Journal of Social Science and Humanities Research*, Vol. 5. no. 4, 2017, s. 252-257) oraz „*The influence of the "important public interest" clause on the competitiveness of undertakings in Poland*” (opublikowany w *International Journal of Novel Research in Humanities and Social Science*, Vol. 4. no. 6, 2017, s. 71-76).

Wspólnie z A. Brzezińską-Rawą Habilitantka przygotowała także teksty: pt. „*Settlement w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję – instytucja skutecznej ochrony konkurencji czy narzędzie ułatwiające działalność organu antymonopolowego*” (opublikowany w: „25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej: tendencje rozwojowe”, red. J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska, Katowice Uniwersytet Śląski, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa 2013, s. 114-126), pt. „*Leniency w sprawach porozumień ograniczających konkurencję w Polsce: przeszłość, teraźniejszość, przyszłość*” (opublikowany w: „Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej: problemy prawnoadministracyjne: praca zbiorowa”. T. 1, red. J. Sługocki, Wrocław, Presscom 2014, s. 221-236), pt. „*Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia oraz metody i środki prawne wpływu państwa na gospodarkę jako punkt wyjścia do rozważań nad rolą państwa w kształtowaniu konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorców*” (opublikowany w: „Rola państwa w procesach konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, diagnoza istniejących uwarunkowań i barier prawnych, perspektywy rozwoju”, red. A. Brzezińska-Rawa, Warszawa, C.H. Beck 2015, s. 1-8), pt. „*Stosowanie publicznego prawa konkurencji w sprawach praktyk ograniczających konkurencję jako forma negocjacyjnego oddziaływania państwa na konkurencyjność przedsiębiorców*” (opublikowany w: „Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę, red. A. Powalowski, Warszawa, C.H. Beck 2016, s. 215-225).

We współpracy z M. Szalewską powstał tekst Habilitantki pt. „*Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego a odpowiedzialność z tytułu naruszenia zakazu praktyk ograniczających konkurencję*” (opublikowany w: „Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego”, red. B. Dolnicki, Warszawa, Wolters Kluwer Polska, 2012), a we współpracy z A. Skórą (tekst pt. „*Schutz des Wettbewerbs durch privates und öffentliches Recht aus polnischer Perspektive*”, opublikowany w: „Instrumenten- und Akteursmix im Verwaltungsrecht: Referate und Diskussionbeiträge des XVIII. Deutsch-Polnischen Verwaltungskolloquiums vom 18.-20. September 2013 in Toruń”, von Uwe Kischel, Hinnerk Wissmann, Stuttgart Boorberg 2014, s. 23-39).

Za szczególnie ważny aspekt tych badań uważam dostrzeżenie przez Habilitantkę przenikania się prawa publicznego - administracyjnego i karnego oraz prywatnego oraz to, że ustawodawca odwołuje się do instrumentów administracyjnoprawnych wtedy, gdy chce przywrócić stosunkom prywatnym kształt uważany od setek lat za modelowy dla nich, a mianowicie równorzędność wchodzących w nie podmiotów i odwrotnie, że coraz częściej dostrzega potrzebę rezygnacji z instrumentów opartych na władztwie administracyjnym w stosunkach uznawanych za typowe publicznoprawne.

W drugim nurcie zainteresowań badawczych Habilitantki pozostaje problematyka samorządu terytorialnego i zawodowego, w tym przede wszystkim zaspokajania potrzeb członków wspólnoty samorządowej przez jednostki samorządu terytorialnego i prowadzenia przez nie działalności gospodarczej służącej zaspokojeniu tych potrzeb. Tych zagadnień dotyczą teksty: pt. *„Spółka jako podmiot realizujący zadania jednostki samorządu terytorialnego: wady i zalety tej formy organizacyjnoprawnej”* (opublikowany w: *„Samorząd terytorialny w Polsce: uwagi de lege lata i de lege ferenda”*, red. J. Wantoch-Rekowski, Włocławek Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa 2015, s. 59-74), pt. *„Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego poza sferą użyteczności publicznej: uwagi de lege lata i de lege ferenda”* (opublikowany w: *„Sposoby realizacji zadań publicznych”*, red. B. Dolnicki, Warszawa, Wolters Kluwer 2016, s. 654-663).

Źródła prawa stanowionego przez samorząd dotyczy natomiast tekst pt. *„Regulaminy gminne jako źródła prawa powszechnie obowiązującego”* (opublikowany w: *„Źródła prawa w samorządzie terytorialnym”*, red. B. Dolnicki, Warszawa, Wolters Kluwer 2018, s. 683-691) oraz pt. *„Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza a pozycja organów gminy”*, przygotowany wspólnie z A. Brzezińską-Rawą (opublikowane, odpowiednio, w: *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa, Wolters Kluwer Polska 2019, s. 86-100).

Ostatnio Habilitantka podejmuje wspólnie z A. Brzezińską-Rawą zagadnienia zadań samorządu terytorialnego z zakresu planowania przestrzennego. Tej problematyki dotyczą artykuły pt. *„The legal status of the Airbnb services from the Polish perspective”*, *International Journal of Novel Research in Humanities and Social Science*, Vol. 4 no. 6, 2017, s. 65-70), poświęcony prawnej możliwości zakazaniu usług Airbnb w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, pt. *„Gospodarcze i planistyczne problemy tworzenia i stosowania uchwały reklamowej: analiza prawna”* (opublikowany w: *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Seria Administracja i Zarządzenie*, Nr 46/2018, s. 81-87), poświęcony uchwałom zakazującym sytuowania obiektów reklamowych

w gminach, pt. *„Zasady planowania przestrzennego (nie)obowiązujące w specustawie mieszkaniowej”* (opublikowany w: Specustawy inwestycyjno-budowlane, red. T. Bąkowski, Gdańsk, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego 2020, s. 239-252), pt. *„Prawne podstawy działania gmin za pomocą instrumentów planistycznych w zakresie migracji”* (opublikowany w: Samorząd Terytorialny 2021, nr 9, s. 65-76).

W obszarze zainteresowań Habilitantki pozostają też zagadnienia szeroko rozumianej pomocy społecznej. Habilitantka zaangażowała się w przygotowanie komentarza dotyczącego świadczeń rodzinnych, pod red. P. Rączki (Warszawa, Wolters Kluwer Polska 2021), w którym opracowała część poświęconą art. 17c (s. 457-479), art. 47-70a, to jest *„Przepisy przejściowe i dostosowujące”* (s. 816-858), art. 20, to jest *„Obowiązek realizacji zadań w zakresie świadczeń rodzinnych”* (s. 488-506), art. 21, to jest *„Zadania wojewody”* (s. 507-515). Przygotowała też tekst o zadaniach gminy podejmowanych na rzecz aktywizacji osób starszych w zakresie wieloletniego programu *„Senior+”* na lata 2015-2020 (*„Aktywizacja osób starszych na poziomie gminy”*, w: Wykluczenie społeczne, red. Irena Lipowicz i Magdalena Małecka-Lyszczek, Ekonomia Społeczna 2020, nr 1, s. 58-67).

Badania Habilitantki nad sposobem unormowania odpowiedzialności dyscyplinarnej i postępowaniem prowadzącym do jej urzeczywistnienia zaowocowały przygotowaniem, poza monografią, tekstu pt. *„Dopuszczalność skargi na przewlekłość postępowania dyscyplinarnego”* (wspólnego z J. May) oraz pt. *„Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów sądów powszechnych i asesorów sądowych: uwagi de lege lata i de lege ferenda”* (oba opublikowane w: *„Modele odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych w Polsce i za granicą”*, red. A. Brzezińska-Rawa, J. May, D. Sylwestrzak, Toruń, Studenckie Koło Naukowe Ochrony Konkurencji i Konsumentów UMK, 2018, s. 77-96). Zawodów prawniczych i standardów, z których zachowaniem powinny być wykonywane, dotyczy tekst pt. *„Czy zawody prawnicze są nadal zawodami zaufania publicznego?”* (opublikowany w: *Perspektywy rozwoju samorządów prawniczych*, red. P. Rączka i K. Rokicka-Murszewska, Toruń Wydawnictwo Naukowe UMK 2020, s. 13-31).

3. Konferencje

Habilitantka uczestniczy w bardzo wielu konferencjach. W okresie po uzyskaniu stopnia naukowego doktora była obecna na ponad dziewięćdziesięciu tego rodzaju wydarzeniach naukowych, w tym kilku o statusie międzynarodowym i konferencjach zagranicznych – Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników – Administratywistów, XVII Kolokwium w Greifswald, 18-21 września 2011 r., XVIII Kolokwium w Toruniu, 19-20 września 2013, XIX

Kolokwium w Münster, 4–17 września 2015 r., XX Kolokwium w Warszawie, 17-20 września 2017 r.

Podczas XVIII Kolokwium w Toruniu wygłosiła referat pt. „Öffentliches Recht und privates Recht als konkurrierende und sich ergänzende Regelungsansätze aus polnischer Perspektive: Schutz des Wettbewerbs durch privates und öffentliches Recht aus polnischer Perspektive”, opublikowany następnie w monografii pokonferencyjnej, a podczas XIX Kolokwium w Münster uczestniczyła w dyskusji. Z Kolokwium w Toruniu i Münster Habilitantka wraz z K. Rokicką opracowała sprawozdania, opublikowane w Państwie i Prawie 2014 nr 5 i 2016 nr 9.

Habilitantka występuje z referatami w trakcie wyjazdów studyjnych, i tak podczas wizyty w Uniwersytecie w Barcelonie (17-18 listopada 2016 r.) wygłosiła referat pt. „Airbnb and consumer protection”, podczas wizyty w Uniwersytecie Ústí nad Labem (17-21 luty 2020 r.) - referat pt. „Property and spatial planning law issues concerning bees in Poland”, a podczas stypendium w Polskiej Misji Historycznej w Würzburgu (15-29 listopada 2019 r.) referat pt. „Schutz des Wettbewerbs durch privates und öffentliches Recht im polnischen Recht”.

Habilitantka wygłaszała referaty na ponad dwudziestu konferencjach w Polsce. Na konferencji naukowej „Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego” (8-10 marca 2012 r. w Katowicach) był to referat pt. „Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego a odpowiedzialność z tytułu naruszenia zakazu praktyk ograniczających konkurencję”; na Zjeździe Katedr Publicznego Prawa Gospodarczego (22-25 września 2013 r. w Ustroniu) – referat „Settlement w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję – instytucja skutecznej ochrony konkurencji czy narzędzie ułatwiające działalność organu antymonopolowego?”; na konferencji naukowej „Jawność działania samorządu terytorialnego” (13-14 marca 2014 r. w Katowicach) – referat (wspólnie z dr. hab. A. Brzezińską-Rawą) „Wpływ jawności działania jednostek samorządu terytorialnego na konkurencyjność przewozów autobusowych”; na konferencji naukowej „Rola Państwa w procesach podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw – diagnoza istniejących uwarunkowań i barier prawnych, perspektywy rozwoju” (5 grudnia 2014 r., Toruń) – referat „Preferowanie podmiotów publicznych w niektórych rodzajach działalności gospodarczej”; na konferencji „Samorząd terytorialny w Polsce – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*” (7 maja 2015 r. we Włocławku) – referat „Spółka jako podmiot realizujący zadania JST – wady i zalety tej formy organizacyjnoprawnej”; na Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Merkuralia – Dzień Mediacji w Sprawach Gospodarczych” (15-16 maja 2015 r. w Toruniu) – referat „Mediacje z klientami z perspektywy radcy prawnego”; na Zjeździe Katedr

Publicznego Prawa Gospodarczego „Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę” (27-30 września 2015 r. w Gdańsku) – referat (wspólnie z A. Brzezińską-Rawą) „Stosowanie publicznego prawa konkurencji w sprawach praktyk ograniczających konkurencję jako forma negocjacyjnego oddziaływania państwa na konkurencyjność przedsiębiorców”; na III Polskim Kongresie Przedsiębiorczości (5-6 listopada 2015 r. w Łodzi) – referat „Integracja zbiorowego transportu publicznego drogą do wzrostu konkurencyjności i efektywności funkcjonowania komunikacji pasażerskiej”; na Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Sposoby realizacji zadań publicznych” (10-11 marca 2016 r. w Katowicach) – referat „Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego poza sferą użyteczności publicznej”; na Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Ochrona praw konsumentów na rynku usług transportowych” (16-17 grudnia 2016 r. w Toruniu) – referat „Ochrona konsumentów na rynku przewozów taksówkowych”; na Konferencji naukowej „Uchwała reklamowa – szansa i wyzwanie dla samorządów lokalnych – aspekty prawne” (3 marca 2017 r. w Warszawie) – referat „Uchwała reklamowa wobec swobody i równości prowadzenia działalności gospodarczej”; na Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Źródła prawa w samorządzie terytorialnym” (9-10 marca 2017 r. w Katowice) – referat „Regulaminy gminne jako źródła prawa powszechnie obowiązującego”; na konferencji Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich (8-9 marca 2018 r. w Katowicach) – referat (wspólnie z A. Brzezińską-Rawą) „Zadania związku metropolitalnego w zakresie kształtowania ładu przestrzennego w świetle zasad planowania przestrzennego”; na konferencji „Administratywizacja prawa karnego czy kryminalizacja prawa administracyjnego? (29-30 listopada 2018 r. w Gdańsku) – głos w dyskusji „Przejawy kryminalizacji i penalizacji w prawie ochrony konkurencji i konsumentów”; na Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej Prawniczych Zawodów Zaufania Publicznego, pt. Perspektywy rozwoju samorządów prawniczych (13 grudnia 2018 r. w Toruniu), głos w dyskusji – „Czy zawody prawnicze są nadal zawodami zaufania publicznego?”; na konferencji „Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza a pozycja organów gminy” (7-8 marca 2019 r. w Katowicach) – referat (wspólnie z A. Brzezińską-Rawą); na Międzynarodowej Konferencji Naukowej poświęconej pamięci Prof. Zw. dr hab. Romana Kalisza „Wyzwania współczesnej humanistyki: transkulturowość i translingwalizm” (25 maja 2019 r. w Przasnyszu) – głos w dyskusji „Prawne aspekty transkulturowości na rynku pracy”; na konferencji „Zasady obowiązujące w specustawie mieszkaniowej” (31 maja 2019 r. w Gdańsku) referat (wspólnie z A. Brzezińską-Rawą); na Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Prawa konsumentów na rynku usług turystycznych” (16 października 2019 r. w Toruniu) – referat: „Zadania marszałka województwa w sytuacji niewypłacalności organizatorów imprez turystycznych i powiązanych

usług turystycznych”; na Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej Prawniczych Zawodów Zaufania Publicznego „Odpowiedzialność dyscyplinarna osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego” (12 grudnia 2019 r. w Toruniu) – referat „Istota i cele procedur dyscyplinarnych w prawniczych zawodach zaufania publicznego”; na Ogólnopolskiej konferencji naukowej „Profesjonalizacja zamówień publicznych” (29 czerwca 2020 r.) – referat „Wpływ odpowiedzialności dyscyplinarnej członków KIO na profesjonalizację zamówień publicznych”; na Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Aktualne problemy egzekucji administracyjnej należności pieniężnych” (13 maja 2021 r. w Toruniu) – referat „Skarga na czynności egzekucyjne a inne środki zaskarżenia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji”; na Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Członkostwo w samorządzie zawodowym” (20 stycznia 2022 r. w Toruniu) – referat „Nabycie członkostwa w samorządzie zawodowym na przykładzie samorządu radców prawnych”.

4. Uczestnictwo w pracach zespołów badawczych realizujących projekty finansowane w drodze konkursów krajowych lub zagranicznych

Habilitantka była wykonawcą Grantu Narodowego Centrum Nauki (NCN) Sonata 2 nr 2011/03/D/HS5/03629 na realizację tematu: Rola państwa w procesach podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw – diagnoza istniejących uwarunkowań i barier prawnych, perspektywy rozwoju. Uzyskała też Stypendium z Funduszu Stypendialnego im. Ireny i Wacława Szyszkowskich dla projektu pt. Barcelona, Platform of Experts in Planning Law, „Urbanism, Tourism, and the sharing economy”, który zrealizowała w listopadzie 2016 r. w trakcie wizyty studyjnej na University of Barcelona.

Habilitantka uzyskała też stypendium naukowe Bawarskiego Ministerstwa ds. Rodziny, Pracy i Spraw Socjalnych na projekt badawczy pt. „Die Entwicklung der Gerichtskontrolle über die Disziplinarverfahren in Deutschland und Polen im 20. Jahrhundert”, który realizowała w okresie w listopadzie 2019 r. w Polskiej Misji Historycznej w Würzburgu.

III. Monografia stanowiąca osiągnięcie naukowe przedstawione do oceny w postępowaniu habilitacyjnym

1. Problematyka i charakter opracowania

Opracowanie monograficzne „*Ochrona praw jednostki przed sądem administracyjnym w sprawach dyscyplinarnych*” jest efektem badań Habilitantki nad założeniami odpowiedzialności dyscyplinarnej, jej charakterem i sposobem realizowania. Habilitantka

dostrzegła, że podleganie odpowiedzialności dyscyplinarnej zostało wpisane w pragmatyki bardzo wielu zawodów, nie tylko takich, które zaliczane są do zawodów zaufania publicznego, gdyż odpowiedzialności tej podlegają także osoby pozostające w układach zależności zakładowej, osoby należące do zrzeszeń i organizacji. Odpowiedzialność dyscyplinarna ma niewątpliwie represyjny charakter, lecz gdy chodzi o przesłanki ustanowienia i sposób realizowania, to jej charakter jest różnie oceniany. Brak jest jednolitego wzorca ukształtowania tej odpowiedzialności i to zarówno w płaszczyźnie materialnej, jak i procesowej. Habilitantka zauważyła, że realizowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej, mające miejsce przed organami korporacyjnymi o różnej pozycji ustrojowej i organizacji, powinno podlegać nadzorowi sądowemu. Sankcje dyscyplinarne i proces ich wdrażania wiążą się bowiem z wkroczeniem w sferę konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Założenie o konieczności poddania nadzorowi sądowemu procesu stosowania sankcji dyscyplinarnych jest realizowane przez ustawodawcę w ten sposób, że orzecznictwo w sprawach dyscyplinarnych poddane zostało kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne.

Oceniana publikacja jest pierwszym opracowaniem monograficznym problematyki odpowiedzialności dyscyplinarnej w tym jej zakresie, jaki wiąże się z kontrolą sądownoadministracyjną sposobu, w jaki jest realizowana. Habilitantka nie tylko precyzyjnie go wyznaczyła, ustalając, które ustawy przewidują możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego orzeczeń zapadłych w postępowaniach dyscyplinarnych, ale też określiła przedmiot tej kontroli, czyli rodzaje zaskarżalnych do sądu orzeczeń, legitymację warunkującą zaskarżenie i pozostałe przesłanki jego dopuszczalności. Habilitantka przedstawiła specyfikę spraw dyscyplinarnych, wyjaśniła dlaczego sprawy te należy wyodrębnić wśród innych spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne. Najistotniejsze ustalenia Habilitantki wiążą się z odpowiedzią na pytanie, czy i w jakim stopniu konstrukcja postępowania sądownoadministracyjnego, model jego prowadzenia, obowiązujące w nim zasady, pozwalają na osiągnięcie standardów ochrony praw i wolności jednostki zagrożonych naruszeniem przez stosowanie sankcji dyscyplinarnych.

Praca ma charakter dogmatyczno-teoretyczny, ale wnioski, do których prowadzi mają także ogromny walor praktyczny. Bez wątpienia mogą być pomocne w prowadzeniu badań nad szczegółowymi zagadnieniami z zakresu postępowania dyscyplinarnego i sądownoadministracyjnego, ale też w rozwiązywaniu praktycznych problemów orzeczniczych, jakie pojawiają się w konkretnych sprawach. Wyniki tych badań powinny być uwzględnione także w podjętej w ostatnim czasie dyskusji nad modelem postępowania

sądowoadministracyjnego i adekwatnością obowiązujących w tym postępowaniu rozwiązań do coraz bardziej zróżnicowanych przedmiotów zaskarżenia.

2. Tezy badawcze i ich weryfikacja

Habilitantka we wstępie do zasadniczych rozważań określiła cel przygotowania monografii, którym było przedstawienie sposobu, w jaki realizowane są poszczególne aspekty prawa do sądu administracyjnego w sprawach dyscyplinarnych oraz finalnie – dokonanie oceny modelu sądowoadministracyjnej kontroli orzecznictwa w sprawach dyscyplinarnych z perspektywy tego, czy pozwala na zrealizowanie wszystkich aspektów prawa do sądu i czy stwarza właściwe gwarancje dla praw strony, której dotyczyło postępowanie dyscyplinarne.

Po przedstawieniu pytań, do udzielenia odpowiedzi na które zmierza w pracy, Habilitantka jasno sformułowała wstępne tezy badawcze. Założyła mianowicie, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest odpowiedzialnością typu karnego, czego nie zmieniają pewne jej swoiste cechy, a postępowanie w sprawach dyscyplinarnych poddanych kontroli sądu administracyjnego jest zbliżone modelowo do postępowania karnego z uwagi na recypowanie w nim instytucji znanych prawu karnemu materialnemu i – co istotniejsze z punktu widzenia przedmiotu rozważań – procesowemu. Te wstępne tezy były przez Habilitantkę weryfikowane w rozdziałach I-IV.

Habilitantka rozpoczęła rozważania od wyjaśnienia pojęcia odpowiedzialność prawna i przedstawienia różnych jej rodzajów, a także od określania miejsca w tym podziale zajmowanego przez odpowiedzialność dyscyplinarną. Przyjęła, że odpowiedzialność dyscyplinarna ponoszona przez jednostkę w sprawach poddanych kontroli sądu administracyjnego nie jest typową odpowiedzialnością pracowniczą porządkową (regulaminową), lecz odrębną, różniącą się od pracowniczej przez cele, funkcje, delikty, sankcje dyscyplinarne oraz procedurę realizowania. Wykluczyła zakwalifikowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej jako rodzaju odpowiedzialności administracyjnej i opowiedziała się za zaliczeniem jej do odpowiedzialności typu karnego. Dostrzegła, że represja nie jest jedynym celem realizowania odpowiedzialności dyscyplinarnej. Cele te obejmują również prawidłową realizację zadań publicznych, budowanie etosu zawodu lub środowiska, dążenie do ochrony honoru i godności osób pełniących zawód, wykonujących pewne obowiązki lub funkcjonujących w placówkach o szczególnej roli społecznej. Poza funkcjami represyjną, prewencji indywidualnej i ogólnej, odpowiedzialność dyscyplinarna pełni też funkcję ochronną. Sankcje, z których korzysta ustawodawca w odpowiedzialności dyscyplinarnej ingerują w konstytucyjne prawa i wolności (godność, wykonywanie zawodu,

pełnienie służby), w prawa pracownicze (pozostawanie w stosunku pracy, prawo do awansu, wynagrodzenia), posiadanie określonego statusu społecznego (pełnienie funkcji, korzystanie ze statusu studenta, doktoranta).

Wśród regulacji przewidujących odpowiedzialność dyscyplinarną, Habilitantka wyodrębniła te przypadki rozważanej odpowiedzialności, w których ustawodawca poddał orzeczenia zapadające w postępowaniu dyscyplinarnym kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny. Zbadła sposób normatywnego ujęcia czynów będących w tych przypadkach deliktami dyscyplinarnymi i stwierdziła, że sprowadzają się one nie tylko do naruszenia nakazów lub zakazów ustawowych ale też do naruszenia kodeksów etycznych ustanawianych przez samorzady zawodowe, norm moralnych, regulaminowych i innych wewnętrznych, ustanowionej dla danej organizacji. Ustaliła definicje deliktu dyscyplinarnego jako czynu bezprawnego, zawinionego, noszącego ładunek społecznej szkodliwości i dotyczącego wykonywania służby funkcjonariuszy mundurowych, urzędników, wykonywania obowiązków lub godności pełnionego urzędu, reprezentowanej instytucji.

Habilitantka przedstawiła rodzaje sankcji właściwych odpowiedzialności dyscyplinarnej. Zwróciła uwagę, że działająca w prawie karnym zasada *ne bis in idem* nie oznacza zakazu pociągania do odpowiedzialności dyscyplinarnej za ten sam czyn, za który sprawca poniósł odpowiedzialność karną, a fakt ukarania prawomocnym wyrokiem nie stanowi przeszkody we wszczęciu postępowania dyscyplinarnego. O możliwym zbiegu odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej nie może wiążąco wypowiadać się organ stosujący przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej. Wyrok skazujący sądu karnego jest dla tego organu potwierdzeniem popełnienia czynu przestępnego uzasadniającego także odpowiedzialność dyscyplinarną.

W II rozdziale Habilitantka przeanalizowała konstrukcję i zasady prowadzenia postępowania dyscyplinarnego, które zdefiniowała najpierw jako ogół czynności procesowych podejmowanych przez podmioty biorące udział (organy dyscyplinarne, oskarżyciela-rzecznika dyscyplinarnego, obwinionego, pokrzywdzonego, świadków, innych uczestników) w postępowaniu dyscyplinarnym w określonych przepisami prawa formach, zmierzających do realizacji przepisów prawa materialnego. Po zbadaniu regulacji przewidujących odpowiedzialność dyscyplinarną Habilitantka dostrzegła, że każda z ustaw dotyczących tej odpowiedzialności zawiera także przepisy o przebiegu postępowania dyscyplinarnego. Mimo tej wielości regulacji, Habilitantka uznała, że istnieje jedno postępowanie dyscyplinarne, chociaż uregulowane w różnych aktach normatywnych. Te regulacje powielają pewne schematy i są do siebie pod wieloma względami podobne, zwłaszcza gdy chodzi o sposób

podejścia do celów i funkcji postępowania dyscyplinarnego, ale i co do tego, że organami prowadzącymi postępowania dyscyplinarne nie są sądy, poza jedynie odpowiedzialnością dyscyplinarną sędziów. Liczne odmienności w regulacji postępowań dyscyplinarnych dotyczą samego przebiegu postępowania, zakresu odesłań do innych procedur, zróżnicowanego charakteru modeli ochrony sądowej, co tłumaczone jest swoistymi cechami poszczególnych grup zawodowych oraz potrzebą ochrony ich autonomii i samorządności. Habilitantka ustaliła jednak zasady, które uznała za obowiązujące w każdym postępowaniu dyscyplinarnym.

W konkluzjach rozważań o postępowaniu dyscyplinarnym Habilitantka zawarła ustalenie o niejednorodnym uregulowaniu postępowań dyscyplinarnych, nawet dotyczących tej samej grupy zawodów, przy czym najbardziej widoczny jest różny stopień kompleksowości tej regulacji. Habilitantka nie doszukała się jakichś prawidłowości i racjonalności ustawodawcy, gdy chodzi o jego podejście do szczegółowych rozwiązań procesowych mających obowiązywać w postępowaniu dyscyplinarnym.

Postępowanie dyscyplinarne prowadzi do wymierzania kar dyscyplinarnych, które następnie podlegają wykonaniu. Stosowne sankcje mają charakter osobisty, ponieważ zasadniczo odnoszą się do korzystania przez daną osobę z konstytucyjnie zagwarantowanych wolności lub praw. W rozdziale III Habilitantka wskazała na te prawa i wolności jednostki, do których naruszenia może dojść w związku z realizowaniem odpowiedzialności w sprawach dyscyplinarnych. Dostrzegła też obowiązki ciążące na jednostkach, w ograniczonym stopniu uregulowane w ustawie zasadniczej, a szerzej w ustawach zwykłych, i stwierdziła, że ze względu na owe obowiązki dochodzi do objęcia pewnych podmiotów odpowiedzialnością dyscyplinarną. Przyznanie różnym grupom zawodowym przywilejów lub pełnienie przez członków tych grup szczególnej roli społecznej, wiąże się z poddaniem ich także tej szczególnej odpowiedzialności.

Habilitantka uznała prawo do ochrony prawnej za konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki, a za przedmiot tej ochrony jej prawa i wolności. Podmiotami, którym przysługuje ochrona w sprawach dyscyplinarnych są wyłącznie osoby fizyczne, przede wszystkim obwiniony, a w postulatach Habilitantka zmierza do stworzenia w postępowaniu dyscyplinarnym instrumentów pozwalających na zabezpieczenie także interesów pokrzywdzonego. Habilitantka uznała postępowanie sądownoadministracyjne za istotną gwarancję przestrzegania praw obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym oraz gwarancję, że środki użyte w tym postępowaniu, jak i stosowane wobec obwinionego sankcje, nie będą bezprawnie godzić w jego prawa i wolności. Takie naruszenia prowadziłyby do odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną obwinionemu przez organy dyscyplinarne wskutek

naruszenia przepisów o postępowaniu dyscyplinarnym, którą poniesie Skarb Państwa lub inne osoby prawne, przy których działają organy wykonujące w stosunku do obwinionego władcze kompetencje w postępowaniu dyscyplinarnym (np. uczelnia).

Rozdział IV monografii poświęcony został prawu do sądu, w tym przyczynom, z uwagi na które to prawo ma być zabezpieczone także w sprawach dyscyplinarnych oraz standardom, które w tym zakresie powinien zachować ustawodawca. Habilitantka zrekonstruowała je na podstawie źródeł konwencyjnych i unijnych oraz orzecznictwa ETPCz. Stwierdziła, że z uwagi na represyjność postępowania dyscyplinarnego oraz ingerencję sankcji w nim stosowanych w sferę praw człowieka, ze względu na autonomiczne rozumienie w art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności pojęć „sądu” oraz „sprawy”, standardy prawa do sądu wypracowane przez ETPCz i TSUE znajdują zastosowanie także w sprawach dyscyplinarnych. Po przeanalizowaniu orzecznictwa ETPCz, Habilitantka doszła do wniosku, że brak jednoznacznej definicji odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz sprawy dyscyplinarnej prowadzi do tego, iż nie wszystkie sprawy dyscyplinarne objęte są standardami ochrony konwencyjnej, a orzecznictwo ETPCz o dostępie do sądu w sprawach dyscyplinarnych nie jest jednolite.

Autonomiczne rozumienie pojęcia sprawy na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP uzasadnia, zdaniem Habilitantki, objęcie nim również spraw dyscyplinarnych. Kontrolę orzecznictwa dyscyplinarnego przez sądy państwowe, za Trybunałem Konstytucyjnym, Habilitantka zaliczyła do czynności z zakresu ochrony prawnej udzielanej przez sądy. Habilitantka przeanalizowała podział zadań pomiędzy sądami, którego dokonał ustawodawca, gdy chodzi o orzecznictwo w sprawach dyscyplinarnych i jego kontrolę.

W części drugiej monografii (rozdziały V-VII) Habilitantka zrekonstruowała standard ochrony praw jednostki w sprawach dyscyplinarnych obowiązujący w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Rozważania przeprowadziła na trzech płaszczyznach wyodrębnianych w nauce i orzecznictwie jako składające się na prawo do sądu, a mianowicie w odniesieniu do dostępu do sądu, prawa do właściwie ukształtowanej procedury oraz prawa do wyroku. Sformułowana przez nią i weryfikowana teza zakładała, że osoba poszukująca ochrony w postępowaniu sądownoadministracyjnym w związku z prowadzonym w stosunku do niej postępowaniem dyscyplinarnym ma zapewnioną możliwość korzystania z wielu praw procesowych, lecz w pewnych płaszczyznach model postępowania sądownoadministracyjnego nie zabezpiecza należytej ochrony prawom i wolnościom obwinionego zagrożonym lub naruszonym przez orzecznictwo dyscyplinarne. Habilitantka stwierdziła, że przepisy o postępowaniu dyscyplinarnym gwarantują w interesie publicznym ochronę konstytucyjnych

praw i wolności obwinionego, ale także ochronę obiektywnego porządku prawnego i pewności obrotu prawnego. Przez ochronę obiektywnego porządku prawnego i pewności obrotu prawnego, postępowanie dyscyplinarne pośrednio służy także ochronie praw pokrzywdzonego, który swoich praw w przypadku poniesienia szkody działaniem obwinionego może dochodzić na drodze cywilnoprawnej. Postępowanie to, tak samo jak inne postępowania, spełnia funkcję służebną wobec przepisów materialnych, zmierza bowiem do osiągnięcia sprawiedliwości materialnoprawnej, tj. ustalenia sprawcy deliktu dyscyplinarnego oraz wymierzenia sankcji dyscyplinarnej i jej wykonania.

W rozdziale V, dotyczącym dostępu do sądu w sprawach dyscyplinarnych, Habilitantka ustaliła rozumienie pojęcia orzeczeń dyscyplinarnych podlegających kontroli sądu administracyjnego. Stwierdziła, że należy przez nie rozumieć merytoryczne rozstrzygnięcia w sprawach dyscyplinarnych, odpowiadające wyrokom wydawanym w postępowaniu karnym. Do tej kategorii rozstrzygnięć zaliczyła orzeczenia uznające obwinionego winnym popełnienia zarzucanego mu czynu dyscyplinarnego i wymierzające karę dyscyplinarną oraz orzeczenia uniewinniające. Pojęcie to nie obejmuje postanowień, w tym postanowień kończących postępowanie dyscyplinarne. Habilitantka przedstawiła wątpliwości, czy zakresem sądowej kontroli mają być objęte tylko orzeczenia dyscyplinarne, czy także postanowienia kończące postępowanie dyscyplinarne, zamykające drogę do wydania orzeczenia dyscyplinarnego. Kontrolą tą nie są bez wątpliwości objęte postanowienia w kwestiach wпадkowych. Kontrola sądu administracyjnego w sprawach dyscyplinarnych nie obejmuje także beczynności lub przewlekłości postępowania dyscyplinarnego. Sądy administracyjne w sprawach dyscyplinarnych realizują kompetencję następczą, polegającą na kontroli rozstrzygnięć organów niesądowych.

W rozdziale VI Habilitantka przeanalizowała instytucje i model postępowania sądownoadministracyjnego, w tym zasady tego postępowania i wybrane instytucje, w celu udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim stopniu realizowane są w nim idee rzetelnego procesu w sprawach dyscyplinarnych. Wnioski płynące z tych badań wskazują na to, że co do zasady model postępowania sądownoadministracyjnego pozwala spełnić warunki rzetelnego procesu także w sprawach dyscyplinarnych. Niektóre z gwarancji rzetelnego procesu w tych sprawach nie są jednak w praktyce realizowane, a inne są ograniczane, co jest następstwem niewpisywania się spraw dyscyplinarnych w charakterystykę typowych spraw z zakresu kontroli administracji, do których rozpoznawania stworzone zostało postępowanie sądownoadministracyjne. Ograniczenie gwarancji procesowych w sprawach dyscyplinarnych rozpoznawanych w postępowaniu sądownoadministracyjnym wynika też z charakteru tego

postępowania, przyjętego modelu kasacyjnego rozstrzygania spraw, ograniczonej kompetencji sądów do ustalania stanu faktycznego oraz niejasnego zakresu recypowania do postępowania dyscyplinarnego instytucji charakterystycznych dla procedury karnej, które z uwagi na charakter spraw dyscyplinarnych powinny mieć w nich zastosowanie także przed sądami administracyjnymi.

W rozdziale VII Habilitantka przedstawiła zagadnienia związane z realizacją przed sądami administracyjnymi w sprawach dyscyplinarnych prawa do wyroku i jego wykonania. Habilitantka pozytywnie, z punktu widzenia gwarancji dla praw obwinionego, oceniła obowiązywanie w postępowaniu sądowoadministracyjnym zasady niezwiązania w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym granicami skargi w powiązaniu z zasadą orzekania w granicach informacji o faktach i prawie znajdujących odbicie w aktach badanej sprawy. Wskazała na wątpliwości, jakie wywołuje stosowanie zasady zakazu *reformationis in peius* w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Krytycznie z punktu widzenia ochrony praw jednostki Habilitantka oceniła nieobowiązywanie w postępowaniu sądowoadministracyjnym zasady aktualności orzekania, z czym wiąże się przyjęcie za punkt odniesienia kontroli rozstrzygnięć dyscyplinarnych z zachowaniem zasady orzekania według stanu obowiązującego w dacie podjęcia zaskarżonego aktu przez organ orzekający w sprawach dyscyplinarnych.

Wyniki badań Habilitantki potwierdzają pogląd, że postępowanie dyscyplinarne jest postępowaniem odrębnym, samodzielny i niezależny od postępowania karnego, wykazującym jednak cechy postępowania typu karnego. W płaszczyźnie materialnoprawnej, odmiennie aniżeli w sprawach karnych, dla konstrukcji deliktu dyscyplinarnego charakterystyczne jest sięganie także do etycznych aspektów działalności. Habilitantka doszła do wniosku, że poddanie orzecznictwa dyscyplinarnego kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne ma wady i zalety. Model kasacyjny orzekania gwarantuje jednostce w sprawach dyscyplinarnych jedynie uprawnienie do poddania kontroli przez sąd administracyjny prawidłowości rozstrzygnięć dyscyplinarnych z punktu widzenia legalności. Sąd nie ma kompetencji do zmiany orzeczenia dyscyplinarnego, nie prowadzi postępowania dowodowego w celu zweryfikowania faktów świadczących o popełnieniu deliktu dyscyplinarnego oraz w celu ustalenia, czy orzeczona kara spełni te cele, które powinna realizować.

Za korzystniejszy dla obwinionego Habilitantka uznała model reformatoryjnego orzekania przez sąd w sprawach dyscyplinarnych, jednak jego wprowadzenie musiałoby iść w parze ze zmianą szeregu innych instytucji postępowania sądowego w sprawach dyscyplinarnych. Trafnie dostrzegła, że przedłużanie się postępowania sądowego mogłoby

jednak doprowadzić do przedawnienia karalności, którą to okoliczność organy obowiązane są uwzględniać z urzędu na każdym etapie postępowania. Ustalenie modelu sądowej kontroli orzecznictwa dyscyplinarnego, w którym dochodziłoby do takich sytuacji nie może zyskać społecznej akceptacji.

W podsumowaniu rozważań Habilitantka przedstawiła wnioski, jakie płyną z rozważania poszczególnych wątków składających się na tytułowe zagadnienie. Zaprezentowała własne, umotywowane stanowisko, które nawet jeśli w jakimś zakresie może być dyskusyjne, to z pewnością nie zostało przez Habilitantkę oznajmione bez wyjaśnienia przyczyn, które spowodowały, że opowiedziała się za tym czy innym rozwiązaniem.

3. Inne kwestie merytoryczne

Z większością tez i poglądami Habilitantki wypowiedzianymi w związku z ich weryfikacją, trzeba się zgodzić. Są one dobrze umotywowane i przekonująco przedstawione.

Merytoryczne wątpliwości budzą stwierdzenia Habilitantki (s. 203 i s. 210), jakoby w świetle art. 175 ust. 1 Konstytucji RP zaliczeniu do kategorii sądów szczególnych podlegały sądy administracyjne obok sądów wojskowych. W art. 175 ust. 1 Konstytucji ustrojodawca wymienił organy wymiaru sprawiedliwości i stwierdził, że jest on sprawowany przez Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Żaden z tych sądów w powołanym przepisie konstytucyjnym nie został nazwany sądem szczególnym. Zadania sądów administracyjnych w zakresie wymiaru sprawiedliwości ustrojodawca określił w art. 184 Konstytucji. Ich zakres, stałość i powszechność wykonywania, sprawiają, że trudno te sądy uznać za szczególne, bez znajomości kryterium, które o takiej kwalifikacji miałyby zdecydować. Habilitantka nie rozwinęła przytoczonych stwierdzeń, nie wyjaśniła, jak rozumie pojęcie sądu szczególnego w kontekście, w jakim go używa.

Pewne zastrzeżenia można zgłosić także do sposobu ujęcia w tytułach rozdziałów omawianej w nich problematyki. I tak, Rozdział II monografii został zatytułowany przez Habilitantkę: „Założenia konstrukcyjne istoty postępowania dyscyplinarnego”, podczas gdy chodzi w nim raczej nie o istotę postępowania dyscyplinarnego ale o jego model. Habilitantka poszukiwała w tym rozdziale odpowiedzi na pytanie o obowiązujący model postępowania dyscyplinarnego, nie o jego istotę, a we wnioskach stwierdziła, że takiego konsekwentnie realizowanego modelu trudno doszukać się w obowiązujących rozwiązaniach. Idea ujednolicenia postępowań dyscyplinarnych jest podawana w wątpliwość z uwagi na daleko idące różnicowanie pomiędzy statusem osób podlegających tej odpowiedzialności i przyczyny poddania tych osób odpowiedzialności dyscyplinarnej. Habilitantka zaakceptowała pomysł

stworzenia wspólnych zasad dla wszystkich takich postępowań, z uwzględnieniem w szczególności zasady prawa do sądu.

Rozdział III zatytułowany został przez Habilitantkę: „Prawa i wolności jednostki w sprawach dyscyplinarnych oraz ich gwarancje i środki ochrony”, podczas gdy w tym rozdziale chodzi o prawa i wolności jednostki zagrożone naruszeniem w postępowaniu w sprawach dyscyplinarnych. W tym przypadku o braku precyzji tytułu zadecydowało zapewne dążenie do skrótowego ujęcia zagadnień, które zostaną omówione w tej części monografii.

Habilitantka dostrzegła jako pewną prawidłowość to, że w orzecznictwie sądów administracyjnych pokrzywdzonemu odmawia się przyznania uprawnienia strony w postępowaniu dyscyplinarnym. Opowiedziała się za wzmocnieniem praw pokrzywdzonych deliktem dyscyplinarnym w tych postępowaniach, ale forma, w jakiej miałyby to nastąpić nie została przez Habilitantkę jasno przedstawiona. Na s. 163 Habilitantka stwierdziła np. „Zasadniczo prawo do ochrony sądowej nie zostało zagwarantowane pokrzywdzonemu. W mojej ocenie zasadne wydaje się przyznanie pokrzywdzonemu roszczeń o to, aby osoby trzecie zaniechały ingerencji w ich prawa, ale także prawa innych osób w przyszłości. Mając na uwadze ograniczenia w zakresie możliwości zaskarżania orzeczeń dyscyplinarnych do sądu przez pokrzywdzonego, można mówić jedynie o pośrednim charakterze ochrony jego interesów. Prawo zaskarżenia orzeczeń wydanych w postępowaniu dyscyplinarnym przed organami pozasądowymi powinno przysługiwać także innym osobom posiadającym interes prawny w kwestionowaniu orzeczeń organów dyscyplinarnych, np. pokrzywdzonemu.” O ile wynika z tej wypowiedzi, że Habilitantka opowiada się za przyznaniem pokrzywdzonemu prawa do zaskarżenia orzeczenia wydanego w sprawie dyscyplinarnej, to trudno zrozumieć na czym ma polegać „przyznanie pokrzywdzonemu roszczeń o to, aby osoby trzecie zaniechały ingerencji w ich prawa, ale także prawa innych osób w przyszłości”. Trudno przy tym przyznać pokrzywdzonemu samo uprawnienie do zaskarżenia orzeczenia wydanego w postępowaniu dyscyplinarnym jako jedyne, z którego miałby skorzystać w związku z tym postępowaniem. Takie uprawnienie musiałoby pozostawać w związku z jego wcześniejszą aktywnością w postępowaniu dyscyplinarnym, którą uzasadniać by mogło jedynie korzystanie ze statusu jednej ze stron takiego postępowania. Powstaje kwestia czy przyznanie pokrzywdzonemu takiego statusu pozostawałoby w związku z celami i funkcjami postępowania dyscyplinarnego. Ten aspekt zagadnienia nie został szerzej zbadany przez Habilitantkę.

Dyskusyjne jest stanowisko Habilitantki (s. 281), że sądową kontrolą należałoby objąć także postanowienia wydawane w toku postępowania dyscyplinarnego. Takie postanowienia wydawane w postępowaniu jurysdykcyjnym i egzekucyjnym rzeczywiście podlegają

samodzielnie sądowej kontroli (art. 3 § 2 pkt 2 i 3 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), lecz aktualnie toczy się dyskusja nad racjonalnością obejmowania takich postanowień bezpośrednio sądową kontrolą. Ustalenie, że jest ona dopuszczalna sprawia, że zaskarżanie postanowień w kwestiach wypadkowych i incydentalnych burzy tok postępowania, jest usprawiedliwieniem dla jego przedłużania się, a czasem instrumentem wykorzystywanym w tym właśnie celu. Zakwestionowanie postanowienia wydanego w kwestii wypadkowej lub incydentalnej może nastąpić przy okazji zaskarżenia orzeczenia w sprawie dyscyplinarnej, a jego skuteczność będzie zależała od wykazania możliwego wpływu rozstrzygnięcia co do kwestii wypadkowej lub incydentalnej na wynik postępowania w sprawie.

Dla porządku należy zwrócić uwagę, że straciły aktualność poczynione przez Habilitantkę na s. 208-209 uwagi o Izbie Dyscyplinarnej SN, jej organizacji i zadaniach.

4. Forma opracowania

Opracowanie jest staranne pod względem językowym i redakcyjnym. W świetle jego objętości, jako nieliczne należy uznać wypowiedzi, które Habilitantka zredagowała niezręcznie lub błędnie:

- s. 31/32 - „Krajowa Administracja Skarbowa jako wyspecjalizowana administracja rządowa została utworzona do wykonywania zadań z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego UE, a także zapewnia obsługę i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz obsługę i wsparcie przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych, w ramach której wyodrębniono Służbę Celno-Skarbową, będącą jednolitą i umundurowaną formacją (art. 1 ust. 2 i 3 KASU).” - tu w jednym zdaniu połączone zostały myśli, które należało rozdzielić (Krajowa Administracja Skarbowa jako wyspecjalizowana administracja rządowa została utworzona do wykonywania zadań z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego UE. Zapewnia ona także obsługę i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz obsługę i wsparcie przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych. W jej strukturach wyodrębniono Służbę Celno-Skarbową, będącą jednolitą i umundurowaną formacją (art. 1 ust. 2 i 3 KASU.);

- s. 88 - „W sprawach studentów (doktorantów) przewidziano wprost w rozporządzeniu wykonawczym, że jeżeli stwierdzenie konieczności okoliczności mających istotne znaczenie

dla rozstrzygnięcia sprawy wymaga wiadomości specjalnych, rzecznik dyscyplinarny może zasięgnąć opinii biegłego” - zbędne słowo „konieczności”;

- s. 101 - „odsyła do odpowiedniego przepisu art. 135n ust. 4–6 PolicjaU” - brakuje słowa „stosowania”;

- s. 106 - „Pojęcie to może być przykładowo ujmowane dla określenia „pewnego typu ukształtowania jakiejś instytucji prawnej (zasada prawa w znaczeniu opisowym)” - nie „ujmowane” a „używane”;

- s. 119 - „Do naruszeń praw jednostki może dojść w różny sposób, całkowity lub częściowy. Naruszenie praw jednostki w istocie będzie prowadzić do ograniczenia możliwości korzystania z przyznanych jednostce praw i wolności.” - niezręczne – „naruszenia w sposób całkowity lub częściowy”;

- s. 131 - „w kontekście zapewnienie jednostce w sprawach dyscyplinarnych” - raczej - „zapewnienia”;

- s. 183 - „Kontrola sądowej ochrony prawnej organów pozasądowych ukształtowana jest według zróżnicowanych modeli obejmujących” - chodzi chyba o sądową ochronę prawną organów pozasądowych;

- s. 197 - „wyodrębnienia w ramach sądów apelacyjnych sądów sądownictwa dyscyplinarnego” - zbędne „sądów”;

- s. 257 - „oceny ustaw” - raczej - „oceny zgodności ustaw”;

s. 243 - „brak związania sądu administracyjnego orzeczeniem organu dyscyplinarnego, jak i wyroków innych sądów” - raczej - „wyrokami”;

s. 250 - „Powyższe stanowisko uzasadnia dotychczasowe stanowisko judykatury” - raczej - „Powyższe stanowisko uzasadnia dotychczasowa linia orzecznicza”;

- s. 415 - „zasadne jest poddanie spraw dyscyplinarnych sądowi administracyjnemu” - raczej - „zasadne jest poddanie spraw dyscyplinarnych jurysdykcji sądów administracyjnych” albo „kontroli przez sądy administracyjne”.

W wielu miejscach (np. s. 33, s. 40, s. 120) Habilitantka używa sformułowania „poddanych kontroli sądowi administracyjnemu” - podczas gdy powinno być raczej - „poddanych kontroli sądu administracyjnego” albo „poddanych kontroli przez sąd administracyjny”.

Opracowanie jest rozbudowane, co tłumaczy stopień skomplikowania rozważanych problemów oraz wnikliwość, z jaką zostały omówione. Nie ma w nim jednak możliwych do wytknięcia powtórzeń, gdyż nawet jeśli Habilitantka wraca do pewnych myśli i wątków, to nie na zasadzie prostego powtórzenia sformułowanych już twierdzeń, lecz w związku z

analizowaniem innych aspektów tytułowego zagadnienia (wyjątek dotyczy pierwszego akapitu na s. 117, w którym dwa razy w sąsiadujących zdaniach powtarzana jest ta sama myśl).

Zwraca uwagę dyscyplina Habilitantki, gdy chodzi o trzymanie się tematu rozważań. Habilitantka podporządkowała swój wywód problemom, których dotyczy praca, także prowadząc rozważania zagadnień ogólnych, skłaniających do podejmowania wątków innych niż tytułowy (np. prawo do sądu jako takie). Trudno w pracy znaleźć rozważania, które by można uznać za przypadkowe, nie na temat lub tylko za luźno z nim związane.

Wnioski

Habilitantka wykazuje się istotną aktywnością naukową realizowaną w więcej niż jednej uczelni i instytucji naukowej. Korzysta z możliwości zdobywania wiedzy i doświadczenia zagranicą, ale także prezentowania tam swojego dorobku.

Habilitantka bierze udział w dyskursie naukowym, są jej znane bieżące problemy, którymi zajmują się środowiska akademickie, samorządy zawodowe i gospodarcze, a do wielu z nich odnosi się w wygłaszanych referatach czy zabierając głos w dyskusji. Spektrum zagadnień objętych zainteresowaniami naukowymi Habilitantki jest rozległe, ale związki między nimi wskazują na to, że nie są to zagadnienia dobrane przypadkowo.

W monografii przedstawionej przez Habilitantkę jako jej osiągnięcie naukowe zweryfikowane zostały wszystkie wstępnie przez nią postawione tezy badawcze. Habilitantka zaprezentowała w tej pracy wiele problemów badawczych i zaproponowała ich rozwiązania. Monografia inspiruje do dyskusji, ale przede wszystkim prezentuje różnice między rozwiązaniami przyjętymi w postępowaniach dyscyplinarnych stworzonych dla różnych grup zawodowych i społecznych, poddanych odpowiedzialności tego rodzaju. Habilitantka wskazała na te instytucje i konstrukcje normatywne, w zakresie których różnice można usprawiedliwić i na te, które są trudne do uzasadnienia, a ich występowanie może być postrzegane jako zniesienie gwarancji właściwej sądowej ochrony dla osób poddanych odpowiedzialności dyscyplinarnej. Analiza i wnioski Habilitantki mogą być wykorzystane w pracach nad stworzeniem takiego modelu postępowania w sprawach dyscyplinarnych, w którym sprawne i efektywne zrealizowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej będzie następować przy należyтым zabezpieczeniu praw obwinionego. Standardy, które w tym zakresie powinny obowiązywać zostały przez Habilitantkę zrekonstruowane na podstawie piśmiennictwa i orzecznictwa międzynarodowych organów ochrony prawnej, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Po zapoznaniu się z monografią przedstawioną przez Habilitantkę jako jej osiągnięcie naukowe oraz także z jej pozostałym dorobkiem, z przekonaniem stwierdzam, że stanowią one znaczny wkład w rozumieniu art. 219 p.s.w.n. w rozwój dyscypliny nauki prawne w zakresie doktryny prawa administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego.

Michał Berman