

Prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki
Katedra Prawa Konstytucyjnego
Uniwersytetu Łódzkiego

Recenzja
pracy doktorskiej Pana mgra Michała Strzępka
pod tytułem
Konstytucyjny status samorządu zawodowego,
napisanej
na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego
pod kierunkiem prof. dra hab. Marka Zubika,
Warszawa 2022, s. 362

I. Wybór tematu rozprawy i jej tytuł

Wybór tematu rozprawy doktorskiej należy ocenić ze wszech miar pozytywnie. Przede wszystkim wynika to z faktu, iż w polskiej literaturze naukowej z zakresu prawa konstytucyjnego nie ma monograficznego opracowania poświęconego analizie konstytucyjnej regulacji samorządu zawodowego czy samorządów zawodowych, zaś problematyka ta podnoszona jest jedynie w komentarzach do Konstytucji bądź drobniejszych i nielicznych pracach przyczynkarskich (artykułach bądź rozdziałach w często wielotematycznych książkach), ewentualnie przy okazji omawiania innych zagadnień. Badania koncentrowane są na samorządzie terytorialnym. Inaczej jest na gruncie nauki prawa administracyjnego. Tam również zdecydowanie dominują oczywiście prace poświęcone samorządowi terytorialnemu, ale są też obszernie publikacje o samorządzie zawodowym ogólnie bądź o konkretnych samorządach zawodowych. Jest to jednak spojrzenie inne, w którym zdecydowanie przeważa rozpatrywanie ustaw regulujących poszczególne samorzady zawodowe, zaś kwestie prawno-konstytucyjne (ustrojowe) są jedynie dotykane, bez pogłębionego rozbioru tej problematyki na gruncie obowiązującej regulacji konstytucyjnej, jak i związanego z tym orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Dlatego można nawet pokusić się o stwierdzenia, że recenzowana rozprawa doktorska jest nowatorska.

Tytuł rozprawy jest bardzo zwięzły, klarowny i w sposób bardzo wyraźny zakreśla analizowaną problematykę. Można jednak zastanawiać się, czy nie powinna być w nim użyta liczba mnoga, Konstytucja w art. 17 ust. 1 stanowi bowiem nie o jednym samorządzie zawodowym lecz o wielu, stąd można czy nawet należy zastanawiać się, czy inne regulacje konstytucyjne nie różnicują ich statusu. Uwagi tej nie traktuję jako zarzutu, ale bardziej impuls do refleksji.

Innym zagadnieniem jest natomiast kwestia zgodności treści rozprawy z tytułem. Jest tak tylko częściowo, gdyż z jednej strony mgr Michał Strzępek wiele analiz prowadzi odnośnie do problematyki znacznie wykraczającej poza zakres określony w tytule, która z tematem nie ma bezpośredniego związku lub ma związek jedynie bardzo odległy, gdyż jego rozważania dotyczą generalnie zagadnień samorządu zawodowego, nie zaś regulacji konstytucyjnej. Jednak przede wszystkim, po drugie, w pracy bardzo wyraźnie dominuje analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Dlatego w przypadku podjęcia decyzji o publikacji pracy sugeruję nawet rozważenie modyfikacji tytułu np. poprzez dodanie słów „w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego”, gdyż niewątpliwie lepiej odda to treść tej niewątpliwie interesującej monografii.

II. Baza źródłowa rozprawy

Baza źródłowa rozprawy jest niezwykle bogata. Składa się na nią zarówno literatura przedmiotu, akty prawne różnej rangi oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

W przypadku literatury jest to ponad 350 pozycji – monografii, prac zbiorowych, studiów, artykułów i glos. Wiele pozycji z piśmiennictwa są to publikacje jeszcze z okresu międzywojennego, co już poprzez ten fakt pokazuje, że w pracy doktorskiej przeprowadzona jest pogłębiona analiza przedmiotu dysertacji, która zawiera w sobie ukazanie zmian, jakie w podejściu do samorządów zawodowych miało miejsce w okresie ponad 100 lat.

Wykaz wykorzystanych aktów prawnych obejmuje blisko 60 pozycji, na które składa się 10 aktów rangi konstytucyjnej, 37 ustaw, 3 dekrety i 1 regulamin. Uwagę, a nawet zastrzeżenie merytoryczne mam jednak do ujęcia w wykazie 8 aktów prawnych, które określone są zbiorczym określeniem „Rozporządzenia”. W pracy prawniczej nie powinno się bowiem kierować nazwą aktu prawnego, lecz jego rangą. A w tym przypadku zostały ujęte łącznie wydawane w okresie międzywojennym rozporządzenia prezydenta z mocą ustawy (np. rozporządzenie z 1932 r. – Prawo o ustroju adwokatury, czy rozporządzenie z 1933 r. – Prawo o notariacie), jak i rozporządzenia wykonawcze do ustaw. A przecież w podstawie prawnej wydania przywołanych rozporządzeń prezydenta ma miejsce wskazanie wprost na art. 44 ust. 6 Konstytucji, jak i stosowną ustawę upoważniającą prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Moim zdaniem, rozporządzenia z mocą ustawy powinny być ujęte łącznie z ustawami (jako akty tej samej rangi), albo powinny być wykazane odrębnie. Za rozwiązaniem takim przemawia również wyodrębnienie przez mgr. Michała Strzępka kategorii „dekrety”, w przypadku których mamy przecież do czynienia z dekretami z mocą ustawy, a więc są one wskazywane oddzielnie niż ustawy. Uważam, że przy publikacji rozprawy powinno to zostać skorygowane.

„Wykaz orzecznictwa” zawiera wyroki, uchwały, postanowienia i opinie Naczelnego Sądu Administracyjnego (5), Sądu Najwyższego (13) i przede wszystkim Trybunału Konstytucyjnego (67).

Wszystko to pozwala z pełnym przekonaniem stwierdzić, że recenzowana rozprawa doktorska powstała w oparciu o imponującą bazę źródłową w pełni wystarczającą dla tematu rozprawy.

III. Metody badawcze

Doktorant jako metody badawcze wykorzystane w pracy wskazuje we *Wstępie*: metodę analizy pojęć i konstrukcji prawnych, metodę formalno-dogmatyczną i metodę historyczno-prawną (s.10). Wskazuje to wyraźnie na dążenie przez Autora do napisania pracy teoretycznej. I tak jest w istocie, dysertacja to praca właśnie o takim charakterze. Wskazując stosowane w niej metody badawcze można nazywać je również inaczej, bądź wyróżniać większą ich liczbę i mówić np. o metodzie prawno-porównawczej (w tym przypadku na płaszczyźnie historycznej), rozróżniać metodę prawno-dogmatyczną i formalno-dogmatyczną, metodzie opisowej itp., ale nie zmieni to tego co najważniejsze, że w rozprawie wykorzystane są wszystkie podstawowe metody badawcze charakterystyczne dla nauki prawa konstytucyjnego.

IV. Konstrukcja rozprawy

Konstrukcja rozprawy jest w pełni podporządkowana tematowi rozprawy i pozwala zarówno na dogłębne przeanalizowanie przez mgr. Michała Strzępka tytułowej problematyki, jak i pokazanie, że jest Mu dobrze znana szersza tematyka, wykraczająca poza ścisły temat dysertacji, jednak istotna dla omawianych kwestii. Jest to ważne dlatego, że należy pamiętać, iż mamy do czynienia pracą doktorską, w przypadku której wymogi i oczekiwania są nieco inne niż dla monografii, która nie jest pisana z myślą o uzyskaniu stopnia naukowego doktora.

Od strony formalnej recenzowany maszynopis składa się z dziewięciu rozdziałów poprzedzonych *Wstępem* i zwięzłych *Zakończeniem*. Wyraźnie widoczne są w nim jednak pewne odrębne części. Pierwszą stanowią trzy pierwsze rozdziały, a przynajmniej pierwszy, połowa drugiego i trzeci, które mają charakter ogólnego wprowadzenia. Uwagę chciałbym w niej zwrócić szczególnie na wyodrębnione w systematyce rozprawy punkty 2 - 5 podrozdziału 3 Rozdziału II, ich tytuły powtarzają się bowiem następnie jako tytuły niektórych punktów podrozdziału 2 w Rozdziale V, jak i tytuły rozdziałów VI, VIII i IX. Jest to niewątpliwie intrygujące i rodzące obawy, czy w pracy nie będzie powtórzeń, jak i pokazujące, że można temat (jak każdy) przedstawić inaczej, w odmiennej strukturze. Można chyba żałować, że mgr Michał Strzępek nie napisał we *Wstępie* nic o tym, czy rozważał inny układ pracy, dlaczego przyjął taką a nie inną systematykę rozprawy. Kolejność rozdziałów po części pierwszej (rozdziały IV – V) wyznacza chronologia omawianych regulacji prawnych i prac nad obowiązującą konstytucją. To druga część pracy. Wreszcie ostatnie cztery rozdziały (VI – IX) to pogłębione rozważania poświęcone analizie wąsko rozumianego tematu rozprawy. Zastanawia mnie jedynie umieszczenie na końcu rozdziału poświęconego funkcjom samorządu zawodowego, wychodzę bowiem z założenia, że funkcje z istoty swojej determinują konkretne rozwiązania.

V. Ocena ogólna rozprawy

Ogólna ocena rozprawy doktorskiej Pana mgr. Michała Strzępka jest w pełni pozytywna. Podjął się opracowania tematu, który nie jest całościowo i tak obszernie

przedstawiony w literaturze przedmiotu i uczynił to w stopniu w pełni odpowiadający wymogom stawianym dysertacjom doktorskim. Powstało bardzo ciekawe opracowanie analizujące regulacje prawne, dające obraz polskiego piśmiennictwa z różnych okresów zarówno z zakresu prawa konstytucyjnego, jak i prawa administracyjnego, bardzo rzetelnie dokumentujące i omawiające orzecznictwo, w tym przede wszystkim Trybunału Konstytucyjnego.

VI. Ocena szczegółowa

Wstęp

Wstęp pracy jest bardzo typowy dla dysertacji doktorskich, jak i szerzej monografii prawniczych. Już w drugim akapicie jest w nim wyraźnie wskazany cel, który został wyznaczony przy pisaniu rozprawy, a którym jest „analiza konstytucyjnego uregulowania samorządu zawodowego (art. 17 ust. 1 Konstytucji)” (s. 8). Zaś w kolejnym akapicie przedstawione są przyczyny (Autor pisze o „okolicznościach”, co nie jest chyba właściwe), wyboru tematu (s. 8). Akcentuje też, że rozważania będą prowadzone na gruncie prawa konstytucyjnego (s. 9). Następnie ma miejsce odniesienie do literatury przedmiotu, w przypadku której wymienionych jest pięć monografii napisanych przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego (s. 9) oraz wskazane są nazwiska pięciu uczonych, także konstytucjonalistów i teoretyków prawa, którzy odnosili się w swoich publikacjach do tematu rozprawy. W moim przekonaniu można było nieco szerzej przedstawić stan dotychczasowego piśmiennictwa w tym obszarze, co jeszcze bardziej pokazałoby znaczenie recenzowanej dysertacji doktorskiej. Kolejnym elementem *Wstępu* jest sygnalizowane już przeze mnie wskazanie wykorzystanych metod badawczych (s. 10). Najwięcej miejsca w tej części pracy zajmuje zasygnalizowanie zawartości kolejnych rozdziałów (s. 11 – 14). Szkoda, co już podnosiłem, że Doktorant nie wyjaśnia, dlaczego dokonał takiego, a nie innego podziału analizowanej materii.

Generalnie należy jednak uznać, że ta część recenzowanej pracy doktorskiej Pana mgr. Michała Strzępka spełnia w pełni wymogi stawiane takim opracowaniom.

Rozdział I – Sposób zorganizowania wykonywania władzy publicznej w demokratycznym państwie

Jak już podkreślałem, Rozdział I to rozdział wprowadzający będący typowym przykładem fragmentu rozprawy doktorskiej, w którym Doktorant pokazuje szerszą znajomość analizowanej problematyki niż tylko wąsko ujęty temat zakreślony w tytule dysertacji. I z tego punktu widzenia rozważania te oceniam pozytywnie, chociaż jest oczywiste, że nie dowiadujemy się z nich właściwie niczego, co nie jest już powszechnie znane. Można zresztą postawić nawet pytanie, czy można napisać jeszcze coś nowego na temat międzywojennego sporu pomiędzy Tadeuszem Bigo i Jerzym Panejko na temat istoty samorządu terytorialnego, czy szerzej – państwowej teorii samorządu terytorialnego. Mgr Michał Strzępek pisze o zasadzie pomocniczości, decentralizacji administracji państwowej,

ale zasadnie najwięcej uwagi poświęca samorządowi, podkreślając liczne jego podziały; najwięcej uwagi poświęca samorządowi terytorialnemu i odmienności od niego, z jaką mamy do czynienia w przypadku samorządu specjalnego. Można nawet zastanawiać się, czy w rozprawie zbyt dużo nie jest powiedziane o samorządzie terytorialnym.

Takie uogólnienia rodzą jednak niebezpieczeństwa popełnienia pewnych błędów, a przede wszystkim z reguły rodzą też pewien niedosyt. Nie jest przecież prawdą, że „każdy obywatel ma swoje miejsce zamieszkania” (s. 54), gdyż nie można tego powiedzieć o osobach bezdomnych. Z uwagi na temat recenzowanej rozprawy doktorskiej niedosyt odczuwam we fragmencie poświęconym nadzorowi, o którym za Bogdanem Dolnickim Autor słusznie pisze, że jest nazywany (dlaczego tylko nazywany?) „korelatem samorządu” (s. 46). Niedosyt odnosi się do braku szerszego wskazania różnic (relacji) pomiędzy pojęciami „nadzór” i „kontrola”. Trzeba przecież pamiętać, że ustawodawca używa pojęcia „nadzór” w różnych znaczeniach i często jest to bardziej kontrola, a w przypadku konkretnej kompetencji organu państwa często bardzo trudno jest jednoznacznie określić jej charakter.

Rozdział II – *Samorząd zawodowy jako organizacyjna forma władztwa publicznego*

Przynajmniej dwa pierwsze podrozdziały Rozdziału II mają, jak już podkreślałem, charakter wprowadzający dla głównego tematu rozprawy. Przynajmniej częściowo inaczej należy natomiast potraktować bardzo rozbudowany podrozdział 3.

W recenzji w pierwszej kolejności chciałbym odnieść się do podrozdziału 1, w którym Autor stara się wyjaśnić pojęcie „zawodu” oraz „wolnego zawodu”. Jest to dla tematu rozprawy słuszne, prowadzone rozważania zrodziły jednak u mnie pewien niedosyt. Wynika on z tego, że wskazując na różne koncepcje wolnego zawodu, Doktorant koncentruje się na poglądach doktryny i pomija definicję legalną, która zawarta jest w znowelizowanej w 2020 r. ustawie z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (obecnie t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1993, 2105, 2427). Jest to tym dziwniejsze, że w podrozdziale 1 mgr Michał Strzępek odwołuje się do definicji „zawodu” zawartej w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej (s. 60), a więc w akcie podustawowym. Definiując „wolny zawód” ustawodawca w art. 4 ust. 1 pkt 11 przywołanej ustawy podkreślił, że jest to pozarolnicza działalność gospodarcza wykonywana osobiście „z tym że za osobiste wykonywanie wolnego zawodu uważa się wykonywanie działalności bez zatrudniania na podstawie umów o pracę, umów zlecenia, umów o dzieło oraz innych umów o podobnym charakterze osób, które wykonują czynności związane z istotą danego zawodu”. Definicją ustawowa nie może oczywiście służyć za tłumaczenie pojęć konstytucyjnych, w podrozdziale tym Autor nie odnosi się jednak do treści art. 17 Konstytucji, lecz rozważa generalnie, co należy rozumieć pod pojęciem „wolny zawód”. I jeszcze jedna uwaga. W przywołanym przepisie ustawodawca wymienia szesnaście zawodów, które zalicza do wolnych zawodów. Problem polega jednak na tym, że jest to lista wolnych zawodów, ale jedynie na gruncie tej ustawy i nie ma na niej takich zawodów jak np. lekarze (w tym dentyści i weterynarze), fizjoterapeuci, inżynierowie budownictwa czy artyści, które to zawody też są zaliczane do zawodów wolnych. W moim przekonaniu należało o tym

napisać, gdyż przecież zawody te odpowiadają wszystkim przywołanym przez Doktoranta poglądom przedstawicieli doktryny.

Nie jestem również przekonany odnośnie do zasadności wyodrębnienia w podrozdziale 1 odrębnego punktu poświęconego zawodom prawniczym (pkt 3), gdyż praca doktorska jest przecież o wszystkich samorządach zawodowych i jednocześnie zmianie ulega wykonywanie wszystkich z nich (s. 67). Można np. postawić pytanie, dlaczego nie jest wskazany zawód fizjoterapeuty, który jest młodą profesją, która niedawno została umieszczona na liście zawodów i specjalności, zaś do powołania w życie samorządu fizjoterapeutów doszło dopiero na podstawie ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty (t.j. Dz. U z 1922 r. poz. 168), która reguluje organizację i zadania tego samorządu zawodowego, jak i prawa i obowiązki fizjoterapeutów. O zawodzie tym jest mowa dopiero w dużo dalszych częściach dysertacji.

W podrozdziale 2, który poświęcony jest działalności i organizacji wewnętrznej samorządu terytorialnego, mgr Michał Strzępek bardzo zasadnie wskazuje, że zadaniem ustawodawcy przy tworzeniu samorządu zawodowego jest wyważenie zadań publicznych i niepublicznych, gdyż ma to znaczenie dla uznania organizacji zawodowej za samorząd (s. 76-77), jak i słusznie podkreśla, że struktura samorządu zawodowego z reguły jest dwustopniowa, zaś sposób organizacji na poziomie krajowym i terenowym we wszystkich samorządach są podobne (s. 78).

Niewątpliwie najważniejsze znaczenie, w tym także dla rozważań kolejnych rozdziałów dysertacji, ma bardzo obszerny i rozbudowany podrozdział 3 *Ustrojowa koncepcja regulacji samorządu zawodowego w Konstytucji*. Zakreśla on bowiem liczbę zagadnień, którą można wyprowadzić z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Mgr Michał Strzępek już na początku stawia przy tym bardzo mocną tezę, iż „konstytucyjną regulację samorządu zawodowego cechuje zwięzłość, granicząca z hasłowością” (s. 79) i że reguluje ona tylko niektóre zagadnienia samorządu zawodowego (s. 80), że towarzyszy jej wiele niedomówień (s. 81). Pytanie tylko, czy zwięzłość należy traktować za wadę? Trudno natomiast polemizować z twierdzeniem, że ustrojodawca szerzej reguluje zagadnienia samorządu terytorialnego niż zawodowego (s. 81), ale przecież i ich znaczenie nie jest równorzędne. Podobnie nie ulega wątpliwości, że na gruncie art. 17 można wyróżniać cechy wspólne dla wszystkich samorządów, jak i specyficzne dla zawodów zaufania publicznego (s. 84).

W podrozdziale tym wysoko oceniam rozważania o przymiocie „zaufania publicznego”, jak i zaakcentowanie, że funkcje samorządu zawodowego nie materializują się tylko na reprezentowaniu przedstawicieli danego zawodu i sprawowaniu pieczy (s. 98). Natomiast w ostatnim punkcie brakuje mi podkreślenie, że w art. 17 ust. 1 Konstytucji mowa jest o każdym interesie publicznym, a nie jedynie o ważnym interesie publicznym, o którym mowa w art. 22 Konstytucji, co ma znaczenie z uwagi na fakt, iż w przypadku wykonywania wolnych zawodów mamy przecież do czynienia z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Rozdział III – *Zarys genezy samorządu zawodowego. Samorząd zawodowy w prawodawstwie*

Jest to rozdział, który zdecydowanie wykracza poza temat rozprawy. Nie jestem też przekonany o niezbędności jego istnienia. Nie widzę bowiem wpływu starożytnych kolegów czy średniowiecznych cechów rzemieślniczych na obecny konstytucyjny status samorządu zawodowego. Stąd rozdział ten jest kolejnym, w którym mgr Michał Strzępek pokazuje swoją obszerną wiedzę na temat samorządu zawodowego, co jest cenne i zasługuje na pochwałę, ale praca nic by nie straciła na wartości, gdyby tego fragmentu dysertacji nie był i gdyby podjęta w nim tematyka została jedynie zasygnalizowana, np. nawet tylko we *Wstępie*. Autor wskazuje przecież, że przykładowo jest wielu autorów (Z. Grelowski, J. Starościak) sprzeciwiających się łączeniu starożytnych kolegów czy średniowiecznych organizacji z samorządem zawodowym i to pomimo tego, że można doszukiwać się pewnych elementów wspólnych (s. 105). Nawet czytelnik średnio zorientowany w temacie ma też świadomość, że na kształtowanie i rozwój samorządu zawodowego dominujący wpływ miały środowiska adwokatów i lekarzy.

Za cenne w tym rozdziale uważam natomiast zaakcentowanie, że samorzady zawodowe realizowały różne zadania: wykonywały nadzór bądź czuwały nad należytym wykonywaniem zawodu i reprezentowały te środowiska (s. 121). Za w pełni trafne uważam wskazanie cech, którymi charakteryzowały się samorzady zawodowe w trakcie prac na Konstytucję z 1997 r. (s. 122). Żałuję natomiast, że Autor nie rozwinął wątku braku zaliczania do samorządu zawodowego zawodów sędziego, prokuratora i kuratora sądowego, w przypadku których mówi się przecież o ich samorządzie (s. 123) i co przynajmniej częściowo podniósł nawet Trybunał Konstytucyjny, o czym Autor pisze w innej części rozprawy.

Rozdział IV – *Samorząd zawodowy w świetle rozwiązań konstytucyjnych sprzed 1997 roku*

To jedno z dwóch najkrótszych rozdziałów recenzowanej pracy doktorskiej, liczący zaledwie 14 stron. Jest bardzo syntetycznym, a nawet zbyt bardzo, przedstawieniem tematu określonego w jego tytule. Wprawdzie to również wprowadzenie do głównego tematu, pokazuje jednak genezę i ewolucję problematyki samorządu zawodowego w poprzednich konstytucjach. Kwestie te zasługują na głębszą analizę.

Przedstawienie sporu o rozumienie art. 68 Konstytucji z 1921 r. prowadzi Autora do trafnej konkluzji, że samorząd zawodowy był formą lub częścią samorządu gospodarczego (s. 130). Szczególnie interesujące w tym Rozdziale jest, moim zdaniem, porównanie Konstytucji kwietniowej z Konstytucją marcową. Ciekawa jest następnie teza, że pojęcie „samorząd” w Konstytucji PRL rozumiane było przez ustrojodawcę inaczej niż w konstytucjach okresu międzywojennego (s. 136). Dla okresu początku transformacji ustrojowej najistotniejsza jest natomiast teza, iż inne formy samorządu, w tym samorząd zawodowy, nie miały uczestniczyć w sprawowaniu władzy lecz jedynie miały posiadać „swobodę działania” (s. 137).

Rozdział V – *Kwestie samorządu zawodowego w pracach konstytucyjnych z lat 1989 – 1997*

Rozdział ten uważam za bardzo ważny dla treści rozprawy, pokazuje bowiem, jak w trakcie prac nad Konstytucją z 1997 r. dochodzono do obowiązującej treści art. 17 ust. 1 Konstytucji. Dzięki temu czytelnik widzi bardzo wyraźnie, że był to długi proces, zaś poszczególne używane pojęcia i sformułowania były przedmiotem dyskusji, w której uczestniczyli zarówno członkowie Zgromadzenia Narodowego, jak i stali eksperci Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Już na początku mgr Michał Strzępek bardzo trafnie podnosi, że w tym zakresie w pracach tych od wyróżnienia etapów związanych z kolejnymi kadencjami Sejmu i Senatu ważniejszy jest rok 1996, kiedy rozpoczął się etap prac nad konstytucyjną regulacją samorządu zawodowego (s. 139), wcześniej bowiem twórcy konstytucji nie widzieli potrzeby wyraźnego uregulowania tego samorządu (s. 142). Za konstytucjonalizacją samorządu zawodowego opowiadał się przede wszystkim projekt SLD, dla którego samorząd ten miał być jednym z filarów ustroju (s. 143), bardzo cenne i dobrze udokumentowane jest przy tym twierdzenie Doktoranta, że „nie ma dowodu wyraźnie świadczącego o przyczynach, jakie stały za decyzją o tym, aby w Konstytucji uregulować status samorządów zawodowych” (s. 152), jak i twierdzenie, że kwestia ta powinna być przedmiotem dalszych badań, jako że stwierdzenie, iż jest to konsekwencja presji ze strony środowisk zawodowych to trochę mało (s. 152).

Autor dokonuje przede wszystkim egzegezy pojęć i zwrotów używanych w różnych projektach Konstytucji, jak i innych zgłaszanych propozycjach, a nawet posługiwania się w nich liczbą pojedynczą bądź mnogą. Pokazuje tutaj dużą umiejętność właściwego korzystania z warsztatu zawodowego prawnika polegającego na umiejętności analizowania norm prawnych. Co bardzo cenne, stara się przy tym odpowiedzieć na pytania, co zadecydowało o wyborze takiego a nie innego wariantu, co jest niesłychanie trudne, gdy dostępne dokumenty z prac Zgromadzenia Narodowego i jego Komisji Konstytucyjnej nie pozwalają na to bezpośrednio (s. 156-157). Najlepszym przykładem trudności z interpretacją poszczególnych pojęć jest spór o rozumienie „zawodu zaufania publicznego”, w którym nie brano niestety pod uwagę poglądów doktryny, konsekwencją czego był m.in. brak wizji odpowiadających mu zawodów (s. 158). Nie mogą dlatego dziwić rozbieżności odnośnie do posługiwania się terminami „reprezentować”, „sprawować pieczę”, „funkcja” czy „cel” (s. 159), jak i „interes publiczny” (s. 160).

Rozdział VI – *Ustawowa forma tworzenia samorządu terytorialnego*

Podobnie jak Rozdział IV, Rozdział VI jest bardzo krótki i liczy również raptem 14 stron. Jego tytuł nie odpowiada jednak zawartości, Pan mgr Michał Strzępek rozważa w nim bowiem poglądy Trybunału Konstytucyjnego na temat art. 17 Konstytucji (zwłaszcza ust. 1). Należy żałować, że w analizie, w której wykorzystanych jest wiele wyroków Trybunału, jest raptem kilka odwołań do poglądów przedstawicieli doktryny. Zastanawiam się nawet, czy Autor nie przecenia znaczenia wypowiedzi Trybunału, zwłaszcza że z tytułu dysertacji wynika, że jest ona poświęcona konstytucyjnemu statusowi samorządu zawodowego, a nie

poglądom Trybunału na ten temat. Dla całości wywodów i ostatecznych konkluzji słowa Trybunału Konstytucyjnego mają oczywiście olbrzymie znaczenie, nie jest to jednak praca poświęcona wyłącznie orzecznictwu. Nie trzeba przecież aż wypowiedzi Trybunału, aby stwierdzić, że na gruncie art. 17 Konstytucji można wyróżnić samorząd zawodowy zawodu zaufania publicznego i samorząd zawodowy osób wykonujących zawód niemający charakteru zawodu zaufania publicznego (s. 171, podobnie s. 174). Szkoda, że nie poznajemy też stanowiska Doktoranta odnośnie do chyba ważnego stawianego przez Niego pytania, czy celowe jest tworzenie samorządu zawodowego dla osób niewykonujących zawodów zaufania publicznego (s. 173). Żałuję, że Autor nie podaje przykładów takich zawodów, a jedynie ogranicza się do bardzo ogólnych rozważań. W pełni pochwalam natomiast krytycyzm mgr. Michała Strzępka odnośnie do poglądu Trybunału na możliwość powołania kilku samorządów zawodowych dla tego samego zawodu (s. 175).

Rozdział VII – *Samorząd zawodowy w ustaleniach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego*

To najobszerniejszy fragment rozprawy i może nawet w niej najważniejszy i to pomimo tego, że do ustaleń orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego Pan mgr Michał Strzępek odwołuje się praktycznie w całej dysertacji doktorskiej. Dla recenzenta jest to przy tym rozdział najtrudniejszy do oceny, gdyż nie bardzo można polemizować z tym, co Doktorant wyprowadza w następstwie bardzo rzetelnie przeprowadzonych badań. Trybunał powiedział przecież to, co zostało w rozprawie pokazane. Nie można przecież podważać np. stwierdzenia, że „państwo, dokonując przesunięcia ciężaru administrowania sprawami związanymi z określoną grupą zawodową na samorząd zawodowy, przekazuje mu ograniczone rzeczowo władztwo publiczne” (s. 180).

Niektóre tezy można było rozbudować. Ciekawy jest np. pogląd Trybunału, że samorząd zawodowy to dla Trybunału forma partycypacji obywateli w sprawowaniu administracji publicznej (s. 181). Bardzo interesująca jest też argumentacja przedstawiana we wnioskach do Trybunału przez Rzecznika Praw Obywatelskich i szkoda, że w jednym przypadku wniosek został przez niego cofnięty (s. 228). Zgadzam się również z twierdzeniem, że nadzór nad działalnością samorządu zawodowego wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego (s. 202). Za najciekawsze w tym fragmencie uważam przy tym rozważania podrozdziału 4 o finansowaniu zadań publicznych przez samorządy zawodowe, chociaż przrzucanie ich w całości na te samorządy musi rodzić zrozumiały sprzeciw. Rozbudowałbym również twierdzenie, że „państwo nie powinno wykonywać tych zadań publicznych, które mogą być realizowane w sposób bardziej czy nawet tak samo efektywny przez wspólnoty terytorialne czy zawodowe” (s. 212). Przecież jest to pytanie o politykę państwa i decyzję o uchwaleniu stosownej ustawy.

Do rozdziału ma kilka uwag krytycznych.

W moim przekonaniu, pierwszym podrozdziałem tego rozdziału powinien być podrozdział ostatni, praca dotyczy bowiem statutu konstytucyjnego wszystkich samorządów zawodowych, a nie jedynie samorządów zaufania publicznego. Uważam również, że Autor przyjmuje ustalenia Trybunału trochę jak „prawdę objawioną”, chociaż w pewnej mierze

rozumiem dystans czy nawet obawy przed krytyką z uwagi na osobę Promotora – prof. dr. hab. Marka Zubika, który jest sędzią Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku i uczestniczył w wydawaniu przynajmniej części analizowanych orzeczeń. Krytyka orzeczeń pojawia się dlatego niezwykle rzadko (np. s. 202). A przecież można zastanawiać się, czy rzeczywiście „samorząd zawodowy wzmacnia legitymizację administracji publicznej i zaufanie obywateli do państwa” (s. 183)? Czy obywatele mając kontakt z przedstawicielami różnych samorządów zawodowych zastanawiają się, a nawet wiedzą, że przynależą oni do jakichś samorządów? Jak oceniać pogląd, że czasowe przechowywanie akt zakończonych spraw jest „zadaniem własnym samorządu z elementem zadania publicznego” (s. 209)?

Rozdział VIII – *Zawód zaufania publicznego*

Rozdział ten to bardzo interesująca próba odpowiedzi na pytanie o treść pojęcia „zawód zaufania publicznego” i pokazanie, że jest to niezwykle trudne, a w świetle poglądów przedstawicieli doktryny, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ale i opinii społecznej wręcz niemożliwe.

Tworzenie samorządu zawodowego jest zadaniem ustawodawcy, ale samorząd zawodowy nie jest warunkiem wykonywania zawodu zaufania publicznego (s. 246), nie jest to też gwarancja należytego wykonywania zawodu (s. 282), a jednocześnie dostęp do zawodów zaufania publicznego jest reglamentowany (s. 260). Cenne są w tym rozdziale poszukiwania tego, co charakteryzuje zawód zaufania publicznego. Pomimo istnienia pewnych elementów wspólnych, rozpiętość poglądów doktryny i orzecznictwa jest przecież znaczna.

Mgr Michał Strzępek przedstawiając bardzo rzetelnie różne stanowiska, ucieka raczej od wyraźnego opowiedzenia się za którymś z nich. Przykładowo nie wiem, czy zdaniem Autora zatrudnienie na podstawie umowy o pracę wyłącza taką osobę, jak chce M. Kulesza, z kategorii zawodu zaufania publicznego czy nie (s. 268)? Podobnie – czy potrzebna jest ustawa – Kodeks zawodów zaufania publicznego (s. 269)?

Bardzo ciekawe jest przywołanie przez Doktoranta wyników badań odnośnie do społecznego zaufania do zawodów zaufania publicznego. Nie jest winą Autora, że są to badania z 2004 r. i z 2008 r., i tylko dziwi brak badań późniejszych. Jak trudne jest ustalenie, który zawód jest zawodem zaufania publicznego najlepiej świadczy fakt, iż TK zaliczył do nich w jednym z wyroków sędziów i prokuratorów (s. 291), zaś ankietowani – dziennikarzy i policjantów (s. 290).

Zastanawiam się jednak, czy uznanie przez Trybunał konieczności ustawowego określenia zasad postępowania konkursowego jest rozważaniem o zawodzie czy bardziej o materii ustawowej (s. 259). W rozdziale są też pewne powtórzenia, np. odnośnie do wymogów teoretycznego i praktycznego przygotowania kandydatów do wykonywania zawodów zaufania publicznego (s. 276 i s. 279).

Rozdział IX – *Funkcje samorządu zawodowego*

Jak już sygnalizowałem przy ocenie konstrukcji pracy, nie jestem przekonany o słuszności prowadzenia rozważań na temat funkcji samorządu zawodowego dopiero na końcu pracy. W moim przekonaniu najpierw należy się bowiem zastanawiać nad funkcjami instytucji, organu itp., a dopiero kiedy są one wyraźnie określone, należy dobierać środki, kompetencje, rozwiązania itp., które pozwolą w pełni na ich realizację.

Mgr Michał Strzępek analizuje funkcje samorządu zawodowego wskazane w konstytucji, a więc reprezentacji i sprawowania pieczy, zasadnie więcej miejsca poświęcając też tej drugiej. Jak we wcześniejszych fragmentach dysertacji Autor bardzo rzetelnie przedstawia orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie, przywołując nawet tak banalne stwierdzenia Trybunału Konstytucyjnego jak to, że „interes publiczny nie może być utożsamiany z interesem korporacji zawodowej” (s. 306). Za szczególnie ważną uważam natomiast konkluzję Trybunału, iż interes publiczny wyznacza granice funkcji pieczy (s. 312).

W moim przekonaniu można zastanawiać się, czy samorząd zawodowy nie pełni również innych funkcji poza wymienionymi wprost w Konstytucji w art. 17. Powstaje bowiem pytanie, czy za odrębną funkcję samorządu zawodowego nie należy uznać np. funkcji integracji tego środowiska zawodowego. W moim przekonaniu nie mieści się ona w reprezentacji („wewnętrznej”). Brak wskazania przez mgr. Michała Strzępka innych funkcji samorządów zawodowych kłóci się też ze wcześniejszym zasadnym, co podnosiłem, sygnalizowaniem przez Niego większej ich liczby (s. 98).

Zakończenie

Zakończenie nie rodzi uwag krytycznych. Jest bardzo udanym zrekapitulowaniem wszystkich najważniejszych wniosków wynikających z przeprowadzonej analizy. To również dowodzi umiejętności prowadzenia przez Pana mgr. Michała Strzępka badań naukowych i ich konkludowania, co również przemawia za nadaniem mu stopnia naukowego doktora.

VII. Strona formalna pracy

Strona formalna praca nie budzi uwag. Dysertacja napisana jest bardzo dobrym językiem, który ułatwia czytelnikowi zapoznanie się z prowadzonymi wywodami i ich zrozumienie. Zdania nie są niepotrzebnie wielokrotnie złożone. Podkreślić również należy, że w tekście pojawia się znikoma ilość potknięć interpunkcyjnych, co w przypadku maszynopisów jest niestety dosyć częstym zjawiskiem. O rzetelnym dokonaniu przez Doktoranta korekty tekstu świadczy również praktycznie brak tzw. literówek.

Na odrębne potraktowanie zasługują przypisy. One również zasługują na pochwałę. Rzecz idzie przy tym nie tylko o właściwy zapis miejsca publikacji aktów prawnych, przywoływanej literatury przedmiotu czy analizowanego orzecznictwa, ale może nawet przede wszystkim umiejętność rozdzielenia materii należącej do głównego wątku rozważań rozprawy od kwestii zasługujących na podniesienie, ale w przypadku których wystarczające

jest jedynie ich umieszczenie w odsyłaczach. To duża umiejętność, której nie posiada nawet wiele osób zajmujących się pracą naukową znacznie dłużej niż Doktorant.

O bogatym wykorzystanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i literaturze przedmiotu już pisałem, więc jedynie dodam, że sporządzone na końcu pracy wykazy zebrane w ogólnym punkcie *Bibliografia* odpowiadają w pełni stawianym w tym przypadku wymogom (pomijam oczywiście wcześniejszą uwagę o niewłaściwości połączenie w jednym miejscu rozporządzeń z mocą ustawy z rozporządzeniami).

VIII. Konkluzja

Data powołania mnie na recenzenta w przewodzie Pana mgr. Michała Strzępka (11.03.2019 r.) sprawia, iż recenzja sporządzana jest z uwzględnieniem art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1789), która po 1 października 2018 r. jest stosowana zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 179 ust. 2 w związku z art. 169 pkt 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669). Biorąc to pod uwagę, rozprawa doktorska powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu oraz wykazywać ogólną wiedzę kandydata w danej dyscyplinie naukowej, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Po zapoznaniu się z rozprawą doktorską Pana mgr. Michała Strzępka pt. *Konstytucyjny status samorządu zawodowego* uważam, że praca ta spełnia powyżej określone warunki ustawowe dla takich dysertacji. Stanowi oryginalne i rzetelne przedstawienie problemu określonego w tytule. Autor wykazał się umiejętnością właściwego doboru i analizy aktów prawnych (Konstytucji), istniejącego piśmiennictwa, a przede wszystkim bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W związku z powyższym wnioskuję o dopuszczenie Doktoranta do dalszych etapów postępowania o nadanie stopnia doktora w dziedzinie nauki społecznej w dyscyplinie nauki prawnej.



Łódź, 24 maja 2022 r.

