

**dr hab. Rafał Stankiewicz, prof. uczelni**

Instytut Nauk Prawno-Administracyjnych  
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

---

## **RECENZJA**

**rozprawy doktorskiej Pani mgr Sylwii Banaś-Mazur pt. *Regulacja zawodów w ochronie zdrowia z perspektywy procesu tworzenia samorządów zawodowych***  
**(Warszawa 2019 maszynopis, łącznie ss. 457)**

W wykonaniu uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej Pani mgr Sylwii Banaś-Mazur pt. *Regulacja zawodów w ochronie zdrowia z perspektywy procesu tworzenia samorządów zawodowych* Pani dr hab. Agaty Jurkowskiej-Gomułki, prof. uczelni.

Stwierdzam, że rozprawa spełnia wymogi zawarte w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 882 z późn. zm.). Z powyższych względów, opowiadam się za dopuszczeniem Pani mgr Sylwii Banaś-Mazur - po spełnieniu przez Nią pozostałych ustawowych warunków - do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

Niniejszą recenzję skonstruowano według następującego porządku: 1) wybór tematu i zakresu rozprawy; 2) struktura formalna rozprawy; 3) struktura merytoryczna rozprawy; 4) metodologia badań; 5) ocena źródeł; 6) wnioski – tezy rozprawy; 7) język i styl opracowania; 8) uwagi szczegółowe; 9) konkluzje.

### **I. Wybór tematu i zakres rozprawy**

Przystępując do recenzji rozprawy doktorskiej Pani mgr Sylwii Banaś-Maur należy na wstępie podkreślić ważkość i oryginalność podjętego obszaru badawczego. Samorządy

zawodowe obejmują tzw. zawody zaufania publicznego jest jedną z form decentralizacji administracji publicznej. Samorządy zawodowe powstają w drodze ustawy, w wyniku decyzji prawodawcy dotyczących kształtu systemu władzy publicznej. Tworząc samorząd zawodowy państwo powierza pewnej grupie zawodowej realizację określonych zadań publicznych i wyposaża ją w tym celu w odpowiednie kompetencje o władczym charakterze. Samorząd zawodowy sprawuje władztwo publiczne nad sprawami danej grupy zawodowej. Zagadnienia dotyczące konstrukcji ustrojowej oraz funkcjonowaniu samorządów zawodowych poświęcono nieco miejsca w literaturze przedmiotu znalazły już swój opis w literaturze przedmiotu – dotyczyły one jednakże w głównej mierze samorządów zawodów prawniczych. Znajdujemy również publikacje odnoszące się do treści art. 17 Konstytucji RP dającego do zrzeszania się zawodów zaufania publicznego w ramach tychże samorządów zawodowych. Nie podjęto dotychczas próby całościowego opisanie problematyki tworzenia i funkcjonowania samorządów zawodowych w obszarze ochrony zdrowia publicznego. Stąd też podjęcie rozważań przez Autorkę w niniejszej pracy uznać należy za wszechmiar uzasadnione. Podjęcie tego tematu znajduje więc swoje głębokie uzasadnienie w braku znaczącej pozycji literatury przedmiotu w tym obszarze badawczym. W przedmiotowej rozprawie główny nacisk położony został na tworzenie samorządów zawodowych w ramach zawodów w ochronie zdrowia, do których należą zawody medyczne. Jak jednak słusznie zauważa Autorka pracy, ta pierwsza kategoria zawodów jest zdecydowanie szersza i obejmuje szereg innych (niż medyczne) zawodów. Próba zbiorowego ujęcia tychże jakże zróżnicowanych w kontekście tworzenia samorządów zawodowych sprawujących pieczę nad należytych wykonywaniem zawodów zaufania publicznego uznać należy za zabieg w pełni uzasadniony z uwagi na wartości stojące u podstaw ograniczenia wolności wyboru i wykonywania zawodu gwarantowanego w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP. Za tę wartość uznać należy ochronę życia i zdrowia ludzkiego – te najwyższe wartości słusznie determinują podejście ustawodawcy do wprowadzania ograniczeń dotyczących wyboru i wykonywania zawodów w ochronie zdrowia. Mają one w założeniu gwarantować przede wszystkim wysoki stopień profesjonalizmu, wyrażony w wykształceniu i doświadczeniu osób wykonujących te zawody.

Niewątpliwie jednostka staje się centralnym punktem w zakresie regulacji administracyjnych. Prawo administracyjne (prawo publiczne) ma służyć dobru człowieka, co można uznać za jego podstawową, w istocie jedyną powinność i sens jego istnienia. W tym kontekście, problemem społecznym o doniosłym znaczeniu staje się zagwarantowanie jednostce ludzkiej ochrony określonych dóbr w ramach zbiorowości państwowej. Jeżeli przyjąć, że kluczowym elementem definicji prawa administracyjnego w ogólności staje się

kształtowanie relacji pomiędzy państwem a jednostką, zaś państwo uznać za organizację społeczną nastawioną na zaspokajanie określonych potrzeb jednostek to stwierdzić należy, że państwo poprzez swoje instytucje powinno dążyć do gwarantowania podstawowych wartości, jakie jednostka i społeczeństwo uznaje za istotne. Brak jakiegokolwiek wątpliwości, że życie i zdrowie człowieka powinno być uznane za tę wartość najwyższą i jako takie determinuje kształtowanie regulacji prawnej w omawianym zakresie. Życie i zdrowie postrzega się jako jedne z nielicznej grupy wartości „chronionych specjalnie” przez prawo administracyjne.

Zapewnienie skutecznej ochrony życia i zdrowia człowieka narzuca konieczność, by poprzez min. unormowania materialnoprawne redukować grożące tym dobrom zagrożenia. Ochrona życia i zdrowia człowieka stanowi więc przedmiot zainteresowania państwa, poprzez tworzenie rozmaitych regulacji prawa publicznego (prawa administracyjnego). Nadrzędność działania administracji w tym zakresie wynika z podstawowej realizacji zasady dobra wspólnego.

Z regulacją dostępu do zawodu i jego wykonywania wiąże się również powstawanie samorządów zawodowych. Istotnym *novum* przedstawionej mi do recenzji pracy polega na ujęciu tematu regulacji zawodów w ochronie zdrowia oraz ich samorządów z perspektywy aksjologicznej. Wynika to z poruszonego powyżej problemu osadzenia reglamentacyjnych ograniczeń wyboru i wykonywania zawodu w prymacie życia i zdrowia ludzkiego.

Osadzenie wybranego obszaru badawczego w kontekście zagadnień aksjologii prawa administracyjnego wydaje się zadaniem ambitnym, jednakże wielce przydatnym dla podjętej analizy. Wpisuje się również w niezwykle aktualne trendy analizy norm prawa publicznego (administracyjnego) z punktu widzenia wartości, jakie te normy mają zabezpieczać i realizować jednocześnie (warto powołać się chociażby na liczne publikacje *J. Zimmermanna*, czy też tytuł zjazdu katedr prawa administracyjnego sprzed kilku lat).

Tytuł rozprawy został sformułowany w sposób jasny, przejrzysty, wynikający z przyjętej przez Autorkę koncepcji rozprawy, jak i założonego celu jej przygotowania. Treść rozprawy oraz dobór źródeł uzasadniają twierdzenie, że tytuł rozprawy jest adekwatny do jej treści. Ujęto bowiem problem regulacji zawodów w ochronie zdrowia z perspektywy procesu tworzenia samorządów zawodowych.

Przedstawiona mi do recenzji rozprawa koncentruje się na procesach kształtowania samorządów zawodowych jako przejawie szerszego zjawiska regulacji zawodów w ochronie zdrowia. Celem pracy jest zrekonstruowanie oraz ocena przesłanek tworzenia samorządów zawodów w ochronie zdrowia w kontekście swobody wykonywania zawodów, jako elementu

składowego wolności gospodarczej. W rozprawie zostały przeanalizowane i zestawione wartości tj. wolność działalności gospodarczej, wolność wykonywania i wyboru zawodu oraz prawo do ochrony zdrowia. Celem dokonanej analizy była odpowiedź na pytanie, czy któraś z tych wartości jest nadrzędna wobec innych, a tym samym czy regulacja danego zawodu, w tym poprzez tworzenie obowiązkowego samorządu, może uzasadnić ograniczenie pozostałych wartością ochroną tylko jednej konkretnej wartości. Istnieje wiele zawodów, które są wykonywane w ramach szeroko pojmowanych struktur ochrony zdrowia, część z nich są zawody regulowane. W rozprawie dokonano identyfikacji przesłanek i determinantów, które przemawiałyby za regulacją kolejnych z nich.

Przed rozprawą postawiono próbę odpowiedzi na pytanie, czy dana regulacja powstała w interesie publicznym czy w interesie indywidualnym lub grupowym, czy zawodowym (którego najczęstszą emanacją jest z reguły właśnie powołanie samorządu zawodowego). Z uwagi na fakt, iż podstawą ograniczania wolności gospodarczej oraz wolności wyboru i wykonywania zawodu, może być tylko ważny interes publiczny, wykazanie, że ustawy te powstawały w wyniku nacisku grup interesów może dowodzić przyjmowania ich w oparciu o niewłaściwe założenia aksjologiczne. Na podstawie dokonanej analizy wyodrębniono cechy, które powinien posiadać zawód zaufania publicznego, co pozwoliło Autorce podjąć próbę odpowiedzi na pytanie czy istniejące regulacje są konieczne i zostały wprowadzone w sposób prawidłowy z uwzględnieniem właściwych wartości. Autorka wysuwa również postulat *de lege ferenda* dotyczący konieczności regulacji lub powołania samorządu zawodowego w innych zawodach w ochronie zdrowia.

## **II. Struktura formalna rozprawy**

Autor każdej rozprawy zawsze staje przed dylematem jak usystematyzować prezentowane zagadnienia oraz na które części pracy położyć największy nacisk. W tym przypadku Autorka rozprawy wywiązała się z tego obowiązku w sposób prawidłowy. Konstrukcja rozprawy jest poprawna i stabilna (mam wyłącznie pewne wątpliwości – o czym dalej - co do konieczności tak szczegółowego prezentowania znanym wszystkim zagadnień związanych chociażby z pociem wolności gospodarczej i in. – są one wszakże dobrze znane czytelnikom tego typu opracowań i z powodzeniem wywody w tym zakresie mogłyby zostać znacznie ograniczone). Konstrukcja rozprawy w pełni odpowiada przy tym wybranym przez

Autorkę metodom opracowania zagadnień stanowiących rozwiązanie hipotez i pytań badawczych.

Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska dzieli się na rozdziały, będące podstawowymi jednostkami redakcyjnymi. Rozdziały podzielone są na mniejsze jednostki redakcyjne. Autorka rozprawy unika dzielenia tekstu na wiele podrzędnych jednostek redakcyjnych, co należy przypisać jako walor i stwierdzić, iż posiadała Ona umiejętność konstruowania tekstu w oparciu o cechy przejrzystości oraz „logiki konstrukcyjnej”. Rozłożenie materii pomiędzy poszczególne rozdziały (i odpowiednio mniejsze jednostki redakcyjne) nie budzi większych zastrzeżeń. To również świadczy o dobrym opanowaniu warsztatu pracy naukowej.

Zastrzeżeń nie budzi także ciąg prezentowanych wywodów w poszczególnych rozdziałach. Jest on w moim przekonaniu dostosowany do celów stawianych przed niniejszą rozprawą. Recenzowana rozprawa składa się ze wstępu, czterech rozdziałów oraz zakończenia, wykazu aktów normatywnych, wykazu orzeczeń oraz wykazu literatury.

Wykaz skrótów (również najważniejszych aktów normatywnych wykorzystywanych w rozprawie) umieszczony został w początkowej części rozprawy, przed jej zawartością merytoryczną (co ułatwia korzystanie z jego treści).

Rozprawa zasadniczo jest zrównoważona, zarówno co do jej całkowitej objętości, jak również co do rozłożenia omawianych zagadnień w poszczególnych jej rozdziałach. Jak wskazałem już nieco powyżej, uważałbym za niekonieczne umieszczenie w treści rozprawy tak szerokiego opisu problematyki wolności gospodarczej. Rozważenia te można byłoby ograniczyć wyłącznie do kilku stron.

Autorka zasadniczo wyczerpuje założony temat. Zawartość merytoryczna i kolejność prezentowanych wywodów w poszczególnych rozdziałach spełnia wymóg spójności wywodu i pełni zamierzoną funkcję w rozprawie.

Przedmiotem rozprawy jest analiza procesu ustawodawczego podejmowanego w związku z tworzeniem samorządów zawodów medycznych i zawodów w obszarze szeroko rozumianej ochrony zdrowia. Jak słusznie zauważa Autorka rozprawy, nieprawidłowości w nim odnalezione mogą bowiem wskazywać na uchwalenie aktów normatywnych w oparciu o niewłaściwe założenia aksjologiczne. Autorka rozprawy poddaje ocenie prawnej akty normatywne dotyczące regulowanych zawodów medycznych, które posiadają już ugruntowany status, tj. lekarzy i lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych czy farmaceutów. Analizie poddano również te zawody, które mają krótszą historię, jednakże obecnie posiadają także samorządy zawodowe – chodzi w tym przypadku o diagnostów laboratoryjnych oraz

fizjoterapeutów. Do zawodów w zakresie szeroko rozumianej ochrony zdrowia, które Autorka rozprawy zaliczyła także do takiej grupy, które warto poddać analizie są zawody: ratownika medycznego, psychologa, kosmetologa oraz dietetyka. Podjęta analiza miała na celu przede wszystkim wykazanie, jaka była „faktyczna przyczyna regulacji” poszczególnych zawodów.

Treść rozprawy odpowiada założeniom wyznaczonym w tytule. Główny cel rozprawy opiera się na próbie wykazania, że istnieje związek pomiędzy regulacją zawodów w ochronie zdrowia a ochroną zdrowia człowieka. Brak wątpliwości, że wskazany problem badawczy jest częścią szerszego problemu, jakim jest badanie zjawisk tworzenia prawa, które ma być ukierunkowane na osiągnięcie określonego celu. Stąd konieczne stało się – w przypadku niniejszej rozprawy – dokonanie wielopłaszczyznowej analizy zjawiska procesu legislacyjnego zmierzającego do regulacji zawodów ochrony zdrowia oraz konstruowania samorządów zawodowych wykonujących pieczę nad osobami przynależącymi do tychże samorządów.

Rozdział pierwszy poświęcono pojęciu zdrowia jako jako wartości chronionej. W rozdziale tym przeanalizowano przede wszystkim prawo do ochrony zdrowia zawarte w art. 68 Konstytucji RP. Zdaniem Autorki, konstytucyjne ujęcie ochrony zdrowia jest szerokie i zawiera w sobie różnorodne zadania władz publicznych dotyczące zarówno zapewnienia opieki zdrowotnej, jak i promocji zdrowia, zwalczania chorób epidemicznych oraz zapobiegania degradacji środowiska. Zobowiązuje on władze publiczne do stworzenia sprawnego systemu, w którym obywatel będzie miał możliwość harmonijnego rozwoju.

W rozdziale II, zatytułowanym „Wolność wykonywania zawodu a wolność gospodarcza” Autorka dokonuje szczegółowej analizy pojęć zawartych w ustawie zasadniczej, które determinują istotę wartości organizujących życie publiczne. W kontekście zagadnień podjętych w recenzowanej rozprawie, podstawowe znaczenie posiadają takie zagadnienia jak wolność gospodarcza, społeczna gospodarka rynkowa, zasada proporcjonalności. W kontekście głównego nurtu rozważań, oczywiście podstawową rolę odgrywa tutaj analiza treści art. 65 ust. 1 Konstytucji RP, według którego każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy.

Rozdział III, zatytułowany „Samorzady zawodowe” poświęcono w przeważającej mierze prezentacji podstawowych obszarów rozumienia pojęcia „zawód” (zawód wolny, zawód zaufania publicznego, zawód regulowany). Odrębne rozważania poświęcone zostały w dalszej kolejności tworzeniu samorządów zawodowych skupiających osoby wykonujące zawody zaufania publicznego.

W rozdziale IV Autorka analizuje normatywne regulacje odnoszące się do zawodów z ugruntowaną pozycją samorządu zawodowego. Są to samorzady lekarzy i lekarzy dentyków, pielęgniarek i położnych oraz aptekarzy/farmaceutów. Niewątpliwie zrozumienie jakiegokolwiek instytucji prawnej wymaga „historycznego spojrzenia” na jej powstanie oraz funkcjonowanie, dlatego też w rozdziale tym została przeanalizowana historia dojścia tych grup zawodowych do powstania ich organizacji samorządowych. Szczegółowej analizie poddano dokumenty związane z analizą procesu legislacyjnego w następujących ustawach: ustawy o izbach lekarskich z 1989 i 2009 r., ustaw o samorządzie pielęgniarek i położnych z 1991 i 2011 r. oraz ustawy o izbach aptekarskich z 1991 r.

Rozdział V z kolei odnosi się do analizy pozostałych zawodów w ochronie zdrowia. W pierwszym rzędzie doszło do prezentacji dwóch zawodów, które posiadają swój samorząd zawodowy od kilku lub kilkunastu lat. Są to zawody diagnosty laboratoryjnego, którego samorząd powstał w 2001 r. oraz fizjoterapeuty, którego samorząd powstał w 2015 r. Jako kolejny został przeanalizowany zawód ratownika medycznego. W dalszej kolejności zaś poddano analizie dwa zawody nieposiadające lub posiadające fragmentaryczne regulacje prawne – są to zawody dietetyka oraz kosmetologa. Zawody te nie posiadają samorządów zawodowych. I w końcu dokonano analizy zawodu psychologa, dla którego podstawy prawne do funkcjonowania samorządu zostały stworzone w 2001 r., jednakże bez utworzenia odrębnego samorządu zawodowego.

Warte pozytywnego podkreślenia jest to, że przy rozbudowanej objętościowo rozprawie, jej Autorka podjęła się uporządkowania prowadzonych wywodów i w każdym rozdziale zawarła kończące go wnioski (tzw. „Podsumowanie”), które rekapituluje prowadzone rozważania i porządkują podjęte przez autora poglądy. Zawarte w każdym rozdziale konkluzje odnoszące się do podjętych wcześniej w szeroki sposób problemów bez wątpienia stanowią kolejną zaletę tak rozbudowanej, systematyzując zagadnienia zawarte w poszczególnych jej częściach.

### **III. Struktura merytoryczna rozprawy**

Struktura merytoryczna pracy jest logiczna, prosta i przekonująca.

Punktem wyjścia dla rozważań przeprowadzanych przez Autorkę rozprawy jest teza główna oraz dwie tezy pomocnicze. Teza główna zakłada, że istnieje związek pomiędzy

regulacją zawodów w ochronie zdrowia a ochroną zdrowia człowieka. Autorka rozprawy przedstawiła również dwie tezy pomocnicze. Autorka rozprawy zakłada, że:

1) regulacja zawodów w ochronie zdrowia, w tym tworzenie samorządów zawodowych, do których przynależność jest obowiązkowa, nawet jeśli ogranicza wolność wyboru i wykonywania zawodu, stanowiącą komponent wolności gospodarczej, leży w interesie publicznym;

2) ochrona zdrowia nie jest jedyną wartością determinującą regulację zawodów w ochronie zdrowia, w szczególności – jak pokazują doświadczenia ostatnich kilkunastu lat w Polsce - nie jest jedyną przesłanką leżącą u podstaw powoływania samorządów zawodowych.

Udowodnienie powyżej założonych tez oparto na odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- 1) Jakie wartości decydują o regulacji zawodów w ochronie zdrowia?
- 2) Czy któraś z tych wartości jest nadrzędna/ważniejsza? Czy istnieje konflikt tych wartości?
- 3) Czy możliwe jest stworzenie hierarchii wartości uzasadniających taką regulację?
- 4) Czy regulacja i tworzenie samorządu zawodów medycznych, których podstawowym celem jest ochrona zdrowia i życia człowieka, uzasadnia wprowadzenie ograniczenia wolności gospodarczej i wolności wyboru i wykonywania zawodu?
- 5) Czy ochrona zdrowia jest wystarczającym kryterium do ograniczenia wolności (dostępu do zawodu)? Czy regulacja dostępu do zawodów medycznych podyktowane jest jedynie ochroną zdrowia człowieka?
- 6) Czy regulacja leży wyłącznie w interesie publicznym? Czy regulowane zawody medyczne korzystają na regulacji, czy stanowi to dla nich obciążenie?
- 7) 'Co' lub 'kto' faktycznie decyduje o regulacji? Co decyduje o powstaniu samorządu zawodowego?
- 8) Czy regulacja zawodów medycznych jest wyrazem prawa człowieka do zapewnienia przez państwo właściwego poziomu świadczeń medycznych wynikających z art. 68 Konstytucji RP?
- 9) Które z zawodów w ochronie zdrowia należy zaliczyć do regulowanych zawodów medycznych? Które z nich są zawodami zaufania publicznego?
- 10) Czy możliwe jest stworzenie wytycznych pozwalających odpowiedzieć na pytanie, czy kolejne grupy zawodowe pragnące utworzenia swojego samorządu zawodowego posiadają cechy pozwalające na jego utworzenie? Czy możliwe jest stworzenie



katalogu takich cech?

W moim przekonaniu, postawione pytania badawcze służą w pełni dochodzeniu do oceny i wypełnienia tezy rozprawy.

#### **IV. Metodologia badań**

W recenzowanej rozprawie zastosowano dwie metody badawcze, tj. metodę dogmatyczno-prawną oraz metodę historyczno-prawną. Podstawową metodą badawczą zastosowaną przez Autorkę jest – co oczywiste – metoda formalno-dogmatyczna. Opiera się ona na analizie polskich przepisów prawnych, przy uwzględnieniu uzasadnień do ustaw. Wykorzystano również w sposób wystarczający orzecznictwo sądowe. Wykorzystując powyższą analizę, Autorka rozprawy analizuje czynniki wpływające na powstanie prawa, skutki wywołane przez działanie normy prawnej oraz stosunek pomiędzy zaistniałymi a zamierzonymi skutkami.

W rozprawie metoda ta posłużyła Autorce do zbadania faktycznych motywów ustawodawcy, kierujących nim w czasie powstawania kolejnych ustaw samorządowych. Została ona również wykorzystana do ustalenia uczestników zaangażowanych w proces powstawania kolejnych ustaw regulujących zawody w ochronie zdrowia. Odpowiada to zasadniczo celowi zastosowania tejże metody, którą można określić jako dążenie do rozpoznawania faktów towarzyszących powstawaniu prawa i odtwarzaniu relacji pomiędzy zidentyfikowanymi faktami, co następuje poprzez wyodrębnienie i wskazanie treści reguł działania o charakterze formalnym i niesformalizowanym.

Pomocniczo, Autorka rozprawy wykorzystuje metodę historyczno-prawną. Metoda ta pozwala wskazać dynamikę zmian społecznych i politycznych, które w sposób bezpośredni wpływały na kształtowanie się prawa. Jest to niezwykle istotne ze względu na przedmiot rozprawy, gdyż nie da się uchwycić powodów, motywów czy wartości, z których wynikało powstawanie nowych samorządów zawodowych bez odwołania się do historii powstawania, kształtowania oraz rozwoju inicjatyw oddolnego zrzeszania się poszczególnych grup zawodowych.

Zastosowane metody badawcze zasadniczo pozwoliły zrealizować cele postawione przed rozprawą. Autorka rozprawy nie zastosowała natomiast metody porównawczej, co w przypadku prezentacji zagadnień w ustalonym obszarze badawczym byłoby z oczywistych względów niecelowe.

## **V. Ocena źródeł**

O szerokim zakresie tematycznym pracy oraz stopniu szczegółowości rozważań świadczą dane źródłowe, na których oparto wywód. Użyta literatura przedmiotu jest dosyć pokaźna. Doktorantka wykorzystwała 316 pozycji literatury przedmiotu. Analizie poddano opracowania naukowe z zakresu teorii prawa, prawa konstytucyjnego, gospodarczego, administracyjnego oraz medycznego.

Wykaz aktów normatywnych zawiera wyliczenie 199 pozycji. Szczególnie docenić należy dobór innych źródeł, tj. dokumentów podejmowanych w procesie legislacyjnym (opinie, stanowiska, uzasadnienia do projektów aktów normatywnych) - wyliczenie tego typu dokumentacji liczy ponad 300 pozycji i uznać to należy za wynik imponujący, świadczący o dużej rzetelności Autorki rozprawy w rozpoznaniu i gromadzeniu materiałów źródłowych, które stanowiły podstawowy przedmiot badań naukowych tutaj podejmowanych. Na uwagę zasługuje również fakt, że są to źródła "realnie" wykorzystywane, służą wywodom - nie są to źródła wyłącznie "ilustracyjne", lecz dopełniają rozważania zasadnicze.

Brak analizy metody prawnoporównawczej wykluczył zastosowanie obcej literatury przedmiotu - i taka też literatura w niniejszej rozprawie nie jest używana.

Oceniając zgromadzoną literaturę i dokumenty, należy podkreślić, że Autorka rozprawy z powodzeniem udowodniła, iż potrafi korzystać z literatury i - co bardzo istotne - pracować ze źródłami.

## **VI. Wnioski – tezy rozprawy**

W końcowej części Autorka rozprawy dokonuje podsumowania prowadzonych badań potwierdzając prawdziwość założonej tezy głównej. Należy się zgodzić, że istnieje związek pomiędzy regulacją zawodów w ochronie zdrowia a ochroną zdrowia człowieka. Prawna regulacja zawodów jest szczególną funkcją regulacji administracyjnoprawnej. Utworzenie samorządu zawodowego na gruncie art. 17 Konstytucji RP dla wskazywanej części zawodów występujących w szeroko rozumianej sferze ochrony zdrowia możliwe jest poprzez uznanie, iż są to zawody zaufania publicznego. Nie zgodziłbym się jednak z Autorką rozprawy co do tego, że za taki zawód można byłoby uznać ratowników medycznych i przyznać mu prawo do zrzeszania się w ramach samorządów zawodowych. Wydaje się, że mimo dosyć istotnej roli wiedzy medycznej jaką powinny posiadać takie osoby, charakter pracy ratownika medycznego zbliża go jednak do cech właściwy służbom takim, jak policja i straż pożarna.

W momencie utworzenia samorządu zawodowego dla danej grupy zawodowej, państwo powierza tej grupie realizację określonych zadań publicznych. Powierzenie samorządom zawodowym sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu zrzeszonego w danym samorządzie pozwala osiągnąć właściwy poziom merytoryczny oraz etyczny wykonywania danego zawodu. Odpowiedni poziom świadczenia usług przez przedstawicieli zawodów w ochronie zdrowia wpływa bezpośrednio na ochronę wartości jaką jest zdrowie człowieka. Brak wątpliwości, że Autorka rozprawy udowodniła postawioną tezę główną, stawiając prymat życia i zdrowia ludzkiego jako podstawowych determinantów kreujących zarówno przekonanie o możliwości powierzenia niektórym zawodom w obszarze ochrony zdrowia przymiotu zawodów zaufania publicznego, a dalej wynikającej z tego konsekwencji takiego ukształtowania danego modelu samorządu zawodowego, w którym poprzez odpowiednio ukształtowane mechanizmy nadzorcze możliwe jest zagwarantowanie świadczenia usług na określonym poziomie fachowości i etyki.

Brak również wątpliwości, że Autorka rozprawy potwierdziła prawdziwość tez pomocniczych. Pozytywnie zweryfikowano przede wszystkim tezę nr 2 wskazującą, że regulacja zawodów w szeroko rozumianej ochronie zdrowia, mimo ograniczenia wolności gospodarczej dla osób wykonujących ten zawód, nawet jeśli ingeruje w poważnym stopniu w wolność wyboru i wykonywanie zawodu, leży w interesie publicznym. W odniesieniu do zawodów zaufania publicznego ustawodawca dopuścił możliwość stosowania pewnych ograniczeń konstytucyjnej wolności dostępu do zawodu i jego wykonywania. Istotne jest, że celem tych ograniczeń nie może być stworzenie grupie zawodowej dodatkowych przywilejów. Ograniczenia te mają służyć interesowi publicznemu, a ich zakres powinien być konieczny i proporcjonalny do ochrony tego interesu. W przypadku tworzenia samorządów zawodów w ochronie zdrowia ograniczenia ingerujące w wolność wykonywania zawodu, często są konieczne i proporcjonalne do uzasadnionego celu tej ingerencji, jaką jest ochrona zdrowia i życia ludzi. Zapewnienie ochrony tych podstawowych wartości leży bez wątpienia w interesie zbiorowości (interesie publicznym).

Wskazać należy również, że poprzez analizę dokumentów powiązanych z procedurą legislacyjną Autorka rozprawy pozytywnie zweryfikowała również drugą pomocniczą tezę. Przeprowadzone badania wskazały bowiem, że ochrona zdrowia nie jest jedyną wartością determinującą regulację zawodów w ochronie zdrowia. W trakcie analizy wykazano bowiem, że o konstrukcji ustrojowej samorządów decydują również partykularne interesy członków danego samorządu zawodowego.

Zawarte w treści rozprawy rozważania uznać należy za wypełniające założone w opracowaniu tezy.

## **VII. Język i styl opracowania**

Strona językowa rozprawy nie budzi zastrzeżeń. Błędy stylistyczne czy interpunkcyjne są bardzo nieliczne i nie wpływają w żaden sposób na zrozumienie prowadzonych przez Autorkę rozprawy wywodów. W rozprawie występują nieliczne błędy literowe.

## **VIII. Uwagi szczegółowe**

Zgodnie z tym co już wskazywałem powyżej uważam, że wybrany przez Autorkę obszar badawczy, zakresłony szczegółowymi pytaniami badawczymi zasługuje na uznanie. Zgadzam się z tezami rozprawy. Popieram również większość ustaleń zawartych w jej treści.

Nie ma potrzeby ponownie podkreślać znaczenia ochrony zdrowia i życia ludzkiego jako podstawowego wyznacznika ograniczenia prawa do wyboru i wykonywania określonego zawodu zaufania publicznego. Brak wątpliwości, że cel ochrony zdrowia i życia ludzkiego powinien zawsze kierować ustawodawcą kreującym regulacje normatywne odnoszące się do wymogów wykonywania zawodów ochrony zdrowia oraz konstrukcje szczegółowe dotyczące ewentualnego objęcia tychże zawodów obligatoryjną przynależnością do samorządu zawodowego. Niewątpliwie, aby utworzenie przez ustawodawcę samorządu zawodowego dla osób reprezentujących określony zawód było konstytucyjnie dopuszczalne, zawód ten powinien posiadać cechy pozwalające na kwalifikowanie go jako zawodu zaufania publicznego. Potwierdzam pogląd Autorki rozprawy, że o ile możliwe jest wskazanie cech typowych dla zawodów jakących się zakwalifikować jako zawody zaufania publicznego, to jednak stworzenie definicji tego pojęcia w istocie byłoby raczej niemożliwe, czy wręcz szkodliwe. Autorka rozprawy z sukcesem wywiązuje się ze swojej roli badacza przesłanek leżących u podstaw reglamentowania dostępu do zawodów w obszarze ochrony zdrowia i tworzenia samorządów zawodowych sprawujących pieczę nad nimi.

W tym miejscu odniosę się również do zaledwie kilku szczególnie istotnych zagadnień poruszonych w przedłożonej do mojej oceny rozprawie, które wymagałyby ewentualnej rekonstrukcji (a przynajmniej, które mogą również skłaniać do dyskusji). Wskażę również do tych zagadnień, które w pewnym stopniu uważam za kontrowersyjne, czy też wymagające

dalszego przemyślenia od Autorki rozprawy. Pragnę w tym miejscu zaznaczyć, że zgłoszone uwagi służą wyłącznie rozważeniu modyfikacji treści przedłożonej rozprawy przed jej ewentualnym opublikowaniem (do podjęcia tego trudu zachęcam Autorkę rozprawy) - nie wpływają w żaden sposób na umniejszenie i tak bardzo pozytywnej opinii o jej treści.

Jakkolwiek należy doceniać erudycję Autorki rozprawy, to wydaje się że obszerność (nazbyt duża) niniejszej pracy wskazywałaby na możliwe pominięcie opisu niektórych problemów, które zostały już opisane doskonale przez innych autorów, jak chociażby wskazywana już problematyka wolności gospodarczej. Tak szerokie ujęcie objętościowe w niniejszej rozprawie nie wydaje się już potrzebne.

W pewnym zakresie może razić zbyt duża liczba cytatów z literatury przedmiotu (jak choćby na ss. 10, 11 i 14). Bardziej właściwym rozwiązaniem byłaby wyłącznie prezentacja poglądów innych autorów. Za zbyt rozbudowane uznaję również opisy dotyczące metodyki stanowienia prawa.

Autorka rozprawy nie ustrzegła się kilku błędów stylistycznych, językowych, jak i technicznych. Wskazać można chociażby w tym ostatnim wymiarze sposób uszeregowania aktów normatywnych w bibliografii (właściwie bez znanego autorowi recenzji klucza, choć powinno być to dokonane według daty ich wydania).

Pragnę wskazać, że pewne elementy analizy mogłyby w wersji przedkładanej do ewentualnej publikacji ulec rozszerzeniu. Myślę, że Autorka rozprawy mogłaby w każdym z badanych obszarów zawodowych poszerzyć analizę o dokonanie testu proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń swobody wyboru i wykonywania danego zawodu.

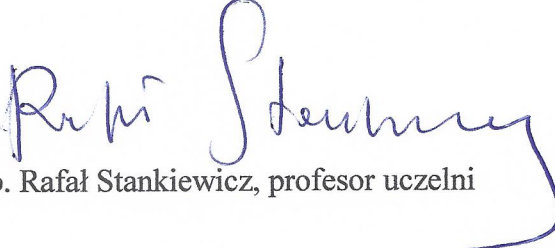
## **IX. Uwagi końcowe**

Rozprawa doktorska Pani mgr Sylwii Banaś-Mazur stanowi w treści i ujęciu oryginalne rozwiązanie trafnie i prawidłowo sprecyzowanego problemu naukowego. Autorka rozprawy wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną w zakresie nauki prawa publicznego (administracyjnego).

Jak wynika z przedstawionej powyżej recenzji, dysertację Pani mgr Sylwii Banaś-Mazur należy ocenić pozytywnie. Praca jest ambitna i zmierzająca do przedstawienia całości zagadnienia. Autorka zgromadziła i wykorzystała literaturę przedmiotu. Wykazała się bardzo dobrą orientacją w opracowywanym zagadnieniu. Doktorantka wykazała się pogłębioną wiedzą

z zakresu prawa publicznego (administracyjnego). Doktorantka posiada umiejętność dokonywania wykładni prawa oraz krytycznej analizy poglądów doktryny. Wykazała dojrzałość prawniczą i samodzielność badawczą, a formułowane przez Nią wnioski mają merytoryczne uzasadnienie.

W świetle powyższego, w konkluzji stwierdzam, że dysertacja Pani mgr Sylwii Banaś-Mazur stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Autorka wykazała się ogólną wiedzą w zakresie z prawa administracyjnego. Tym samym, rozprawa spełnia wymogi zawarte w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2016 poz. 882 z późn. zm.) o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki i może zostać skierowana do dalszego postępowania.

  
dr hab. Rafał Stankiewicz, profesor uczelni

Warszawa, dnia 3 listopada 2019 r.