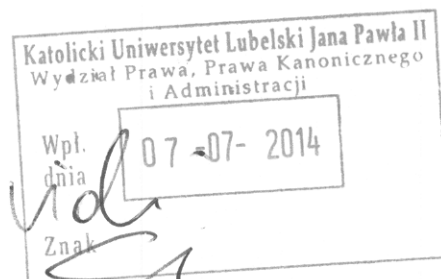


Ks. dr hab. Sławomir Fundowicz, prof. KUL  
Katedra Prawa Administracyjnego  
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II



### **Recenzja w postępowania habilitacyjnym dr Joanny Smarż**

Pani dr Joanna Smarż ukończyła studia prawnicze z wyróżnieniem na Wydziale Prawa Kanonicznego i Świeckiego KUL w Lublinie w 1999 r. Na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji tej uczelni, w 2004 r., na podstawie rozprawy doktorskiej pt. *Problematyka legalności budowy w polskim prawie budowlanym*, uzyskała stopień naukowy doktora nauk prawnych. Zarówno praca magisterska, jak i doktorska została przygotowana pod kierunkiem prof. dr hab. Wojciecha Łączkowskiego.

W 2013 r. Habilitantka opublikowała monografię pt. *Samorząd zawodowy inżynierów budownictwa jako samorząd zawodu zaufania publicznego*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, ss. 350, którą przedstawia jako główne osiągnięcie naukowe w postępowaniu habilitacyjnym na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595 z późn. zm.).

#### **I. Ocena rozprawy habilitacyjnej**

Wskazana powyżej monografia pt. *Samorząd zawodowy inżynierów budownictwa jako samorząd zawodu zaufania publicznego*, przedstawiona jako szczególne osiągnięcie naukowe, w rozumieniu ustawy o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, składa się ze wstępu oraz z ośmiu rozdziałów, z których każdy kończy się podsumowaniem. Całość opatrzona została bogatą bibliografią składającą się z licznych opracowań naukowych i publicystycznych, aktów prawnych oraz bardzo obszernego orzecznictwa, a także źródeł internetowych. Wykaz wykorzystanych w pracy źródeł został uporządkowany w sposób logiczny i przejrzysty.

Tytuł pracy sformułowany został prawidłowo, technika pisania jest właściwa, zaś struktura pracy wewnętrznie spójna i logiczna, co pozwala na właściwą analizę problemu badawczego. Cel ten został sformułowany już we wstępie, jako próba odpowiedzi na pytanie: *Jaką rolę pełnią samorzady zawodów zaufania publicznego, jako zdecentralizowana forma administracji publicznej,*

*w obecnym ustroju Polski, na przykładzie działalności jednego z najmłodszych samorządów zawodów zaufania publicznego, tj. samorządu inżynierów budownictwa.*

Przyjęty układ pracy podporządkowany jest osiągnięciu wskazanego celu głównego. Rozdział I zawiera szczegółową analizę pojęć, które wytworzyły się na przestrzeni lat, ale nie zostały prawnie zdefiniowane, wskazując na rozbieżności jakie powstały na tym tle w piśmiennictwie, doktrynie jak i judykaturze. Szczególnie ważne zdaniem Habilitantki dla prowadzonych przez nią rozważań są pojęcia „samorządu zawodowego” i „zawodu zaufania publicznego”. Dlatego też w swojej pracy podjęła próbę sformułowania tych definicji prezentując szczególne znanstwo analizowanej problematyki oraz duże walory poznawcze swoich rozważań. W omawianym rozdziale zdefiniowała pojęcie „samorząd zawodowy”.

Jednocześnie w rozdziale tym przybliży rozwój samorządów zawodowych w Polsce, jak i poza jej granicami. Znaczną część tego podrozdziału, ze zrozumiałych względów, stanowi opis formułowania się samorządu zawodowego inżynierów budownictwa, który był procesem długotrwałym i skompilowanym ze względu na udział licznych stowarzyszeń naukowo-technicznych.

Rozdział II poświęcony został analizie konstytucyjnych uwarunkowań tworzenia samorządów zawodowych uregulowanych w art. 17 Konstytucji. Podstawowym zagadnieniem, jakie porusza Habilitantka w tym miejscu jest porównanie samorządów zawodów zaufania publicznego tworzonych na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz innych samorządów działających na mocy art. 17 ust. 2 ustawy zasadniczej. W rozdziale tym Autorka przekonywująco udowadnia, iż samorządom zawodowym ustawodawca przyznał szerszy zakres swobody działania oraz władczych kompetencji, podkreślając tym samym ich szczególny charakter oraz rolę, jaką spełniają w obowiązującym systemie prawnym. Jednocześnie Habilitantka ukazuje samorzady zawodowe jako wyraz decentralizacji władzy publicznej, gdyż jak słusznie zauważa, organy państwowe powołując je cedują na nie swoje kompetencje ustawowe, w opisanym przypadku m.in. w zakresie nadzoru nad prawidłowością wykonywania zawodu zaufania publicznego.

Odwołując się do zasady decentralizacji administracji, Autorka słusznie nadmieniła też o samorządzie terytorialnym, jako podstawowej formie decentralizacji administracji, dokonując ich syntetycznego porównania poprzez wskazanie cech wspólnych samorządu zawodowego i terytorialnego oraz ich różnic.

Dla pełnego ujęcia zagadnienia Habilitantka opisała pojawiające się od pewnego czasu różne propozycje zmian art. 17 Konstytucji dokonując ich negatywnej oceny.

W rozdziale trzecim Habilitantka skupiła się analizie pojęcia „zawód zaufania publicznego” m.in. w odniesieniu do pojęcia „wolny zawód”. Do przedmiotowych badań Autorka wykorzystała

akty prawne, orzecznictwo oraz bogate piśmiennictwo w tym zakresie, wskazując które w prezentowanych w nim koncepcji uznaje za trafne, a które nie. Cenną wartością tej części monografii jest osobista próba zdefiniowania pojęcia „zawód zaufania publicznego”. Z uwagi na tematykę swojej pracy, bardziej wnikliwie zajęła się uzasadnieniem słuszności uznania zawodu inżyniera budownictwa za zawód zaufania publicznego. Do szerokiej analizy tego zagadnienia Autorka wykorzystała nie tylko porównanie cech przypisywanych innym zawodom zaufania publicznego, ale też orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, fakt uznania zawodu inżyniera budownictwa w Europie za zawód regulowany oraz badania opinii publicznej, które zostały zawarte w licznych i przejrzystych diagramach, które wzbogacają opracowanie.

W rozdziale tym Habilitantka szeroko przywołuje i uzasadnia niebezpieczeństwa, jakie wiążą się z faktem braku definicji pojęcia „zawód zaufania publicznego”. Słusznie Autorka wskazuje w tym miejscu na przykładzie zawodu urbanisty, na problem labilności znaczenia tego pojęcia, co powoduje zmianę kwalifikacji i uznania zawodu za zawód zaufania publicznego lub nie. Kolejnym ciekawym problemem zauważonym i analizowanym przez Habilitantkę jest zagadnienie zakresu swobody pozostawionej ustawodawcy zwykłemu w zakresie kwalifikowania zawodów, jako zawodów zaufania publicznego, a w konsekwencji powyższego także swobody w zakresie powoływania i likwidowania istniejących już samorządów. Jak słusznie podkreśla Habilitantka, *Ta labilność jest przeciwieństwem stabilności prawnej, której należałoby oczekiwać w demokratycznym państwie prawa. Jak się okazuje, tej stabilności i pewności w naszym porządku prawnym niekiedy brakuje, dlatego też należy uznać, iż ustawodawca zwykły nie powinien mieć pozostawionej swobodnej oceny co do uznania określonego zawodu za zawód zaufania publicznego.*

Celowość swoich rozważań uzasadnia wagą zdefiniowania tego pojęcia, wskazując na skutki prawne, jakie wiążą się z uznaniem zawodu za zawód zaufania publicznego w postaci przyznania reprezentantom tych zawodów szczególnych uprawnień i obowiązków.

Na zakończenie dogłębnej analizy definicji pojęcia zawodu zaufania publicznego Autorka przekonywująco uzasadnia, iż zdefiniowanie prawne omawianego pojęcia jest niezbędne w naszym porządku prawnym dlatego podejmuje próbę jej określenia i jednocześnie uznaje, iż wyznacznikiem zawodów zaufania publicznego jest obecnie możliwość tworzenia samorządów zawodowych w drodze ustawy.

Cały rozdział IV Habilitantka poświęciła opisowi struktury i zadań samorządu zawodowego inżynierów budownictwa. Część ta ma wprowadzić czytelnika w obowiązujące zasady funkcjonowania samorządu zawodowego poprzez m.in. omówienie zadań, które podzielone zostały na zadania z zakresu administracji publicznej i zadania nie mające charakteru zadań publicznych.

Znaczną część tego rozdziału stanowi omówienie zadań z tej pierwszej grupy, których powierzenie samorządowi stanowi podstawę ich istnienia. Jak wynika z dokonanej przez Autorkę analizy, zadania te mieszczą się przede wszystkim w jednym zbiorczym, konstytucyjnym określeniu *sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu, w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony*.

Oznacza to, że przy wykonywaniu zadań ustawowych samorząd powinien kierować się przede wszystkim interesem publicznym, a nie tylko interesem zrzeszonych w nim osób. Jak obiektywnie zauważa Habilitantka wyważenie tych interesów jest bardzo trudne w praktyce i ten właśnie element podlega w największym stopniu krytyce ze strony opinii publicznej.

Omawiając zagadnienie zadań publicznych i zadań nie mających takiego charakteru Autorka dokonała analizy pojęć *strikte* administracyjnych, odwołując się do bogatego piśmiennictwa i orzecznictwa w tym zakresie.

Szczegółowej analizie Autorka poddała zadania samorządu zawodowego inżynierów budownictwa uzasadniając w ten sposób charakter tego samorządu zawodowego, co postawiła sobie za dodatkowy cel swoich badań.

Interesującym zagadnieniem poruszonym w monografii i wiążącym się ściśle z tematem pracy jest kwestia nadzoru nad działalnością samorządów zawodowych. Rozważania w tym zakresie poprzedziła prawną analizą pojęć „nadzór” i „kontrola”, wykazując ich wzajemne relacje. Słusznie zauważyła, iż w tym przypadku pojawia się problem przy określeniu zakresu nad działalnością samorządów, które działają na podstawie i w granicach prawa. Źródłem zaś tego problemu jest zagwarantowana ustawowo samorządom zawodowym niezależność i samodzielność.

Kończąc swoje rozważania Habilitantka formułuje trafny wniosek, iż *nadzór nad samorządem jest nadzorem weryfikacyjnym, co oznacza, iż ogranicza się do sprawdzenia, czy działalność samorządu jest zgodna z przepisami powszechnie obowiązującymi, a więc jedyne kryterium stanowi legalność*.

W kolejnym rozdziale (szóstym), Habilitantka podjęła się zbadania trudnego i kontrowersyjnego zagadnienia obowiązkowego członkostwa w samorządzie zawodowym. Omawiając to zagadnienie powołuje się i analizuje bogate piśmiennictwo i orzecznictwo w tym zakresie. W rozdziale tym wiele uwagi poświęciła omówieniu wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, który został w 2009 r. skierowany do Trybunału Konstytucyjnego. Przedmiotowy wniosek kwestionował obowiązkową przynależność do dwudziestu samorządów zawodowych. Dlatego też w pracy, przy ocenie słuszności istnienia obowiązkowego członkostwa wykorzystano także opinie licznych samorządów zawodowych. Omawiane zagadnienie zostało bardzo skrupulatnie opisane i przeanalizowane i zakończone własną propozycją Habilitantki, która

*opowiada się za rozwiązaniem utrzymującym obecną regulację w zakresie obowiązkowego członkostwa, a jednocześnie uważa, że dążyć do stworzenia sytuacji, w której korzyści z członkostwa w samorządzie zawodowym byłyby tak duże, że zasada obowiązkowego członkostwa nie byłaby konieczna, ponieważ każda osoba wykonująca określony zawód zaufania publicznego chciałaby zostać członkiem samorządu reprezentującego jej zawód.*

Dokonując omówienia tych zagadnień, z uwagi na główny nurt swoich badań, Habilitantka oddzielny podrozdział poświęciła zagadnieniu kwestionowania zasady obligatoryjnego członkostwa w izbie inżynierów budownictwa, w którym wykazała, iż również w odniesieniu do tego samorządu od początku jego powstawania zagadnienie obowiązkowego członkostwa było kwestionowane. Jak się okazuje bezskutecznie.

Rozdział VII zamyka rozważania nad samorządem zawodowym w obecnym kształcie w konsekwencji czego zajmuje się oceną działalności samorządów zawodowych. Prezentując oceny badaczy zajmujących się zagadnieniami samorządów, publicystów, jak i społeczeństwa, Autorka przedstawia także swoją opinię, uznając samorzady zawodowe za niezbędny element demokratycznego państwa prawa. Przekonywująco uzasadnia, iż *działalność samorządów zawodowych jest cenna, a wręcz niezbędna dla prawidłowego wykonywania zawodów zaufania publicznego*. Dlatego też negatywnie wypowiada się na temat zasad projektowanej deregulacji i ograniczania zakresu działania samorządów zawodowych.

Ostatni rozdział zawiera wnioski *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda*, które stanowią niejako zakończenie i podsumowanie rozważań podstawowych zagadnień, a także postulaty, które Jej zdaniem należałoby wcielić w życie. W części tej Habilitantka ponownie podkreśla, Jej zdaniem, istotną rolę samorządów zawodowych, ale widząc pewne mankamenty w zakresie ich działania postuluje aby je zauważać i eliminować dla dobra wspólnego. A nawet więcej, według Autorki, *opinie te powinny stać się punktem wyjścia i przyczynkiem do dyskusji nad rozwiązaniami pozwalającymi ulepszyć mechanizmy funkcjonowania samorządów zawodowych w Polsce*.

W zakresie wniosków *de lege ferenda*, wskazuje na bardzo ciekawe rozwiązania, które można byłoby przeanalizować pod kątem wcielenia ich w życie. Za interesujące należy m.in. uznać propozycję stworzenia jednej ustawy ogólnej regulującej sprawę wszystkich zawodów zaufania publicznego i samorządów zawodowych dla nich powołanych, których uszczegółowienie powinno nastąpić w ustawach regulujących sprawy określonych grup zawodów. Należy zgodzić się także z Habilitantką, że *same regulacje prawne nie rozwiążą problemu, jeżeli nie będzie się zwracało uwagi na aspekt moralny osób wykonujących zawody zaufania publicznego*.

Podsumowując swoje rozważania Habilitantka stanowczo opowiada się za wspieraniem samorządności zawodowej w Polsce. W tym celu proponuje też *stworzenie ustawowej platformy*

*porozumienia i uzgodnień między rządem, a samorządami zawodowymi, na wzór Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Zdaniem Autorki, istnienie takiej komisji, pozwoliłoby na wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawach ogólnych dotyczących funkcjonowania samorządów zawodowych, jak i spraw dotyczących poszczególnych grup zawodowych. Powyższe stwarzałyby z pewnością szanse na wysłuchanie merytorycznego głosu fachowców, a w konsekwencji skutkowały poprawą jakości stanowionego prawa w zakresie wiedzy specjalistycznej.*

Podsumowując należy stwierdzić, iż Habilitantka podjęła się trudnego zadania, któremu w pełni sprostała wykorzystując przy tym odpowiednie przygotowanie teoretyczne, które umiejętnie połączyła z bogatym doświadczeniem praktycznym, które zdobyła podczas prawie 10-letniej pracy w samorządzie zawodowym rozwiązując różne zagadnienia prawne z zakresu działania samorządu.

Poruszone w pracy zagadnienia dotyczą zagadnień szczególnej wagi, które dotychczas nie doczekały się pełnego uregulowania prawnego mimo, iż wymagałyby tego interes społeczny. Habilitantka zwraca w ten sposób uwagę na zagadnienia, nad którymi powinni pochylić się przedstawiciele nauki w szerszym zakresie. Problem wydaje się być aktualny, dlatego też według mojej opinii, recenzowana monografia stanowić będzie istotną pozycję w literaturze z zakresu funkcjonowania samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego, która może przyczynić się do głębszego i prawnego zajęcia prezentowanym w pracy zagadnieniem.

Podstawowy cel pracy oraz jej teza główna zostały sformułowane prawidłowo i udowodnione w różnych fragmentach pracy, zaś propozycje nowych rozwiązań w zakresie opracowania definicji „zawodu zaufania publicznego”, „samorządu zawodowego” oraz uchwalenia jednej ustawy regulującej sprawę wspólne wszystkich samorządów zasługują na uwagę i uznanie.

Oprócz walorów naukowych i praktycznych rozwiązań zaproponowanych przez Habilitantkę, na uwagę zasługuje także fakt, że praca została przygotowana sumiennie i prawidłowo z punktu widzenia formy sporządzenia przypisów, jak i sposobu wykorzystania bogatych źródeł, co świadczy o intelektualnym i metodycznym przygotowaniu Habilitantki do pracy naukowej.

## **II. Ocena dorobku naukowego**

Dorobek naukowy Dr Joanna Smarż, poprzedzający opublikowanie rozprawy habilitacyjnej, obejmuje współautorstwo w książce, rozdziały w 3 książkach oraz autorstwo lub współautorstwo 116 publikacji naukowych punktowanych i niepunktowanych. Publikacje te mają różny charakter - od publikacji naukowych opublikowanych w prestiżowych czasopiśmie prawnych takich jak „Studia Prawnicze PAN” i „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne”, po referaty wygłoszone

podczas konferencji krajowych i międzynarodowych, a na publikacjach popularyzatorskich kończąc.

Patrząc na dorobek Habilitantki można stwierdzić, jak też wskazuje w swoim Autoreferacie, iż Jej główne zainteresowania koncentrują się na:

1. zagadnieniach samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego oraz zawodów zaufania publicznego;
2. przepisach prawa budowlanego pod kątem wymogów inwestycyjnych oraz zjawiska samowoli budowlanej;
3. aspektach realizacji robót budowlanych przy obiektach zabytkowych
4. zagadnieniach dotyczących kwalifikacji zawodowych osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie.

Wskazane zagadnienia były przedmiotem nie tylko licznych publikacji naukowych i popularyzatorskich, referatów na konferencje, ale też są przedmiotem aktywności dydaktycznej Habilitantki, która związana jest z Wydziałem Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej.

Załączone do wniosku i oceniane opracowania są na dobrym poziomie merytorycznym i odpowiadają kierunkowi podejmowanych przez Habilitantkę badań naukowych. Co szczególnie ważne łączą w sobie walory naukowe i praktyczne.

### **III. Aktywność dr Joanny Smarż w zakresie dydaktyki i popularyzacji wiedzy**

Dr Joanna Smarż wykazuje dużą aktywność w zakresie popularyzacji problemów z zakresu szeroko pojętego prawa budowlanego oraz samorządności zawodowej i zawodów zaufania publicznego. Aktywność ta przejawia się przede wszystkim udziałem w licznych konferencjach naukowych i naukowo-technicznych, w których Jej udział stał się dynamiczny szczególnie w ostatnim czasie, co sugeruje dalszy Jej naukowy rozwój.

Habilitantka z zakresu swoich zainteresowań naukowych prowadzi też zajęcia akademickie, zwłaszcza z zakresu prawa budowlanego i prawa gospodarczego.

Ponadto jest członkiem zwyczajnym Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej.

Do niewątpliwych zasług w zakresie popularyzacji nauki należy uznać bardzo liczne artykuły w różnych czasopismach branżowych, udział w konferencjach naukowo-technicznych, a także publikacje w profesjonalnym serwisie internetowym „Serwis budowlany” Wydawnictwa Wolters Kluwer.

## Wniosek Końcowy

Dorobek naukowy dr Joanny Smarż, ze szczególnym uwzględnieniem głównego osiągnięcia jakim jest Jej monografia pt. *Samorząd zawodowy inżynierów budownictwa jako samorząd zawodu zaufania publicznego*, oraz pozostałe udokumentowane aktywności dr Joanny Smarż, po uzyskaniu stopnia doktora pozwalają na stwierdzenie, iż wniosła ona istotny wkład do nauki prawa.

Stwierdzam, że w mojej ocenie osiągnięcia naukowe dr Joanny Smarż spełniają kryteria określone w art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595 z późn. zm.) stanowiąc podstawę do nadania Jej stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych.



Lublin, 1 lipca 2014 r.