

Wrocław, dnia 16 sierpnia 2022 r.

Dr hab. Krzysztof Sobieralski, prof. UW.

Uniwersytet Wrocławski

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

- sekretarz Kom. hab.

- c/w

Przewodniczący
Rady Dyscypliny Nauki Prawne

dr hab. Wojciech Morawski prof. UMK

Recenzja dorobku naukowego Pani doktor Doroty Sylwestrzak w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego

Przedmiotem oceny jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy dorobek naukowy Pani doktor Doroty Sylwestrzak spełnia wymagania przewidziane ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2022 r. poz. 574 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”. Stosownie do treści art. 219 tej ustawy, warunkiem nadania stopnia doktora habilitowanego jest (poza posiadaniem stopnia doktora) posiadanie w swym dorobku osiągnięć naukowych lub artystycznych stanowiących znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny, w tym co najmniej jednej monografii naukowej wydanej przez wydawnictwo, które w roku opublikowania monografii w ostatecznej formie było ujęte w wykazie sporządzonym przez Ministra Edukacji i Nauki, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 267 ust. 2 pkt 2 lit. a powołanej wyżej ustawy oraz wykazuje się istotną aktywnością naukową albo artystyczną realizowaną w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej lub instytucji kultury, w szczególności zagranicznej. Ocena tego dorobku naukowego Habilitantki została dokonana na podstawie dokumentów załączonych do wniosku o wszczęcie postępowania habilitacyjnego, a w szczególności sporządzonego przez Habilitantkę autoreferatu przedstawiającego dorobek naukowy, wykazu opublikowanych prac naukowych wraz z informacją o osiągnięciach dydaktycznych i współpracy naukowej, a także na podstawie samej rozprawy habilitacyjnej. Dokumenty te zostały sporządzone rzetelnie, nie budzą zatem jakichkolwiek zastrzeżeń. Natomiast formalną podstawę do sporządzenia tej oceny stanowi uchwała Nr 66/RDNP/2022 Rady Dyscypliny Nauki Prawne Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu z dnia 28 czerwca 2022 r. powołująca mnie w skład komisji habilitacyjnej w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego doktor Dorocie Sylwestrzak w charakterze recenzenta.

1. Posiadanie stopnia naukowego doktora

Jak wynika z oświadczenia Habilitantki złożonego w autoreferacie, stanowiącym załącznik do wniosku o przeprowadzenie postępowania w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego, stopień doktora nauk prawnych został Jej nadany uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu z dnia 19 kwietnia 2011 r. na podstawie rozprawy doktorskiej pod tytułem „Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i jego charakter prawny”, której promotorem był prof. dr hab. Eugeniusz Ochendowski, a recenzentami byli: prof. dr hab. Janusz Borkowski oraz dr hab. Małgorzata Jaśkowska, prof. UKSW. Rozprawa doktorska po dokonaniu aktualizacji została opublikowana w roku 2012 w wydawnictwie LexisNexis, ss. 1- 314, ISBN 978-83-7806-474-9.

2. Ocena osiągnięć naukowych albo artystycznych, stanowiących znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny, o których mowa w art. 219 ust. 1 pkt 2 ustawy

Habilitantka jako osiągnięcie naukowe stanowiące znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny wskazała monografię pod tytułem „Ochrona praw jednostki przed sądem administracyjnym w sprawach dyscyplinarnych”, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2022, ISBN 978-83-8291-122-0, ss. 441.

Publikacja została wydana w wydawnictwie ujętym w wykazie sporządzonym zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 267 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy. Wymóg oznaczony w art. 219 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy został zatem w tym zakresie spełniony.

Zagadnienie naukowe podjęte w recenzowanej monografii posiada istotne znaczenie z punktu widzenia gwarancji realizacji publicznych praw podmiotowych rozumianych jako ochrona jednostki przed władczą ingerencją organów administracji na drodze sądowej a także z punktu widzenia sądowej ochrony obiektywnie obowiązującego porządku prawnego. Należy także wskazać, że o ile w nauce podejmowano problem odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz poszczególnych elementów drogi postępowania przed sądem powszechnym w sprawach tej kategorii, to do tej pory brakowało opracowania, które dotyczyłoby problematyki prawa jednostki do sądu administracyjnego w sprawach dyscyplinarnych. Zagadnienie kontroli rozstrzygnięć w sprawach dyscyplinarnych przez sądy administracyjne budzi obecnie szereg wątpliwości interpretacyjnych zarówno w doktrynie, jaki w praktyce stosowania prawa. Recenzowana monografia w sposób istotny wypełnia tę lukę. Problematyka podjęta w pracy jest niezwykle aktualna.

Koncepcja pracy posiada oryginalny charakter. Układ pracy jest przejrzysty, przemyślany i logiczny. Zawiera wstęp, siedem rozdziałów podzielonych na podrozdziały i

mniejsze jednostki redakcyjne oraz zakończenie. Autorka posługuje się językiem komunikatywnym, w pełni zrozumiałym. Praca nie zawiera istotnych błędów językowych ani edytorskich. Należy podkreślić, że Habilitantka nie ogranicza się jedynie do przedstawienia obowiązujących regulacji prawnych i stanowisk prezentowanych w doktrynie, lecz dokonuje ich interpretacji, oceny, a w wielu miejscach także krytyki. Formułuje własne stanowiska i poglądy. Wskazuje na niekonsekwencje ustawodawcy, określając przy tym w jaki sposób rozwiązać powstające na tym tle problemy. Dlatego recenzowana monografia nie jest jedynie opracowaniem pogładowym, ale stanowi wartościową analizę naukową, choć formułowane poglądy – co oczywiste - miejscami skłaniają do dyskusji naukowej. Sposób prowadzenia rozważań potwierdza dobry warsztat pisarski i świadczy o dojrzałości naukowej Autorki. Podstawową metodą badawczą jest metoda teoretyczno-dogmatyczna w uzupełniającym i niezbędnym zakresie wykorzystano metodę prawnoporównawczą. Autorka nie wskazuje jednak wyraźnie jakie narzędzie badawcze wykorzystuje w toku analizy szczegółowej.

W monografii daje się wyróżnić dwie zasadnicze części. Pierwsza część słusznie obejmuje założenia konstrukcyjne istoty odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz postępowania dyscyplinarnego. Autorka słusznie rozróżnia odpowiedzialność od postępowania, przy czym formułuje i szeroko uzasadnia wniosek, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest odpowiedzialnością typu karnego (s. 62). Również w zakresie samego postępowania dyscyplinarnego Habilitantka konkluduje, że jest ono zbliżone do postępowania karnego (s. 118) jednak o charakterze odrębnym. Druga część monografii obejmuje zasadniczy problem badawczy - czyli analizę i ocenę realizacji w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach dyscyplinarnych poszczególnych elementów składających się na prawo jednostki do sądu, a więc: dostępu do sądu administracyjnego, odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów sądowych, prawa do rzetelnego procesu, prawa do wyroku sądowego i jego wykonania. Ten podział jest oczywisty z punktu widzenia tematyki opracowania, a części te w sposób logiczny łączą się ze sobą w rozdziale czwartym, w którym Autorka omawia zagadnienie prawa jednostki do sądu administracyjnego w sprawach dyscyplinarnych na szerokim tle założeń teoretycznych i normatywnych prawa do sądu w ogóle oraz realizacji prawa do sądu w postępowaniu przed sądami powszechnymi, sądami wojskowymi oraz Sądem Najwyższym.

W rozważaniach szczegółowych pierwszej części recenzowanej monografii Habilitantka wskazuje, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest odpowiedzialnością typu karnego, przy czym wykazuje ona także szereg cech swoistych. Te swoiste cechy nie powodują jednak, że staje się ona odpowiedzialnością administracyjną, czy cywilną.

Odpowiedzialność dyscyplinarna, podobnie, jak karna, jest odpowiedzialnością prawną opartą na zasadzie winy z tytułu naruszenia zarówno przepisów ustawy, jak i kodeksów etycznych oraz innych regulacji wewnętrznych, takich jak: statuty, regulaminy. Podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej stanowią czyny naruszające reguły związane z ochroną godności zawodu, urzędu, powagi stanowiska, jak i czyny stanowiące naruszenie norm określonych w zbiorach (kodeksach) etyki zawodowej. Odpowiedzialność dyscyplinarna jest uzależniona od wypełnienia przesłanki subiektywnej, jaką jest zawinienie. Uwzględniając instytucje materialnoprawne odpowiedzialności dyscyplinarnej, jak również funkcje, cele, zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej, przyjęto, że więcej argumentów przemawia na rzecz tezy, iż odpowiedzialność dyscyplinarna jest odpowiedzialnością typu karnego i ma swoisty charakter. Powyższą tezę uzasadnia m.in. osobisty i indywidualny charakter odpowiedzialności oraz kar dyscyplinarnych, jak również cele i funkcje kar dyscyplinarnych, oparcie odpowiedzialności na zasadzie winy, sposób uregulowania postępowania dyscyplinarnego, jak i odesłania do stosowania kodeksu karnego. Ustawodawca w większości aktów uregulował kwestie winy, dyrektyw wymiaru kary, form współuczestnictwa. Odpowiedzialność dyscyplinarna ponoszona jest z tytułu popełnienia deliktu dyscyplinarnego. Autorka szeroko uzasadnia, że kary dyscyplinarne różnią się od sankcji karnych, czy administracyjnych, przy czym z punktu widzenia karania podmiotów należących do danej organizacji odpowiedzialność dyscyplinarna wykazuje charakter represyjny, bowiem mając na uwadze szerokie ujęcie represji kary te ingerują w podstawowe prawa i wolności konstytucyjne. Fakt popełnienia deliktu dyscyplinarnego może stanowić jednocześnie podstawę odpowiedzialności karnej, cywilnej, czy też administracyjnej oraz pracowniczej. Orzekane kary dyscyplinarne mają charakter indywidualny, odnoszą się przede wszystkim do statusu ukaranego. Jednym z celów kar jest wymierzenie dolegliwości obwinionemu w zakresie wolności, honoru lub majątku. Za argument przemawiający na rzecz tezy, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest odpowiedzialnością typu karnego Habilitantka uznała cel i funkcje odpowiedzialności dyscyplinarnej. Represja nie jest zasadniczym celem oraz funkcją odpowiedzialności dyscyplinarnej, niemniej w określonych sytuacjach taką dolegliwość może wywoływać i niejednokrotnie wywołuje.

W dalszej części pracy, na podstawie analizy zakresu podmiotowego, przedmiotowego, celu, funkcji, zasad ogólnych oraz odesłań do innych procedur, Autorka uznała, że trudno zakwalifikować jednoznacznie postępowanie dyscyplinarne jako postępowanie karne, cywilne czy administracyjne, bowiem zabieg sięgania do innych procedur nie powoduje automatyzmu w postaci nadania mu charakteru karnego, cywilnego, czy administracyjnego. Jednocześnie

uznała, że nie jest to postępowanie karne w rozumieniu art. 42 ust. 3 Konstytucji RP, czy też postępowanie administracyjne, bądź cywilne. Chociaż akcentuje, że jest to postępowanie typu karnego. Obecne regulacje pozwalają na stwierdzenie, że postępowanie dyscyplinarne jest postępowaniem odrębnym, samodzielnym i niezależnym od postępowania karnego, przy czym wykazuje ono jedynie cechy postępowania typu karnego. Autorka dostrzega także tendencje ustawodawcy do kompleksowego uregulowania postępowania dyscyplinarnego na wzór postępowania karnego, bądź stosowanie odesłań do stosowania całościowego lub częściowego odpowiednio przepisów kodeksu postępowania karnego, ale także części ogólnej kodeksu karnego. Autorka jednoznacznie kwestionuje status organów dyscyplinarnych jako organów wykonujących administrację publiczną, mam jednak wątpliwości czy jedynie z uwagi na charakter załatwianych w tym postępowaniu spraw można im odmówić statusu organów administracji publicznej.

W dalszej kolejności Autorka przeprowadziła szczegółową i wielowątkową analizę rozwiązań normatywnych w zakresie realizacji prawa jednostki do sądu administracyjnego w sprawach dyscyplinarnych. Jest to bardzo wartościowa część recenzowanej pracy, gdyż, w oparciu o przyjęte założenia teoretyczne dotyczące charakteru postępowania dyscyplinarnego oraz charakteru odpowiedzialności dyscyplinarnej a także modelowego ujęcia prawa jednostki do sądu, Habilitantka dokonała oceny poszczególnych zasad, instytucji oraz stadiów postępowania sądownoadministracyjnego z punktu widzenia realizacji standardu efektywnej ochrony sądowej.

Bardzo interesujące i inspirujące jest stanowisko Autorki w kwestii określenia przedmiotu postępowania sądownoadministracyjnego w sprawach dyscyplinarnych (s. 304 i n.). W mojej ocenie Autorka słusznie wywodzi, że nie jest to typowa sprawa administracyjna, która poprzedza postępowanie sądowe i „kształtuje sprawę sądownoadministracyjną” (s. 307), a organy dyscyplinarne nie działają tu jak klasyczne organy administracji publicznej. Dalej Habilitantka wywodzi, że sprawy dyscyplinarne poddano kontroli sądu administracyjnego z mocy przepisów szczególnych, dlatego sprawy dyscyplinarne „są sprawą sądownoadministracyjną w ujęciu formalnym stosownie do art. 1 p.p.s.a.”. Brakuje tu jednak szerszego uzasadnienia tego stanowiska. Jest to o tyle istotne, że w nauce kwestionuje się na gruncie postępowania sądownoadministracyjnego sensowność wyróżniania sprawy sądownoadministracyjnej w ujęciu formalnym (choć zdaje się to czynić ustawodawca w art. 1 *in fine* p.p.s.a. na wzór art. 1 k.p.c.), gdyż i tak konstytucyjnie określoną rolą sądownictwa administracyjnego jest kontrola działalności administracji publicznej – a więc sprawa sądownoadministracyjną w ujęciu materialnym. Prośba o uzasadnienie takiego stanowiska

stanowi pytanie, które zamierzam postawić Habilitantce w toku dalszych czynności postępowania habilitacyjnego. Godzi się tu tylko zwrócić uwagę, że pojęcie „sprawy sądownoadministracyjnej” jest synonimem postępowania sądownoadministracyjnego w sprawach z zakresu kontroli administracji publicznej (art. 1 p.p.s.a.). Pojęcie to zbudowano tylko w oparciu o elementy kinetyki procesu sądownoadministracyjnego. Zasadniczy przedmiot postępowania sądownoadministracyjnego (tzw. statyka procesu) to przedmiot rozpoznania w sprawie sądownoadministracyjnej (w procesie, w postępowaniu). Ten rzeczywisty przedmiot rozpoznania nie musi być – jak dowodzi Autorka – wyłącznie sprawą administracyjną. Dla jego wyznaczenia przydatnym narzędziem jest konstrukcja stosunku prawnego. Normy prawa materialnego, a niekiedy również normy prawa procesowego, wyznaczają precyzyjnie, chociaż abstrakcyjnie, elementy (przesłanki) przedmiotowe i podmiotowe przyszłej jurysdykcji dyscyplinarnej. Mamy w tym momencie już do czynienia ze stosunkiem prawnym w ujęciu abstrakcyjnym. Dopiero w tych warunkach zaistnienie konkretnych, określonych ustawowo elementów stanu faktycznego ze szczególnym uwzględnieniem inicjatywy procesowej kreuje konkretny stosunek prawny. To rzeczywistość konkretnego stanu faktycznego niejako „ożywia” abstrakcyjną jeszcze sprawę dyscyplinarną, czyniąc z niej sprawę konkretną, która może znaleźć swoją konkretyzację w formie orzeczenia dyscyplinarnego. To orzeczenie jest bezpośrednim przedmiotem skargi, jednak formy tej (prawnej formy działania) nie można kontrolować w oderwaniu od realiów stosunku prawnego, w którym powstała.

Oczywiście uwagi te mają charakter polemiczny i nie umniejszają wartości recenzowanej pracy.

Rozważania prowadzone w rozdziałach piątym, szóstym i siódmym prowadzą Autorkę do wniosku, że zagwarantowane prawo jednostki do sądu administracyjnego doznaje ograniczeń w aspekcie podmiotowym oraz przedmiotowym. W pełni należy się zgodzić, że stworzenie gwarancji procesowych jedynie dla obwinionego z pominięciem pokrzywdzonego (w szczególności wobec orzeczeń uniewinniających) stanowi istotne naruszenie standardów prawa do obrony na drodze sądowej. W obszarze przedmiotowym Habilitantka wskazuje, że zakres kontroli sądu administracyjnego nie obejmuje wszystkich rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu dyscyplinarnym, gdyż skarga przysługuje jednostce na orzeczenia dyscyplinarne (decyzje procesowe rozstrzygające sprawę dyscyplinarną merytorycznie) oraz postanowienia kończące postępowanie (przy czym ustawodawca nie wskazuje, które postanowienia są tymi kończącymi postępowanie) a także orzeczenia wydane w wyniku wznowienia postępowania. Zdaniem Autorki kontrola sądowa nie obejmuje postanowień

wpadkowych wydawanych w toku postępowania dyscyplinarnego. Nie do końca można się zgodzić z tym stanowiskiem, gdyż stosownie do treści art. 134 i art. 135 p.p.s.a. granice rozpoznania sprawy w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym wyznaczają ramy stosunku prawnego, który legł u podstaw sprawy dyscyplinarnej, a nie treść skargi. Kontrola sądowa ma charakter kompleksowy i sąd administracyjny w wyroku uwzględniającym skargę nakłada sankcję wzruszalności lub nieważności na wszelkie akty i czynności wydane lub podjęte w ramach konkretnego stosunku prawnego o charakterze materialnym bądź, oddalając skargę, odmawia nałożenia tej sankcji. Wszak sąd rozstrzyga w granicach tej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Poza tym sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa (a więc sankcję wzruszalności lub sankcję nieważności) w stosunku do aktów i czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne do końcowego jej załatwienia. Słusznie również zwrócono uwagę, że istotnym ograniczeniem natury przedmiotowej jest wyłączenie dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na bezczynność oraz przewlekłość postępowania dyscyplinarnego, akcentując między innymi, że z punktu widzenia pokrzywdzonego przewlekłość prowadzonego postępowania przez organy dyscyplinarne prowadzić może do przedawnienia karalności, co spowoduje uniknięcie odpowiedzialności przez obwinionego.

Autorka szczegółowo analizuje również czynności procesowe przebiegu postępowania sądownoadministracyjnego z uwzględnieniem specyfiki postępowania dyscyplinarnego. W jednym miejscu jest jednak niekonsekwentna. Omawiając kwestię ochrony tymczasowej (możliwości wstrzymania wykonania zaskarżonego orzeczenia), o której stanowi art. 61 p.p.s.a., najpierw wskazuje, że w analizowanych sprawach prawo jednostki do skorzystania z ochrony tymczasowej podlega ograniczeniu (s. 366) i opowiada się za dopuszczeniem możliwości jej zastosowania zwłaszcza w sytuacji, gdy toczą się jednocześnie postępowanie dyscyplinarne i karne, jak i w tych sprawach, gdzie organy zastosowały kary (s. 366-367). W zakończeniu (s. 433) już jednak stwierdza, że w postępowaniu sądownoadministracyjnym przewidziano możliwość udzielenia ochrony tymczasowej, jednakże analiza licznych orzeczeń sądów administracyjnych prowadzi do konkluzji, że sąd nie udziela takiej ochrony, bez względu na rodzaj orzeczonej kary. W mojej ocenie kwestia możliwości zastosowania instytucji ochrony tymczasowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym uruchomionym skargą na orzeczenia dyscyplinarne nie budzi wątpliwości. Natomiast sądy administracyjne w orzeczeniach cytowanych i analizowanych w pracy odmawiały zastosowania tej instytucji

jedynie z uwagi na brak spełnienia w sprawie przesłanek ustawowych do jej zastosowania, a nie ze względu na brak takiej prawnej możliwości.

Habilitantka krytycznie wypowiada się co do rozwiązań procesowych odnoszących się do zakresu postępowania rozpoznawczego przed sądem administracyjnym w sprawach dyscyplinarnych (brak możliwości przeprowadzenia pełnego postępowania dowodowego, brak orzeczenia co do winy, co do istoty sprawy, brak możliwości uwzględnienia zmiany stanu prawnego i faktycznego, która zaistniała już po wydaniu orzeczenia dyscyplinarnego). Niewątpliwie jest to model postępowania sądowego ukierunkowany na rozpoznawanie przez kontrolę klasycznych spraw administracyjnych. Z uwagi na konstytucyjną zasadę podziału władz wymiar sprawiedliwości sprawowany „nad administracją” nie może oznaczać współdziałania w procesie administrowania, będącego częścią sprawowania władzy wykonawczej.

W związku z uznaniem, że organy orzekające w postępowaniach dyscyplinarnych nie posiadają – zdaniem Autorki – charakteru organów wykonujących administrację publiczną, a sprawy dyscyplinarne nie są sprawami administracyjnymi można postawić Habilitantce kolejne pytanie, czy w Jej ocenie właściwe było powierzenie sądom administracyjnym kognicji w sprawach dyscyplinarnych?

3. Ocena pozostałego dorobku naukowego

Pozostały dorobek naukowy Habilitantki jest bogaty i różnorodny. Według analizy sporządzonej przez Dyrektora Biblioteki Uniwersyteckiej UMK w Toruniu, załączonej do wniosku o wszczęcie postępowania habilitacyjnego, łączna wartość punktacji wszystkich publikacji Habilitantki wynosi 841 punktów, cytowania na podstawie bazy Google Scholar 50 a Indeks H 3. Pani doktor Dorota Sylwestrzak w okresie po uzyskaniu stopnia naukowego doktora opublikowała 14 artykułów naukowych w recenzowanych krajowych i zagranicznych czasopismach naukowych. Jest autorką 2 monografii naukowych, redaktorem lub współredaktorem 3 monografii naukowych, autorką rozdziału lub rozdziałów w 25 monografiach naukowych. Ponadto jest autorką 8 innych publikacji o charakterze naukowym i popularyzatorskim.

W dorobku naukowym Habilitantki można wyróżnić trzy zasadnicze nurty badawcze. Pierwszy z nich obejmuje publiczne prawo konkurencji i ochrony konsumentów oraz stanowi kontynuację zainteresowań badawczych sprzed uzyskania stopnia naukowego doktora. Drugi dotyczy problematyki zadań samorządu terytorialnego i samorządu zawodowego oraz sposobów a także form ich realizacji. Trzeci nowy nurt badawczy dotyczy odpowiedzialności

dyscyplinarnej, chociaż można tu dostrzec ewolucję w kierunku zagadnień prawnoprocesowych. Nurty badawcze mają odzwierciedlenie zarówno w dorobku naukowym, jak i dydaktycznym i organizacyjnym.

Najbardziej reprezentatywna dla pierwszego nurtu badawczego jest monografia *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, LexisNexis, 2012, s. 1- 314. Praca ta nawiązuje tytułem oraz treścią do obronionej rozprawy doktorskiej, ale zawiera także ustalenia nowe, będące wynikiem późniejszych dociekań naukowych wynikłych z nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, kodeksu postępowania administracyjnego oraz kodeksu postępowania cywilnego. Praca ta spotkała się z bardzo przychylnym odzewem przedstawicieli nauki. Dowodem tego jest fakt, że opracowanie to jest często powoływane w piśmiennictwie, w szczególności w licznych komentarzach, systemach prawa, monografiach, opracowaniach artykułowych oraz literaturze podręcznikowej. Praca stanowiła również podstawę otrzymanego Indywidualnego Wyróżnienia Rektora UMK za działalność naukową. W tym nurcie badawczym pozostaje również problematyka stosowania przez jednostki samorządu terytorialnego praktyk ograniczających konkurencję na rynkach komunalnych usług użyteczności publicznej. Ponadto Habilitantka poświęciła uwagę wzajemnym relacjom prawa administracyjnego i cywilnego w sprawach z zakresu ochrony konkurencji. Zwróciła uwagę na równoległe funkcjonowanie prywatnego prawa ochrony konkurencji z publicznym prawem oraz brak jednoznacznych kryteriów rozgraniczenia oraz na to, że w prawie administracyjnym mamy coraz więcej przykładów, gdzie są stosowane instytucje charakterystyczne dla prawa cywilnego, np. w sprawach zamówień publicznych, sprawach ochrony danych osobowych, czy też sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów. Wskazała, że zjawisko prywatyzacji publicznego prawa konkurencji jest procesem powszechnym i nieuniknionym, a rezygnacja z przymusu administracyjnego nie powoduje, że stosunki administracyjnoprawne należą do sfery prawa cywilnego i odwrotnie. W tym nurcie badawczym rozważania poświęcone zostały również wzajemnym relacjom pomiędzy prawem karnym a prawem administracyjnym na przykładzie regulacji prawnych dotyczących spraw praktyk ograniczających konkurencję. Habilitantka poświęciła również uwagę zagadnieniu postępowania w przedmiocie odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenia oraz instytucji *settlement*.

Należy również zwrócić uwagę, że część dorobku w tym nurcie badawczym powstała w ramach realizacji Grantu NCN Sonata 2 nr 2011/03/D/HS5/03629 temat: *Rola państwa w procesach podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw - diagnoza*

istniejących uwarunkowań i barier prawnych, perspektywy rozwoju, w którym Habilitantka była wykonawcą. Rozważania poświęcone zostały określeniu, które z dostępnych państwu instrumentów wpływu na gospodarkę, klasyfikowanych jako instrumenty publicznego prawa gospodarczego, mają wpływ na konkurencyjność i innowacyjność przedsiębiorstw. W efekcie realizacji grantu badawczego powstały m.in. publikacja pod red. A. Brzezińskiej-Rawy, *Rola państwa w procesach podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw. Diagnoza istniejących uwarunkowań i barier prawnych, perspektywy rozwoju*, wyd. C.H. Beck Warszawa 2015, w której Pani doktor Dorota Sylwestrzak była współautorką bądź autorką rozdziałów.

W ramach drugiego nurtu badawczego Habilitantka szczególną uwagę poświęciła prawnym formom realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego. Rozważania dotyczyły m.in. realizacji w formie spółki prawa handlowego zadań w sferze użyteczności publicznej oraz działalności komercyjnej podejmowanej poza sferą użyteczności publicznej. W tym nurcie badawczym pozostaje również zagadnienie realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego w drodze stanowienia aktów prawa miejscowego ze szczególnym uwzględnieniem kwestii wpływu mieszkańców na stanowienie prawa miejscowego. Ponadto odrębną kwestią poddaną analizie były zadania z zakresu pomocy społecznej w szerokim ujęciu. W tym zakresie przedmiotem rozważań uczyniono zadania gminy podejmowane na rzecz aktywizacji osób starszych w zakresie wieloletniego programu „Senior+” na lata 2015-2020. Odrębnym problemem badawczym w ramach rozważanego nurtu było zagadnienie realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu planowania przestrzennego. Wyniki przeprowadzonych badań Habilitantka ujęła w opracowaniu dotyczącym prawnej możliwości zakazu usług Airbnb w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Problematyka zawodów prawniczych zaufania publicznego w kontekście autonomii samorządów zawodowych stanowi punkt wyjścia trzeciego nurtu badawczego podejmowanego przez Habilitantkę, obejmującego kwestie odpowiedzialności dyscyplinarnej.

W zakresie ostatniego nurtu badawczego daje się zaobserwować swego rodzaju ewolucja zainteresowań badawczych Habilitantki w kierunku zagadnień prawnoprocesowych. Warto odnotować, że jakkolwiek recenzowana rozprawa habilitacyjna jest niewątpliwie efektem tych poszukiwań badawczych, to już w dorobku poprzedzającym jej powstanie znajdują się artykuły, w których Habilitantka określa w sposób bardzo interesujący i obszerny sytuację prawną prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, organizacji społecznej oraz Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Na

uwagę zasługuje niestandardowe ujęcie tych podmiotów w perspektywie uczestników postępowania, a nie jego stron.

4. Pozostała aktywność naukowa, dydaktyczna i organizacyjna

Pani doktor Dorota Sylwestrzak wykazuje dużą aktywność konferencyjną. Jej wyrazem są liczne samodzielne wystąpienia konferencyjne (wygłaszane referaty i często zbierany głos w dyskusjach). Habilitantka działalność badawczą prowadziła zarówno w kraju, jak i podczas zagranicznych wizyt studyjnych. Można tu wskazać między innymi: 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 październik 2014 r.), University of Münster (4-17 wrzesień 2015 r.), University of Bern (19-24 luty 2016 r.), University of Barcelona (17-18 listopad 2016 r.), Jan Evangelista Purkyně University in Ústí nad Labem (17-21 luty 2020 r.). Podczas wizyt studyjnych prowadziła wykłady i wygłaszała referaty w języku niemieckim oraz w języku angielskim. Ponadto jest członkiem Niemiecko-Polskiego Kolokwium Prawników – Administratywistów i brała udział w XVII Kolokwium w Greifswald (18-21 wrzesień 2011 r.), XVIII Kolokwium w Toruniu (19-20 IX 2013), XIX Kolokwium w Münster (4-17 wrzesień 2015 r.), XX Kolokwium w Warszawie (17-20 wrzesień 2017 r.). W trakcie spotkań tego gremium wygłaszała referaty, które następnie były publikowane. W roku 2019 Habilitantka uzyskała stypendium naukowe przyznane przez Bawarskie Ministerstwo ds. Rodziny, Pracy i Spraw Socjalnych na projekt badawczy pt. „Die Entwicklung der Gerichtskontrolle über die Disziplinarverfahren in Deutschland und Polen im 20. Jahrhundert”. W okresie od 15 do 29 listopada 2019 r. zrealizowała stypendium badawcze w Polskiej Misji Historycznej w Würzburgu. W okresie od 1 grudnia 2019 r. do 30 czerwca 2020 r. Pani doktor Dorota Sylwestrzak odbyła staż naukowy w Katedrze Prawa Konstytucyjnego, Administracyjnego i Zamówień Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, podczas którego prowadziła także zajęcia dydaktyczne (ćwiczenia i seminarium magisterskie). Habilitantka jest również bardzo zaangażowana w pracę dydaktyczną na macierzystej uczelni, prowadząc liczne wykłady, konwersatoria, ćwiczenia i seminaria. Równie bogaty jest dorobek Habilitantki w zakresie działalności organizacyjnej na macierzystej uczelni. Między innymi w latach 2016 r. -2019 r. pełniła funkcję członka Uczelnianej Komisji Wyborczej, a w latach 2015-2020 funkcję opiekuna Studenckiego Koła Naukowego Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Pełni funkcję Rzecznika Dyscyplinarnego UMK ds. Studentów i Doktorantów. Od 1 października 2014 r. pełni funkcję Kierownika

Podyplomowych Studiów w zakresie Administracji Publicznej. Za pracę organizacyjną otrzymała nagrody Rektora Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Habilitantka jest również członkiem w International Academic Association on Planning, Law, and Property Rights poczynszy od 2015 r., a ponadto członkiem w Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych (CSAiR) WZUW od 2012, sieci naukowej: Polska sieć naukowa – badania naukowe i prace rozwojowe na rzecz zrównoważonego rozwoju, UMK, UB, KUL, sieci naukowej - Wykluczenie społeczne, UKSW, UwB, UMK, UEK, Uniwersytet Wrocławski.

Podejmuje również liczne działania popularyzujące naukę.

Pracę naukowo-badawczą z powodzeniem łączy z praktyką radcy prawnego oraz z pracą na rzecz samorządu radców prawnych.

5. Konkluzje

Biorąc pod uwagę wskazane na wstępie ustawowe przesłanki do nadania stopnia doktora habilitowanego w dziedzinie nauk społecznych – w dyscyplinie nauki prawne - stwierdzam, że w odniesieniu do Pani doktor Doroty Sylwestrzak zostały one spełnione w całej rozciągłości. Habilitantka posiada stopień naukowy doktora, jej rozprawa habilitacyjna stanowi znaczny wkład w rozwój dyscypliny nauki prawne. Ponadto wykazuje się ona istotną aktywnością naukową, a jej pozostały dorobek naukowy jest znaczący, wszechstronny i stojący na wysokim poziomie merytorycznym. Na pozytywną ocenę zasługuje również współpraca Habilitantki z innymi ośrodkami naukowo-badawczymi zarówno w kraju, jak i zagranicą oraz jej działalność dydaktyczna i organizacyjna.

Pozytywna konkluzja daje zatem pełne podstawy do dopuszczenia Pani doktor Doroty Sylwestrzak do dalszych etapów procedury habilitacyjnej.

