

dr hab. Robert Suwaj, prof. PW  
Wydział Administracji i Nauk Społecznych  
Politechnika Warszawska

**Recenzja**  
**w postępowaniu habilitacyjnym dr Lucyny Staniszewskiej**

W związku z powołaniem mnie w skład komisji w postępowaniu habilitacyjnym Pani dr Lucyny Staniszewskiej i wyznaczeniem funkcji recenzenta, poniżej przedstawiam recenzję w zakresie spełnienia przez Habilitantkę ustawowych warunków do nadania stopnia doktora habilitowanego, określonych w art. 219 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 574 ze zm.) Jednocześnie wskazuję, iż ocenę innych sfer działalności Habilitantki, tj. dydaktycznej i organizacyjnej, pozostawiam organom właściwym do podejmowania decyzji o nadaniu stopnia doktora habilitowanego.

**I. Życiorys Habilitantki**

Pani dr Lucyna Staniszevska w 2010 r. uzyskała tytuł zawodowy magistra prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. W tym samym roku na tym samym Wydziale uzyskała również tytuł zawodowy magistra administracji. Od 1 października 2012 r. do 31 grudnia 2016 r. odbywała studia doktoranckie w Zakładzie Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. W 2017 r. uzyskała tytuł doktora prawa w zakresie nauk prawnych, na podstawie rozprawy doktorskiej „Administracyjne kary pieniężne” (promotor prof. UAM dr hab. Krystyna Wojtczak, recenzenci: prof. dr hab. Zbigniew Cieślak i prof. dr hab. Zofia Duniewska).

Po obronie doktoratu, tj. od stycznia 2018 r. do dziś Habilitantka jest zatrudniona jako adiunkt w Zakładzie Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Przed obroną rozprawy doktorskiej współpracowała również w ramach zlecenia z Wyższą Szkołą Bankową w Poznaniu oraz Wyższą Szkołą Umiejętności Społecznych w Poznaniu. W obu placówkach Habilitantka prowadziła zajęcia dydaktyczne z przedmiotów: prawo administracyjne, postępowanie administracyjne, umowy w administracji, instrukcje kancelaryjne.

## II. Kwalifikacja i ocena osiągnięć naukowych

### *Monografia habilitacyjna*

Habilitantka jako jako podstawowe osiągnięcie naukowe w rozumieniu art. 219 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, przedstawiła monografię pt. „Instytucja zajęcia stanowiska jako forma współdziałania w stanowieniu i stosowaniu prawa”. Monografia ta została opublikowana w 2022 roku (Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2022, ISBN 97843-232-3946-8 – wersja drukowana, ISBN 978-83-232-3947-5 — wersja PDF). Recenzentami wydawniczymi byli prof. dr hab. Hanna Knysiak-Sudyka, dr hab. prof. INP PAN Mateusz Błachucki.

Jako dodatkowe osiągnięcie, stanowiące znaczny wkład w rozwój dyscypliny nauki prawne, Habilitantka wskazała monografię pt. „Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego”. Została ona opublikowana w 2017 roku (Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2017, wydanie I, ISBN: 9788323232667 wersja drukowana), recenzentami wydawniczymi byli: dr hab. prof. UAM Bartosz Kołaczkowski i prof. dr hab. Zofia Duniewska. Ponadto oświadczyła, że jest ona autorem rozdziału pt. „Postępowania administracyjne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych”, w monografii wieloautorskiej pt. System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom IV. Postępowania autonomiczne i szczególne, Postępowania niejurysdykcyjne, (red.) A. Matan, Warszawa 2021, s. 773-823, ISBN: 978-83-8223-604-0 – wersja drukowana.

Zasadnicze wątpliwości budzi wskazanie jako „podstawowego osiągnięcia naukowego”, dokonanego po (co istotne i oczywiste jednocześnie) obronie doktoratu, monografii stanowiącej w istocie książkową wersję rozprawy doktorskiej, tj. drugiej przedstawionej w autoreferacie pozycji – „Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego”. Publikacja ta – o ile rzecz jasna uwzględniła recenzje sporządzone w toku przewodu doktorskiego – może zostać zakwalifikowana jednak jako pozostały dorobek naukowy Habilitantki, dlatego też zostanie ona oceniona w dalszej części recenzji habilitacyjnej.

Przechodząc do oceny monografii habilitacyjnej pt. „Instytucja zajęcia stanowiska jako forma współdziałania w stanowieniu i stosowaniu prawa” – Habilitantka wskazała,

iż monografia ta znacznie się różni od innych pozycji naukowych w tym zakresie ujęciem tematu, stanowi szczegółowe opracowanie, ujmujące zagadnienia dotyczące współdziałania w stanowieniu i stosowaniu prawa przez organy administracji publicznej. Podkreśliła, że monografia dotyczy instytucji zajęcia stanowiska, której emanacją jest wyrażenie opinii, uzgodnienia lub zgody albo zajęcia stanowiska w innej formie. Zwróciła uwagę na niejednorodność instytucji współdziałania w postaci zajęcia stanowiska, która występuje, tak w procedurze stosowania, jak i stanowienia prawa, na to, że formy współdziałania nie dają się łatwo klasyfikować, zaś ustawodawca nie zachowuje w tym zakresie spójności terminologicznej.

Jak wskazała Pani Doktor, w monografii podjęła ona próbę uporządkowania form zajęcia stanowiska i odróżnienia ich od instytucji podobnych. Istotnym zadaniem było wyodrębnienie współuczestnictwa, nadzoru, koordynacji od instytucji współdziałania, Habilitantka wyróżniła akty zajęcia stanowiska, w odróżnieniu od innych rodzajów i form współdziałania ustrojowego czy procesowego.

Doktor L. Staniszevska w ramach swojej monografii sformułowała 13 hipotez, skonstruowanych w formie pytań badawczych:

1. W jaki sposób należy rozumieć, charakteryzować współpracę organów w ramach współdziałania?
2. Czy zajęcie stanowiska to jednorodna instytucja prawna o jednolitych cechach, czy też niejednorodna o cechach zróżnicowanych?
3. Czy zjawisko współdziałania da się zredukować do jednego typu aktywności administracji, czy też samo współdziałanie i jego wytwory dają się klasyfikować do prawnych form działania administracji, a jeśli tak, to do jakich?
4. Czy akt zajęcia stanowiska stanowi klasyczną prawną formę działania administracji, czy też szczególne prawne formy działania administracji?
5. Jak wpływa charakterystyka danego aktu zajęcia stanowiska na to, na jakim etapie sprawy ma dochodzić do współdziałania?
6. Czy i w jaki sposób etap, na których w postępowaniu dochodzi do współdziałania, determinuje jakość aktu zajęcia stanowiska?
7. Czy organy współdziałające powinny zwiększyć zaangażowanie we wspólne podejmowanie rozstrzygnięcia, a jeśli tak, to czy we wszystkich, czy wyłącznie w wybranych formach współdziałania?

8. Jakie jest znaczenie współdziałania dla rozwoju nowoczesnej administracji?
9. Czy forma zajęcia stanowiska (zwłaszcza podział form na stanowcze i niestanowcze) powinien determinować, a jeśli tak, to w jakim zakresie ponoszenie odpowiedzialności odszkodowawczej za rozstrzygnięcie także organu pomocniczego?
10. Czy jeśli organ pomocniczy powinien ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą, to w jakim zakresie w stosunku do organu rozstrzygającego?
11. Jak powinien być ukształtowany model zaskarżenia aktów zajęcia stanowiska, aby nie naruszał praw jednostek i gwarancji wynikających z zasady dwuinstancyjności, a nadto nie spowalniał postępowań i nie stanowił ryzyka niepewności co do stabilności będącego w obrocie prawnym aktu zajęcia stanowiska, a w konsekwencji także rozstrzygnięcia?
12. Jaki model rozjemczy przyjąć w zakresie braku konsensusu organów współdziałających w przypadku form zajęcia stanowiska wymagających spójnych poglądów?
13. Jakie odrębności ujawniają się w zakresie współdziałania w stosowaniu i stanowieniu prawa, które powinny determinować odmienności zasad stosowania tych instytucji?

Na potrzeby badań Autorka sformułowała następujące hipotezy:

- 1) instytucja współdziałania w prawie polskim jest instytucją złożoną i stanowi etap w dochodzeniu do aktu głównego; powinny obowiązywać jednorodne zasady stosowania instytucji współdziałania tak, aby w jednym postępowaniu, w którym dochodzi do zwrócenia się o zajęcie stanowiska, różne organy współdziałające nie miały innych reguł procedowania, zwłaszcza postulować należy o jednolitość nazewnictwa zgodnie z zasadą, że tym samym pojęciem prawnym racjonalny prawodawca nadaje takie samo znaczenie prawne;
- 2) możliwe jest uporządkowanie instytucji współdziałania w zakresie etapów postępowania, w których jest ono dokonywane;
- 3) istnieje potrzeba wyróżnienia aktu zajęcia stanowiska jako odrębnej formy działania administracji. Dotyczy ona jednak aktów zajęcia stanowiska wiążących, będących szczególną postacią działań władczych, wskazujących cechy właściwe dla indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych.

Ostatecznie wskazano, że przeprowadzone badania potwierdziły, iż instytucja zajęcia stanowiska jest trwałym zjawiskiem w prawie administracyjnym i administracji publicznej. Natomiast bogactwo regulacji tej instytucji w prawie polskim, a także odstępstw od zasad

wynikających z k.p.a., zwłaszcza konstrukcji prawnej, uregulowanej w art. 106, ukazuje, że nie jest możliwe nakreślenie jednego trafnego modelu współdziałania

Niewątpliwie sam wybór tematu uznać należy za trafny. Instytucja współdziałania organów administracji publicznej – jak słusznie zauważyła Habilitantka – znajduje swój wyraz w każdym z klasycznie pojmowanych obszarów badawczych prawa administracyjnego, tj. prawa ustrojowego, prawa materialnego, jak i prawa procesowego. Podstawowa refleksja, iż instytucja ta ma charakter niejednorodny, formy współdziałania nie dają się łatwo sklasyfikować, zaś ustawodawca nie zachowuje w tym zakresie spójności terminologicznej, jakkolwiek wydaje się zgoła banalna i oczywista dla każdego obserwatora funkcjonowania administracji publicznej i prawa administracyjnego w praktyce, o tyle jednak nie sposób odmówić jej trafności. Niewątpliwie jednak sam wybór obszaru badawczego ze szczególnym położeniem nacisku na przeprowadzenie swoistej typologii form „zajęcia stanowiska” (z dalszym uszczegółowieniem na formy mniej lub bardziej wiążące, tj. wyrażenie opinii, uzgodnienia lub zgody albo zajęcia stanowiska w innej formie), ma swój walor zarówno naukowy, jak i praktyczny i z pewnością jest tematem – najogólniej rzecz ujmując – spełniającym wymóg osiągnięcia naukowego o randze „habilitacyjnej”. Dużą „wartością dodaną” monografii jest wyróżnienie aktów zajęcia stanowiska, jako form działania administracji, w odróżnieniu od innych rodzajów i form współdziałania ustrojowego i procesowego – pytanie, czy tak pojemnym pojęciem da się objąć wszystkie tego rodzaju akty i czy przez to jego wartość poznawcza nie będzie mniejsza niż potencjalnie mogłoby się wydawać, uważam jednak za otwarte i ważny przyczynek do dalszej dyskusji. Przykładowo w mojej ocenie brak podstaw do wskazywania wyłącznie na wiążące akty zajęcia stanowiska, jako przykład odrębnej formy działania administracji – nie widzę powodów, dla którego należałoby dokonywać takiego zawężenia, zwłaszcza, że uwzględnienie w tym zakresie aktów zajęcia stanowiska również o niewiążącym charakterze pozwala na zaakcentowanie różnych płaszczyzn, środków i metod działania administracji, w tym również tych niewładczych. Tym niemniej – postawione przez Habilitantkę pytania badawcze uważam za trafne i zasadne.

Sama struktura pracy również nie budzi zastrzeżeń. W pierwszym etapie objaśnione zostały teoretyczne pojęcie współdziałania, wskazano jakie przepisy procedury administracyjnej i prawa materialnego regulują współdziałanie w formie zajęcia stanowiska. Zdefiniowane zostały pojęcia podstawowe dla dalszej analizy, które ujęła w pierwszym rozdziale pracy zatytułowanym „Wprowadzenie do badań nad instytucją zajęcia stanowiska”. Kolejno

przedstawiona została istota współdziałania materialnego, z odrębnym wskazaniem na współdziałanie w stanowieniu prawa, zwrócono również uwagę na problematykę wadliwości współdziałania i systemu odpowiedzialności odszkodowawczej administracji za wadliwy akt współdziałania w ramach stanowienia i stosowania prawa.

Przechodząc do pewnych wycinkowych, bardziej szczegółowych uwag – docenić należy, iż Habilitantka dokonała zniuansowania procesowych aktów zajęcia stanowiska, mianowicie wskazała, że współdziałanie, którego granice wyznacza art. 106 k.p.a., to w istocie współdziałanie materialne, norma procesowa zaś wyznacza jedynie jego ramy, natomiast współdziałaniem procesowym *sensu stricto* (jak być może należałoby wskazać) jest choćby wzmiankowana pomoc prawna z art. 52 k.p.a., żądanie przedstawienia dokumentu od innego organu, tj. art. 76a § 1 k.p.a. Słusznie też zwróciła uwagę na niebezpieczeństwo nieformalnego współdziałania organów, opartego na art. 7b k.p.a., gdyż może to rodzić całkowitą nieprzejrzystość negatywnego rozstrzygnięcia wobec obywatela.

Odnośnie do zaproponowanej definicji aktu zajęcia stanowiska – uwypukliła ona jedynie problemy definicyjne kluczowych pojęć dla nauki prawa administracyjnego. Pani Doktor w sposób prawidłowy wskazała na cechy takiego aktu, tym niemniej ich analiza prowadzi w mojej ocenie do wniosku, iż trudno jest skonstruować sensowną definicję tego pojęcia. Skoro akt taki może mieć charakter aktu stosowania prawa, ale może również być podejmowany w ramach stanowienia prawa, można wyróżnić współdziałanie przy stanowieniu prawa, wydawaniu decyzji administracyjnych, w ramach procedur *quasi-nadzorczych*, akt taki może być zarówno bezpośrednio skuteczny dla organu, jak i pośrednio dla stron postępowania, zaś stopień związania tym aktem również ma charakter w istocie gradacyjny – to tak na dobrą sprawę jedynym pewnikiem w przypadku tego rodzaju aktów jest to, że są one zróżnicowane.

Jako postulat *de lege ferenda* Pani Doktor wskazała wprowadzenie jednolitej procedury związanej ze współdziałaniem w legislacji administracyjnej – w istocie to nie jest sama materia współdziałania organów administracji publicznej, lecz standardów legislacyjnych w toku procesu ustawodawczego i prawodawczego. Problem nie w złożoności problematyki współdziałania, ale przejawów woli po stronie podmiotów decyzyjnych do jego podejmowania i uwzględniania ewentualnych uwag kierowanych przez szeroko rozumiane organy pomocnicze. Innymi słowy – zasadniczą kwestią jest w tym zakresie standard „kultury administrowania” w ramach procesu legislacyjnego. Wątpliwe, czy da się ją zadekretować prawnie.

Niewątpliwie na aprobatę zasługuje wybór w szczególności jednego kierunku badawczego w ramach ocenianej monografii, mianowicie – przedstawienie kwestii odpowiedzialności prawnej organów administracji publicznej za (szeroko rozumianą) wadliwość aktu pomocniczego i zaakcentowanie wątpliwości w tym zakresie, bazujących na brzmieniu art. 417 k.c. i art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. Dyskusyjna jest kwestia braku bezpośrednio związku przyczynowego między zdarzeniem (zachowaniem sprawcy) a szkodą oraz braku bezpośredniego kształtowania sytuacji prawnej adresata obowiązków administracyjnych; wydaje się, że kwestia ta będzie zależeć od stopnia związania organu decydującego aktem organu pomocniczego.

Ostatecznie przedstawioną do recenzji monografię habilitacyjną należy ocenić w sposób jednoznacznie pozytywny, jako osiągnięcie naukowe, stanowiące znaczący wkład w rozwój dyscypliny nauki prawne.

#### ***Pozostałe publikacje habilitantki***

Habilitantka wskazała, iż jest autorką bądź też współautorem łącznie 56 prac, z czego 41 opracowanych zostało po uzyskaniu stopnia doktora (w tym dwie monografie). Ponadto, jest współredaktorem 4 opracowań zbiorowych po obronie rozprawy doktorskiej, publikowała artykuły w języku angielskim i niemieckim. Pani Doktor przygotowała 24 referaty wygłoszone na konferencjach naukowych krajowych i międzynarodowych, a także wzięła udział merytoryczny w 7 komitetach organizacyjnych konferencji naukowych. Zwróciła uwagę na prowadzone przez siebie badania w zakresie prawnego zabezpieczenia wykonania obowiązków publicznoprawnych, zwłaszcza za pomocą sankcji administracyjnych, a także prawnych form działania administracji, mediacji jako środka do zawarcia ugody administracyjnej oraz prawnych aspektów procesu inwestycyjno-budowlanego. Habilitantka wskazała również na dodatkowy obszar swoich badań, mianowicie problematykę wykonywania wolnych zawodów i odpowiedzialności dyscyplinarnej, zadań samorządu zawodowego, a także obszar szeroko rozumianego prawa samorządowego.

Przechodząc w tym miejscu (z przyczyn opisanych powyżej) do kwestii oceny monografii „Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego”.

Habilitantka wskazała, że prowadzone analizy obowiązujących przepisów prawnych pokazują, że liczba i dolegliwość administracyjnych kar pieniężnych, stosowanych za różnorodne naruszenia prawa publicznego od najdrobniejszych do bardzo poważnych, stale rośnie; tendencja ta widoczna jest nie tylko w Polsce, ale także w innych krajach Unii Europejskiej. Proces taki wymusza stanowienie zasad stosowania administracyjnych kar pieniężnych, tak aby w sposób wystarczający zapewniały one ochronę wartości konstytucyjnych, takich jak: zasada równości wobec prawa podmiotów ponoszących kary pieniężne, czy zasada proporcjonalności. Celem monografii w tym zakresie było więc przedstawienie rozwoju stosowania kar przez administrację publiczną, aż do wykształcenia się obecnego modelu administracyjnych kar pieniężnych, zdefiniowanie tej instytucji prawnej, rozgraniczenie ich od innych finansowych środków stanowiących na gruncie prawa administracyjnego, jak i prawa karnego, a także scharakteryzowanie zasad ich stanowienia i stosowania. Pani Doktor wskazała na instytucję administracyjnych kar pieniężnych jako samodzielnych sankcji prawnych, realizujących przede wszystkim funkcje prewencyjne, jednakże często dotkliwych dla obywateli i przez nich odczuwanych jako niesprawiedliwa represja. W monografii sprawdziła i potwierdziła następujące hipotezy badawcze:

1. Administracyjne kary pieniężne są sankcjami o charakterze administracyjnym, różnymi od kary grzywny za wykroczenie, jak i przestępstwo, a rozgraniczenie charakteru sankcji administracyjnej od karnej możliwe jest za sprawą różnej aksjologii sankcji w prawie karnym i w prawie administracyjnym.
2. Stanowienie administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie przepisów prawa administracyjnego nie narusza porządku prawnego, o ile mieszczą się w istocie sankcji administracyjnoprawnych, których celem nie jest piętnowanie naruszcyciela, ale zabezpieczenie działalności administracji.
3. Prawa podmiotu, w stosunku do którego ma zostać nałożona kara o znacznej surowości nie są należycie chronione w polskim systemie prawnym.
4. Administracyjne kary pieniężne nie są jednorodną grupą sankcji może je podzielić na dwie grupy, a mianowicie: administracyjne kary pieniężne zbliżone do kary grzywny w przypadku których dominuje funkcja represyjna oraz właściwe sankcje administracyjnoporządkowe, spełniające przede wszystkim funkcje prewencyjne, redystrybucyjne.
5. Brak odpowiednich rygorów wprowadzenia tych sankcji do porządku prawnego powoduje negatywne konsekwencje w postaci nieprzemyślanej depenalizacji.



Przedstawiona do oceny monografia składa się z sześciu rozdziałów. Pierwszy – o charakterze historycznym, wskazujący na kształtowanie się regulacji prawnych stosowania kar przez administrację, rozwój deliktów administracyjnych, a także coraz częstsza depenalizacja wykroczeń. W rozdziale drugim przedstawiono zagadnienia terminologiczne, tj. fundamentalne pojęcia dla stosowania administracyjnych kar pieniężnych, włącznie z definicją pojęcia administracyjnych kar pieniężnych. Rozdział trzeci poświęcony został zagadnieniu funkcji i celów kar pieniężnych. Rozdział czwarty poświęcony został zagadnieniom zasad odpowiedzialności administracyjnej oraz okolicznościom łagodzącym i zaostrzającym wymiar administracyjnych kar pieniężnych, a także problematyce intertemporalnej, przedawnieniu nakładania administracyjnej kary pieniężnej i jej egzekucji, a także uznaniu administracyjnemu w ich wymierzaniu, jak i zbiegu odpowiedzialności administracyjnej z innymi rodzajami odpowiedzialności prawnej. Rozdział piąty dotyczył problematyki skuteczności kar pieniężnych. Ostatni, szósty rozdział podjął tematykę zagadnień proceduralnych związanych z konstytucyjnością kar pieniężnych oraz ich sprawiedliwością.

Pani Doktor wyszczególniła następujące wnioski końcowych w zakresie administracyjnych kar pieniężnych:

1. Pozytywnie ocenić trzeba korzystanie przez administrację z instrumentu prawnego w postaci kar pieniężnych. Administracja powinna mieć instrumenty prawne karania podmiotów za naruszenie obowiązków, nakazów i zakazów wynikających z norm prawa należących do tej gałęzi. Niewątpliwie pozbawienie administracji tych środków spowodowałoby utrudnienia w realizacji przez administrację jej zadań ochrony porządku publicznego.
2. Skuteczność administracyjnych kar pieniężnych nie może być wartością nadrzędną dla tych instrumentów prawnych, podmioty stanowiące i stosujące prawo powinny zważać na sprawiedliwość tych kar i proporcjonalność do stopnia naruszenia prawa i szkody wyrządzonej dobrom chronionym przepisami prawa administracyjnego. Najlepiej zasady sprawiedliwości i proporcjonalności realizują administracyjne kary pieniężne względnie oznaczone, w stosunku do których karę można miarkować w oparciu o dyrektywy jej wymiaru.
3. Analiza znamion deliktów administracyjnych i kar prowadzi do konstatacji o braku ich jednorodności, a pozwala wyróżnić ich dwie grupy. Do pierwszej, należy zaliczyć czyny o stosunkowo niewielkiej szkodliwości społecznej, natomiast do drugiej grupy należą te czyny, które są wysoce karygodne, a nadto są zagrożone nawet wielomilionowymi karami pieniężnymi. Widocznym jest wówczas, że podstawową

funkcją administracyjnych kar pieniężnych staje się represja. Funkcja represyjna przypisywana administracyjnym karom pieniężnym pozwala na przyjęcie, iż są to instrumenty o quasi penalnym charakterze a zatem powinny spełniać przynajmniej podstawowe konstytucyjne standardy formułowane dla spraw karnych, z uwagi na brak samodzielnego określenia w Konstytucji RP zasad rządzących odpowiedzialnością administracyjną.

4. Słusznie ustawodawca rezygnuje z zaliczania do wykroczeń uchybień całkowicie pozbawionych cech społecznej dezaprobaty (niezasługujących — w ocenie społecznej — na moralne napiętnowanie sprawcy i jego długotrwałą stygmatyzację w rejestrze karnym). Administracyjne kary pieniężne winny być stanowione w przypadku naruszeń nakazów, zakazów, których celem jest ochrona interesu publicznego, co do których dbałość o ich przestrzeganie leży w gestii organów administracyjnych, a ich osądzenie może nastąpić bez konieczności ustalania winy sprawcy. Dotkliwym problemem jest jednak nieprzemyślane przenoszenie zachowań dotąd stanowiących przestępstwa, bądź wykroczenia o dużym stopniu karygodności do regulacji administracyjnoprawnej, jak i stanowienie administracyjnych kar pieniężnych sankcjonujących coraz to nowe rodzaje naruszeń, co dzieje się z uwagi na brak jasnych reguł stanowienia sankcji administracyjnych oraz pomijanie ich aksjologii przez ustawodawcę.
5. Autorka postanowiła postulować, aby poważne delikty administracyjne były sankcjonowane przez sądy powszechne w ramach odpowiedzialności karnej. Natomiast, jedynie mniej poważne naruszenia, mogłyby być sankcjonowane za pomocą administracyjnych kar pieniężnych. W przeciwnym przypadku, przy dalszej inflacji regulacji sankcji administracyjnych w sposób nieprzemyślany działania legislacyjne polegające na dodawaniu coraz to nowych gwarancji procesowych spowodować może zniweczenie celów administracyjnych kar pieniężnych w postaci szybkości ich nakładania.
6. W postępowaniu administracyjnym nigdy nie będą obowiązywały w takim samym zakresie gwarancje materialne i proceduralne, takie jak w postępowaniu karnym, z uwagi na odmienny charakter tych procedur, w której orzekają organy administracji publicznej, a nie niezawisły sąd. Nie sposób sobie także wyobrazić nawet próby wprowadzenia do postępowania administracyjnego gwarancji identycznych, jak w sprawach karnych. Takie próby nie są celowe i pożądane, skoro ustawodawca polski ustanowił procedurę karną w celu penalizacji zachowań wysoce karygodnych.

7. Szczególnie ważne jest obowiązywanie w stosunku do administracyjnych kar pieniężnych następujących zasad:

- a) stanowienie treści deliktu administracyjnego, jak i wysokości administracyjnej kary pieniężnej każdorazowo w akcie ustawowym, a nie podustawowym, co jest zgodne z § 81a ust. 3 w zw. z S75 ZTP;
- b) stanowienie przepisów intertemporalnych;
- c) stanowienie przepisów łagodzących zbiegi odpowiedzialności administracyjnej (multiplikacja kar) oraz administracyjnej i karnej,
- d) stanowienie przedawnienia karalności i wykonania kary w sposób indywidualny w stosunku do rodzaju i wagi deliktu;
- e) stanowienie jasnych i precyzyjnych dyrektyw miarkowania kar pieniężnych;
- f) stosowanie zwłaszcza do kar oznaczonych bezwzględnie, kar sztywnych odstąpienia od nałożenia kary, siły wyższej, czy stanu wyższej konieczności;
- g) stosowanie szeroko zasady proporcjonalności.

We wnioskach monografii wskazano, że skonstruowanie nawet najlepszych norm prawnych nie będzie wystarczającym środkiem do zapewnienia przestrzegania równego traktowania podlegających karze, jak i realizacji zasady proporcjonalności i zaufania do organów władzy publicznej, jeśli organy wymierzające kary nie będą pieczołowicie dbały o realizację zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Niewątpliwie na realizację zasady rzetelnej procedury administracyjnej ogromny wpływ ma praktyka orzecznicza. Ostateczną konkluzją monografii jest stwierdzenie, iż obowiązujący model regulacji administracyjnych kar pieniężnych powinien chronić podmioty ukarane w sposób zgodny z konstytucyjnymi zasadami proporcjonalności, równości wobec prawa i realizować model rzetelnego postępowania zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawa. Model ten urzeczywistnia regulacja działu IVA k.p.a. pod warunkiem jego prawidłowego stosowania, zwłaszcza ze względu na wykładnię zasad stosowania norm zawartych w k.p.a. i ustawach odrębnych.

Samą strukturę pracy, podział na sześć rozdziałów, ich zawartość treścią, należy ocenić jako prawidłowe, konstrukcja ta jawi się wręcz jako klasyczna, zwłaszcza z perspektywy omawianej problematyki. Habilitantka w sposób prawidłowy zidentyfikowała tendencję, znajdującą odzwierciedlenie w prawie pozytywnym, zgodnie z którą liczba i dolegliwość administracyjnych kar pieniężnych, stosowanych za różnorodne naruszenia prawa publicznego od najdrobniejszych do bardzo poważnych, stale rośnie. W sposób prawidłowy zwróciła również uwagę na problemy badawcze, ale o znaczącym walorze praktycznym, które nasuwają się w tym

wypadku niejako automatycznie – mianowicie kwestii ukształtowania zasad stosowania administracyjnych kar pieniężnych, tak aby w sposób wystarczający zapewniały one ochronę wartości konstytucyjnych w postaci zasady równości wobec prawa podmiotów ponoszących kary pieniężne, czy też zasada proporcjonalności.

Zaprezentowane hipotezy badawcze jawią się jako trafne, choć nie zawsze zdają się być wynikiem prowadzonej analizy. Niewątpliwie administracyjne kary pieniężne są rzeczywiście sankcjami o charakterze administracyjnym, różnymi od kary grzywny za wykroczenie, jak i przestępstwo, a ich rozgraniczenie od sankcji karnych możliwe jest za sprawą różnej aksjologii sankcji w prawie karnym i w prawie administracyjnym, klasycznie zaś te sankcje winny pełnić przede wszystkim funkcję prewencyjną, przy czym ich grupa ma charakter bardzo niejednolity.

Natomiast odnośnie do wniosków końcowych, to podejść do nich należy z większą dozą sceptycyzmu bynajmniej nie z powodu ich wadliwości, tylko adekwatności jeśli chodzi o realia ustawodawcze i praktyki stosowania prawa przez organy administracji publicznej. Niewątpliwie rzeczywiście, administracja powinna mieć instrumenty prawne karania podmiotów za naruszenie obowiązków, nakazów i zakazów wynikających z norm prawa należących do tej gałęzi, problem jednak rzecz jasna w tym, w jaki sposób te instrumenty prawne są ukształtowane i w jaki sposób są one stosowane przez administrację. Ze wszech miar słuszne są uwagi Habilitantki odnośnie do tego, że organy winny zważać w tym zakresie na proporcjonalność, sprawiedliwość, równość tych kar, mając na względzie choćby dyrektywy zawarte w Dziale IVa k.p.a., praktyka – w tym orzecznicza – pokazuje, iż istnieją rudymenarne problemy z ustaleniem zakresu zastosowania regulacji tam przewidzianych do procedur umiejscowionych w ustawach prawa administracyjnego materialnego. Prawidłowo Pani Doktor wskazuje, iż w istocie „dominantą kompozycyjną” jeśli chodzi o administracyjne kary pieniężne, jest represja, dlatego też sankcje te mają charakter *quasi-penalny* (o ile nie po prostu penalny), dlatego też winny one spełniać przynajmniej podstawowe konstytucyjne, ale też i konwencyjne standardy formułowane dla spraw karnych. Postulat „usądowienia” części najpoważniejszych deliktów administracyjnych poprzez przeniesienie ich do reżimu odpowiedzialności karnej, również warty jest rozważenia, pytanie jednak czy z uwagi na rodowód i charakter tychże kar nie byłoby właściwszym - po pierwsze - realne stosowanie przez organy administracji publicznej dyrektyw zawartych w Dziale IVa k.p.a. i wreszcie - zmienienie w tym zakresie zakresu kontroli sądownoadministracyjnej, tj. poszerzenie go o możliwość orzekania w większym stopniu merytorycznie. Rzecz jasna tezy te mają charakter asumptów do dyskusji doktrynalnej.

Pozostały przedstawiony przez Habilitantkę dorobek należy ocenić jako znaczący i zróżnicowany – zarówno z punktu widzenia ilościowego, jak i jakościowego. Wskazane przez Panią Doktor obszary badawcze zostały trafnie zidentyfikowane, zwłaszcza jeśli chodzi o problematykę zabezpieczenia wykonania obowiązków publicznoprawnych w kontekście sankcji administracyjnych (jest to wciąż nie do końca rozpoznana tematyka przez doktrynę prawa administracyjnego) i form działania administracji – w kontekście fluktuacji tychże w konsekwencji niespójnych i nieprzemyślanych działań ustawodawcy. Uzupełnienie tychże podstawowych pól badawczych poprzez prawo samorządowe, a także powiązanie aktywności naukowej i zawodowej i podjęcie problematyki wykonywania wolnych zawodów, zwłaszcza w kontekście odpowiedzialności dyscyplinarnej (co wszak koreluje z zagadnieniem obowiązków publicznoprawnych, odpowiedzialności w prawie administracyjnym itp.), również należy ocenić w sposób jednoznacznie pozytywny.

### **III. Inne formy aktywności naukowej Habilitantki**

Habilitantka podkreśliła, że w okresie poprzedzającym złożenie wniosku o wszczęcie postępowania habilitacyjnego prowadziła istotne badania naukowe na kilku uniwersytetach zagranicznych – wskazała na staż naukowy, jaki odbyła w 2018 r. Wydziale Prawa Uniwersytetu w Oxfordzie, którego efektem była prezentacja wyników badań dokonana w ramach Łódzkich Spotkaniach Prawniczych z referatem (wraz z dr Marią Jędrzejczak) pn. „Standardy legislacji administracyjnej w Polsce i w Wielkiej Brytanii — elementy prawnoporównawcze” oraz publikacje: „Zasada współdziałania organów administracji publicznej jako wzorzec działania administracji” opublikowana w monografii pt. „Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej”, 2020, Wolters Kluwer Polska, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki, ISBN 9788381873062” oraz artykuł pt. „Zasady prawidłowej legislacji w stanowieniu prawa przez administrację w Polsce, Wielkiej Brytanii i Związku Australijskim, Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2019, vol. 20, nr 3 cz.3, s. 1 19-128. Innymi zagranicznymi stażami, na które wskazała, były badania na Uniwersytecie w Linzu i w Salzburgu (2019 r.). Efektem pobytu na Uniwersytecie w Linzu i Salzburgu jest publikacja pn. Materialne współdziałanie organów administracji publicznej na przykładach wybranych państw (Polska i Austria), *Przegląd Prawa Publicznego*, 2021, nr 4, s.70-83. Habilitantka zwróciła również uwagę na współpracę z ośrodkiem naukowym w Poczdamie, Katedrą Europejskiego i Niemieckiego Konstytucyjnego, Administracyjnego, Socjalnego i Publicznego Prawa Gospodarczego oraz Instytutem Prawa

Komunalnego (Kommunalwissenschaftliches Institut), Uniwersytetem Europejskim Viadrina we Frankfurcie nad Odrą oraz Uniwersytetem Łódzkim.

W ramach aktywności, którą należy ocenić jako naukową, Habilitantka wskazała również na złożenie wniosku o przydzielenie grantu z Narodowego Centrum Nauki. Wniosek przeszedł ocenę formalną i został zakwalifikowany do oceny merytorycznej (dane wniosków: „Miniatura” - „Id: 491475, Nr rej.: 2020/04/X/HS5/00741, 2020-08-08 22:23:59, Miniatura-4, Tytuł projektu: „Posiedzenie w celu współdziałania, jako instrument usprawniający procedowanie w sprawach”). Pokreśliła również, że sprawowała funkcje promotora pomocniczego w przewodzie doktorskim Pana dra Piotra Szulca. Promotorem tego doktoratu był Pan prof. dr hab. Marek Szewczyk. Doktorat został obroniony w 2021 r

Niewątpliwie przytoczona przez Habilitantkę pozostała aktywność naukowa zasługuje na aprobatę: trzy zagraniczne staże naukowe, współpraca z innymi ośrodkami krajowymi i zagranicznymi, są z pewnością tym typem aktywności, który stanowi podstawę do pozytywnej oceny w tym zakresie w ramach postępowania habilitacyjnego. Przedstawione w autoreferacie efekty tych badań, tj. wystąpienia konferencyjne i monografie, wskazują na relewantność podejmowanej tematyki i samych badań – tym niemniej wartościowym byłoby chociaż zasygnalizowanie tez i hipotez badawczych, które z nich wynikły, zwłaszcza jeśli chodzi o rzezone, prawno-porównawcze zestawienie standardów legislacyjnych w Polsce i Wielkiej Brytanii, gdyż problematyka zasad współdziałania organów była rozwijana przez Habilitantkę w dalszej pracy naukowej i – jak należy mniemać – efektem badań w tym zakresie była również w jakimś stopniu monografia habilitacyjna.

Skoro Habilitantka, jako aktywność naukową wskazała również złożenie (co istotne w tym kontekście) wniosku o grant z NCN w ramach konkursu Miniatura-4, to wydaje się, że stosownym byłoby poinformowanie o wynikach tego konkursu - sam fakt nieuzyskania grantu w ocenie Recenzenta nie jest niczym wstydlivym i niestosownym, dlatego też dla pełnego obrazu informacja to winna znaleźć się w autoreferacie.

#### **IV. Konkluzja**

Podsumowując stwierdzam, iż biorąc pod uwagę ocenę osiągnięć naukowych i aktywności naukowej dr Lucyny Staniszwskiej, w tym przede wszystkim przedstawioną monografię, wskazaną jako tzw. rozprawę habilitacyjną uważam, iż spełnia ona warunki

ustawowe do uzyskania stopnia doktora habilitowanego. Wskazane przez nią osiągnięcie naukowe, tj. monografia *Instytucja zajęcia stanowiska jako forma współdziałania w stanowieniu i stosowaniu prawa* stanowi znaczny wkład w rozwój nauk prawnych. Ponadto Pani dr Lucyna Staniszevska wykazała się, po uzyskaniu stopnia doktora, aktywnością naukową, która może zostać w pełni uznana za istotną.



Robert Suwaj