

dr hab. Joanna Lemańska  
Katedra Prawa Administracyjnego  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Jagielloński

Kraków, 1 lutego 2020 r.

## RECENZJA ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

**Imię i nazwisko kandydata: Marta Zwierz**

**Tytuł rozprawy doktorskiej: Zakaz *ne bis in idem* w prawie administracyjnym (maszynopis)**

**Promotor: dr hab. Piotr Przybysz, prof. UW**

### 1. Zagadnienia ogólne

Niniejsza recenzja została przygotowana w związku z powołaniem mnie przez Radę Naukową Instytutu Nauk Prawno-Administracyjnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego na podstawie art. 12 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym na recenzenta w przewodzie doktorskim mgr Marty Zwierz.

### 2. Temat i koncepcja pracy

Problematyka rozprawy mgr Marty Zwierz mieści się w obszarze nauki prawa. Praca ta zasługuje na uwagę, gdyż jak dotąd w polskiej doktrynie brak było tak kompleksowego opracowania dotyczącego zasady *ne bis in idem* w prawie administracyjnym. Autorka słusznie wskazuje związek omawianej zasady z *res iudicata* (powagą rzeczy osądzonej), która była już przedmiotem kilku opracowań, w swojej pracy zaproponowała jednak szersze i dokonane z innej perspektywy podejście. Podkreślić należy, że żadne z powstałych dotąd opracowań nie koncentruje się bezpośrednio na samej problematyce i zakresie obowiązywania zakazu *ne bis in idem* w sferze prawa administracyjnego. Dodatkowym walorem pracy jest to, że skupia się ona nie tylko na procesowym aspekcie zasady *ne bis in idem*, lecz również na jej materialnym wymiarze. Przedłożona dysertacja wypełnia zatem pewną lukę i już z tego względu zasługuje na

pozytywną ocenę. Jak słusznie podkreśla Autorka, zasada ta dotychczas była przedmiotem zainteresowania przede wszystkim doktryny prawa karnego. Od odniesienia się do *zasady ne bis in idem* w prawie karnym praca się zresztą rozpoczyna, a to pozwala od razu dostrzec istotną jej zaletę – interdyscyplinarny charakter. Zwraca uwagę swoboda, z jaką Autorka porusza się w przestrzeni prawa karnego, by następnie dokonane spostrzeżenia przenieść na grunt prawa administracyjnego.

Wybór tematu, skupienie się na tym, że istnieją takie normy prawne, które pozostają ze sobą w sprzeczności w wyniku wielokrotnego regulowania tych samych stanów faktycznych za pomocą wielu dostępnych do tego celu środków prawnych, połączony z postulatem konieczności zachowania równowagi pomiędzy wagą dokonanych naruszeń a ciężarami ponoszonymi przez podmioty podlegające ukaraniu, zasługuje na aprobatę.

### 3. Metoda i układ pracy

#### a) Określenie celu rozprawy

Cel pracy nie zawiera się tylko w jej tytule, choć i z samego tytułu można wyczytać zamiar Autorki. Z tytułu zaś wynika, że zamierza ona dokonać rzeczy niezwykle cennej i wartościowej. Zamierza pokazać wybraną instytucję na tle prawa administracyjnego.

Przyjęte we wstępie założenie, że przedmiotem analiz będzie „całokształt prawodawstwa mającego istotne znaczenie dla udowodnienia zasadniczej tezy pracy” jest nie tylko na wyrost, lecz także – zwyczajnie niewykonalne. Na aprobatę zasługuje natomiast podjęcie się – z uwzględnieniem zasady niesprzeczności systemu prawnego - poszukiwań wypracowanych na poziomie ustawodawstwa dyrektyw regulujących zachowanie organów administracji publicznej w razie odnotowania kolizji norm ustalających odmienne zasady odpowiedzialności w związku z tym samym czynem bezprawnym lub ostatecznej decyzji rozstrzygającej daną sprawę co do istoty.

#### b) Przyjęta metoda rozprawy

Autorka jako podstawową metodę badawczą przyjęła metodę formalno-dogmatyczną. W swoich badaniach uwzględniła nie tylko odpowiednie akty normatywne, ale i poglądy doktryny, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych. Jako metodę pomocniczą przyjęła metodę historyczną (którą odnosi przede wszystkim do prawa karnego) oraz metodę aksjologiczną, w ramach której podjęła się rozstrzygnąć, 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.

Metoda recenzowanej pracy została dostosowana do przedstawionych celów.

#### c) Konstrukcja rozprawy

Przez konstrukcję pracy rozumiem nie tylko formalny układ jej części, rozdziałów i podrozdziałów i logikę tego układu, ale także sposób, w jaki autor zmierza do końcowych wniosków lub wniosków częściowych, a także ciągłość prezentowanych myśli i wątków.

Oceniana monografia składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów i zakończenia. Rozdziały są podzielone na podrozdziały i punkty, co przyczynia się do jasności prowadzonych rozważań. Punkty i podpunkty wprowadzonych rozdziałów są ułożone logicznie i pokazują, że tematyka każdego rozdziału jest wyczerpana.

Każdy z rozdziałów jest poprzedzony uwagami wstępnymi i zakończony wnioskami. Rozprawę uzupełniają; bibliografia oraz wykazy źródeł prawa i orzecznictwa.

Praca opatrzona jest streszczeniem w języku angielskim.

Łącznie rozprawa składa się z 221 stron, z czego 195 to strony zawierające zawartość merytoryczną. Bibliografia liczy 8 stron i obejmuje 129 pozycji. Praca odwołuje się aż do 70 aktów prawnych. W pracy wykorzystano 194 orzeczenia sądów i trybunałów (w tym o charakterze ponadnarodowym)

Struktura pracy odpowiada określonym na wstępie założeniom badawczym.

#### **4. Przegląd treści i podstawowe zagadnienia**

Praca została oparta o rozwinięty warsztat naukowy. Widoczna jest umiejętność korzystania z orzecznictwa sądowego nie po to, aby wymieniać lub opisywać dziesiątki orzeczeń, ale po to, żeby wyprowadzać z nich wątki i wartości niezbędne dla realizacji przyjętych celów. Widoczna jest również umiejętność dojrzałej interpretacji tekstów prawnych oraz dyskusji naukowej.

Przed przystąpieniem do szczegółowych rozważań, konieczne jest rozpoczęcie od uwagi ogólnej, mającej jednak zastosowanie do wszystkich rozdziałów pracy. Otóż Autorka przyjęła metodę polegającą na tym, że w poszczególnych rozdziałach omawia kolejne

zagadnienia, by następnie dany rozdział zakończyć wnioskami ujętymi w punktach. Zabieg ten budzi wątpliwości z poniższych powodów.

Po pierwsze, brak jest powiązania poszczególnych wniosków w przeprowadzonym tokiem rozumowania. Analizy zawarte w poszczególnych fragmentach danego rozdziału niejako urywają się, brak jest ich spuentowania, które następnie we wnioskach kończących każdy z rozdziałów pojawia się jako krótki lakoniczny punkt. To czytelnik musi domyślać się, który wniosek odnosi się do których rozważań.

Po drugie, nawet pomimo włożonego wysiłku, nie zawsze jest jasne, z czego miałyby wynikać określony wniosek.

Po trzecie, nie jest jasna relacja poszczególnych wniosków. Przykładowo; czy wniosek 7 kończący rozdział 1 i wniosek 5 kończący rozdział 2 stanowią potwierdzenie tego samego, czy może modyfikację, a może świadczą o czymś innym? Brak jakiegokolwiek komentarza, rozwinięcia, powiązania, czy odniesienia do pozostałych fragmentów pracy istotnie ogranicza czytelność rozprawy.

Po czwarte, trudno pozbyć się wrażenia, że zawarcie licznych (co jest niewątpliwą zaletą pracy) wniosków na zakończenie każdego z rozdziałów w założeniu Autorki zwolniło ją z konieczności sporządzenia rozbudowanego zakończenia. Nie ma żadnych wątpliwości, że zestawienie wniosków częściowych (po każdym z rozdziałów), dokonane w ramach całościowego zakończenia, podniosłoby walor pracy.

Po piąte, rozpoczęcie każdego z podrozdziałów zatytułowanego „Wnioski” stwierdzeniem „udowodnione zostało, że:” budzi pewne wątpliwości, czy rzeczywiście Autorka taki dowód w odniesieniu do każdego z postawionych wniosków przeprowadziła.

Szczegółowe omówienie treści pracy rozpocząć należy od Wstępu. W tym przypadku nieuchronnie nasuwają się w pierwszej kolejności uwagi krytyczne. Jest on dość lakoniczny, nie zawiera, poza wymienieniem ilości rozdziałów, omówienia struktury pracy. Brak jest w nim również uzasadnienia dla przyjętej kolejności rozważań. Z całą pewnością pozostawia u czytelnika pewien niedosyt.

Rozdział 1 stanowi omówienie zakazu *ne bis in idem* w prawie karnym. Omówienie to, przeprowadzone bardzo rzetelnie, dobitnie świadczy o zdolności Autorki do prowadzenia badań o charakterze interdyscyplinarnym. Zwraca uwagę swoboda, z jaką porusza się ona na gruncie prawa karnego, by – w dalszych rozdziałach – zaprezentować równą biegłość w przypadku prawa administracyjnego. Zważywszy, że gałęzie te istotnie różnią się od siebie,

umiejętność tą należy szczególnie wyróżnić. Autorka wskazuje na stronie 52 istotne problemy badawcze, którymi zamierza się w pracy zająć. Dotyczą one jednak całości dysertacji, nie jest zatem jasne, dlaczego znalazły się one dopiero w tym miejscu, nie zaś we wstępie, który – podobnie jak zakończenie – jest zbyt lakoniczny. To swoiste rozproszenie kluczowych założeń czy wniosków w całej pracy wymaga – w przypadku publikacji dysertacji – pewnego uporządkowania, by nie stawiać czytelnika przed koniecznością samodzielnego odkodowywania zamierzeń i konkluzji pracy. Razi także brak wyjaśnienia koncepcji czynów przepołowionych, mimo że już we wstępie Autorka do koncepcji tej się odnosi. Jak wskazuje, oparcie zakazu *ne bis in idem* na konstrukcji czynów przepołowionych ma zapobiegać w swej istocie wielokrotnej kwalifikacji i dalszej ocenie tego samego zachowania bezprawnego na mocy różnych norm prawnych ustalających odmienne zasady ponoszenia odpowiedzialności prawnej wobec tego samego podmiotu i w ten sposób stać również na straży realizacji konstytucyjnego wymogu proporcjonalności reakcji prawnej ze strony państwa do wagi naruszenia prawa. Odwołanie do tej koncepcji następuje także w uwagach wstępnych w rozdziale 3, tam już jednak Autorka odwołuje się do „dotychczasowych rozważań”, których jednak próżno w pracy szukać. Historyczny rys kształtowania się zasady *ne bis in idem* w polskim prawie karnym (stanowiący ciekawy wątek) urywa się na 1932 roku. Tymczasem w dalszych rozdziałach mowa już o aktualnie obowiązującej regulacji w zakresie prawa karnego. Nie jest przy tym jasne, czy był to zabieg celowy, czy pominięcie to jest przypadkowe.

Wysoko należy ocenić rozdział 2, opisujący zakaz *ne bis in idem* jako zasadę konstytucyjną. Zawiera on rzetelne, dojrzałe rozważania naukowe. Rodzi się jedynie pytanie, dlaczego rozdział ten nie został umieszczony jako pierwszy, skoro zawiera ogólniejsze kwestie, nadbudowane nad prawem i karnym i administracyjnym. Umieszczenie tego rozdziału w pracy w żaden jednak sposób nie wpływa na jego ogólną pozytywną ocenę.

W części dotyczącej prawa do sądu – i ile prawidłowo autorka omówiła to prawo, to pewien niedosyt u czytelnika pozostawia brak wyraźnego powiązania z zasadą *ne bis in idem* w prawie administracyjnym. Czytelnik ostatecznie nie wie, czy zasada ta jest częścią składową prawa do sądu, czy też jego ograniczeniem. Największe wątpliwości budzi jednak w tym rozdziale odniesienie zakazu *ne bis in idem* do uzasadnionych oczekiwań obywatela. Instytucja ta stanowi istotny element dorobku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Opisuje ona – w czym należy zgodzić się z Autorką - relacje jednostki do organów administracji publicznej. Doktryna uzasadnionych oczekiwań odpowiada jednak w

pierwszej kolejności na pytanie co powinno być chronione, nie zaś – jak powinno być chronione. Umieszczenie uzasadnionych oczekiwań w odniesieniu do tradycyjnej triady Bernatzika prowadzi do wniosku, że powinny one zostać ulokowane pomiędzy interesem faktycznym, a interesem prawnym. Stanowią zatem kwalifikowany interes faktyczny, który – w określonych, uzasadnionych okolicznościach – powinien być chroniony. Tymczasem analiza rozważań zawartych w przedstawionej dysertacji prowadzi do wniosku, że Autorka rozważa, czy zakaz wywodzony z zasady *ne bis in idem* rodzi dla jednostki (obywatela) roszczenie. Nie ulega przy tym wątpliwości, że zakaz ten ma oparcie normatywne – co konsekwentnie i słusznie Autorka wywodzi w całej swej pracy. Założenie takie prowadzi do wniosku, że rozważania powinny dotyczyć zakwalifikowania tychże uprawnień jako interesu prawnego lub publicznego prawa podmiotowego, nie zaś uzasadnionych oczekiwań. Ostatecznie Autorka dochodzi do wniosku (i jest to jedno z ważniejszych ustaleń pracy), że mamy do czynienia z publicznym prawem podmiotowym. Konstatację tę należy podzielić. Czynione w pracy odwołanie do doktryny uzasadnionych oczekiwań jest z założenia błędne, a szczegółowa analiza rozważań prowadzi do wniosku, że Autorce chodziło o potoczne rozumienie uzasadnionych oczekiwań, a mianowicie to, że skoro taki zakaz jest, to jednostka ma prawo w sposób uzasadniony oczekiwać, iż będzie on przestrzegany przez organy publiczne, także na gruncie prawa administracyjnego.

Jest rzeczą pożądaną, gdy praca doktorska łączy w sobie elementy teorii prawa z analizą ich praktycznego zastosowania. Tak jest w przypadku przedstawionej do recenzji dysertacji. Jako istotny walor pracy uznać należy przeprowadzenie szerokich badań nad orzecznictwem. W rozdziale 2 pewien niedosyt pozostawia jednak omówienie zakazu *ne bis in idem* w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Przedstawione dane statystyczne za lata 1993-2019 kryją w sobie ciekawy potencjał, w niewielkim jednak stopniu wykorzystany przez Autorkę. Do ważniejszych analiz przeprowadzonych w omawianym rozdziale zaliczyć należy omówienie zjawiska autonomizacji zakazu *ne bis in idem*, stanowiącego wszak absolutną podstawę, umożliwiającą odniesienie w pracy zasady tej na grunt prawa administracyjnego. Prowadzi ono do szerokiego (w miejsce wcześniejszego wąskiego) rozumienia tego zakazu. W rozdziale tym zawarte zostały również ciekawe rozważania dotyczące odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, co również potwierdza tezę o przyjętym obecnie szerokim rozumieniu zasady *ne bis in idem*. Rozważania dotyczące regulacji zawartych w Kodeksie karnym skarbowym stanowią dowód na zdolność Autorki do analitycznego i krytycznego badania tekstów normatywnych z wykorzystaniem teorii

prawa. Podsumowując, rozdział ten należy uznać za jeden z najbardziej wartościowych w całej pracy.

Autorka postawiła przed sobą zadanie polegające na jednoznacznym ustaleniu granic obowiązywania zakazu *ne bis in idem* w prawie administracyjnym. Jako tezę zasadniczą pracy przyjęła stanowisko, że zakaz *ne bis in idem* nie odnosi się już wyłącznie do norm prawa karnego, ale w pełni obowiązuje także w prawie administracyjnym. Udowodnieniu tej tezy poświęcone zostały kolejne rozdziały pracy.

Rozdział 3 i rozdział 4 stanowią interesującą, wzajemnie się uzupełniającą całość, równocześnie zasadnie podzieloną na dwa odrębne rozdziały. Autorka zauważa, że w swych rozważaniach administratywiści nie wykraczają z reguły poza obszar karania (i właśnie zakazowi dwukrotnego karania poświęcony jest rozdział 3 dysertacji) i w ten sposób nie dostrzegają, iż powyższe standardy nie stoją na przeszkodzie rozszerzeniu ochronnego waloru zakazu *ne bis in idem* na inne, niż uznane dotąd za „represyjne” rodzaje środków prawnych (co prowadzi Autorkę do omówienia w rozdziale 4 zakazu dwukrotnego sankcjonowania). Autorka dostrzega więc i omawia podział na środki policji administracyjnej, których kumulacja z sankcjami karnymi korzysta z ochrony przyznawanej na mocy zakazu *ne bis in idem* i inne sankcje prawne (w tym gwarancje prawne), w stosunku do których ta ochrona została znacząco ograniczona. Za szczególnie wartościowe uznać należy zaproponowanie własnej definicji pojęcia „sankcja administracyjna” (po rzetelnym omówieniu dotychczasowej doktryny prawa administracyjnego w tym zakresie). Niestety proponując w dalszej kolejności podział sankcji administracyjnych, Autorka nie ustrzegła się – zarzucanego innym – błędu braku podania jasnego i wyraźnego kryterium podziału. Za interesujące uznać należy rozważania związane z art. 189f § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, stanowiącym nadal *novum* normatywne. Uwagi zawarte w tym zakresie w dysertacji z pewnością przyczynią się do lepszego zrozumienia tej, jakże pożądanej, instytucji. Słusznie również Autorka łączy omawianą instytucję z materialnym aspektem zakazu *ne bis in idem*. Za wartościową naukowo uznać należy konstatację Autorki, że jednolita konstrukcja prawna zakazu *ne bis in idem* nie istnieje, natomiast wprowadzanie dodatkowych warunków (jak czyni to omawiana norma), od których uzależniona byłaby możliwość jego zastosowania wydaje się sprzeczna z niesioną przez niego ideą i rzeczywistą rolą, jaką przypisuje mu się w systemie prawnym. Autorka trafnie zauważa, że choć ustawodawca stworzył za pośrednictwem omawianej konstrukcji prawnej rzeczywistą możliwość uniknięcia dwukrotnej oceny tego samego zachowania bezprawnego, to nie znajdzie ona zastosowania w sytuacji odwrotnej, a więc gdy w pierwszej

kolejności dojdzie do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, natomiast później zostanie wymierzona dodatkowo kara kryminalna. Ratunku szuka w Trybunale Konstytucyjnym, podczas gdy znacznie bardziej inspirujące naukowo byłyby wnioski *de lege ferenda*. To zresztą uwaga uniwersalna w odniesieniu do całej pracy. Od dysertacji naukowej można oczekiwać w większym stopniu zawarcia postulatów określonych zmian normatywnych. W tym względzie – mimo wielkiego potencjału tkwiącego w omawianej tematyce - recenzowana praca niestety rozczarowuje. Niedosyt ten jest szczególnie widoczny zwłaszcza tam, gdzie Autorka postuluje maksymalne unormowanie wszelkich zbiegów norm prawnych ustanawiających sankcje administracyjne za pomocą odpowiednich dyrektyw ustawowych. Istotną wartością pracy jest wspomniana już wcześniej analiza orzecznictwa sądów i trybunałów (w rozdziale 4 przede wszystkim sądów administracyjnych) z punktu widzenia powoływania i stosowania zakazu *ne bis in idem*. Z analizy tej dobitnie wynika, że strony chętnie odwołują się do tej zasady, brak jest jednak ustaleń w jakim zakresie jest to skuteczne, a zatem czy sądy administracyjne rzeczywiście i w sposób zgodny z oczekiwaniami strony rozstrzygają w oparciu o zakaz *ne bis in idem*.

W rozdziale 4 Autorka zauważa, że na przyjęty przez ustawodawcę schemat obowiązywania zakazu *ne bis in idem* w obszarze prawa materialnego wpływa również aksjologia prawa administracyjnego. Wymaga ona od ustawodawcy, aby uczynił zadość konstytucyjnym regułom ważenia dwóch kategorii dóbr prawnych, tj. partykularnych interesów obywateli oraz interesu publicznego. Rozważania w tym zakresie są interesujące, potwierdzają jednak względność zakazu *ne bis in idem*, co zasadniczo Autorka krytykuje, tu jednak w ogóle nie dostrzegła. Autorka przeciwstawiła funkcję policyjną administracji regulacji i reglamentacji. Zauważyła, że środki prawne stosowane w ramach policji administracyjnej mają charakter i cele zbliżone do sankcji karnych i to zadecydowało o tym, aby ograniczyć ochronny walor zakazu *ne bis in idem* wyłącznie do tej sfery ingerencji administracji publicznej. W związku z tymi rozważaniami pewne obawy budzi, czy Autorka w sposób właściwy rozróżnia i używa instytucje nadzoru, kontroli, nadzoru policyjnego, nadzoru prewencyjnego i nadzoru bezpośredniego. Niestety treść pracy nie daje jednoznacznej odpowiedzi, a ta część pracy (rozdział 4.2) stwarza wrażenie bezrefleksyjnego i nader swobodnego przechodzenia pomiędzy tymi instytucjami, bez uwzględnienia ich istoty.

Rozdział 5 poświęcony został zakazowi *ne bis in idem* w prawie administracyjnym w aspekcie proceduralnym. Autorka słusznie wskazuje, że jest on ściśle powiązany ze stanem powagi



rzeczy osądzonej. 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. Ten rozdział dysertacji stanowi przede wszystkim referencyjne omówienie polskich instytucji procesowych związanych z zasadą trwałości decyzji administracyjnych i w takim ujęciu stanowi najslabszy rozdział pracy. Poważne wątpliwości budzi przyjęcie i omówienie art. 247 § 1 pkt 4 ustawy – Ordynacja podatkowa jako przykładu (rozdział 4) materialnego aspektu zakazu *ne bis in idem*. Wątpliwości te są o tyle poważne, że cały rozdział 5 poświęcony został proceduralnym aspektom zakazu *ne bis in idem* w prawie administracyjnym, a znaczna jego część dotyczyła art. 156 § 1 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego – o zbliżonym brzmieniu. Co skłoniło Autorkę do takiego rozróżnienia – niestety nie zostało w dysertacji ujawnione.

Jak wspomniano wcześniej, układ pracy, z niewielkimi zastrzeżeniami, uznać należy za właściwy. Największe zastrzeżenia budzi przyjęta w pracy konwencja polegająca na zebraniu wniosków w podsumowaniu każdego z rozdziałów. O ile zabieg ten sam w sobie na pierwszy rzut oka nie budzi wątpliwości, to uważna lektura skłania do refleksji, że Autorka przyjęła następującą technikę – w części „opisowej” poszczególnych rozdziałów omawia poszczególne zagadnienia (w większości przypadków bardzo rzetelnie), by następnie w dość zaskakujący sposób dojść do określonych wniosków. Należy podkreślić, że większość tych wniosków jest słuszna, jednak niezwykle utrudnione jest prześledzenie toku rozumowania doktorantki. Do zastanowienia Autorki – w przypadku rozważania publikacji dysertacji – pozostawiam rozważenie wprowadzenia wyraźniejszych toków rozumowania, tak by droga prowadząca do określonych wniosków była dla czytelnika jaśniejsza.

## **5. Ocena formalna**

Praca została przygotowana bardzo starannie od strony formalnej.

Pozytywnie należy ocenić liczbę wykorzystanych pozycji bibliograficznych. W tym obszarze praca nie jest jednak wolna od pewnych mankamentów. Po pierwsze zwraca uwagę brak odwołań do publikacji zagranicznych, obcojęzycznych. Jest to o tyle odczuwalne, że doktorantka odnosi się w swoich rozważaniach do orzecznictwa TSUE i ETPCz, co wręcz gwarantuje zainteresowanie poruszonymi zagadnieniami w doktrynie innych państw. Po drugie – nawiązując do wielu kluczowych instytucji prawa

administracyjnego (co stanowi niewątpliwą zaletę pracy), autorka nie we wszystkich przypadkach sięgnęła po istotne dla danego zagadnienia opracowania (przykładowo w omówieniu publicznych praw podmiotowych pominięta została publikacja W. Jakimowicza „Publiczne prawa podmiotowe”).

Szerokie spectrum bibliograficzne przekłada się na obszerną liczbę przypisów (509), co stanowi niewątpliwie wysoki walor naukowy recenzowanej pracy. Praca zawiera przypisy równomiernie rozłożone w całej pracy, co wiąże się z wysokim warsztatem badawczym pracy. Można odnotować jedynie drobne uchybienia – przykładowo na str. 65 jest odniesienie do stanowiska wyrażonego przez P. Siutę, jednak nieopatrzone stosownym przypisem.

Rozprawa napisana została w języku polskim, w stylu odpowiednim dla dysertacji naukowej. Autorka – mimo swojej widocznej staranności – nie ustrzegła się pewnych błędów edycyjnych. Przykładowo:

- ewidentne błędy w pisowni, z pewnością zauważone przez edytor tekstu, jednak nie poprawione w przedstawionej wersji pracy, np.: wskzać (s. 64), odzaczały (s. 70) czgo (s. 118), zaniewykonanie (s. 114)
- użycie w miejsce zamierzonych – słów narzuconych przez automatyczny słownik, w sposób zmieniający sens wypowiedzi, np.: premie-paremie (s. 14), czy-czyn (s. 25, 26), sutki-skutki (s. 28)
- drobne błędy interpunkcyjne, np.: mimo iż (s. 15, 28)
- nieprawidłowe związki frazeologiczne, np.: przystępując do rozważań (...) to należy zauważyć (s. 17), orzeczenie stanowi (s. 23)

Wskazane błędy występowały jedynie incydentalnie, całość rozprawy pod względem językowym należy ocenić bardzo wysoko.

Autorka przywołując źródła prawa (liczne – co stanowi niewątpliwą wartość pracy) posłużyła się kryterium chronologicznym, w rezultacie którego Konstytucja RP pojawiła się na dalszym miejscu.

Istotnym walorem pracy jest powołanie licznego orzecznictwa sądów i trybunałów i faktyczne odniesienie się do niego.

## 6. Ocena końcowa

Reasumując, można stwierdzić, że recenzowana praca doktorska zawiera interesujące rozważania o charakterze teoretycznym, wzbogacone o ciekawą analizę orzecznictwa. Rozprawa stanowi samodzielne i oryginalne rozwiązanie przez Doktorantkę problemu naukowego. Jako jeden z podstawowych celów Autorka postawiła sobie stworzenie opracowania, które pozwoliłoby określić możliwe schematy zbiegu norm dopuszczających kumulację odpowiedzialności prawnej za to samo zachowanie bezprawne w obszarze prawa administracyjnego i ich stosunek do wiążących zarówno ustawodawcę, jak i organy państwowe standardów ochrony praw jednostki. Z zadania tego z pewnością się wywiązała. Poczynione w niniejszej pracy rozważania pozwoliły na udowodnienie tezy zasadniczej. Autorka wykazała, 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. Ma za zadanie chronić podmioty administrowane przed nadużywaniem przez organy władzy publicznej *ius puniendi*, ale i stać na straży stabilności obrotu prawnego.

Autorka wykazała się umiejętnością identyfikacji problemów badawczych, formułowania celu badań, pracy nad badaniami bibliograficznymi, konstruowania i doboru metod badawczych. Po lekturze dysertacji można również stwierdzić, że Autorka posiada ogólną wiedzę w dyscyplinie naukowej nauki prawne. Sposób prezentacji problematyki pracy wykazuje, że Doktorantka posiada umiejętność samodzielnej interpretacji tekstu prawnego, przy jednoczesnym prawidłowym stosowaniu instytucji i pojęć prawa administracyjnego.

Uwzględniając wszelkie uwagi, zarówno pozytywne jak i krytyczne oraz mając świadomość istnienia w przedstawionej do recenzji pracy pewnych kwestii dyskusyjnych, stwierdzam, że recenzowana dysertacja spełnia wymogi stawiane pracom doktorskim.

Wobec powyższego wypowiadam się za dopuszczeniem Pani mgr Marty Zwierz do dalszych etapów przewodu doktorskiego, w tym za dopuszczeniem przedstawionej mi do recenzji rozprawy „Zasada *ne bis in idem* w prawie administracyjnym” do publicznej obrony.

