

dr hab. Wojciech Maciejko,
prof. KAAFM

Rzeszów, dnia 15 sierpnia 2021 r.

R e c e n z j a
osiągnięć naukowych Pani dr Beaty Baran
ubiegającej się o nadanie stopnia naukowego
doktora habilitowanego nauk prawnych

I. Wprowadzenie

Stosownie do pisma Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego z dnia 16 lipca 2021 r., nr 166.5110.2.2021 (data doręczenia: 22 lipca 2021 r.) oraz pkt 4 pisma Rady Doskonałości Naukowej z dnia 28 czerwca 2021 r., nr Z5.4000.51.2021.GS, działając na podstawie art. 221 ust. 8 w zw. z art. 219 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2021 r., poz. 478), przedstawiam recenzję w zakresie osiągnięć naukowych Pani dr Beaty Baran, ubiegającej się o nadanie stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych.

Jak wynika z przekazanych materiałów obrazujących dorobek naukowy oraz osiągnięcia Pani dr Beaty Baran, zainteresowana jest zatrudniona na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, w Zakładzie Prawa Karnego Wykonawczego od 2016 roku.

II. Osiągnięcia naukowe stanowiące znaczny wkład w rozwój dyscypliny

Opracowanie autorstwa Pani dr Beaty Baran nt. <<Postępowanie dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych. Modele i zasady>>, Warszawa 2021, ss. 451, jest dziełem monograficznym. Opracowanie przedłożone zostało w trybie art. 219 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, jako monografia naukowa w postępowaniu o nadanie stopnia doktora habilitowanego nauk prawnych. Dzieło poświęcone zostało wybranym aspektom postępowania dyscyplinarnego w niektórych służbach mundurowych. Temat monografii został ustalony prawidłowo. Po

pierwsze, postępowanie dyscyplinarne, i to bez względu na sferę stosunków zarobkowych, w jakich występuje, nie doczekało się dotychczas opracowania monograficznego dotyczącego kwestii konstrukcyjnych, tzn. mających za swoje epicentrum zagadnienia modelu i zasad. Dotychczasowe opracowania naukowe odnosiły się raczej do zagadnień relacji zachodzących pomiędzy instytucjami prawa administracyjnego i prawa pracy (Z. Leoński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie Polski Ludowej*, Warszawa 1959) oraz przebiegu postępowania dyscyplinarnego i typowych dla wszystkich formacji mundurowych instytucji procesowych oraz kontroli sądów administracyjnych (S. Maj, *Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych*, Warszawa 2008). Próba naukowego podejścia do kwestii modelu i zasad wykreowanych przez ustawodawcę na tle procesu dyscyplinarnego jawi się jako oryginalna i zasługująca na aprobatę.

Po drugie, Autorka rozprawy dokonała świadomego ograniczenia prowadzonych przez siebie badań. Dała temu wyraz w tytule opracowania, jak i we *Wprowadzeniu*. Tekst rozprawy w sposób konsekwentny oscyluje w zakresie prowadzonych rozważań wokół problemów zatamizowanych w tytule. Autorka rozstrzygnęła, iż jej uwaga naukowa zostanie skupiona na dwóch sferach: modelach postępowania dyscyplinarnego oraz zasadach tego postępowania. To pierwsze ograniczenie zakresu badawczego jest ograniczeniem przedmiotowym. Drugim ograniczeniem zakresu rozprawy okazały się determinanty podmiotowe; Autorka już w tytule zaznaczyła, że jej zainteresowania skupione zostały wyłącznie na części zawodów, w jakich postępowanie dyscyplinarne zostało wprowadzone – na służbach mundurowych. Nadto, sam zakres służb mundurowych został ograniczony w rozprawie do służb nazwanych <<formacjami policyjnymi>>. Autorka racjonalnie wykazała, co rozumie pod takim oznaczeniem, wskazując że służby stanowiące obiekt jej zainteresowań to wyłącznie te, w stosunku do których organem wyższego stopnia jest minister właściwy do spraw wewnętrznych. Takie zakreślenie obszaru badawczego budzi pewną dozę niepokoju, gdyż z jednej strony czytelnik oczekuje, iż będzie miał do czynienia z przeglądem <<modeli>>, a więc odmianami postępowań dyscyplinarnych rządzących się odmiennymi regułami, a z drugiej ulokowanie tytułowych modeli zostało zacieśnione wyłącznie do działu administracji: sprawy wewnętrzne, a więc ze swej natury, poddanych podobnym rozwiązaniom legislacyjnym. Dopiero lektura rozdziałów 2 i 4 prowadzi do wniosku, że Autorce chodziło raczej o ulokowanie modelu właściwego formacjom policyjnym na tle bardziej zróżnicowanych modeli obowiązujących w stosunku do rozmaitych odmian pracowników i funkcjonariuszy. Wydaje się, że praca mogłaby jeszcze bardziej zyskać na wartości, gdyby obszar badawczy został nieznacznie rozszerzony, tzn. na funkcjonariuszy służb

mundurowych *sensu stricte*, a więc osoby realizujące administracyjny stosunek służbowy na podstawie decyzji administracyjnej (rozkazu personalnego) o mianowaniu na stanowisko służbowe. To ten aspekt wydaje się relewantny dla wyodrębnienia względnie jednolitego pomysłu ustawodawczego na sposób układania dyscypliny służbowej funkcjonariuszy. Rozprawa mogłaby zatem obejmować również funkcjonariuszy Służby Więziennej podporządkowanych Ministrowi Sprawiedliwości, funkcjonariuszy Krajowej Administracji Skarbowej podporządkowanych Ministrowi Finansów oraz żołnierzy zawodowych podporządkowanych Ministrowi Obrony Narodowej. Jedyne obawa o przerost objętości czyni decyzję Habilitantki usprawiedliwioną. Tak nieznaczne rozszerzenie rozważań mogłoby uchronić Autorkę przed wyodrębnieniem sztucznej kategorii, jaką stanowią funkcjonariusze służb policyjnych i dać pełniejszy obraz rozwiązań procesu dyscyplinarnego funkcjonariuszy. Takich bowiem ustawodawca polski nie wyodrębnia, ani z uwagi na nazwę, ani z uwagi na szczególne rozwiązania postępowania dyscyplinarnego. Autorka naturalnie korzysta z autonomii w obszarze zakreślania materii badawczej i dokonane przez nią ograniczenie natury podmiotowej nie umniejsza wartości pracy, ale może inspirować do przyszłych badań procesu dyscyplinarnego poza resortem spraw wewnętrznych.

Ograniczenie obszaru badawczego pod względem przedmiotowym prezentuje rozprawę jako opracowanie o dychotomicznej konstrukcji. Z jednej strony badaniu podlegały ze strony Autorki modele polskiego postępowania dyscyplinarnego, a z drugiej – zasady, które zostały przez ustawodawcę wprowadzone jako podstawowe kanony tego procesu. Niektóre z tytułów rozdziałów sugerują, że prowadzone rozważania wykraczały poza te dwie sfery. Tak ma miejsce zwłaszcza w wypadku rozdziału 3, *Źródła prawa w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych* oraz rozdziału 5, *Podmioty uczestniczące w postępowaniach dyscyplinarnych w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych*. Te partie tekstu rozprawy, wskazują na zamiar bardziej globalnego przedstawienia przez Autorkę procesu dyscyplinarnego, wedle standardu: podstawy prawne odpowiedzialności dyscyplinarnej, podmioty postępowania dyscyplinarnego, przebieg postępowania dyscyplinarnego, orzeczenie dyscyplinarne, tok instancji i sądowa kontrola orzeczenia dyscyplinarnego. W pewnym zakresie usprawiedliwieniem jest pkt 4 rozdziału 3, gdzie rozważaniami objęto charakter prawny postępowań dyscyplinarnych, a więc wyraźnie nawiązano do obszaru narzuconego tematem opracowania w części odnoszącej się do modelu. Tu bowiem podjęto wyraźną próbę oceny, czy postępowanie dyscyplinarne jest procesem karnym, administracyjnym, czy też żadnym z nich (s. 52-55).

Ocenić zatem należy, iż tytuł rozprawy, co do zasady, odpowiada obszarowi prowadzonych w rozprawie badań.

Rozprawa została usystematyzowana w 24 rozdziałach, które zaopatrzone we Wprowadzenie oraz Podsumowanie, co łącznie daje 26 merytorycznych jednostek systematyki wewnętrznej. Jest to liczba spora i czyni rozprawę znacznie rozdrobnioną. Autorka jednak broni się przed zarzutem nadmiernego rozproszenia poszczególnych partii tekstu, gdyż zakres prowadzonych przez nią rozważań usprawiedliwia takie operowanie strukturą pracy. Struktura wewnętrzna poszczególnych rozdziałów nie jest jednolita. Rozdziały: 2-6 (*Charakterystyka odpowiedzialności dyscyplinarnej w systemie prawa polskiego, Źródła prawa w postępowaniach dyscyplinarnych, Modele organizacyjno-proceduralne w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych Podmioty uczestniczące w postępowaniach dyscyplinarnych, Wyodrębnienie i typologia zasad w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych*), 13 (*Zasada prawa do obrony w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych*), 21 (*Zasada dwuinstancyjności w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych*) i 22 (*Zasada kontroli w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych*), posiadają własną systematykę wewnętrzną (dzieląc się na punkty; w liczbach od 6 do 2), w wypadku rozdziałów 21 i 22 punkty dzielą się na dalsze, rozdrobnione jednostki redakcyjne (drugiego i trzeciego stopnia). Z kolei rozdziały 1, 7-12, 14-20, 23 i 24 są monolitami; zostały pozbawione podziału wewnętrznego. Jak można sądzić, za takim rozwiązaniem przemówiły względnie wąskie tematycznie zagadnienia związane z poszczególnymi zasadami postępowania dyscyplinarnego (np. zasadą monokratyczności i kolegialności, zasadą praworządności), w aspekcie pozwalającym na wskazanie specyfiki tych procesów, co stanowiło główną myśl rozprawy. Chyba lepszym rozwiązaniem byłaby selekcja poszczególnych zasad procesu dyscyplinarnego i ulokowanie ich w blokach, tworzących rozdziały nawiązujące swoją budową, tak objętościowo, jak i pod względem systematyki, do pozostałych. Wyodrębnione przez Autorkę zasady postępowania dyscyplinarnego dają się spolaryzować. Można np. wyodrębnić grupę zasad właściwych postępowaniu administracyjnemu (np. zasadę praworządności, prawdy obiektywnej, sądowoadministracyjnej kontroli orzeczenia, zasadę dwuinstancyjności, zasadę szybkości postępowania), jak i zasady zbliżające ten proces do karnego (zasad prawa do obrony, zasada domniemania niewinności, zasada trafnej reakcji dyscyplinarnej).

Zaprezentowana w rozprawie teza główna została wyraźnie sformułowana. Wolą Autorki było <<określenie *modus procedendi* dla procedur dyscyplinarnych

w postępowaniach funkcjonariuszy formacji policyjnych>> (s. 15 i 16). Wykrycie powtarzalnych elementów postępowania dyscyplinarnego w ocenie Autorki miało na celu dokonanie finalnego ustalenia: <<czy prawodawstwo dyscyplinarne zachowuje homeostazę pomiędzy ochroną interesów służbowych formacji policyjnych a respektowaniem praw i interesów podmiotów uczestniczących w procedurze dyscyplinarnej>> (s. 16). W tych założeniach badawczych z pewnością widoczny jest aspekt modeli postępowania dyscyplinarnego, a więc jego odmian, które – z uwagi na odmienne ale powtarzalne mechanizmy procesowe – sprzyjają lub utrudniają zachowanie równowagi między ścierającymi się wartościami: interesem służby i interesem obwinionego. Szkoda, że teza główna nie odnosi się do zamierzenia badawczego odzwierciedlonego w tytule opracowania, jakim są <<zasady>>, które Autorka wyraźnie przeciwstawia <<modelom>>. Warto byłoby dopowiedzieć, że konfiguracja zasad jest przecież ustawodawczym sposobem na kształtowanie modelu procesu; bo o to chyba w tej dwu-segmentowej formule rozprawy chodziło. Teza zasadnicza chyba niepotrzebnie nadbudowuje urobione już przez doktrynę i język prawny terminy, wprowadzając nie zawsze potrzebne w sferze rozważań prawniczych ubogacenia pojęciowe. Autorka wygenerowała dobro prawne, które nazwała <<interesami służbowymi formacji policyjnych>> podczas gdy każda z pragmatyk ustawowych posługuje się przecież w tym zakresie terminem <<interes służby>> (dokonując jego stopniowania poprzez wyodrębnienie niekiedy <<ważnego interesu służby>>). Chodzi po prostu o pewną odmianę interesu społecznego (publicznego), którego źródłem zwykle upatruje się wartości, jaką jest zaufanie obywateli do organów Państwa. Temu interesowi społecznemu przeciwstawiany jest interes strony, a więc w realiach postępowania dyscyplinarnego – interes funkcjonariusza obwinionego o delikt służbowy. Chyba nie było potrzeby sugerowania w granicach tej tezy, że istnieją jakieś inne doniosłe prawa, innych niż obwiniony <<podmiotów uczestniczących w procedurze dyscyplinarnej>>, zwłaszcza że Autorka wśród nich wymieniła też organy prowadzące postępowanie (przełożonych dyscyplinarnych obu instancji), które przecież z natury nie mogą mieć żadnych praw, a wyłącznie kompetencje (s. 76).

W rozdziałach 1 i 2 dokonano wstępnych ustaleń co do zakresów pojęciowych: prawa dyscyplinarnego oraz typów odpowiedzialności dyscyplinarnej. Wywody są spójne i logiczne. Szkoda, że w podsumowaniu relacji poglądów doktryny Autorka nie podjęła próby samodzielnego określenia, czy badana przez Nią część regulacji (nazwana <<postępowaniami dyscyplinarnymi>>) wykazuje większy związek z prawem karnym, czy też z prawem administracyjnym. Wskazano wyłącznie, że w przeszłości część pragmatyk

służbowych przewidywała odpowiedzialność dyscyplinarną w reżimie Kodeksu postępowania administracyjnego (zwanego dalej: k.p.a.) i przez to czyniła instytucje prawa dyscyplinarnego obiektami znajdującymi się w orbicie zainteresowań administratywistów (s. 26). Pewien niedosyt niosą te zawężone rozważania Autorki. Kluczowe znaczenie dla ustalenia prawnego charakteru regulacji dyscyplinarnej w formacjach mundurowych winno mieć to, że odesłania funkcjonujące w pragmatykach służbowych do Kodeksu postępowania karnego (zwanego dalej k.p.k.) są odesłaniami enumeratywnymi; odnoszą się do poszczególnych instytucji procesowych. Część z nich jest naturalnie uregulowana w samej pragmatyce. Ale pozostaje przecież obszerna połać instytucji procesowych, których nie reguluje ani pragmatyka, ani zakres odesłania do k.p.k. Pytanie zatem gdzie szukać tych brakujących instytucji? Wydaje się, że w k.p.a. W zakresie, w jakim pragmatyka służbowa i k.p.k. nie normują tego odmiennie, sprawa w przedmiocie wymierzenia kary dyscyplinarnej jest przecież sprawą spełniającą wszystkie kryteria stawiane przez art. 1 pkt 1 k.p.a., tzn. sprawie indywidualnej z zakresu administracji publicznej. Wywody Autorki odnoszące się do <<kontroli wewnętrznej>> (s. 350 i nn.) chyba wprowadzają niepotrzebne uproszczenie prowadzące do konkluzji, iż proces dyscyplinarny przebiega w sferze wewnętrznej działania administracji służby, straży, komendy lub inspekcji. Tak nie jest. Postępowanie dyscyplinarne, pomimo osadzenia go w granicach organizacyjnych jednej formacji służbowej (aparatu władzy publicznej), jest postępowaniem prowadzony w sferze zewnętrznej działania administracji. Wykonanie orzeczenia dyscyplinarnego polega na wydaniu aktu w sferze stosunku służbowego, którego najbardziej dotkliwym z możliwych konsekwencji jest zwolnienie ze służby (wskutek orzeczenia o wydaleniu ze służby). Tam zaś, gdzie proces dopuszcza przekroczenie granic aparatu organu (włączenie go w drodze mianowania do aparatu lub usunięcie w drodze zwolnienia) orzekający organ orzeka kształtuje stosunek prawny w sferze zewnętrznej działania administracji służbowej. To zaś, zgodnie z założeniami art. 1 pkt 1 k.p.a., wymaga od Państwa udzielenia mu ochrony przed autorytarnością rozstrzygnięcia, w sposób typowy dla postępowania inkwizycyjnego.

Wydaje się, iż ustawodawca uwzględnił, że kontrydiktoryjność postępowania dyscyplinarnego i stanowiąca jej następstwo zasada zapewnienia obwinionemu obrony, są do pewnego stopnia iluzją; wynikają ze skopiowania rozwiązań procesu karnego ale w odróżnieniu od tego procesu stronami nie są podmioty niezależne od organu orzekającego (sądu w procesie karnym i przełożonego w procesie dyscyplinarnym). Strona jaką jest odpowiednik oskarżyciela publicznego (co do zasady prokuratora) w postępowaniu dyscyplinarnym jest rzecznik, który jest podwładnym służbowym

(organizacyjnym) organu dyscyplinarnego. Zresztą nawet wszczyna postępowanie wyjaśniające (a w konsekwencji składa wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego) na polecenie tego organu. Brak też elementu niezależności właściwego sądowni karnemu. Przełożony dyscyplinarny jest nominalnie przełożonym właściwym w sprawach osobowych, tzn. organem administracji publicznej zatrudniającym obwinionego. Z natury jest zatem tworem działającym politycznie (ma własnego przełożonego, który go powołał); nauka prawa administracyjnego poddaje jego działanie ocenie nie tylko kryteriom legalności ale i celowości, rzetelności, gospodarności, zgodności z linią polityki organu wyższego stopnia. Ustawodawca jest świadomy wszystkich tych barier podczas stosowania przepisów postępowania karnego przez organ dyscyplinarny. Stąd końcowo tak względy podmiotowe (tzn. status organu administracji publicznej), względy przedmiotowe (tzn. walor decyzji administracyjnej przysługujący orzeczeniu dyscyplinarnemu) powodują, że w zakresie nieunormowanym odmiennie w pragmatyce służbowej, w tym w k.p.k., w zakresie, w jakim pragmatyka w odesłaniu na to pozwala, znajdują zastosowanie regulacje k.p.a., zaś postępowanie dyscyplinarne jest postępowaniem administracyjnym. Z tych względów wywód Autorki w zakresie statusu postępowania dyscyplinarnego z punktu widzenia prawa administracyjnego procesowego, ujęty na s. 25 i 26 rozprawy, winien być chyba bardziej rozbudowany i wychodzić poza syntetyczną relację z dorobku doktryny na tle tych aspektów.

Trafnie Autorka dostrzegła natomiast, na s. 381-391, analizując zasadę sądowej kontroli w sprawach dyscyplinarnych, że orzeczenie dyscyplinarne podlega kontroli sądownoadministracyjnej, jakkolwiek dość dużym uproszczeniem jest podciągnięcie prawa do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie organu pod konstytucyjne prawo do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Nie po to bowiem ustawodawca pewne sprawy przypisał do orzekania o istocie organom administracji publicznej, a inne sądom, aby i te, i te (bez względu na model reformatoryjny i kasatoryjny) podciągać pod prawo obywatela do sądu. Chyba bez uszczerbku dla konstytucyjnego prawa do sądu odbyłoby się wyzucie pewnej partii spraw administracyjnych spod kontroli sądów administracyjnych, co zresztą w każdych realiach ustrojowych ma miejsce w większym lub mniejszym zakresie. Aktualnie, co nie bez znaczenia na tle spraw ze stosunków w formacjach omawianych przez Autorkę, droga sądowa nie przysługuje w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej, w sprawach wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi oraz w sprawach odmowy mianowania na stanowisko lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej jeżeli przepis prawa nie przewiduje takiego obowiązku

mianowania lub powołania. W ocenianej monografii trafnie podkreślono, że w kategorii służb policyjnych funkcjonuje w sposób jednolity model sądownoadministracyjnej kontroli orzeczenia dyscyplinarnego (s. 382). Na s. 387-391 skupiono uwagę na jednym z aspektów postępowania sądownoadministracyjnego – legitymacji do wniesienia skargi na orzeczenie dyscyplinarne. Kilka uwag poświęcono też zaskarżalności postanowień i bezczynności w sprawach dyscyplinarnych. Wywody w tym zakresie ocenić należy pozytywnie. Szkoda, że nie poddano ocenie kwestii zasadniczej, tzn. tego, czy orzeczenie dyscyplinarne już z mocy wypowiedzi ustawodawczej zawartej w art. 3 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 z późn. zm.), zwanej dalej p.p.s.a., nie przesądza o statusie orzeczenia jako decyzji administracyjnej. Przecież wyłącznym przepisem pozwalającym sądowi administracyjnemu na uwzględnienie skargi jest art. 145 § 1 p.p.s.a., który daje wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu legitymację do <<uchylenia d e c y z j i ... w części lub w całości>>. Praca byłaby też znacznie cenniejsza, gdyby Autorka podjęła próbę zmierzenia się z problemem podnoszonym w doktrynie prawa na tle sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych sprawowanej przez sądy administracyjne, tzn. problemem konwertacji postępowania. Przepis stanowiący probierz kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne, w postaci art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. uprawnia do uwzględnienia skargi, gdy zaskarżony akt obarczony został (kwalifikowaną) wadą wynikającą z dopuszczenia się przez organ naruszenia przepisów <<postępowania administracyjnego>>. Czy zatem ta wypowiedź ustawodawcy w jakiś sposób kwantyfikuje przepisy postępowania przed organami dyscyplinarnymi? Autorka konsekwentnie broni tezy, iż regulacje procesu dyscyplinarnego stanowią odmianę procesu karnego, a to głównie z racji odesłania pragmatycznego do k.p.k. Ale gdyby tak było, to wykrycie przez sąd naruszenia prawa z art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. nigdy nie doprowadziłoby do wyrugowania wadliwego orzeczenia z obrotu prawnego, bowiem pod względem procesowym konsekwentnie trzeba byłoby stwierdzić, że organy w toku instancji w ogóle nie stosowały przepisów postępowania administracyjnego (lecz proces karny); *ergo*, nie mogłyby ich naruszyć. Albo więc ustawodawca przeoczył tę specyfikę procesu dyscyplinarnego i sądy uwzględniające skargi na orzeczenia dyscyplinarne na tej podstawie dopuszczają się nieważności postępowania sądowego, albo założono odmienne rozwiązanie. Jak można sądzić, o tym, że przepisy postępowania są regulacjami procesu administracyjnego przesądza nie tyle ulokowanie ich w konkretnej ustawie (sklasyfikowanej jako prawo administracyjne, karne lub cywilne), ale to, czy rozstrzygnięcie pochodzi od organu administracji publicznej i czy akt spełnia określone

w art. 1 pkt 1 k.p.a. warunki stawiane decyzji administracyjnej, a więc podciąga kognicję sądów administracyjnych pod te akty i uprawnia je do stosowania art. 145 p.p.s.a. (por. L. Żukowski, *Uwagi w sprawie postępowań administracyjnych wykreowanych (konwertowanych)*, [w:] *Państwo w służbie obywatela. Księga Jubileuszowa Prof. Jerzego Świątkiewicza*, pod. red. R. Hausera, E. Łętowskiej, J. Trzcńskiego, A. Zielińskiego i A. Zolla, Warszawa 2005). Nie jest rozwiązaniem wyjątkowym w systemie prawa polskiego, że organ administracji orzeka stosując unormowania wliczane tradycyjnie do prawa procesowego karnego (co w poprzednim porządku było przecież cechą kolegiów do spraw wykroczeń) lub prawa procesowego cywilnego, co ma miejsce w wypadku decyzji wydawanych przez centralne organy regulacyjne. Ta partia zagadnień generuje kolejny problem. Chodzi o skutek orzeczenia dyscyplinarnego. Zasadnie w monografii dostrzega się, że w drodze orzeczenia dyscyplinarnego wymierzane są kary. W postępowaniu administracyjnym spośród wymierzanych sankcji dominują kary pieniężne (por. Dział IVA k.p.a.), zaś tematyka rozprawy skłaniała do podjęcia motywów kar niepieniężnych wymierzanych przez organy administracji publicznej. Szczególnie doniosłym zagadnieniem, co Autorka wyraźnie dostrzega, jest w tym wypadku problem wykonywania tych kar. Ustawodawca tworzy, co nie uszło uwadze Autorki, samodzielny tryb wykonywania orzeczeń dyscyplinarnych. Zamiast stosować standardowe rozwiązania realizacji decyzji administracyjnej określone w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2020 r., poz. 1427) przenosi wykonywanie orzeczenia do etapu kolejnego postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego, w sprawie służbowej (personalnej). Wymaga wydania decyzji – rozkazu personalnego, dokonującej transformacji kary na skutek w sferze zmiany lub ustania stosunku służbowego. Zamiast zatem środka przymusu, pojawia się kolejna już decyzja administracyjna, poddana kontroli instancyjnej, a następnie sądownoadministracyjnej. Rodzi to zasadnicze pytania na tle poruszanej w rozprawie sfery sprawności działania administracji służbowej i pewności orzeczonej kary. Zakładając, że postępowanie dyscyplinarne jest dwuinstancyjne, postępowanie w sprawie personalnej służące realizacji orzeczenia dyscyplinarnego jest również dwuinstancyjne oraz że tak po orzeczeniu dyscyplinarnym, jak i rozkazie funkcjonariusz można uruchomić dwie instancje sądów administracyjnych, to do wydania prawomocnego wyroku usuwającego niepewność prawidłowości wykonania kary dyscyplinarnej można oczekiwać przez osiem instancji; cztery administracyjne i cztery sądowe. Trafnie Autorka w stosowniej części rozprawy poddaje ocenie kwestie dekoncentracji postępowania - zwłoki w wydaniu orzeczenia dyscyplinarnego wynikające ze skorzystania przez organ z pomocy prawnej, zawieszenia

postępowania lub wydłużenia terminu na wydanie orzeczenia, a także choroby funkcjonariusza (odpowiednio s. 274, 275, 277). Wywody te byłyby jeszcze bardziej wartościowe, gdyby dostrzegła kwestię konstrukcyjną – tzn. wielofazowość procedury prowadzącej do wydania prawomocnego aktu administracyjnego wykonującego karę dyscyplinarną. Temu bowiem celowi służby postępowanie dyscyplinarne. Choć Autorka problem ten podejmuje tylko w pewnym zakresie, to jednak w konkluzjach, co ma istotne znaczenie dla waloru rozprawy, stara się zaproponować konkretne rozwiązanie, wskazując, iż postawione wcześniej niedostatki usunęłyby uchwalenie kodyfikacji dyscyplinarnej (w postaci kodeksu dyscyplinarnego lub kodeksu postępowania w sprawach dyscyplinarnych, s. 412), a także przekazanie spraw dyscyplinarnych do orzekania sądom powszechnym (s. 413).

Poszczególne wywody rozprawy i kwestie szczegółowe w sferze modelu postępowania dyscyplinarnego w służbach policyjnych zostały skonstruowane prawidłowo. Pani Doktor zaprezentowała oryginalne ujęcie modelu postępowania dyscyplinarnego. W szczególności wykazała się obszerną wiedzą z zakresu typologii procesów dyscyplinarnych, jakie współistnieją z procesami poruszonymi w rozprawie, tzn. postępowaniami dyscyplinarnymi pracowniczymi i postępowaniami dyscyplinarnymi w granicach wykonywania wolnych zawodów. Analiza poszczególnych instytucji procesu dyscyplinarnego, w tym charakteru organu, jakim jest przełożony właściwy w sprawach dyscyplinarnych oraz zasad wydawania orzeczenia dyscyplinarnego, skłoniły Autorkę do konkluzji, iż optymalnym byłoby odejście od modelu monokratycznego organu (przełożonego) w kierunku organu kolegialnego (komisji dyscyplinarnej), co pozwoliłoby na zmniejszenie wagi elementów inkwizycyjnych postępowania dyscyplinarnego, typowych dla procesu administracyjnego i położenie akcentu na jego głównej cesze, *quasi*-sądowemu wymierzeniu kary przy zastosowaniu kary orzekanej z zastosowaniem mechanizmów procesu karnego. Tak sformułowana konkluzja, choć odważna i przełamująca pewną długoletnią tradycję, jawi się jako wartościowa i doniosła. W szczególności zaś poparta została spójną argumentacją, dającą się uchwycić w poszczególnych partiach usystematyzowanej rozprawy.

Uzupełnieniem rozważań o modelu postępowania dyscyplinarnego jest konkluzja o optymalizacji kontroli sądowej orzeczenia dyscyplinarnego poprzez przeniesienie procesu na drogę postępowania cywilnego wskutek powództwa (odwołania), jakie winno przysługiwać, w sposób jednolity, od orzeczenia dyscyplinarnego. Takie rozwiązania Autorka uznała za lepsze od aktualnie funkcjonującej kontroli legalności orzeczenia dokonywanej przez sądy administracyjne. Choć i ta propozycja prezentuje się jako

odważna, ma swoje usprawiedliwione racje. W szczególności sądy powszechne (zwłaszcza sądy pracy i ubezpieczeń społecznych) już aktualnie są właściwe w pewnej partii procesów dyscyplinarnych przejmując sprawy do rozpoznania od organów administracji (przełożonych lub komisji dyscyplinarnych), a nadto mogą uzupełniać postępowanie wyjaśniające, w odróżnieniu od kontrolnych ze swej natury sądów administracyjnych, ograniczających się do oceny legalności orzeczenia na tle przekazanych przez organ akt dyscyplinarnych. Przewinienia dyscyplinarne to zdarzenia sporne, uzależnione od zobrazowanych faktów prawotwórczych z życia służbowego i osobistego funkcjonariusza. Stąd dbałość o prawidłowe działanie mechanizmów postępowania wyjaśniającego na etapie sądowym może mieć kluczowe znaczenie, co też Autorka trafnie zaznaczyła, powodując że Jej opracowanie w części poświęconej modelom postępowania dyscyplinarnego jest dziełem mającym istotne znaczenie dla współczesnej nauki prawa.

Część rozprawy poświęcona zasadom postępowania dyscyplinarnego została skonstruowana w zasadzie prawidłowo. Przyjęta w tej partii rozprawy metoda oparta została na enumeracji poszczególnych zasad postępowania dyscyplinarnego w kolejnych rozdziałach, od 7 do 22, gdzie każdy z rozdziałów poświęcono jednej zasadzie. Elementem wprowadzającym jest rozdział 6 opracowania, zatytułowany *Wyodrębnienie i typologia zasad w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych*, gdzie Autorka przyjęła, iż formułując katalog zasad postępowania dyscyplinarnego będzie opierała się na zasadach postępowania karnego wypracowanych dotychczas w doktrynie prawa karnego procesowego. Stwierdzenie to byłoby bardziej cenne, gdyby zaopatrzone je w wywód, wskazujący z jakich powodów, przynajmniej posłankowo, zasady postępowania administracyjnego, nie mogły być w ramach tej typologii brane pod uwagę. Jak można sądzić, brak ten wynika z podnoszonego już, oszczędnego odniesienia się przez Autorkę do regulacji procesu administracyjnego, prowadzonego przez organy będące przełożonymi służbowymi funkcjonariuszy zatrudnionych w organach administracji publicznej. Autorka dokonała wyodrębnienia zasady praworządności i zasady legalizmu (s. 116 i 164), akcentując w wypadku tej pierwszej, iż oznacza nakaz działania na podstawie i w granicach prawa, zaś drugiej – iż obejmuje obowiązek podejmowania działań nakazanych prawem w wypadku powzięcia wiedzy o delikcie dyscyplinarnym. Z punktu widzenia statusu prawnego organów dyscyplinarnych, które są organami administracji publicznej, lepiej byłoby mówić o zasadzie legalizmu i zasadzie oficjalności postępowania dyscyplinarnego. Praworządność i legalizm w zakresie działania administracji publicznej każdorazowo sprowadza się do regulacji wyznaczonych przez art.

7 Konstytucji RP i art. 6 k.p.a. Naturalnie, elementy oficjalności postępowania dyscyplinarnego, w tym instrumenty prowadzące do zainicjowania procesu z urzędu, również znajdują zaczepienie w przepisach prawa i przyjętej przez Autorkę oceny nie można traktować w kategoriach błędu, a jedynie własnego pomysłu na prezentację konstrukcyjnych cech zasady. Szkoda, że na tle zasady legalizmu Autorka nie pokusiła się o ocenę zakresu, w jakim odpowiedzialność dyscyplinarna delimitowana jest aktami prawnymi wewnętrznego kierownictwa, wynikającymi z władztwa organizacyjnego właściwego komendanta, szefa lub kierownika służby. Wprawdzie wywody zawarte na s. 41-51 prowadzone są przez Autorkę w kierunku analizy <<podstawowych źródeł prawa>> w postępowaniach dyscyplinarnych, to jednak ich ocena urywa się na aktach ustawodawczych, na rozporządzeniach. Zakres odpowiedzialności dyscyplinarnej obejmuje delikty oparte raz to na naruszeniu obowiązków służbowych, raz to na naruszeniu zasad etyki zawodowej funkcjonariusza. Regulacje pragmatyczne zawierają szereg delegacji do wydania przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych aktów (zarządzeń, wytycznych, instrukcji, okólników), które normują – niekiedy nawet w sposób samoistny - zasady wykonywania poleceń służbowych, sposób realizacji zadań służbowych, a nawet ubierają w ramy normatywne kwestie etyki zawodowej. Taki układ materiału normatywnego stanowiącego podstawę wydania orzeczenia dyscyplinarnego dawał okazję do zmierzenia się z zagadnieniem: na ile normy prawa wewnątrzorganizacyjnego wydane w sferze wewnętrznej administracji mogą generować odpowiedzialność przewidzianą ustawowo, tzn. odpowiedzialność dyscyplinarną, a w konsekwencji prowadzić do wymierzenia kary, której wykonanie może zmienić lub rozwiązać stosunek służbowy? Wydaje się, że wywód w zakresie legalizmu procesu dyscyplinarnego i źródeł prawnych odpowiedzialności dyscyplinarnej wzbogacony o te rozważania okazałby się jeszcze bardziej cenny. W każdym razie wspomniana problematyka zainicjowana rozprawą może w przyszłości stanowić obiekt poszerzonych badań Pani Doktor Beaty Baran.

Z dużym zaciekawieniem czyta się partię tekstu rozprawy poświęconą zasadzie sprawiedliwości proceduralnej. Dobrze się stało, że Autorka dostrzegła zagrożenia dla tej zasady tkwiące w naturze administracyjnego stosunku pracy, na podstawie którego zatrudnienie realizują funkcjonariusze służb mundurowych. Zwłaszcza na s. 127 i nn. znajdują się cenne wywody w zakresie ryzyka dla realizacji tej zasady wynikające z ulokowania organizacyjnego obwinionego, tzn. gdy występuje on jako podmiot zatrudniony na podstawie rozkazu personalnego o mianowaniu na funkcjonariusza. Powoduje to, że nominalnie przełożony właściwy do spraw dyscyplinarnych jest

równocześnie przełożonym właściwym do spraw personalnych, co może funkcjonariusza narażać na szykany, brak obiektywizmu i wszelkie inne objawy utożsamiania przewinienia z całokształtem uchybień, jakich w dotychczasowej służbie dopuszczał się podwładny (obwiniony). Trafne są z tych względów uwagi poczynione przez Panią dr Beatę Baran w części rozprawy, która wydają się kontynuacją wspomnianych rozważań – w rozdziale 11, poświęconym zasadzie monokratyczności postępowania i konkluzjom całej rozprawy. W tych bowiem fragmentach tekstu trafnie podkreślono, iż elementem zmniejszającym liczbę zagrożeń dla sprawiedliwego przebiegu procesu dyscyplinarnego byłaby dominacja zasady kolegialności. Zastąpienie jednoosobowych organów administracji publicznej, w postaci przełożonych dyscyplinarnych, organami kolegialnymi o charakterze *quasi*-sądowym (komisji dyscyplinarnych, sądów dyscyplinarnych) przyniosłoby wiele korzyści na tle zasady relacjonowanej w rozdziale 8. Dodać równocześnie wypadłoby, że zasada kolegialności o tyle może realnie przyczynić się do zwiększenia sprawiedliwości procesu dyscyplinarnego, o ile regulacja procesowa zakładałaby odejście od postępowania gabinetowego i przeniesienie orzekania do fazy posiedzenia jawnego (zwłaszcza rozprawy). Jak pokazuje praktyka, orzekanie kolegialne ale z zachowaniem niejawnego charakteru posiedzenia organu, w zasadzie nie odbiega od procesu gabinetowego, obciążając odpowiedzialnością za orzeczenie członka sprawozdawcę, zaś głosy pozostałych członków organu redukując do ogólnej kontroli kierunku orzeczenia przy okazji podpisywania przeczenia.

W rozdziale 9, zatytułowanym *Zasada trafnej reakcji dyscyplinarnej w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych* poddano analizie reguły skazywania za delikt dyscyplinarny oraz wymiaru kary dyscyplinarnej. Założenia swoje Autorka oparła na bibliografii odnoszącej się do prawa karnego (s. 132 i nn.). Nieco trudno w wywodach tych dostrzec stanowisko Autorki, czy opowiada się za przynależnością odpowiedzialności dyscyplinarnej do odpowiedzialności karnej, administracyjnej, czy też pracowniczej. Jak już wspomniano, na wstępie rozprawy pojawia się pojedyncze stwierdzenie Autorki o swoistości odpowiedzialności dyscyplinarnej i o wykazywaniu przez nią mieszanych właściwości. Równocześnie Autorka nie rozwija zagadnienia odrębności regulacji prawa dyscyplinarnego jako takiego, a tym bardziej prawa dyscyplinarnego procesowego, do którego ograniczono tytuł rozprawy. To zaś wymagałoby dla kompletności stanowiska Autorki jasnej wypowiedzi, czy postępowanie w sprawach dyscyplinarnych (w służbach mundurowych, do których należą wyodrębnione przez Nią formacje policyjne) prowadzi do wymierzenia sankcji karnej, czy też administracyjnej, której natura wykazuje silny związek z realizacją stosunku pracy.

Szczególnie cenne wątki w tym zakresie odnaleźć można byłoby w klasycznym opracowaniu T. Zielińskiego, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977. Dobrą okazją do podjęcia tych rozważań był partia rozprawy poświęcona zasadzie prawdy obiektywnej w postępowaniach dyscyplinarnych (rozdział 14, s. 217 i nn.), gdzie obiektywizm postępowania utożsamiano z zaszczością wynikającą z natury procesu karnego. Szkoda, że nie podjęto w tym miejscu zagadnienia zasady obiektywizmu w postępowaniach przed organami formacji mundurowych w postępowaniach administracyjnych i nie oceniono, czy pod tym względem zasada ta nie wchłania procesu dyscyplinarnego do gamy postępowań administracyjnych (por. art. 7 k.p.a.). Obiektywizm w tym sensie nieodłącznie wiąże się z zasadą oficjalności postępowania i inkwizycyjnością procesu. I jedna, i druga cecha tracą na wartości, jeśli uwzględnić sformułowany przez Autorkę w konkluzjach rozprawy wniosek, iż z korzyścią dla obwinionego, jak i dla idei postępowania dyscyplinarnego, byłoby przeniesienie drogi prawnej, po wyczerpaniu administracyjnego toku instancji, na drogę procesu cywilnego przed sądem powszechnym (sądem pracy). Pozycja obwinionego w takim postępowaniu, które przecież definitywnie przesądza o wyniku sprawy dyscyplinarnej (z mocy art. 1 k.p.c. orzeczenia dyscyplinarne z chwilą wniesienia odwołania do sądu powszechnego upadają, a odwołanie staje się powództwem przenoszącym sprawę na drogę sporu cywilnego) i o ukaraniu obwinionego, ulegałaby znaczącemu osłabieniu. To na nim ciążyłby obowiązek zgromadzenia materiału dowodowego wykazującego niewinność, a wspomniana w rozdziale 14 zasada prawdy obiektywnej uległaby zastąpieniu zasadą prawdy formalnej. Droga procesu dyscyplinarnego, obejmującego aktualnie 2-instancyjny etap przed organami administracji publicznej (przełożonymi), a następnie 2-instancyjny proces przed sądami administracyjnymi, daje obwinionemu prawo do korzystania z dobrodziejstw zasady prawdy materialnej aż do prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego orzekającego co do istoty, tzn. oddalającego skargę lub uchylającego orzeczenie i umarzającego postępowanie dyscyplinarne. Kasatoryjny wyrok sądu administracyjnego w wypadku niedoborów materiału dowodowego, jest mechanizmem gwarantującym uzupełnienie postępowania wyjaśniającego przez organ z urzędu. Proponowana przez Autorkę w końcowej partii rozprawy konkluzja o optymalnym modelu procesu dyscyplinarnego przebiegającego w pierwszej fazie przez postępowanie przed organami administracji, a następnie przed sądem powszechnym (sądem pracy), nie w pełni koresponduje z zasadą, którą Autorka uznała za podstawową dla ochrony interesów obwinionego, tzn. zasadą prawdy obiektywnej.

W rozdziale 10. Autorka wyprowadziła zasadę interioryzacji, definiując ją jako dyrektywę, w myśl której proces dyscyplinarny <<toczy się w ramach struktur służbowych formacji policyjnych>> (s. 146). Wydaje się, że w nie do końca potrzebny sposób Autorka tworzy grupę postępowań toczących się <<wewnątrz>> aparatu władzy publicznej, pozwalając czytelnikowi na domyślanie się, że inna partia procesów (np. karny) tej zależności jest pozbawiona. Tymczasem chodzi o jedną z odmian władztwa administracyjnego, jaką jest władztwo dyscyplinarne. To ze swej natury ma wpisane ulokowanie podmiotu administrowanego w aparacie władzy publicznej. Naturalnie podporządkowanie się temu władztwu następuje w formie warunku skuteczności aktu mianowania, jakim jest skuteczne (zwykle z zachowaniem uroczystej formy) wypowiedzenie (rzadziej podpisanie) roty ślubowania służbowego bądź przysięgi wojskowej. To rota generuje monet powstania władztwa dyscyplinarnego i poddania się mu w trybie procesu dyscyplinarnego. Wtórą kwestią jest, że realizacja tego władztwa odbywa się w administracyjnym toku instancji i w ogóle ma postać procesową jurysdykcyjną. Przecież równie dobrze można sobie wyobrazić realizację tego władztwa w drodze poleceń służbowych (rozkazów personalnych niezaskarżalnych w żadnym trybie), spośród których tylko te usuwające obywatela z formacji (o wydaleniu, a w rezultacie prowadzące do zwolnienia) powodują przekroczenie sfery wewnętrznej działania władzy publicznej i wymagają elementarnych mechanizmów ochronnych podczas <<wydostawania się>> obywatela do sfery zewnętrznej, a więc sfery poddanej wyłącznie ustawie.

Tylko część odpowiedzialności ponoszona przed organami administracji publicznej, w tym organami formacji zmilitaryzowanych działającymi w charakterze służbodawców, jest odpowiedzialnością opartą na winie. Intersujące i wartościowe są wywody rozprawy w zakresie, w jakim Autorka poddaje analizie zasadę prawa do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy formacji policyjnych (rozdział 13, s. 182 i nn.). Transponowane z prawa karnego mechanizmy domniemania niewinności w postępowaniu karnym służą wzmocnieniu uprzywilejowanej pozycji procesowej służbodawcy. Zasadę tę jednak Autorka utożsamia z przypisywaniem osobie braku winy do czasu wydania prawomocnego wyroku (s. 230), przywołując tu liczne poglądy doktryny prawa karnego. Regulacje postępowania dyscyplinarnego, co trafnie dostrzeżono w rozprawie, nie pozwalają na tak dalekie odroczenie daty, z którą uczestnicy obrotu prawnego, a zwłaszcza przełożony właściwy do spraw personalnych, powinni traktować obwinionego jako niewinnego. Przeciwnie, już orzeczenie dyscyplinarne II instancji jest rozstrzygnięciem prawomocnym (por. art. 139g ust. 2 i art. 135o ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia

6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 2020 r., poz. 360). Rodzi się zatem pytanie podstawowej natury: co zmienia się w statusie orzeczenia dyscyplinarnego II instancji, co do którego sąd prawomocnie orzekł o oddaleniu skargi? Bo jeśli nic, to chyba regulacje wymagają naprawy. Autorka problem ten dostrzega, ale próbuje prawomocność orzeczenia organu administracji służbowej tłumaczyć wartościami konstytucyjnymi, w tym równością uczestników procesu karnego i dyscyplinarnego, płynącą z art. 32 Konstytucji RP. Trzeba jednak pamiętać, że ilekroć ustawodawca przewiduje po stronie rozstrzygnięcia organu administracji publicznej (a przełożony dyscyplinarny niewątpliwie nim jest) cechę wykonalności, akcentuje ją terminem procesowym <<ostateczność>>. Nie zawsze jednak tego terminu używa konsekwentnie, czego przykładem są właśnie orzeczenia dyscyplinarne, gdzie walor ostateczności, a więc wyczerpania administracyjnego toku instancji (a tym samym nadawanie się rozstrzygnięcia do wykonania) nazwano, dość niefortunnie, prawomocnością, a więc cechą orzeczenia sądowego. Ustawodawca, jak się wydaje, przewidział taką niejednolitą nomenklaturę funkcjonującą w różnych, licznych aktach prawa materialnego, dając temu wyraz w art. 269 *ab initio* k.p.a. Prawomocność określoną w regulacjach postępowania dyscyplinarnego utożsamiać należy zatem z ostatecznością rozstrzygnięcia i wyczerpaniem toku instancji, co nie pozbawia zdolności tego rozstrzygnięcia cechy prawomocności właściwej orzeczeniom sądowym, w wypadku gdy skarga zostanie na orzeczenie dyscyplinarne prawomocnie oddalona, a orzeczenie w sposób typowy dla decyzji, o jakich mowa w art. 269 *in fine* k.p.a., utrzymane w obrocie prawnym wyrokiem sądu administracyjnego. Funkcja kontrolna sądów administracyjnych wzmacnia w tym wypadku wartości wynikające z niesuspensywności skargi, tzn. szybkość wydania wykonalnego orzeczenia dyscyplinarnego, nawet gdyby miało okazać się wadliwe w toku postępowania sądowego. U podstaw takiego założenia stoi, jak się wydaje, interes służby (stanowiący odmianę interesu Państwa), w granicach którego lepiej usunąć z formacji funkcjonariusza, który może generować w oczach społeczeństwa negatywny obraz działania aparatu Państwa. Autorka problem ten dostrzegła i zaproponowała optymalną, choć nie jedyną dopuszczalną, formułę jego rozwiązania.

W podsumowaniu wątków odnoszących się do zasad postępowania dyscyplinarnego w udany sposób zaprezentowano kluczowe, konstrukcyjne reguły procesowe, wykazując przy okazji każdej z nich racje, które przesądziły o jej nieodzowności dla realizacji funkcji procesu dyscyplinarnego, tzn. ukarania obwinionego, ale tylko tego, który dopuścił się deliktu. Dla zupełności rozważań zabrakło, jak się wydaje dwóch kwestii, choć żadnej z nich nie można z pewnością uznać za pierwszoplanową dla

poruszanej problematyki. Po pierwsze, nie odniesiono się do kwestii pluralizmu postępowań dyscyplinarnych. Autorka konsekwentnie, tak w tytule opracowania, jak i poszczególnych rozdziałach, powiada o <<postępowaniach>> (a więc wielu), w sprawach (również wielu) dyscyplinarnych. Zbieżność rozwiązań w sferze zasad, a nawet zbieżność wielu rozwiązań szczegółowych, skłania raczej do opowiedzenia się za jednym rodzajowo postępowaniem dyscyplinarnym, jakie wyodrębnić da się w służbach policyjnych (a nawet służbach mundurowych); to w ramach postępowania dyscyplinarnego (jednolitego reżimu procesowego) są prowadzone sprawy dyscyplinarne, a więc sprawy w przedmiocie wymierzenia kary dyscyplinarnej. Po drugie, wywody o niekwestionowanej roli zasad postępowania dyscyplinarnego wymagały opowiedzenia się przez Autorkę, czy dopuszczenie się przez przełożonego służbowego zasady, która nie posiada zaczepienie a konkretnym przepisie prawa (np. zasady legalizmu, poprzez wygenerowanie w akcie wewnętrznego kierownictwa odmiany przewinienia nieprzewidzianej ustawowo) może stanowić podstawę do uchylecia orzeczenia w toku instancji lub w toku sądowej kontroli legalności. Konkluzje Autorki skłaniają do wniosku, że tak. Taki bowiem był, jak można przypuszczać, probierz doboru prawideł procesowych podczas nazywania ich zasadami postępowania dyscyplinarnego. Niewątpliwie czyni to całe opracowanie cennym, nowatorskim rozwiązaniem tak dla doktryny prawa administracyjnego w zakresie stosunków służbowych, jak i dla praktyki – zwłaszcza dla orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach dyscyplinarnych.

III. Istotna aktywność naukowa

Zainteresowania naukowe Pani dr Beaty Baran koncentrują się na zagadnieniach prawa publicznego, prawa karnego procesowego, prawa administracyjnego i prawa pracy. Jest współautorką monografii poświęconej ochronie sygnalistów (*Ochrona sygnalistów. Regulacje zgłaszających nieprawidłowości*, Warszawa 2021); problematyka ta była poruszana przez Panią Doktor również w opracowaniach artykułowych (np. *Aspekt podmiotowy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii – tzw. Dyrektywy o ochronie sygnalistów*, Materiały V Międzynarodowej Konferencji Naukowo-Praktycznej, Ukraina w umowach reformujących system prawny: współczesne realia oraz doświadczenia międzynarodowe, Tarnopol 2021). W tej partii obszarów badawczych Habilitantka porusza zagadnienia prawa Unii Europejskiej związane z prawnymi instrumentami ochrony sygnalistów, a zwłaszcza kwestie oddziaływania instrumentów ochronnych służących w prawie krajowym i europejskim osobom

zgłaszającym w przepisany trybie naruszenia prawa Unii Europejskiej (np. *Z problematyki ochrony podmiotów zgłaszających nieprawidłowości (whistleblowerów) w projekcie unijnej Dyrektywy*, [w:] *Zarządzanie w jednostkach administracji publicznej – jednostka jako podmiot ochrony prawnej*, Łódź-Warszawa 2018).

Znaczącym nurtem badawczym Pani dr Beaty Baran jest nurt obejmujący postępowanie dyscyplinarne, zwłaszcza regulacje procesu dyscyplinarnego odnoszące się do funkcjonariuszy służb mundurowych. W tym zakresie uwagę zwracają liczne artykuły: *Model postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w ujęciu kinetyczno-temporalnym*, [w:] *Prawo i czas. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin Profesora Adama Lityńskiego, Sosnowiec 2020 oraz Orzeczenia w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy Policji*, *Studia Administracyjne i Cywilne*, Sosnowiec 2016. W tej grupie opracowań widoczne są dwa epicentra przedmiotów dociekań naukowych. Po pierwsze, badania prowadzone są w kierunku cech konstrukcyjnych procesu dyscyplinarnego w poszczególnych formacjach służb mundurowych (np. w Policji, w Służbie Więziennej, w Służbie Celno-Skarbowej). Autorka w umiejętny sposób dokonuje ustanowień naukowych, wykazując przyjęte przez siebie tezy, iż formacje mundurowe, z punktu widzenia przyjętego przez ustawodawcę modelu da się spolaryzować, wykazując w niektórych ze służb instrumenty procesowe, których brak w innych grupach pragmatyk służbowych (np. *Kary orzekane wobec funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej za przewinienia dyscyplinarne*, *Roczniki Administracji i Prawa. Teoria i Praktyka*, z. 2, Sosnowiec 2019). Te rozważania prowadzą Habilitantkę do konkluzji o istnieniu pewnych modeli postępowania dyscyplinarnych i tytule do ich przypisania oznaczonym grupom formacji zmilitaryzowanych: policyjnych (ulożonych w dziale administracji: sprawy wewnętrzne) i innych, ulokowanych w działach administracji: finanse publiczne i wymiar sprawiedliwości (por. *Dualizm dróg sądowych w sprawach ze stosunku służbowego funkcjonariuszy Służby Więziennej*, *Roczniki Administracji i Prawa. Teoria i Praktyka*, z. 1, Sosnowiec 2019 oraz *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2016 r., III PSP 4/16*, *Orzecznictwo Sądów Polskich* 2018, Nr 3, *Standardy sprawiedliwości proceduralnej a postępowanie dyscyplinarne funkcjonariuszy służby więziennej*, [w:] *Prawa człowieka. Współczesne zjawiska, wyzwania zagrożenia*, Sosnowiec 2015, *Droga sądowa w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy Służby Więziennej*, *Polski Proces Cywilny* 2015, Nr 4, *Zażalenie na odmowę dostępu do akt w czasie zawieszenia postępowania dyscyplinarnego w ustawie o Służbie Więziennej*, *Prace Komisji Naukowych*, z. 41, Katowice 2019). Niezależnie od tego, poruszany jest wątek prawnego charakteru orzeczenie dyscyplinarnego w służbach mundurowych; w szczególności

Autorka podejmuje się próby wykazania, iż orzeczenie takie stanowi swoistą prawną formę działania przełożonego dyscyplinarnego, który jako organ władzy publicznej obowiązany jest stosować regulacje postępowania karnego. Widoczne jest też zainteresowanie problematyką postępowania dyscyplinarnego pracowników zatrudnionych na podstawie umownego stosunku pracy oraz samej natury organu sprawującego władztwo dyscyplinarne (*Orzeczenia pierwszoinstancyjne w postępowaniu dyscyplinarnym nauczycieli akademickich*, Roczniki Administracji i Prawa, z. 2, Sosnowiec 2020 oraz *Z problematyki mediacji w sprawach dyscyplinarnych nauczycieli akademickich*, ADR Arbitraż i Mediacja 2020, Nr 2, *Z problematyki statusu prawnego organów dyscyplinarnych w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej*, Roczniki Administracji i Prawa. Teoria i Praktyka, t. I, r. XIV, *Wszczęcie postępowania dyscyplinarnego w ustawie o Służbie Więziennej*, Przegląd Więziennictwa Polskiego 2014, Nr 84).

Pewna część opracowań dotyka problematyki szerszej (obejmującej instytucje stosunku służbowego), w kontekście poszczególnych instytucji administracyjnego stosunku pracy (np. *Ustanie stosunku służbowego funkcjonariuszy Służby Więziennej w systemie prawa polskiego*, Roczniki Administracji i Prawa, z. 1, Sosnowiec 2020). Pojawiają się też opracowania dotyczące odpowiedzialności władzy publicznej za rażące naruszenia prawa oraz z zakresu prawa pracy. Stanowią one w pewnym sensie tło dla kluczowego obszaru badawczego, jakim jest materia stosunków służbowych w formacjach zmilitaryzowanych w zakresie władztwa dyscyplinarnego przełożonego nad funkcjonariuszem. Zainteresowania naukowe Habilitantki idą w parze z jej działalnością praktyczną w sferze stosowania prawa dyscyplinarnego. Jak wynika z akt sprawy, od 18 grudnia 2015 r. Pani dr Beata Baran orzeka w Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej dla Doktorantów Uniwersytetu Jagiellońskiego, co pozwala konfrontować jej pracę naukową z praktyką orzeczniczą.

Pewna partia opracowań składających się na dorobek naukowy Habilitantki dotyka problematyki dostępu do informacji publicznej (*Informacja publiczna jako res populi a dane chronione – pomiędzy zasadą transparentności a koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa państwa i obywatela*, [w:] *Informacja – dobro publiczne, czy prywatne?*, Opole 2016).

Niewątpliwie, przedłożona rozprawa habilitacyjna jawi się jako zwięźczone sformułowanie wyników badań Habilitantki w jej kluczowym obszarze badań naukowych obejmującym postępowanie dyscyplinarne w formacjach mundurowych. Wieloletnie badania, utrwalone w postaci artykułów i wystąpień konferencyjnych były prowadzone w

kierunku prawnego charakteru orzeczenia dyscyplinarnego, zakresu odesłań pragmatyk do regulacji k.p.k., dualizmu sądowej kontroli legalności orzeczenia dyscyplinarnego, wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, prawa wglądu w akta sprawy dyscyplinarnej, zawieszenia postępowania dyscyplinarnego, probierzy wymiaru kary dyscyplinarnej. Zaowocowało to w konsekwencji przedłożoną rozprawą, w której Autorka wykazała funkcjonowanie w prawie polskim swoistych modeli procesu dyscyplinarnego, w tym modelu właściwego dla formacji policyjnych podporządkowanych organizacyjnie ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, a także określiła zasady, tzn. reguły odnoszące się do pryncypiów, jakie winien mieć na względzie organ dyscyplinarny, z uwagi na ścierające się w toku procesu dyscyplinarnego dobra: interes służby (interes publiczny, interes Państwa) oraz interes zatrudnionego w służbie funkcjonariusza (obwinionego).

IV. Konkluzje

Wyłożone dotychczas względy wskazują, że przedłożona przez Panią dr Beatę Baran monografia nt. <<*Postępowanie dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych. Modele i zasady*>>, Warszawa 2021, ss. 451, w pełni czyni zadość wymogom osiągnięcia naukowego stanowiącego znaczny wkład w rozwój dyscypliny prawo i stanowi zwięźczenie dotychczasowej istotnej aktywności Habilitantki w rozumieniu art. 219 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym. Z tych powodów zasadne jest sformułowanie pozytywnej recenzji w toczącym się postępowaniu o nadanie Jej stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych.

Wnoszę zatem o nadanie dalszego biegu czynnościom ww. postępowania i dopuszczenie Habilitantki do kolejnych faz postępowania.

Wojciech Maciejko