

Prof. dr hab. Andrzej Skoczylas
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Marty Zwierz pt. „Zakaz ne bis in idem w prawie administracyjnym”, Warszawa 2019 r., ss. 225.

W związku z powołaniem mnie przez Radę Naukową Instytutu Nauk Prawno-Administracyjnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego do wypełnienia obowiązków recenzenta w przewodzie doktorskim Pani mgr Marty Zwierz, przedkładam recenzję Jej rozprawy doktorskiej przygotowanej pod kierownictwem naukowym promotora - Pana dr hab.

. Równocześnie stwierdzam, co następuje:

1. rozprawa doktorska Pani magister Marty Zwierz pt. „Zakaz ne bis in idem w prawie administracyjnym” stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktorantkę zagadnienia naukowego;
2. przedstawioną do oceny rozprawą Doktorantka wykazała ogólną wiedzę teoretyczną z zakresu nauki prawa administracyjnego procesowego;
3. lektura przedłożonej pracy potwierdza umiejętności Doktorantki do samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Przedstawiona przez Doktorantkę rozprawa doktorska odpowiada kryteriom wynikającym z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki w zw. z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. - Przepisy wprowadzające do ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (wedle, którego przewody doktorskie wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce są przeprowadzane na zasadach dotychczasowych).

W uzasadnieniu tych ocen przedstawiam następujące uwagi i spostrzeżenia dotyczące recenzowanej rozprawy doktorskiej.

1. Temat i zakres rozprawy.

Dobór tematu rozprawy jest prawidłowy. Autorka zajęła się problematyką trudną i złożoną. Zagadnienie funkcjonowania zakazu „ne bis in idem” w prawie administracyjnym ma doniosłe znaczenie zarówno w aspekcie teoretyczno-doktrynalnym, jak i dogmatyki prawa. Oznacza to, że tematyka podjęta w pracy jest istotna nie tylko z perspektywy teorii prawa, ale również z punktu widzenia tworzenia i stosowania prawa. Tytułowa problematyka rozprawy jest niezwykle ważka także z punktu widzenia ochrony i realizacji praw obywatelskich.

Nawet gdy Autorka nie przekonuje czytelnika do przedstawionych w dysertacji poglądów, to skłania go do pogłębionej refleksji naukowej, co jest niewątpliwie istotną zaletą recenzowanej pracy.

Obowiązkiem recenzenta jest zauważyć, że przedmiot penetracji badawczej podjętej w omawianej pracy był już w polskiej nauce prawa administracyjnego przedmiotem licznych opracowań. Wśród najistotniejszych prac naukowych o zbliżonej tematyce (wydanych w ostatnim czasie) należy wymienić monograficzne studium autorstwa prof. Anny Błachnio-Parzych pt.: Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej (WK 2016 r.) oraz pracę, będącą wynikiem realizowanego przez nią projektu badawczego NCN pt: Zbieg odpowiedzialności represyjnej. Modele rozwiązania problemu kumulacji kar w systemie odpowiedzialności represyjnej (The concurrence of repressive liability. Models of solutions to the problem of cumulation of penalties for the same act). Opisywaną w doktoracie tematykę poruszano również w opracowaniach o charakterze artykułowym - np. Monika Szwarc, Łączne zastosowanie sankcji administracyjnych i karnych w świetle zasady ne bis in idem (uwagi na tle orzecznictwa ETPC), PiP 2017/12 (artykuł niepowołany w pracy); Arkadiusz Lach, Sankcje administracyjne i karne a zakaz podwójnego karania w świetle najnowszego orzecznictwa ETPCz i TS, Prokuratura i Prawo 2017/9; Barbara Nita-Światłowska, Odmienność ujęcia zasady ne bis in idem w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej oraz w konwencji wykonawczej z Schengen PS 2015/3; Michał Jackowski, Zasada ne bis in idem w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (PiP 2012/9); Robert

Stefanicki, Zasada ne bis in idem w procesie wykonywania prawa konkurencji (PPH 2012/8) oraz w licznych glosach (np. Anna Błachnio-Parzych, Zasada ne bis in idem a obowiązek ustanowienia sankcji skutecznych, proporcjonalnych i odstrasających. Glosa do wyroku TS z dnia 20 marca 2018 r., C-596/16 i C-597/16, LEX),

Na marginesie należy zauważyć, że [co oczywiste] wiele istotnych kwestii badawczych wiążących się z problematyką „ne bis in idem” w zakresie prawa administracyjnego przedstawiono również w pracach dotyczących prawa karnego (zob. liczne publikacje Macieja Rogalskiego na ten temat np. Odpowiedzialność karna a inne rodzaje odpowiedzialności. Zasada ne bis in idem. Rzeszowskie Stud.Prawn. 2012 nr 2, Zasada ne bis in idem w polskim procesie karnym. Stud.Prawn. 2007 nr 2, Zakaz ne bis in idem jako jedna z gwarancji praw człowieka w procesie karnym. W: Europejskie standardy ... – prac tych w recenzowanej dysertacji niestety nie powołano ograniczając się głównie do monografii tego autora pt. Przesłanka powagi rzeczy osądzonej w procesie karnym, Kraków 2005). Istotne uwagi z tego zakresy przedstawiono zwłaszcza w kontekście prawa europejskiego, zagadnienia kolizji jurysdykcji karnej krajowej oraz problematyki ewentualnego zapobiegania ponownemu prowadzeniu postępowania w sprawie zakończonej prawomocnie w innym państwie (zob. zwłaszcza szeroko powoływaną w pracy monografię autorstwa Andrzeja Sakowicza - Zasada ne bis in idem w prawie karnym w ujęciu paneuropejskim. Białystok 2011 "Temida 2"). Zagadnienia te były także przedmiotem kilku powszechnie znanych publikacji zagranicznych (np. Andreas Eicker Transstaatliche Strafverfolgung. Ein Beitrag zur Europäisierung, Internationalisierung und Fortentwicklung des Grundsatzes ne bis in idem. St.Gallen-Herbolzheim 2004 – zob. też doskonałą recenzję tej pracy autorstwa Barbary Nity, EPS 2006; oraz opracowania konferencyjne José Luis de La Cuesta, Albin Eser, Concurrent national and international criminal jurisdiction and the principle „ne bis in idem”, Revue internationale de droit pénal 2001/3-4; J.L. de la Cuesta, Concurrent national and international criminal jurisdiction and the principle "ne bis in idem". General Report, Revue internationale de droit pénal 2002/3-4).

Z pewnym żalem należy podkreślić, iż do wyników badań przedstawionych w części tych opracowań, Kandydatka w ogóle nie odniosła się w swojej pracy, powołując jedynie podstawowe opracowania z zakresu prawa i procedury karnej.

Lektura wskazanych wyżej opracowań naukowych skłania jednak do przyjęcia poglądu, że mimo, iż omawiana w rozprawie doktorskiej tematyka była już

podejmowana w doktrynie wielokrotnie, to opracowania z tego zakresu nie omówiły tak szczegółowo koronnej problematyki recenzowanej pracy, czyli kwestii czy normy konstytucyjne warunkują moc wiążącą zakazu *ne bis in idem* również w stosunku do tych instrumentów prawnych, których nie można uznać za represyjne i czy powinny one w związku z tym zostać objęte wynikającymi z niego gwarancjami prawnymi. Ponadto wiele opracowań opisujących omawianą materię z punktu widzenia prawa administracyjnego dotyczyło tylko stosunkowo wąsko zakreślonych kwestii szczegółowych, albo miało charakter bardzo ogólny (np. podręcznikowy, albo komentatorski – zob. np. A. Wróbel w: Andrzej Wróbel, Małgorzata Jaśkowska, Martyna Wilbrandt-Gotowicz, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego. System Informacji Prawnej LEX, 2019.). Nie ma w związku z tym wątpliwości, iż zadanie znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy zakaz *ne bis in idem* w obecnym stanie prawnym może być identyfikowany wyłącznie z prawem karnym, czy też jako dyrektywa ogólnosystemowa wywiera wpływ także na materię administracyjnoprawną wymagało dalszej pogłębionej analizy oraz refleksji teoretyczno-dogmatycznej, co Kandydatka uczyniła w swojej rozprawie doktorskiej.

2. Ocena układu oraz strony formalnej pracy.

Tytuł rozprawy jest sformułowany w sposób wystarczająco komunikatywny i należycie oddaje najistotniejsze elementy jej treści. Wymaga podkreślenia, iż także układ pracy jest poprawny. Autorka przyjmuje określone założenia klasyfikacyjne i konsekwentnie według nich prowadzi swoje rozważania.

Rozprawa składa z pięciu rozdziałów poprzedzonych uwagami wstępnymi i zakończonych wnioskami. Zabieg umieszczenia na końcu każdego rozdziału zwięzłego podsumowania sprzyja lepszemu rozumieniu wywodów Autorki, znacząco poprawiając percepcję pracy.

Po niezbyt obszernych refleksjach ogólnych wyznaczających przedmiot badań i wskazujących jej cel i konstrukcję (wstęp) Autorka ukazuje problem prawa karnego jako źródła zakazu *ne bis in idem* (rozdział I).

Następnie przedstawia zagadnienie zakazu *ne bis in idem* w świetle unormowań Konstytucji RP z 1997 r. (rozdział II). W tym zakresie przekonujące są wywody Kandydatki, że z punktu widzenia problematyki konstytucyjnej przyznanie zakazowi *ne*

bis in idem rangi zasady będzie się „wiązało z nadaniem mu charakteru nadrzędnego względem norm prawnych uregulowanych na niższych szczeblach w hierarchii źródeł prawa. Stanowi to zresztą naturalną konsekwencję zakwalifikowania zasad do kategorii norm, ich odpowiedniej klasyfikacji oraz hierarchizacji w systemie prawnym”. Zdaniem Autorki „Zakaz ne bis in idem jako zasada wywodzona z klauzuli państwa prawnego znajduje natomiast swoją podstawę nie tylko w art. 2 Konstytucji RP, lecz także w szeregu innych wartości konstytucyjnych” (s. 54). Interesująco przedstawiono w tym rozdziale także kwestie aksjologiczne dotyczące tego zagadnienia (s. 56 i n.). Na uwagę w tym rozdziale zasługują również wywody Kandydatki na temat tendencji w zakresie rozmiękania omawianej zasady w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. zwłaszcza s. 84 i n.).

Jako kolejny omawiany jest kluczowy dla pracy problem zakazu dwukrotnego karania w prawie administracyjnym (rozdz. III). Przewidywane są tu zagadnienia definiowania pojęcia „sankcji administracyjnej”, jej przedmiot oraz uwarunkowania podmiotowe, a także dyrektywy normowania zbiegu sankcji prawnej o charakterze pieniężnym z sankcją karną. Zwłaszcza punkty czwarty i piąty podrozdziału drugiego rozdziału III zawierają podstawową dla pracy szczegółową analizę dyrektyw normowania zbiegu sankcji prawnych. Autorka zaznacza, że „jednolita i uniwersalna konstrukcja prawna zakazu ne bis in idem w prawie administracyjnym nie istnieje”, a wskazuje „na to nie tyle samo zróżnicowanie materii prawnej podlegającej regulacji za pośrednictwem wskazanych dyrektyw, co różnorodność form omawianych instrumentów prawnych i zasad ich stosowania” (s. 108). Kandydatka słusznie korzysta przy tym z wyników badań Mirosława Wincenciaka przedstawionych w jego doskonałej monografii na temat sankcji administracyjnych (Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania, Warszawa 2008 r.).

Rozdział czwarty dotyczy zakazu dwukrotnego sankcjonowania w prawie administracyjnym, a rozdział piąty proceduralnych aspektów zakazu ne bis in idem w prawie administracyjnym.

Oceniając stronę formalną rozprawy należy zauważyć, iż język pracy nie nasuwa większych zastrzeżeń. Przypisy, bibliografię i odsyłacze również sporządzono prawidłowo.

3. Metody badawcze.

Praca jest poprawnie przygotowana pod względem metodologicznym. W sposób dość czytelny Kandydatka przedstawia najważniejsze założenia metodologiczne we wstępie (od s. 11). Doktorantka podkreśla, że przyjmuje metodę formalno-dogmatyczną, a pomocniczo także metodę historyczną i aksjologiczną. Autorka nie wyjaśnia jednak wyraźnie co rozumie pod pojęciem metody aksjologicznej, ale wydają się, iż chodzi tu o aksjologiczną metodę interpretacji tekstów prawnych i w tym znaczeniu przyjęcie takiej metody należy uznać za prawidłowe.

Lektura recenzowanej rozprawy nie pozostawia jednak wątpliwości, że podstawową metodą naukową, którą stosuje Kandydatka jest jednak opis i analiza poglądów przedstawicieli nauki prawa oraz orzecznictwa na temat zakazu *ne bis in idem*. Jest ona uzupełniona metodą empiryczną i metodą analizy logicznej w zakresie, w jakim M. Zwierz opisuje dylematy aksjologiczne (ideologiczne) i logiczne, które towarzyszą zasadzie *ne bis in idem*.

W tym zakresie, przyjętej przez Doktorantkę strategii prowadzenia prac badawczych, można zarzucić zbytne oparcie się na wynikach badań J. Wróblewskiego, a pominięcie np. prac J. Nowackiego dotyczących wyodrębnienia poszczególnych gałęzi prawa (np. zawartych w studium - Prawo publiczne – prawo prywatne, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach nr 1315, Katowice 1992). Autorka zaznaczając, że „zakaz *ne bis in idem* nie może być już w obecnym stanie prawnym identyfikowany wyłącznie z prawem karnym, gdyż jako dyrektywa ogólnosystemowa wywiera wpływ także na materię administracyjnoprawną” powinna rozważyć poświęcenie większej uwagi (np. podrozdziału) kryteriom wydzielenia prawa administracyjnego względem innych dziedzin prawa. W mojej opinii ocenianej pracy brak zwłaszcza wystarczających rozważań w zakresie delimitacji dokonywanych w sferze samego prawa publicznego, w szczególności jeśli chodzi o rozgraniczenie między prawem administracyjnym i karnym – pomocne były by tu zwłaszcza prace, które przygotował dr Przemysław Wszolek, w tym przede wszystkim monografia pt. „Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego”, WK 2016 (która nie została jednak wykorzystana przez Kandydatkę). Pominięcie takich rozważań to, moim zdaniem poważna wada ocenianej dysertacji.

Doktorantka w ograniczonym stopniu posługuje się również metodą dogmatyczną - przeważnie gdy opisuje prawno-pozytywne aspekty procesowe zakazu *ne bis in idem* w prawie administracyjnym. W niektórych fragmentach dysertacji Kandydatka łączy także rozważania dogmatyczno-prawne z ujęciem empirycznym –

dotyczy to głównie opisu tendencji orzeczniczych występujących w polskim sądownictwie administracyjnym (s. 150). Metoda ta została zastosowana także do omówienia problemów o charakterze legislacyjnym. W tym obszarze oceniana badaczka trafnie zauważa, że analiza prawa pozytywnego prowadzi do podobnych wniosków co Jej wcześniejsze rozważania oparte na innych metodach badawczych (np. s. 59, s. 76).

Podsumowując należy uznać, że mimo pewnych uwag krytycznych wybrane przez Doktorantkę metody badawcze zapewniają dostateczną jakość i wiarygodność wyników badań dotyczących problematyki zakazu *ne bis in idem* w prawie administracyjnym. Interpretacja faktów oraz wnioski są zwykle logiczne i uzasadnione.

4. Ocena merytoryczna rozprawy doktorskiej.

Koncepcja pracy jest dostatecznie przemyślana. W tym miejscu należy ponownie podkreślić, iż praca składa się z pięciu rozdziałów poprzedzonych wprowadzeniem. Nakreślone we wprowadzeniu założenia badawcze znajdują w kolejnych partiach tekstu swoje rozwinięcie. Każdy rozdział zawiera podsumowanie nazwane wnioskami. Całość rozprawy zamykają uwagi zawarte w zakończeniu. Z merytorycznego punktu widzenia struktura rozprawy także nie budzi zasadniczych zastrzeżeń, choć (jak już zaznaczano) istotne wątpliwości można mieć do braku poświęcenia większej uwagi kwestiom wyodrębnienia prawa administracyjnego.

We wprowadzeniu (nazywanym w pracy wstępem - od s. 8) Autorka wyraźnie sformułowała podstawową tezę badawczą oraz służące jej potwierdzeniu i rozwinięciu tezy szczegółowe. Na początku Autorka dokonuje pewnych delimitacji pojęciowych, następnie omawia przyjęte na potrzeby pracy definicje i terminologię oraz cele pracy (wprowadzenie – s. 10 i n.).

Doktorantka wskazuje, że zamierza zbadać, „czy konstrukcja norm prawa międzynarodowego i konstytucyjnego stwarza podstawy do tego, aby związać zarówno samego ustawodawcę, jak i organy stosujące prawo obowiązkiem bezwzględnego respektowania tego zakazu”. Zdaniem Autorki „sama konstrukcja czynów przepołowionych nie ma z punktu widzenia tego zakazu decydującego znaczenia, a jest jedynie punktem wyjścia dla kompleksowej oceny co do zasadności

jego zastosowania”, a „wskazuje na to różnorodność konfiguracji zbiegu poszczególnych reżimów odpowiedzialności prawnej pozbawionych możliwości dokonania takiej oceny prawnej”. Ponadto M. Zwierz podkreśla, że „wybór tematu pracy został zdeterminowany koniecznością jednoznacznego ustalenia granic obowiązywania zakazu ne bis in idem w prawie administracyjnym”. Tego typu podejście w kontekście budowy pracy można uznać za prawidłowe. Autorka przedstawia również podstawowe tezy pracy zaznaczając, iż „zakaz ne bis in idem nie odnosi się już wyłącznie do norm prawa karnego, ale w pełni obowiązuje także w prawie administracyjnym. W związku z tym, iż w świetle zakazu ne bis in idem zarysowuje się wyraźna granica pomiędzy „karaniem” a „sankcjonowaniem”, to za punkt wyjścia dla udowodnienia zasadniczej tezy pracy przyjmuję rozważenie tego, w jaki sposób doszło do jego ukonstytuowania jako fundamentalnej zasady prawa karnego”.

W rozdziale I pt. „Zakaz ne bis in idem w prawie karnym” Doktorantka przedstawia pojęcie zakazu podwójnego karania w aspekcie regulacji prawa karnego. Mgr Marta Zwierz zasadnie przypomina, iż „zakaz ne bis in idem znajduje swoje źródło w regulacjach z zakresu prawa karnego”. Rozważania w tym zakresie mają głównie charakter opisowy i opierają się powoływanych publikacjach innych autorów.

Po wywodach o charakterze rysu historycznego zawartych w podrozdziale pt. „Regulacje karne jako źródło zakazu ne bis in idem” Doktorantka dochodzi do trafnej, choć oczywistej konstatacji, że „Także w rodzimym systemie prawnym źródła zakazu ne bis in idem można upatrywać w regulacjach karnych” (s. 16).

W dalszej części pracy Doktorantka trafnie przyjmuje tezę autorstwa prof. M. Rogalskiego, iż „w prawie karnym zakaz ne bis in idem służy przede wszystkim ochronie osądzonych, zarówno skazanych, jak i uniewinnionych” (s. 21). Mgr M. Zwierz wyraźnie przy tym podkreśla (tu za dr hab. J. Kosonogą), że „uprzednio zakończone postępowanie powodujące niedopuszczalność ponownego orzekania musi być postępowaniem karnym, a nie jakimkolwiek postępowaniem o ten sam czyn. Postępowaniem karnym jest bowiem tylko takie postępowanie, które ma na celu rozstrzygnięcie o odpowiedzialności karnej za popełnione przestępstwo. Oznacza to, że postępowanie karne w znaczeniu przepisu art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. to działalność zmierzająca wyłącznie do realizacji prawa karnego materialnego”.

Powoduje to, że przyjęta przez Nią teza, w myśl, której „obecna konstrukcja zakazu ne bis in idem w procesie karnym sprzyja stabilizacji obrotu prawnego, a przez

to pozwala także dochować wymogu adekwatności kary do wagi popełnionego czynu zabronionego” zasługuje na akceptację, choć można oczekiwać szerszych rozważań teoretycznych w tym obszarze.

W zakresie omawianego rozdziału pewien niedosyt pozostawia jednak brak wyraźnego stanowiska Doktorantki, co do rozbieżności terminologicznych zaprezentowanych w doktrynie w zakresie idei kary kryminalnej w kontekście prac dotyczących pojęcia kar administracyjnych (pewne rozważania w tym zakresie pojawiają się dopiero w kolejnym rozdziale – s. 84 i n.).

W rozdziale drugim poddano krytycznej i systemowej analizie gwarancie konstytucyjne zakazu *ne bis in idem*. Analizy te są prowadzone w porządku funkcjonalnym i polegają na opisie obowiązujących regulacji normatywnych oraz wypowiedzi doktrynalnych.

Odnosząc się do tych kwestii należy zaznaczyć, iż niezbyt przekonujący jest kategoriyczny osąd Autorki, że „konstytucyjny zakaz *ne bis in idem* poprzez swoją konstrukcję może być rozpatrywany wyłącznie przez pryzmat doktryny uzasadnionych oczekiwań obywateli”, mimo to jest zaletą pracy, że Kandydatka trafnie diagnozuje sytuację stworzoną przez orzecznictwo sądowe zauważając, iż omawiany zakaz „wbrew swemu statusowi prawnemu nie odnosi się do całokształtu materii prawnej”.

Analizy przedstawione w rozdziale III mają charakter typowo opisowy, a mianowicie odnoszą się do opisu wszystkich najważniejszych aspektów zakazu podwójnego karania w prawie administracyjnym. W tym rozdziale Doktorantka rozważyła także zasadę niekonkurencyjności form przymusu państwowego (s. 124 i n.). Duże uznanie budzą wzmianki o szczegółowych dyrektywach zbiegu sankcji karnych i administracyjnych sankcji pieniężnych (s. 106 i n.). Konkludując należy uznać, iż wywody przedstawione w tym zakresie przez Doktorantkę są więcej niż wystarczające.

W rozdziale IV pracy umieszczone zostały jednocześnie elementy natury analitycznej i opisowej dotyczące zakazu podwójnego sankcjonowania w prawie administracyjnym (Autorka uważa, że z punktu widzenia wypracowanego przez ustawodawcę schematu obowiązywania zakazu *ne bis in idem* pozwala to lepiej zrozumieć przyjęty względem niego podział na dwie odrębne płaszczyzny prawne - karania i sankcjonowania). Rozdział ten biorąc pod uwagę jego znaczenie dla całości dysertacji jest stosunkowo krótki (40 stron), ale dzięki temu nie została zaburzona struktura rozprawy doktorskiej (bo większość rozdziałów ma podobną objętość).

Należy podkreślić, że zdecydowana większość wywodów Autorki zawartych w tym rozdziale zasługuje na uznanie. Trafne jest np. Jej spostrzeżenie, iż „wypracowane dotąd na poziomie ustawowym dyrektywy rozstrzygania kolizji norm ustanawiających sankcje administracyjne wprawdzie nie odwołują się wprost do klauzuli interesu publicznego i nie nakazują organom administracji publicznej ważyć poszczególnych kategorii interesów”. Rację ma Kandydatka, gdy zaznacza, iż „za cel nadrzędny uznają one jednak zachowanie odpowiedniej równowagi pomiędzy partykularnym interesem obywateli a dobrem „ogółu” wyrażanym właśnie za pomocą klauzuli interesu publicznego”. Jednak zdecydowanie zbyt kategoryczna wydaje się zawarta na s. 130 teza Kandydatki, że „ustawodawca ograniczył walor ochronny zakazu ne bis in idem wyłącznie do tych środków prawnych, które są stosowane w ramach nadzoru policyjnego. Wyjaśnić należy bowiem, że policja administracyjna ukształtowała się jako ta funkcja organów administracji publicznej, która ma wyraźnie określone cele”.

Jako dyskusyjne należy uznać także zamieszczenie przez Autorkę tabel dotyczących analizy orzecznictwa sądów administracyjnych dokonanej za pośrednictwem Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych (podrozdz. 4.5). Trudno znaleźć jakiś głębszy sens merytoryczny tego typu opracowań poza pewnym urozmaiceniem analizy orzecznictwa.

Interesujące są natomiast zwięzłe wywody Autorki dotyczące dwutorowości postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego wobec zakazu ne bis in idem (rozdział V - od podrozdz. 5.3. - s. 188). Na szczególną uwagę zasługują także uwagi M. Zwierz, gdy podnosi, iż „wykładnia przepisów proceduralnych musi więc być dokonywana tak, aby, jak najefektywniej (szybko i skutecznie) eliminować takie wadliwe rozstrzygnięcia, chroniąc w ten sposób obywatela przed niepotrzebnym oczekiwaniem na ostateczne rozstrzygnięcie jego sprawy” (s. 192).

W moim przekonaniu dorobek nauk prawa administracyjnego znacząco wzbogaca zaprezentowane w podsumowaniu rozprawy twierdzenie, że zakaz ne bis in idem nie może być już w obecnym stanie prawnym identyfikowany wyłącznie z prawem karnym, gdyż jako dyrektywa ogólnosystemowa wywiera wpływ także na materię administracyjnoprawną. Cenna jest również uwaga, że ma za zadanie chronić podmioty administrowane przed nadużywaniem przez organy władzy publicznej ius puniendi, ale i stać na straży stabilności obrotu prawnego. Wskazana wyżej wypowiedź Doktorantki jest ważką także w wymiarze praktycznym, ponieważ wskazuje na konieczność konkretnych działań organów ustawodawczych.

Z punktu widzenia deklarowanego przez Autorkę głównego celu pracy trafnie podkreślono, że z punktu widzenia „proceduralnego wartością naczelną i zarazem kompatybilną z zakazem ne bis in idem jest zapewnienie trwałości obrotu prawnego”. Niewątpliwie zasadna jest także teza Kandydatki, że „w tym ujęciu stanowi on konsekwencję zaistnienia stanu rzeczy osądzonej (res iudicata) i wiąże zarówno organy państwowe, jak i strony postępowania w zakresie niewzruszalności wydawanych rozstrzygnięć administracyjnych”.

Podsumowując zatem merytoryczną ocenę rozprawy doktorskiej należy zauważyć, iż kolejność rozdziałów recenzowanej rozprawy jest co do zasady właściwa - stanowią one logiczny i funkcjonalny ciąg rozważań podporządkowanych wyjaśnieniu zakresu ochrony wynikającej z zakazu ne bis in idem.

Konstrukcja rozprawy jest przejrzysta oraz nie pozostawia fundamentalnych wątpliwości pod względem warsztatowym. Autorka nie unika zajmowania wyraźnego stanowiska w sporach naukowych. Oceny, analizy i wnioski zaprezentowane przez Doktorantkę są rezultatem dość dobrej znajomości przedmiotu rozprawy. Wiele przedstawionych w pracy M. Zwierz zagadnień ująłbym inaczej, ale jest to najczęściej kwestia wyboru przez Kandydatkę określonej koncepcji opracowania.

5. Wnioski

Konkludując należy zaznaczyć, iż praca doktorska M. Zwierz stanowi kompletne studium poświęcone istotnemu zagadnieniu prawa publicznego, a mianowicie istnieniu zakazu ne bis in idem w prawie administracyjnym.

Pod tym względem ujęcie problematyki rozprawy ma charakter nowatorski i pozwoliło Doktorantce na sformułowanie wielu interesujących, naukowo uzasadnionych wniosków de lege lata i de lege ferenda. Rozprawa jest w przeważającej części rzetelna merytorycznie i metodologicznie. Przedstawione w recenzji uwagi krytyczne nie umniejszają zasadniczo wartości naukowej pracy, a w przyszłości być może Autorka zechce je wykorzystać przy przygotowaniu dalszych opracowań na temat zakazu podwójnego karania.

Należy więc uznać, iż rozprawa doktorska, przygotowywana przez mgr Martę Zwierz, stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, a ponadto wykazuje znaczną wiedzę teoretyczną Autorki w zakresie prawa ze szczególnym

uwzględnieniem procedury administracyjnej i prawa administracyjnego. Niewątpliwie Kandydatka wykazała również umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Pozwala to stwierdzić, iż recenzowana rozprawa doktorska mgr pt.: "Zakaz ne bis in idem w prawie administracyjnym" odpowiada wymaganiom określonym w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki w zw. z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. - Przepisy wprowadzające do ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce i jej Autorka powinna być dopuszczona do dalszych stadiów przewodu doktorskiego.

Poznań; 28.11.2019 r.



Andrzej Skoczylas