

sept 30.08  
2022 r.

**Prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski**  
**Katedra Postępowania Administracyjnego i**  
**Sądowej Kontroli Administracji**  
**Uniwersytetu Łódzkiego**

*przewodniczący*  
*sekcji nauk prawnych*  
Przewodniczący  
Rady Dyscypliny Nauki Prawne  
dr hab. Wojciech Morawski prof. UMK

**Recenzja dorobku i osiągnięć naukowych Pani dr Doroty Sylwestrzak przygotowana dla celów postępowania habilitacyjnego**

Rada Dyscypliny Nauki Prawne Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu uchwałą z dnia 28 czerwca 2022 r. nr 66/RDNP/2022 powołała Komisję habilitacyjną, w której powierzyła mi funkcję recenzenta, w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego Pani dr Dorocie Sylwestrzak w dziedzinie nauk społecznych – w dyscyplinie nauki prawne.

Po zapoznaniu się z dorobkiem naukowym, badawczym i popularyzatorskim habilitantki przedstawiam poniższą recenzję.

I. Pani dr Dorota Sylwestrzak uzyskała stopień doktora nauk prawnych w dniu 19 kwietnia 2011 r. uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji UMK w Toruniu, na podstawie rozprawy doktorskiej: *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, której promotorem był Profesor Eugeniusz Ochendowski.

**II. Rozprawa habilitacyjna**

Habilitantka wskazała, jako osiągnięcie naukowe, o którym mowa w art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. r. poz. 574), monografię: *Ochrona praw jednostki przed sądem administracyjnym w sprawach dyscyplinarnych*, Warszawa, Wydawnictwo C.H. Beck 2022, s. 441.

Problematyka objęta tematem rozprawy ma charakter interdyscyplinarny. Postępowanie dyscyplinarne pomimo tego, że jest prowadzone, co do zasady, przez organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, a niekiedy funkcjonalnym, nie jest postępowaniem administracyjnym, a procedurą wzorowaną na postępowaniu karnym. Jednak sądowa kontrola niektórych z postępowań dyscyplinarnych została powierzona sądom administracyjnym. Dodać trzeba, że kontrola legalności orzeczeń dyscyplinarnych nie jest podstawową domeną działalności sądów administracyjnych. Przepisy zamieszczone w ustawie z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329, dalej: p.p.s.a.) nie są w pełni przystające do badania zgodności z prawem orzeczeń dyscyplinarnych, które podlegają kontroli sprawowanej przez te sądy na podstawie

art. 3 § 3 p.p.s.a. Przepis ten umożliwia orzekanie przez sądy administracyjne, na podstawie ustaw szczególnych, także w innych sprawach niż wymienione enumeratywnie w art. 3 § 2 i 2a p.p.s.a. Dodać przy tym trzeba, że ustawodawca polski powierzył kontrolę części orzeczeń dyscyplinarnych (np. w sprawach dotyczących zawodów zaufania publicznego) sądom powszechnym, natomiast w innych postępowaniach dyscyplinarnych (np. dotyczących służb mundurowych, czy studentów i doktorantów) kontrolę tą, bez żadnych racjonalnych przyczyn, przekazał sądom administracyjnym. Biorąc pod uwagę wzorowanie postępowania dyscyplinarnego (którego podstawowym celem jest ustalenie ewentualnej odpowiedzialności osób obwinionych o popełnienie deliktu dyscyplinarnego, a w przypadku jego popełnienia – wymierzenie tym osobom kary dyscyplinarnej) na rozwiązaniach przyjmowanych w procedurze karnej, właściwsze wydają się pod tym względem sądy powszechne (ich wydziały karne). Mając na uwadze, że organami dyscyplinarnymi są co do zasady organy administracji publicznej - przynajmniej w tych sprawach, które habilitantka analizuje - ustawodawca uznał, że kontrola tych spraw powinna należeć do zakresu kognicji sądownictwa administracyjnego. *Nota bene* problematyka klasyfikacji postępowań dyscyplinarnych z punktu widzenia sądu sprawującego nad nimi kontrole, mogłaby być tematem rozprawy habilitacyjnej czy doktorskiej.

Wyprzedzając niejako porządek recenzji, mogę z całym przekonaniem stwierdzić, że najciekawszą częścią monografii jest jej rozdział VII, w którym autorka zamieściła wiele trafnych konstatacji i postulatów *de lege ferenda* pod adresem polskiego prawodawcy, a także zaprezentowała zalety i wady kontroli postępowań dyscyplinarnych dokonywanej przez sądy powszechne i sądy administracyjne (zwłaszcza s. 417 – 418).

Do tej pory zagadnieniom objętym tematem rozprawy nie przeznaczano w piśmiennictwie zbyt wiele uwagi. Kwestie te były poddawane analizie przede wszystkim w ramach publikacji (komentarzy, monografii czy artykułów) poświęconych poszczególnym służbom, formacjom, czy zawodom (np. szczególnego zaufania). Pewne przemyślenia zamieszczane były także w uzasadnieniach orzeczeń sądów administracyjnych wydawanych w sprawach dyscyplinarnych. Nie były one jednak przedmiotem kompleksowej analizy prawniczej. Tak więc zaprezentowane w rozprawie zagadnienia stanowią pierwsze w nauce szeroko ujmowanego prawa administracyjnego monograficzne opracowanie ważkiego dla realizacji, zamieszczonej zresztą w art. 8 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, zasady budzenia zaufania do organów władzy publicznej.

Zarówno we wstępie do monografii (s. XVI), jak i w autoreferacie Autorka używa określeń: „część pierwsza monografii” i „część druga”. Ten jednak podział nie został

uwzględniony w systematyce książki podzielonej na rozdziały. Zresztą sama systematyka pracy wskazuje na to, że bardziej adekwatny do jej zawartości byłby tytuł: *Kontrola postępowań dyscyplinarnych sprawowana przez sądy administracyjne*".

Struktura wewnętrzna pracy, której przejawem jest podział rozdziałów na punkty, podpunkty i jeszcze mniejsze jednostki redakcyjne jest nie tylko nieczytelna, ale dodatkowo prowadzi do zbędnych powtórzeń poddawanych analizie zagadnień, a oprócz tego utrudnia czytelność rozważań. Być może habilitantka uległa zafascynowaniu powieścią Jana Potockiego, *Rękopis znaleziony w Saragossie* bądź filmem W. Hassa, nakręconym na jego motywach i stąd taka struktura monografii?

Uważam, że mankamentem pracy jest jej rozmiar, a precyzyjniej zbędne przytaczanie rozmaitych sformułowanych w piśmiennictwie klasyfikacji czy to podmiotów podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej, czy rodzajów sankcji dyscyplinarnych, z pominięciem ich rzetelnej i pogłębionej analizy. Zamiast tego autorka powołuje dziesiątki przepisów konkretnych ustaw przewidujących odpowiedzialność dyscyplinarną oraz wiele orzeczeń sądowych, które w tym przypadku zacierają jedynie tok rozważań. Oczywiście można przyjąć, że świadczy to o rzetelności habilitantki, ale nie służy lekturze pracy. Przykładowo przyjęta przez habilitantkę „klasyfikacja” sankcji dyscyplinarnych nie jest delimitacją rozłączną, a rodzajem typologii tych sankcji. Szkoda, że autorka nie uzasadnia przyjętego podziału i nie wskazuje kryteriów, w oparciu o które został on sporządzony. Należy też żałować, że nie odnosi się ona do - posiadającego o wiele większy ciężar gatunkowy z punktu widzenia tematu pracy - zróżnicowania terminów przedawnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej w różnych ustawach (przewidujących taką odpowiedzialność), co jest jaskrawym błędem ustawodawcy (s. 45 – 47).

Można wyrazić swego rodzaju obiekcje, że rozprawa habilitacyjna, która w sposób bezdyskusyjny jest przegadana (zawiera powtórzenia i zbędne analizy rozwiązań dotyczących postępowań dyscyplinarnych nie podlegających kontroli sądów administracyjnych) nie stanowi jedynie nieco rozszerzonej wersji autoreferatu habilitantki. W tym autoreferacie zamieszczone zostały zwięzłe, ale za to logiczne i spójne i ciekawe rozważania dotyczące zagadnień, które winny być (a może rzeczywiście są, ale w zalewie słów, odesłań do orzeczeń sądowych i poglądów piśmiennictwa trudno je dostrzec) ujęte w pracy. Autorka w owym autoreferacie zwraca uwagę na to, że ustawodawca bezkrytycznie poddaje sprawy dyscyplinarne kontroli różnych sądów, nie wskazując żadnych motywów tych rozwiązań.

Przedmiotem dwóch początkowych rozdziałów monografii są założenia odpowiedzialności dyscyplinarnej i postępowania w przedmiocie owej odpowiedzialności.

Na uwagę zasługują refleksje odnoszące się do rozproszenia w wielu ustawach regulacji prawnej dotyczącej odpowiedzialności dyscyplinarnej poszczególnych kategorii podmiotów (s. 9). Autorka zauważa, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest „odpowiedzialnością typu karnego o swoistym charakterze, jednakże szczególne cechy tej odpowiedzialności nie pozwalają na przyjęcie, że zmianie ulega jej charakter. Nie powodują one, że odpowiedzialność dyscyplinarna staje się odpowiedzialnością administracyjną, cywilną czy inną” (s. 23). Pełni ona funkcje represyjne, prewencyjne i ochronne (s. 27). Postępowanie dyscyplinarne, to według Autorki „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” (s. 67).

W moim odczuciu nie jest trafny dokonany w pracy podział odpowiedzialności dyscyplinarnej na ujmowaną w ujęciu szerokim i na tą ujmowaną w zakresie wąskim. Zdaniem Habilitantki odpowiedzialność ta w ujęciu szerokim dotyczy stosunków pracowniczych, natomiast w znaczeniu wąskim jest to „rodzaj odpowiedzialności prawnej związanej z wykonywaniem określonego zawodu, pełnieniem służby lub funkcji, statusem użytkownika zakładu administracyjnego itd., gdzie pozasądowe organy dyscyplinarne wydają rozstrzygnięcie dyscyplinarne” (s. 13). Relacje pomiędzy tymi ujęciami odpowiedzialności dyscyplinarnej są o wiele bardziej złożone. Jak się wydaje bardziej adekwatne do rzeczywistego zakresu tych postępowań byłoby właśnie przeciwstawne ich określanie skoro w „ujęciu szerokim” odpowiedzialność dyscyplinarna odnoszona jest wyłącznie do stosunków podporządkowania pracowniczego. Trzeba zauważyć, że niezależnie od tej uwagi krytyczno-terminologicznej, przedmiotem rozważań Autorka uczyniła odpowiedzialność dyscyplinarną ujmowaną i określaną przez siebie jako „odpowiedzialność w wąskim znaczeniu”.

Autorka zasadnie zwraca uwagę na rozbieżne rozwiązania przyjmowane w różnych ustawach w zakresie relacji pomiędzy postępowaniem dyscyplinarnym a postępowaniem karnym (s. 50 i n.). Co do zasady, w przypadku zbiegu czynu podlegającego odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz przestępstwa czy wykroczenia, nie obowiązuje zasada *ne bis in idem*, chociaż przewidziane są w tym zakresie wyjątki. Ukaranie prawomocnym wyrokiem sądu nie stanowi przeszkody do wszczęcia i prowadzenia postępowania dyscyplinarnego (s. 114).

Ciekawe i zasługujące na aprobatę jest stanowisko Autorki dotyczące zróżnicowania rodzajów deliktów dyscyplinarnych, katalogu kar dyscyplinarnych, przedawnienia, zatarcia

skazania i innych kwestii uregulowanych w różnych ustawach przewidujących odpowiedzialność dyscyplinarną. Dotyczy to nawet tych rozwiązań w których sądy administracyjne sprawują kontrolę legalności postępowań dyscyplinarnych (s. 57).

Habilitationka bardzo celnie i zgrabnie określa odpowiedzialność dyscyplinarną jako odpowiedzialność typu karnego, której celem jest dbałość o prawidłowe wykonywanie zadań publicznych przez funkcjonariuszy publicznych (s. 66).

Różni autorzy te same instytucje oznaczają różnymi nazwami, ale wyciąganie wniosku z posługiwania się przez nich terminami: "procedura administracyjna" i „postępowanie administracyjne”, że pojęcie „procedura dyscyplinarna” jest pojęciem szerszym niż „postępowanie dyscyplinarne” nie ma racji bytu (s. 67).

Rozważania zamieszczone w pracy świadczą o zgromadzeniu przez Habilitationkę pokaznego materiału normatywnego, orzecznictwa i literatury, który w całości stara się w pracy wykorzystać. Niestety dzieje się to ze szkodą dla jasności i spójności rozważań, np. kwestie dotyczące modeli postępowania dyscyplinarnego w różnych sprawach i państwach (s. 72). Autorka nie rozwija przy tym powoływanych poglądów i nie dekoduje powoływanych terminów np. „model interioryzacyjny” (s. 72).

W konkluzji rozważań obejmujących owe dwa, wskazane wcześniej rozdziały, dr Dorota Sylwestrzak zwraca uwagę na istotne różnice w zakresie „stopnia kompleksowości regulacji” różnych postępowań dyscyplinarnych - od postępowań o rozbudowanej regulacji prawnej tego postępowania (np. funkcjonariusze Policji) - do tych, gdzie jest ona bardzo skąpa (np. kontrolerzy NIK) (s. 111).

Zdaniem Autorki postępowanie dyscyplinarne jest coraz bardziej zbliżone do postępowania karnego, a ustawodawca nowelizując poszczególne ustawy przewidujące taką odpowiedzialność rezygnuje z odesłań do postępowania administracyjnego na rzecz odesłań do procedury karnej ( np. w zakresie policjantów, czy funkcjonariuszy CBA).

Lektura tych dwóch rozdziałów prowadzi do konstatacji, że trudno mówić o postępowaniu dyscyplinarnym jako rodzaju procedury prawnej. Mamy do czynienia z wieloma odmiennymi procedurami odnoszącymi się do poszczególnych grup zawodowych, czy funkcjonariuszy różnych służb mundurowych, bądź pracowników ewentualnie destynatariuszy zakładów administracyjnych. Procedury te określane są wspólną nazwą „postępowanie dyscyplinarne”. *De facto* mamy do czynienia z wieloma postępowaniami o charakterze represyjnym prowadzonymi w stosunku do poszczególnych kategorii podmiotów, mających na celu wymierzenie kary dyscyplinarnej. Nie istnieje nawet jedna ustawa, którą regulowała by „część ogólną postępowania dyscyplinarnego”, czy też taka regulacja, która

ustanawiałyby wspólną procedurę dyscyplinarną dla np. służb mundurowych”, która można by określić jako „postępowanie dyscyplinarne ogólne, a inne postępowania określać można by w tym przypadku jako „postępowania szczególne”.

W rozdz. III analizie zastały poddane prawa i obowiązki jednostki ze szczególnym uwzględnieniem aspektów ich ochrony w kontekście postępowania dyscyplinarnego. Nacisk został przy tym położony na prawo do ochrony sądowej. Rozważania opatrzone zostały wielką liczbą przypisów odsyłających do zgłaszanych w piśmiennictwie poglądów (*nota bene* błędnie określanych jako poglądy doktryny) oraz orzecznictwa sądowego. Można się zastanawiać, czy przypadkiem owe przypisy nie zdominowały rozważań Habilitantki, które w ten sposób są *sui generis* dodatkiem do nich.

Uważam, że zamieszczone w rozdz. IV dociekania dotyczące prawa do sądu w aspekcie prawa międzynarodowego czy unijnego ze względu na swą ogólnikowość nie dają podstaw do stwierdzenia, że „standardy prawa do sądu wypracowane przez ETPC i TSUE znajdują zastosowanie także w sprawach dyscyplinarnych” (s. 177).

Pewien niedosyt budzą też powierzchowne i czysto deklaratywne rozważania dotyczące niezawisłości sędziowskiej, za to trafna jest konkluzja Habilitantki, że obecny kształt sprawowania sądownictwa dyscyplinarnego w sprawach sędziów sądów powszechnych nie spełnia wymogów sądowego wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 ust. 1 i art. 45 Konstytucji (s. 197). Odczuwalny w analizowanej monografii jest też brak wyraźnego podziału postępowań dyscyplinarnych z punktu widzenia sądu sprawującego kontrolę nad tymi postępowaniami. Czynią to przecież obok sądów administracyjnych także sądy powszechne i Sąd Najwyższy. Warto było też zastanowić się nad przyczynami powierzenia tej kontroli różnym sądom, mając na względzie zakres ich kompetencji orzeczniczych. Dobrze, że Autorka wylicza chociaż te sprawy dyscyplinarne, które zostały poddane kontroli sądów administracyjnych (s. 213).

Przedmiotem rozdziału V monografii jest prawo jednostki do sądu oraz ukształtowanie ustroju i pozycji organów sądowych. Zupełnie niepotrzebne jest formułowanie zasady odrębności sądownictwa administracyjnego od organów dyscyplinarnych (s. 243), gdyż nad kwestiami oczywistymi nie ma potrzeby się rozwodzić zwłaszcza w pracach naukowych. Najbardziej wartościowe i najciekawsze w tym rozdziale, a być może w całej monografii, są rozważania dotyczące zbiegu postępowania dyscyplinarnego w trybie nadzwyczajnym i postępowania sądowoadministracyjnego (s. 249 – 252). Niepotrzebne za to są uwagi odnoszące się do asesorów sądowych, które nie wnoszą nic do przedmiotu rozważań (s. 263 – 265).

Prawo do rzetelnego procesu przed sądem administracyjnym w sprawach dyscyplinarnych jest przedmiotem kolejnego rozdziału rozprawy. Bardzo wartościowa jest tu wnikliwa analiza kwestii - kto może zaskarżyć do sądu orzeczenie dyscyplinarne? Czy tylko obwiniony, czy również rzecznik dyscyplinarny i pokrzywdzony? Autorka uważa, że w przypadkach, gdy w konkretnej ustawie przewidującej odpowiedzialność dyscyplinarną wskazano wyłącznie na obwinionego, wtedy tylko on może być skarżącym. Jeżeli zaś w takiej ustawie przyznano owo prawo stronie, bądź w ogóle nie wskazano podmiotu uprawnionego, prawo wniesienia skargi przysługuje wszystkim stronom tego postępowania. Dotyczy to także rzecznika dyscyplinarnego (s. 292). Jednocześnie Autorka ostro polemizuje ze stanowiskiem przyjętym w uzasadnieniu postanowienia WSA w Warszawie z 8 czerwca 2006 r., II SA/Wa 355/06, w którym przyjęto brak legitymacji skargowej rzecznika dyscyplinarnego w sprawach dotyczących strażaków. (s. 293). Habilitantka trafnie przy tym odsyła do postępowania dotyczącego zawodów prawniczych, w którym środki odwoławcze może wnosić też pokrzywdzony (s. 294).

Szkoda, że prezentując problematykę wymierzenia organowi dyscyplinarnemu grzywny za nieprzekazanie akt sądowi, Autorka nie zauważa, że sądy administracyjne za niedopuszczalne uznają wymierzanie grzywny w przypadku, gdy kontrolę danego postępowania dyscyplinarnego sprawują nie one, a sądy powszechne bądź SN (s. 299).

Rozważania odnoszące się do przedmiotu postępowania sądowoadministracyjnego w sprawach dyscyplinarnych powinny zostać poprzedzone wyraźnym stwierdzeniem, że sądy administracyjne kontrolują wyłącznie zgodność z prawem zaskarżonych do nich aktów lub czynności organów administracji publicznej według stanu faktycznego sprawy z daty ich podjęcia (s. 306 – 307).

Dr Dorota Sylwestrzak prezentuje pogląd, że rzecznik dyscyplinarny może występować w postępowaniu sądowoadministracyjnym jako uczestnik tego postępowania w oparciu o art. 33 § 2 p.p.s.a. (s. 315). Pojawia się jednak wątpliwość co do tego, czy rzecznik ten posiada w sprawie własny interes prawny, a także pewna przeszkoda - brał on przecież udział w postępowaniu administracyjnym (dyscyplinarnym). Wątpliwość ta nie zmienia faktu, że ze wszech miar udział rzecznika dyscyplinarnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym byłby zasadny.

Na s. 362 rozprawy znajduje się stwierdzenie: „We wszystkich postępowaniach dyscyplinarnych powinny być stworzone jednolite gwarancje procesowe zapewniające możliwość optymalnego zabezpieczenia praw i wolności obwinionego, ale chroniące także

pokrzywdzonego”. Wydaje się że postępowania sądowe mające na celu kontrole postępowań dyscyplinarnych też winny takie gwarancje procesowe zapewniać.

Autorka reprezentuje pogląd, że ze względu na brak odesłań do postępowania administracyjnego, nie można w postępowaniu dyscyplinarnym stosować tych przepisów, a sądy administracyjne muszą oceniać stosowanie przez organy dyscyplinarne przepisów postępowania karnego, których odpowiednie zastosowanie w kwestiach nieuregulowanych w danym postępowaniu nakazuje ustawodawca (s. 366).

Niewątpliwie najbardziej wartościową częścią pracy jest rozdz. VII. Zamieszczonych zostało w nim wiele konstatacji i postulatów *de lege ferenda*, chociaż niektóre z nich wydają się nieco altruistyczne – np. ten dotyczący wydawania przez sądy administracyjne wyroków uniewinniających w przypadku stwierdzenia przedawnienia karalności deliktu dyscyplinarnego (s. 389).

Cenna jest dokonana analiza zalet i wad obowiązujących modeli kontroli postępowań dyscyplinarnych przez sądy administracyjne i sądy powszechne (s. 417 – 418). Ta sama uwaga dotyczy zasadności dokonanej krytyki braku możliwości kwestionowania przewlekłości postępowania dyscyplinarnego co może narażać obwinianego na negatywne skutki.

Pani dr Dorota Sylwestrzak kończy rozprawę fundamentalnym stwierdzeniem, że skoro postępowanie przed sądem administracyjnym nie może zostać zakończone wyrokiem uniewinniającym czy zmieniającym rodzaj wymierzonej kary to zasadne byłoby poddanie spraw dyscyplinarnych kontroli sądów powszechnych – ich wydziałom karnym (s. 438).

Niestaranna korekta monografii utrudnia w znacznym stopniu czytelność rozważań poświęconych zakazowi *reformationis in peius*, gdyż w jednym miejscu jest mowa o tym zakazie, a w innym fragmencie o zasadzie *reformationis in peius* (s. 377). Jak się zresztą wydaje jest to pokłosie twórczości A. Skóry, znawczyni tej problematyki, która najpierw pisała o zasadzie *reformationis in peius*, a w innych dziełach o zakazie *reformationis in peius*.

Podsumowując, powyższe uwagi, zauważam, że recenzowana rozprawa, jak każda praca naukowa rodzi pewne uwagi krytyczne natury ogólnej, jak i zarzuty szczegółowe. Nie podważają one łącznej, pozytywnej oceny pracy i uznania, że jest ona dziełem wartościowym. Przedstawiona monografia zawiera miejscami samodzielne przemyślenia i rozstrzygnięcia problemów badawczych o różnorodnym charakterze, a ponadto może być też przydatna dla praktyków. Dodać należy, że Habilitantka bardzo rzetelnie opatruje swe wywody licznymi, może nawet zbyt licznymi, przypisami odsyłającymi do literatury lub orzeczeń sądowych.



Uważam, że opiniowana monografia „*Ochrona praw jednostki przed sądem administracyjnym w sprawach dyscyplinarnych*”, stanowi, mimo podniesionych uwag krytycznych i zastrzeżeń, znaczny wkład w rozwój nauki prawa i jest osiągnięciem naukowym, o którym mowa w art. 219 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

### III. Ocena aktywności naukowej

Pani dr Dorota Sylwestrzak w latach 2002 – 2011 była zatrudniona na stanowisku asystenta w Katedrze Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Od 1 października 2011 r. jest adiunktem w tej samej Katedrze. Pełniła i pełni w macierzystej Uczelni wiele ważnych funkcji organizacyjnych, m.in. była członkiem Uczelnianej Komisji Wyborczej (2016 – 2019), jest Kierownikiem Podyplomowych Studiów w zakresie Administracji Publicznej, jest także Rzecznikiem Dyscyplinarnym UMK ds. Studentów i Doktorantów. Od 2020 r. jest również członkiem Rady Dyscypliny Naukowej WPiA UMK. W latach 2016 - 2019 była członkiem Rady Redakcyjnej czasopisma „*Studia Iuridica Toruniensia*”.

Swą aktywność naukowo-badawczą habilitantka prowadziła zarówno w kraju, jak i podczas zagranicznych wizyt studyjnych, np. w: Universitäts- und Hansestadt Greifswald (wrzesień 2011 r.), Commission Central Library w Brukseli (luty 2013), University of Athens Library w Atenach (październik 2013), Institut vor Bouwrecht w Hadze (październik 2014 r.), University of Münster (wrzesień 2015 r.), University of Bern (luty 2016 r.), University of Barcelona (listopad 2016 r.) - gdzie wygłosiła referat, Jan Evangelista Purkyně University in Ústí nad Labem (luty 2020 r.), gdzie wygłosiła referat „*Property and spatial planning law issues concerning bees in Poland*”.

Jest czynnym uczestnikiem Niemiecko-Polskiego Kolokwium Prawników – Administratywistów. Podczas XVIII Kolokwium w Toruniu (19–20 IX 2013) 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*”, który został następnie opublikowany.

W roku 2019 uzyskała stypendium naukowe przyznane przez Bawarskie Ministerstwo ds. Rodziny, Pracy i Spraw Socjalnych. W okresie od 1 grudnia 2019 r. do 30 czerwca 2020 r. odbyła staż naukowy w Katedrze Prawa Konstytucyjnego, Administracyjnego i Zamówień Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, podczas którego prowadziła zajęcia

z postępowania egzekucyjnego, współprowadziła seminarium magisterskie, odbyła kwerendę biblioteczną, wygłosiła wykład „*Radca prawny jako zawód zaufania publicznego*”. Na Konferencji naukowej organizowanej przez tą Katedrę przedstawiła referat „*Wpływ odpowiedzialności dyscyplinarnej członków Krajowej Izby Odwoławczej na profesjonalizację zamówień publicznych*”, który został później opublikowany w czasopiśmie „*Prawo Zamówień Publicznych*”.

Pracę naukowo-badawczą habilitantka łączy od 2006 r. z wykonywaniem zawodu radcy prawnego. W samorządzie radcowskim pełni on wiele odpowiedzialnych funkcji, m.in. jest Wicedziekanem Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych w Toruniu ds. Aplikacji Radcowskiej. Była też w latach 2007 – 2016 członkiem Sądu Dyscyplinarnego Okręgowej Izby Radców Prawnych w Toruniu.

Pani dr Dorota Sylwestrzak jest autorką, bądź współautorką 49 publikacji naukowych, z których 44 powstało już po uzyskaniu stopnia naukowego doktora.

Jej dorobek naukowy, jak sama wskazuje, reprezentuje trzy nurty zainteresowań badawczych.

Pierwszy z nich stanowi kontynuację badań uwieńczonych doktoratem, a dotyczy on publicznego prawa konkurencji i ochrony konsumentów.

Drugi, określa jako zadania samorządu terytorialnego i samorządu zawodowego.

Trzeci, to problematyka odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Najpoważniejszą publikacją mieszczącą się w ramach pierwszego z wyodrębnionych kierunków badawczych jest monografia *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, LexisNexis, 2012, s. 314. Praca ta stanowi rozszerzoną i uaktualnioną wersję rozprawy doktorskiej i jest jedną z najpoważniejszych pozycji naukowych dotyczących tej problematyki, o czym zresztą świadczy liczne powoływanie tej pozycji w publikacjach innych autorów, co w autoreferacie przywołuje Habilitantka.

Tym kwestiom poświęcone było także współautorskie opracowania przygotowane przez habilitantkę wspólne z A. Brzezińska-Rawa, *Wpływ jawności działania jednostek samorządu terytorialnego na konkurencyjność przewozów autobusowych*, [w:] *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2015, s. 107-122; artykuł: *Administratywizacja prawa karnego w sprawach praktyk ograniczających konkurencję*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2020, t. 26, s. 85-106, w którym przyjęto, że w sprawach praktyk ograniczających konkurencję prawo karne i prawo administracyjne wzajemnie się uzupełniają, a rozstrzygnięcia wydane w ramach tych gałęzi prawa pełnią wobec siebie rolę prejudykatu; publikacja poświęcona odstąpieniu od wymierzenia kary pieniężnej bądź jej obniżeniu:

*Leniency w sprawach praktyk ograniczających konkurencję w Polsce. Przeszłość-teraźniejszość-przyszłość*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej: problemy prawnoadministracyjne: praca zbiorowa, tom I*, pod red. J. Sługockiego, Wrocław 2014, s. 221-236.

Do tej sfery zainteresowań badawczych trzeba także zakwalifikować szereg rozdziałów autorskich lub współautorskich w publikacji: *Rola państwa w procesach podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw. Diagnoza istniejących uwarunkowań i barier prawnych, perspektywy rozwoju*, red. A. Brzezińska-Rawa, Warszawa 2015.

Na uwagę zasługuje też mieszczący się w tym nurcie badań dr D. Sylwestrzak artykuł: *Klasyczne przewozy taksówkowe kontra Uber*, "Gdańskie Studia Prawnicze" 2018, t. XXIX, s. 135 – 148, w którym postuluje ona, aby kierowcy świadczący usługi za pośrednictwem aplikacji Uber spełniali wymagania przewidziane w ustawie o transporcie drogowym – konieczność posiadania licencji, urządzenia identyfikujące świadczone usługi itp., co pozwoliłoby na określenie reżimu odpowiedzialności z tytułu nienależycie wykonanej usługi.

Trudno wymienić wszystkie autorskie czy współautorskie publikacje mieszczące się w ramach tego kierunku zainteresowań naukowych D. Sylwestrzak, które są zamieszczone w sporządzonym przez nią wykazie publikacji.

Druga sfera jej działalności naukowej dotyczy samorządu terytorialnego i samorządu zawodowego. Na kilka publikacji z tej części jej dorobku naukowego należy zwrócić uwagę. W tekście: *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego poza sferą działalności publicznej – uwagi de lege lata i de lege ferenda* [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, postuluje stworzenie tym jednostkom możliwości prowadzenia działalności gospodarczej na takich samych zasadach jak czynią to przedsiębiorcy prywatni (s. 663).

W publikacji *Regulaminy gmin jako źródło prawa powszechnie obowiązującego* [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, zwraca uwagę na to, że pojęcie „regulamin” używane jest przez ustawodawcę w różnym znaczeniu, stąd, regulaminy mogą być aktami prawa miejscowego (np. regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy) albo aktami prawa wewnętrznego (np. regulamin organizacyjny urzędu gminy - s. 691).

Habilitantka jest także autorką komentarzy do kilku artykułów ustawy z 28 listopada 2003 o świadczeniach rodzinnych zamieszczonych [w:] *Świadczenia rodzinne, Komentarz*, red. P. Rączka, Warszawa 2021. Ze względu na to, że organem właściwym w sprawie tych

świadczeń jest wójt (burmistrz, prezydent), także autorstwo tych komentarzy mieści się w analizowanym zakresie zainteresowań Autorki.

Bardzo ciekawy, a w mojej opinii najciekawszy ze względu na postępującą utratę prestiżu zawodów prawniczych, a także stopniową pauperyzację znacznej części prawników, jest tekst: *Czy zawody prawnicze są nadal zawodami zaufania publicznego?* [w:] *Perspektywy rozwoju samorządów prawniczych*, red. P. Rączka, K. Rokicka-Murszewska, Toruń 2020. Autorka zwraca w nim m.in. uwagę, że otwarcie dostępu do tych zawodów przez rezygnację z obowiązku odbycia stosownej aplikacji coraz szerszej grupie prawników nie sprzyja profesjonalizmowi w świadczeniu usług (s. 30).

Odnutować wypada też przygotowaną wspólnie z A. Brzezińską-Rawa publikację: *Zasady planowania przestrzennego (nie)obowiązujące w specustawie mieszkaniowej* [w:] *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2020. Autorki stawiają w niej pytanie czy chęć zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób o nie najwyższych dochodach uzasadnia ingerencję we władztwo planistyczne gmin i uzasadnia pozbawienie mieszkańców do życia w środowisku wolnym od zanieczyszczeń, a także ingerować tak w zrównoważony rozwój, jak i ład przestrzenny. (s. 252).

Trzeci i z punktu widzenia przewodu habilitacyjnego najważniejszy kierunek zainteresowań naukowo-badawczych Habilitantki do postępowanie dyscyplinarne. Spośród innych, poza rozprawą habilitacyjną, tekstów Autorki na szczególną uwagę zasługuje opracowanie: *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów sądów powszechnych i asesorów sądowych – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Modele odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych w Polsce i za granicą*, red. A. Brzezińska-Rawa, J. May, D. Sylwestrzak, Toruń 2018. Autorka, po dokonaniu analizy, stawia fundamentalne pytanie czy wprowadzone zmiany w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych w porównaniu z odpowiedzialnością dyscyplinarną innych zawodów prawniczych pozostają w zgodzie z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa (s. 116). Ocenia przy tym niektóre z wprowadzonych zmian pozytywnie - np. sprecyzowanie na czym polega kara przeniesienia na inne miejsce służbowe, czy określenie terminów różnych czynności procesowych, natomiast inne z rozwiązań krytykuje, np. obowiązek publikacji wszystkich wyroków, wprowadzenie składów ławniczych do rozpoznawania spraw dyscyplinarnych. Jak się wydaje ocenę zmian w postępowaniu dyscyplinarnym sędziów sądów powszechnych dokonaną przez Autorkę należy uznać za jedną najbardziej pozytywnych opinii o tych „reformach” postępowania dyscyplinarnego. Uważam, że dokonując analizy aktualnie wprowadzanych zmian do obowiązujących unormowań prawnych

zawsze należy liczyć się z tym, że „prawo w działaniu” będzie odbiegało znacznie od samej litery uchwalanych przepisów. Interpretacja zaś przepisów ustawowych i ich zastosowanie w praktyce, może prowadzić do zupełnie nieprzewidywalnych rezultatów.

W tym nurcie badawczym mieści się także artykuł: *Wpływ odpowiedzialności dyscyplinarnej członków Krajowej Izby Odwoławczej na profesjonalizację zamówień publicznych*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2020, nr 3, s. 62-72. W artykule tym krytycznie oceniła funkcjonujące rozwiązania prawne w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej członków KIO, określając je mianem „iluzorycznych i blankietowych. Regulacje zaś przedmiotowego postępowania dyscyplinarnego nie stwarzają należytych gwarancji procesowych zarówno dla obwinionego, jaki i pokrzywdzonego - s. 70 – 71.

Habilitantka posiada także dorobek w zakresie popularyzacji prawa, na który składa się jej udział w pracach studenckich organizacji naukowych, a także publikacje w czasopiśmie „Monitor Prawny Proboszcza”.

#### **IV. Konkluzje**

Reasumując, stwierdzam, że Pani dr Dorota Sylwestrzak ma poważne, uzyskane po uzyskaniu stopnia doktora, osiągnięcie naukowe w postaci rozprawy habilitacyjnej: *Ochrona praw jednostki przed sądem administracyjnym w sprawach dyscyplinarnych*”, Warszawa 2022, które stanowi znaczny wkład w rozwój nauki prawa administracyjnego oraz wykazuje się – w ocenianym okresie – istotną aktywnością naukową, która także została wyżej zaprezentowana. Wysoko ocenić trzeba także udział Pani D. Sylwestrzak w licznych krajowych i zagranicznych konferencjach naukowych, a także jej zagraniczne publikacje. Kandydatka do stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych spełnia zatem - określone w art. 219 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce - przesłanki do nadania stopnia naukowego doktora habilitowanego.

Łódź, dnia 21 sierpnia 2022 r.

  
Prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski