

Ocena dorobku naukowego Pana doktora Sebastiana Sikorskiego oraz recenzja jego rozprawy habilitacyjnej pt. „Administracja ochrony zdrowia w Polsce – między świadczeniem a reglamentacją”, Warszawa, 2021, ss. 549.

1. Przedmiotem niniejszej oceny jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy dorobek naukowy Pana doktora Sebastiana Sikorskiego spełnia wymagania przewidziane ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2021 r., poz. 478 ze zm.). Stosownie do art. 219 tej ustawy, warunkiem nadania stopnia doktora habilitowanego jest (poza posiadaniem stopnia doktora), posiadanie w swym dorobku osiągnięcia naukowe lub artystyczne, stanowiące znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny, w tym co najmniej jedną monografię naukową wydaną przez wydawnictwo, które w roku opublikowania monografii w ostatecznej formie było ujęte w wykazie sporządzonym przez Ministra Edukacji i Nauki, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 267 ust. 2 pkt 2 lit. a, wskazanej wyżej ustawy. Ocena tego dorobku naukowego Habilitanta dokonana została na podstawie przesłanych mi licznych dokumentów załączonych do wniosku o wszczęcie postępowania habilitacyjnego, a w szczególności sporządzonego przez Habilitanta obszernego autoreferatu przedstawiającego dorobek naukowy, wykazu opublikowanych prac naukowych wraz z informacją o współpracy naukowej i udziale w konferencjach naukowych, a także na podstawie samej rozprawy habilitacyjnej. Pragnę podkreślić, że dokumenty te zostały sporządzone bardzo rzetelnie, z wyjątkową starannością formalną, nie budzą zatem jakichkolwiek zastrzeżeń merytorycznych. Natomiast formalną podstawę do sporządzenia niniejszej oceny jest uchwała nr 29/2021/2022 Rady Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego z dnia 21 grudnia 2021 r. powołująca mnie w skład komisji habilitacyjnej w przewodzie habilitacyjnym Pana dr Sebastiana Sikorskiego w charakterze recenzenta.

Odwołując się do obszernego uzasadnienia wskazanego poniżej, już teraz stwierdzam, że Pan doktor Sebastian Sikorski spełnia w całości wszystkie te ustawowe przesłanki, co zaznaczę także raz jeszcze w konkluzji recenzji.

2. Pan doktor Sebastian Sikorski jest absolwentem Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, gdzie w 2001 r. uzyskał tytuł magistra prawa. Stopień doktora nauk prawnych w dyscyplinie prawo, (po odbyciu studiów doktoranckich) uzyskał w 2008 r. na podstawie

rozprawy pt. „Charakter prawny gwarancji bankowej w świetle kauzalności czynności prawnych”. Promotorem rozprawy była Pani dr hab. Teresa Mróz, a recenzentami w przewodzie: Pan prof. dr hab. Wojciech Pyziół z Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Pan dr hab. Mieczysław Goettel z Uniwersytetu w Białymstoku. Z załączonych dokumentów wynika także, że Habilitant był kolejno: w latach 2009-2014 - adiunktem w Prywatnej Szkole Buisinessu, Administracji i Technik Komputerowych w Warszawie, w latach 2013-2015 - adiunktem w Wyższej Szkole Przedsiębiorczości w Warszawie, w latach 2015-2017 – adiunktem w Zakładzie Prawa i Administracji na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej, a od 2018 r. jest adiunktem w Katedrze Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu UKSW w Warszawie. Z załączonych materiałów wynika także, że Habilitant wcześniej prowadził również zajęcia dydaktyczne w Uniwersytecie w Białymstoku oraz w Wyższej Szkole Administracji Publicznej w Białymstoku. Oprócz tego Habilitant w latach 2016-2020 był zastępcą kierownika i ekspertem w Centrum Badań nad Funkcjonowaniem Systemu Ochrony Zdrowia Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Warto też odnotować, że w latach 2016-2018 Habilitant odbył także aktywny badawczo i wysoko oceniony staż naukowy na Wydziale Prawa i Administracji UKSW.

Nie ulega wątpliwości, że zatrudnienie we wskazanych wyżej jednostkach naukowo-badawczych skutkowało także prowadzeniem licznych prac badawczych, organizowaniem lub udziałem w konferencjach naukowych, co znalazło później odzwierciedlenie w publikacjach Habilitanta. Powstały w ten sposób liczne i wartościowe opracowania naukowe. Należy też podkreślić, że dorobek ten jest znaczący, bogaty, choć także nieco zróżnicowany. Dokładna analiza tego dorobku wskazuje, że poza nielicznymi pracami z tematyki związanej z prawem cywilnym, bankowym lub handlowym, (co zapewne związane było jeszcze z zainteresowaniami Habilitanta sprzed obrony pracy doktorskiej), zasadnicza część Jego dorobku po uzyskaniu stopnia naukowego doktora obejmuje już niemal wyłącznie zagadnienia z zakresu szeroko pojętego prawa administracyjnego, w tym tej jego części szczególnej, która obejmuje organizację i funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia w Polsce. Obok tego w pracach Autora pojawiają się wątki związane z nowymi zjawiskami w administracji, a więc np. problemem wykorzystywania nowoczesnych technik przetwarzania informacji w ochronie zdrowia, w tym z telemedycyną. Łącznie dorobek naukowy Habilitanta obejmuje łącznie ok. 50 pozycji, o różnych charakterze i objętości, czasami we współudziale innych osób, wydanych głównie w języku polskim, ale także w języku angielskim, w przeważającej większości w postaci tradycyjnej (papierowej), ale także w wersji

elektronicznej. Należy jednak podkreślić, że wśród tych publikacji znajdują się przede wszystkim opracowania o charakterze naukowym, na co składa się 1 monografia, 13 rozdziałów w monografiach naukowych (pracach zbiorowych), 2 rozdziały w pracach popularnonaukowych, 19 artykułów opublikowanych w czasopismach naukowych oraz 15 artykułów popularyzujących naukę. Tematyka niektórych publikacji, jak się wydaje, była prezentowana wcześniej na konferencjach naukowych, w których uczestniczył Habilitant wygłaszając referaty czy zabierając głos w dyskusji. One także stanowią istotny wkład w rozwój szeroko pojętego polskiego prawa administracyjnego, bowiem Habilitant był ich aktywnym uczestnikiem. Dorobek naukowy Habilitanta jest znaczący także ze względu na odesłania do jej poglądów i opracowań, które znajdują się w wielu opracowaniach naukowych innych autorów. W niektórych pracach Autor umiejętnie połączył zagadnienia teoretycznoprawne z zagadnieniami praktyki administracyjnej, co mogło mieć wpływ na stosowanie prawa w szeroko pojętej ochronie zdrowia. Należy także dodać, że cechą charakterystyczną niektórych publikacji jest także to, że były one zamieszczane w pracach zbiorowych redagowanych przez wybitnych polskich prawników administratywistów, wreszcie, że sam Autor był współredaktorem niektórych monografii.

3. Jak zaznaczyłem wyżej, Habilitant po uzyskaniu stopnia naukowego doktora w 2008 r. kontynuował swoje dotychczasowe zainteresowania naukowe, by stopniowo odchodząc od tej dziedziny badań, skupić się na wyspecjalizowanej sferze nauki prawa administracyjnego, związanej z ochroną zdrowia, choć i tu rysują się nieco zróżnicowane pola badawcze, bowiem Autor sięga także do problematyki prawa konstytucyjnego, prawa pomocy społecznej, a także nowoczesnych form przekazu informacji, więc problematyki prawa informatycznego, czy ochrony danych osobowych. Co zrozumiałe, w pracach Autora pojawiają się także wątki historyczne, obejmujące rozważania na temat ewolucji rozwiązań prawnych w omawianych zagadnieniach, z uwzględnieniem nowych rozwiązań, wraz z ich krytyczną analizą. W tym okresie na szczególną uwagę zasługują publikacje zawarte w zbiorowych monografiach naukowych: „Kształtowanie się systemu opieki zdrowotnej w Polsce po przemianach ustrojowych 1989 r. Problematyka dobrowolnych, dodatkowych ubezpieczeń zdrowotnych” [w:] Uwarunkowania systemu opieki zdrowotnej w Polsce, red. T. Mróz, Temida, Białystok 2012, s. 63-130, 173-181, „Administracja w ochronie zdrowia” [w:] Instytucje administracyjnego prawa administracyjnego. Przegląd regulacji, red. I. Lipowicz, Warszawa 2017, s. 112-131, „Przetwarzanie danych zdrowotnych w chmurze”, [w:] Internet. Przetwarzanie danych osobowych. Processing of personal data, red. G. Szpor, K. Czaplicki, Warszawa 2019, s. 155-165, „Wykorzystanie w ochronie zdrowia aplikacji zdrowotnych,

opasek i urządzeń monitorujących”, [w:] Internet. Analityka danych. Data Analytic, red. G. Szpor, K. Czaplicki, Warszawa 2019, s. 166-175 (wspólnie z M. Florczakiem), „Telemedycyna w polskim prawie administracyjnym”, [w:] Telemedycyna i E-zdrowie. Prawo i informatyka, red. I. Lipowicz, G. Szpor, M. Świerczyński, Warszawa 2029, s. 40-65, „Sztuczna inteligencja w medycynie – nowe wyzwanie w obszarze regulacji administracyjnoprawnej”, [w:] Innowacje w ochronie zdrowia. Aspekty prawne, ekonomiczne i organizacyjne, red. I. Lipowicz, E. Nojszewska, S. Sikorski, Warszawa 2020, s. 143-162 (wspólnie z M. Florczakiem), „Telemedycyna w stanie pandemii”, [w:] Internet. Cyberpandemia. Cyberpandemic, red. A. Gryszczyńska, G. Szpor, Warszawa 2020, s. 320-330 (wspólnie z M. Florczakiem), a także „Utworzenie i prowadzenie podmiotu wykonującego działalność leczniczą w formie spółki kapitałowej przez samorząd terytorialny. Aspekt zabezpieczenia statusu większościowego udziałowca bądź akcjonariusza na gruncie ustawy o działalności leczniczej”, [w:] M. Krawczyk, S. Sikorski, D. Strus, M. Niedziółka, W. Gonet, Problematyka prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny. Wybrane zagadnienia, Siedlce, 2020, s. 25-35. Jak z powyższego wynika, poruszając się w obszarze ochrony zdrowia Habilitant nawiązywał głównie do nowych zjawisk w administracji publicznej takich jak wymiana informacji za pomocą narzędzi elektronicznych, ochrony danych osobowych czy prywatyzacji zadań publicznych. Już same tytuły tych prac wskazują na niekiedy wręcz interdyscyplinarny charakter publikacji Autora, co także zasługuje na uznanie.

Warto też zwrócić uwagę na niektóre publikacje Autora zamieszczone w czasopiśmie naukowych, takie jak: „Zasady udzielania świadczeń zdrowotnych na rzecz osób bezdomnych”, *Ekonomia społeczna* 2017, nr 2, s. 48-56, „Prawo do stwierdzenia zgonu w ratownictwie medycznym – postulaty de lege ferenda”, *Casus* 2018, nr 88, s. 25-31 (wspólnie z M. Florczakiem), „Możliwości zastosowania bezzałogowych statków powietrznych w systemie Państwowego Ratownictwa Medycznego w świetle obowiązujących regulacji prawnych”, *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH* 2018, z. 167, s. 143-156. Nie bez znaczenia są także publikacje popularnonaukowe Autora, zamieszczane na stronach internetowych lub też w *Gazecie Prawnej*.

Jak zaznaczyłem wyżej, aktywność naukowa Habilitanta przejawiała się także w organizowaniu oraz aktywnym udziale w licznych krajowych i międzynarodowych konferencjach naukowych. To wręcz naturalna droga rozwoju naukowego, pozwalająca na udział w dyskusjach naukowych, obronie głoszonych poglądów, przyjmowania i udzielania odpowiedzi na krytykę. Organizowanie i uczestniczenie w konferencjach naukowych wyrabia

też zdolności do aktywnego uczestniczenia w zespołowych pracach naukowych i badawczych.

4. Należy zatem powiedzieć, że omawiane wyżej publikacje książkowe, jak i inne opracowania (artykuły naukowe) ze wskazanego wyżej zakresu prawa, stanowią bardzo ważny i wartościowy wkład Autora dla rozwoju szeroko pojętej nauki prawa administracyjnego. Niektóre prace mają także cenny walor praktyczny, stanowią pomoc w orzecznictwie administracyjnym i sądowym. W niektórych przypadkach opracowania te zawierają także propozycje zmian w obowiązującym ustawodawstwie w taki sposób, aby zawarte tam normy prawne mogły być skutecznie realizowane. Co ważne, rozważania Autora oparte są na dotychczasowym dorobku nauki prawa administracyjnego oraz orzecznictwa sądowego. Pragnę zatem w podsumowaniu tej części oceny dorobku naukowego Habilitanta podkreślić, że dorobek ten jest ważny dla nauki prawa administracyjnego. Po uzyskaniu stopnia naukowego doktora nauk prawnych powiększył on znacząco liczbę publikacji z omawianego zakresu, dając twórczy wkład w rozwój tej dość rozległej gałęzi prawa. Poza zawartością merytoryczną, o poziomie naukowym tych prac świadczy także miejsce ich publikowania, a także osoba redaktora w pracach zbiorowych, co wymaga także szczególnego podkreślenia. Z tego powodu dorobek ten w pełni odpowiada ustawowym przesłankom przewidzianym dla przeprowadzenia przewodu habilitacyjnego.

5. Jak zaznaczyłem wyżej, przedmiotem mojej oceny jest także wskazana przez Autora jego rozprawa habilitacyjna zatytułowana „Administracja ochrony zdrowia w Polsce – między świadczeniem a reglamentacją”. Ta bardzo obszerna praca nawiązująca do konstytucyjnej zasady pomocniczości, omawia podstawowe obowiązki państwa oraz jego organów, w tym także jednostek samorządu terytorialnego, związane z realizacją tej zasady w odniesieniu do szeroko rozumianej ochrony zdrowia. Problematyka ta jak dotąd nie została należycie rozpoznana, a jej skala i dynamika są niekiedy bardzo trudne do uchwycenia także z tego względu, że system organizacyjnoprawny opieki zdrowotnej ulegał na przestrzeni lat wielokrotnym przekształceniom, wskutek czego potrzeby społeczne i oczekiwania w tym zakresie nie są dostatecznie rozpoznane, a podejmowane działania nie mają charakteru systemowego. Niedostatki w służbie zdrowia są faktem powszechnie znanym i do chwili obecnej nie znaleziono skutecznego rozwiązania tego zjawiska, którego skala stale się powiększa, zwłaszcza w zakresie dostępności do badań specjalistycznych. Nie ulega więc wątpliwości, że problematyka ta jest przedmiotem badań przedstawicieli wielu dyscyplin naukowych przede wszystkim z dziedziny nauk społecznych, a więc socjologii, psychologii, politologii, ale także nauk medycznych. Jako, że jest to zjawisko społeczne, stanowi także

przedmiot badań nauki prawa, w tym także, a może nawet przede wszystkim nauki prawa administracyjnego, bowiem to na organach administracji publicznej, w tym w szczególności organach jednostek samorządu terytorialnego, spoczywa zasadniczy ciężar świadczenia usług zdrowotnych. Może przyczyn tego stanu rzeczy należy dopatrywać się w braku zaufania administracji rządowej do jednostek samorządu terytorialnego, że jednostki te nie potrafią skuteczniej wykonywać omawianych tu zadań publicznych. Dobitnie uwidoczniło się to w okresie pandemii Covid-19, kiedy to zasadniczy ciężar zadań w tym zakresie powierzono organom rządowym, na podstawie prawnej wynikającej ze specjalnej ustawy oraz wyposażając te organy w kompetencje pozostające w znaczącej części poza jakąkolwiek kontrolą, niedające się też zakwalifikować do tradycyjnie ujmowanych w nauce prawa administracyjnego prawnych form działania. A przecież to właśnie jednostki samorządu terytorialnego i prowadzone przez nie zakłady opieki zdrowotnej dały świadectwo swoistej „dojrzałości” organizacyjnej, bez której zwalczenie epidemii byłoby bardzo trudne, lub jak słusznie zaznacza Autor, „wręcz niemożliwe”. To ważna konstatacja.

W nurt tych zagadnień wpisuje się więc w pełni recenzowana monografia. Poszerza ona w sposób znaczący wiedzę w tym zakresie, poruszając zagadnienia leżące nieco na uboczu dotychczasowych zainteresowań badawczych, może także dlatego, że jak słusznie zauważa Autor we wstępie pracy, regulacja prawna w zakresie ochrony zdrowia doznaje ponadprzeciętnej inflacji w porównaniu z innymi obszarami prawa administracyjnego. Rzeczywiście, na tle tej regulacji trudno jest określić faktyczny zakres praw i obowiązków różnych podmiotów w tym obszarze. Z drugiej jednak strony choroba psucia prawa obejmuje także inne jego dziedziny prawa, choć ze zrozumiałych względów prawo administracyjne cierpi na tym najbardziej. W pracy są także omówione zagadnienia o charakterze ogólnym, odnoszące się do podstawowych pojęć i form działania administracji publicznej, niemniej jej zasadnicza część poświęcona jest rzadko omawianej tematyce organizacji i funkcjonowania różnego rodzaju organów (podmiotów), składających się na zbiorcze pojęcie administracji ochrony zdrowia. Obowiązek państwa w tym zakresie określony został jednoznacznie w art. 68 Konstytucji, niemniej Autor zasadnie skłania się do poglądu, że zgodnie z zasadą pomocniczości, podstawowe znaczenie mają tutaj organy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Wątek ten jest wielokrotnie podkreślany, zwłaszcza w kontekście wykonywania przez te organy funkcji administracji świadczącej. Nie ulega też wątpliwości, że tematyka rozprawy habilitacyjnej dotyka bardzo istotnych zagadnień współczesnego państwa polskiego, borykającego się z przemianami politycznymi, gospodarczymi i społecznymi, zapoczątkowanymi po roku 1989. Przemiany te spowodowały wprowadzić

znaczący rozwój gospodarki, ale zrodziły też konieczność stworzenia nowych ram prawnych zapewniających harmonijny i adekwatny do potrzeb ludzi rozwój systemu opieki zdrowotnej. Współcześnie zainteresowanie tą ostatnią problematyką jeszcze się nasiliło, wraz ze wzrostem ingerencji państwa w pomoc obywatelom będącym w potrzebie, co niestety ma też i negatywne strony, zniechęca bowiem niekiedy ludzi do podejmowania samodzielnych działań, zmierzających do zaspokojenia swoich podstawowych potrzeb bytowych. Nie ulega wątpliwości, że zachowania takie rodzą różnego rodzaju anomalie mające także wpływ na zaspokajanie ich potrzeb charakterze zdrowotnym.

Wskazana wyżej problematyka stanowi główny obszar rozważań Habilitanta, a poszczególne, wyodrębnione przez niego zagadnienia są omówione bardzo obszernie, z uwzględnieniem nie tylko przepisów polskich, ale także częściowo przepisów prawa europejskiego i międzynarodowego. Wynika to z przyjętego zakresu badawczego pracy, na co Autor wskazuje we wstępie, dając w ten sposób do zrozumienia, że jest to wybór świadomy i celowy. Zgodzić się należy z poglądem, że skoro praca dotyczy polskiej administracji ochrony zdrowia, trudno byłoby także dokonywać szczegółowej analizy rozwiązań istniejących w innych krajach europejskich, pomijając już trudność z wyborem odpowiedniego modelu do dokonywania takich porównań. Autor zaproponował jedynie odniesienie się do dwóch systemów obcych, zaznaczając jednak, że w czystej postaci w praktyce one nie występują. Nie ulega przy tym jakichkolwiek wątpliwości, że jest to praca z zakresu prawa administracyjnego, bowiem w wielu wypadkach realizacja tych zadań publicznych dokonuje się z szerokim wykorzystaniem niemal wszystkich prawnych form działania administracji, w tym także form władczych. Wreszcie podkreślenia wymaga, że w części wstępnej, teoretycznej, Autor w sposób niezwykle wnikliwy, a zarazem przejrzysty, wykazał przydatność badań prawnoporównawczych w zakresie odnoszącym się do podstawowej siatki pojęciowej, bez której prowadzenie rzetelnej analizy prawnej byłoby wręcz niemożliwe.

6. Nawiązując do uwagi podniesionej wyżej, praca jest bardzo obszerna: składa się z pięciu rozdziałów, wstępu, zakończenia, wykazu literatury, wykazu wykorzystanych aktów prawnych, orzecznictwa sądowego, wyników kontroli NIK oraz innych dokumentów i źródeł informacji np. stron internetowych. Imponuje duża liczba przypisów, niekiedy bardzo obszernych, a także bogactwo wykorzystanej rzetelnie literatury, nie tylko zresztą polskiej. Wykaz ten liczy niemal 40 stron, co świadczy o bardzo dobrej znajomości przez Autora omawianego zagadnienia, a także niekiedy zagadnień pokrewnych. Wskazuje to także na ogromny wysiłek, jaki Autor włożył w przygotowanie i napisanie rozprawy. Należy też

dodać, że praca napisana jest poprawnym, prawniczym językiem, co sprawia, że śledzenie toku wywodów Habilitanta nie nastręcza większych trudności. Należy też podkreślić, że wszystkie części pracy kończą krótkie, syntetyczne uwagi końcowe, które pozwalają raz jeszcze dokonać przeglądu najważniejszych twierdzeń postawionych i udokumentowanych wcześniej przez Autora. Za bardzo trafny uważam także sam tytuł pracy, a w szczególności jego uszczegółowienie, które w sposób przejrzysty zapowiada istotę rozważań Autora i rodzące się na tym tle dylematy.

Za prawidłowy i bardzo przejrzysty można także uznać układ pracy: wychodząc od analizy teoretycznych i terminologicznych pojęć związanych z pojęciem administracji publicznej, jej podstawowych funkcji, przedstawieniu ewolucji rozwiązań prawnych kształtujących system opieki zdrowotnej w Polsce, omówieniu konstytucyjnych podstawy organizacji ochrony zdrowia (z uwzględnieniem norm prawa międzynarodowego i unijnego), Autor przedstawia obecną pozycję polskiej administracji publicznej w systemie ochrony zdrowia, kończąc swe rozważania na analizie zakresu świadczeń opieki zdrowotnej wykonywanych w ramach administracji świadczącej i stosowanych w tym zakresie form działania. W rozważaniach tych Autor wprowadza też nowe konstrukcje pojęciowe odnoszące się do omawianego zagadnienia, uwzględniając sferę ustrojową, materialną oraz procesową, nawiązując w ten sposób do tradycyjnego, wewnętrznego podziału przepisów prawa administracyjnego.

Należy też podkreślić, że już w początkowej części pracy znajdujemy właściwie określony, nawiązujący do tytułu rozprawy cel pracy, którym jest weryfikacja założenia badawczego, iż kluczowymi funkcjami w ochronie zdrowia są dwie funkcje: reglamentacyjna i świadcząca, wykonywane przez odpowiednie struktury administracyjne, na podstawie obowiązującego prawa. Na tym tle pojawia się wiele ważnych rozważań odnoszących się do zakresu zadań poszczególnych struktur organizacyjnych jak i zasadności ich funkcjonowania w obliczu nowych, stojących przed nimi zadań, bowiem organizacja administracji musi być na tyle elastyczna, by mogła sprostać tym nowym zadaniom, musi być do nich dostosowana. Tutaj pojawia się też problem wyodrębnienia administracji infrastruktury w ochronie zdrowia. W wielu miejscach Autor odwołuje się także do najnowszych zdarzeń związanych z ochroną życia i zdrowia, jakimi były przypadki rozprzestrzeniania się wirusa Covid-19 i na tym tle dokonuje oceny administracji ochrony zdrowia, akcentując przy tym rolę służb publicznych, które w odróżnieniu od podmiotów prywatnych, przyjęły na siebie zasadniczy ciężar walki z tą epidemią. Cel ten stanowi też punkt wyjścia do rozważań nad istniejącym, prawnie określonym zakresem zadań publicznych w obszarze ochrony zdrowia oraz nad podziałem

tych zadań pomiędzy administrację rządową a samorządową. Ta ostatnia jak się wydaje powinna skupiać zasadniczą część zadań ochrony zdrowia, zgodnie z zasadami decentralizacji i pomocniczości. Skupiając się na zadaniach organów samorządowych, można też postawić pytanie, jaki wpływ mają te konstytucyjne zasady na dalszy podział tych zadań na te, które wykonywane są przez organy tego samorządu przy pomocy podległych mu (własnych) jednostek organizacyjnych oraz na te, które wykonywane są ramach współdziałania z podmiotami niepublicznymi, zwłaszcza w kontekście krytycznie ocenianych problemów prywatyzacji tych zadań, jako swoistego wotum nieufności wobec samorządu. Powierzenie tych zadań organom samorządowym ma, jak się wydaje, też właściwe uzasadnienie aksjologiczne. Należy przy tym podkreślić, że Autor w całej pracy nie uchyla się od krytycznej analizy istniejących wcześniej i obecnych rozwiązań prawnych w tym zakresie, wskazuje niekiedy na niekonsekwencje ustawodawcy, określając przy tym, w jaki sposób rozwiązać powstające na tym tle problemy, w szczególności np. poprzez nowelizację lub zniesienie stosownych przepisów, a także przez wprowadzenie nowych regulacji. Dodajmy, że wszystkie oceny Autora są bardzo rzetelnie uzasadnione.

7. Przechodząc do oceny merytorycznej rozprawy pragnę podkreślić, że oceniam ją bardzo wysoko. Autor podjął się opracowania dość trudnego tematu, który wprawdzie był już przedmiotem analizy naukowej (na co także wskazuje Autor), ale były to prace głównie o wąskim, a niekiedy bardzo szczegółowym charakterze. Niektóre problemy omawiane w pracy, Autor częściowo uczynił przedmiotem analizy w swych wcześniejszych pracach naukowych. Zatem istotną zasługą Autora jest uporządkowanie tych poglądów, poddanie ich krytycznej ocenie w oparciu o obowiązujące przepisy powszechnie obowiązujące, przepisy wewnętrzne, projekty niektórych aktów prawnych oraz istniejące w tym zakresie orzecznictwo sądowe. Monografia zawiera także nowatorskie rozwiązania poprzez wskazanie modelowych rozwiązań organizacyjnoprawnych w tym zakresie, poprzez wskazanie licznych postulatów *de lege ferenda*, zawartych głównie w końcowej części pracy, dotyczących np. potrzeby wyodrębnienia administracji infrastruktury w ochronie zdrowia i realizowanej przez nią funkcji. Z tego też powodu oceniana praca może mieć niezwykle doniosłe znaczenie nie tylko dla teorii prawa administracyjnego, a także dla praktyki jego stosowania, bowiem zawiera wyczerpujące omówienie tego zagadnienia.

Jak zaznaczyłem wyżej, początkowe części pracy mają charakter teoretyczny, wprowadzający. Nie pomijając uwag zawartych we wstępie pracy, rozważaniom tym Autor poświęca miejsce przede wszystkim w dwóch pierwszych rozdziałach pracy. Początkowa lektura pracy mogła wywołać jedynie zastrzeżenie, czy te dwie części pracy nie są zbyt

obszerne, zajmują bowiem ok. 170 stron rozprawy, niemniej po ich przeczytaniu odnosi się nawet wrażenie pewnego niedosytu, zwłaszcza w warstwie teoretycznej. To ważne części, bowiem dokonane w nich ustalenia terminologiczne pozwalają na sprecyzowanie zakresu merytorycznego pracy, wskazują na przyjętą w pracy metodę badawczą, a także systematyzują określone pojęcia. Okazuje się, że teoretyczne rozważania poczynione przez wielu laty przez wybitnych (nie tylko zresztą polskich) administratywistów wcale nie straciły na aktualności, że warto i trzeba do nich sięgać przy rozwiązywaniu współczesnych problemów, przed którymi stoi administracja publiczna, której celem jest przecież zaspokajanie potrzeb publicznych. Z kolei wskazanie drogi, jaką przeszła administracja ochrony zdrowia na przestrzeni lat, może być pomocne w udzieleniu odpowiedzi na pytanie, w jakim zakresie obecny kształt organizacyjny ochrony zdrowia nawiązuje do rozwiązań przyjętych wcześniej, czy stanowi to swoiste obciążenie ideologiczne, czy też stanowi wzór do naśladowania, przynajmniej w określonym zakresie. Inna rzecz, że omówienie wszystkich zmian w organizacji ochrony zdrowia na przestrzeni ponad 250 lat wymagało wręcz benedyktyńskiej pracy Autora.

W rezultacie nie wnoszę do nich jakiegokolwiek zastrzeżeń merytorycznych. Zgadzam się z poglądem o centralizacji systemu ochrony zdrowia wraz z likwidacją kas chorych, że mankamenty w tym systemie były dostrzegane od dawna, a reforma z 1999 r. tylko je pogłębiła oraz, że przekazanie samorządowi zadań administracji świadczącej było zabiegiem słusznym, choć nie poszły za tym odpowiednie regulacje finansowe. Z obowiązków recenzenta chciałbym jedynie zwrócić uwagę nie na niejasność wypowiedzi odnoszącej się do pozycji prawnej Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych oraz Państwowego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń, zwłaszcza w kontekście zdania, że powołano je jako organy nadzorujące nad kasami chorych (s. 187-188). Wprawdzie analiza przepisów ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej oraz ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym mogą sugerować utożsamienie organu administracji publicznej z omawianymi tu „urzędami”, (wynika to z treści tych przepisów), niemniej w istocie rzeczy organem tym był Prezes UNUZ, a później Prezes PUNU, obaj powoływani i odwoływani przez Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z cytowanymi ustawami oraz statutem, to oni w istocie rzeczy wykonywali przydane tym „urzędowi” zadania i kompetencje, łącznie z wydawaniem decyzji administracyjnych. Od kwietnia 2002 r. organem tym była natomiast Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, która jako organ kolegialny, mogła upoważnić swego prezesa do wydawania decyzji administracyjnych. Takie wady legislacyjne utrudniające rozróżnienie „urzędu” i „organu administracyjnego” nie

są zresztą obce także w obowiązujących ustawach. Przykładowo art. 33a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej stanowi, że Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością administracji rządowej nieobjętą zakresem działów administracji rządowej, wykonywaną np. przez Główny Urząd Statystyczny, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, czy Urząd Regulacji Energetyki, gdy tymczasem przepisy ustaw szczególnych stanowią wyrażnie, że nadzór ten wykonywany jest nad centralnymi organami administracji rządowej, (którymi są prezesi tych urzędów), a nie nad wymienionymi w tym przepisie „urzędami”.

Dość krótki rozdział trzeci przybliżył nas już do zasadniczego wątku rozprawy. Poświęcony jest konstytucyjnym podstawom ochrony zdrowia, uwzględniającym także regulacje unijne i międzynarodowe. Dobrze się stało, że Autor z naciskiem podkreślił ten przepis Konstytucji, który do źródeł prawa zalicza także umowy międzynarodowe podlegające ratyfikacji i które stanowią integralną część polskiego systemu prawnego, co współcześnie zdaje się być niekiedy kwestionowane. Uważna lektura tego rozdziału wskazuje, że Autor dokonał w nim szczegółowej i wyczerpującej analizy prawnej art. 39 i art. 86 Konstytucji z odniesieniem się do doktrynalnego pojęcia „dobrej administracji”. Zgadzam się też z poglądem, że wydarzenia ostatnich lat związanych z przeciwdziałaniem pandemii wskazują na konieczność bliższego współdziałania krajów UE w tym zakresie, bowiem zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego przez poszczególne kraje może okazać się niewystarczające. Autor wskazuje jednocześnie, że osiągnięcie tego celu może być dość trudne. Podzielam też pogląd, że administracja publiczna nie była przygotowana na zwalczanie epidemii, zwłaszcza na szczeblu centralnym oraz że w działaniach tych znikomy był udział podmiotów prywatnych.

Bardzo obszerne kolejne dwa rozdziały mogą być uznane za tę część pracy, która najściślej nawiązuje to jej tytułu. W rozdziale czwartym Autor dokonuje analizy współczesnego systemu organizacyjnoprawnego w ochronie zdrowia i rozpoczyna go zasadną, krytyczną oceną, odnoszącą się do działań związanych z zapobieganiem pandemii. Jak się okazuje, istniejące regulacje w tym zakresie, nawet przewidujące takie negatywne zjawiska okazały się w praktyce niewystarczające, zatem mania tworzenia ustaw specjalnych dotknęła także ochrony zdrowia. W ujęciu organizacyjnym, Autor omawia szczegółowo pozycję ministra właściwego do spraw zdrowia, jako naczelnego organu administracji publicznej, jego związki z organami Narodowego Funduszu Ochrony Zdrowia (które nadzoruje), rolę w systemie Państwowego Ratownictwa Medycznego (też sprawuje nad nim nadzór), a także relacje nadzorcze nad Agencją Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji,

jako państwowej osoby prawnej. Omówione zostały także relacje tego ministra z organami państwowej inspekcji farmaceutycznej oraz państwowej inspekcji sanitarnej, kierowanymi przez centralne organy administracji podległe temu ministrowi. Zwłaszcza ta ostatnia inspekcja okazała się niedostosowana do walki z epidemią, tak pod względem organizacyjnym jak i technicznym. Omówiona została także pozycja prawna innych centralnych organów administracji rządowej podległych ministrowi do spraw zdrowia takich jak: Prezes Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Prezes Biura do Spraw Substancji Chemicznych oraz Rzecznik Praw Pacjenta, choć ten ostatni jest nadzorowany przez Prezesa Rady Ministrów. Wśród organów administracji rządowej wykonującej funkcje reglamentacyjne istotne znaczenie odgrywają także wojewodowie, oraz zespolone z nimi organy (wojewódzkie) inspekcji sanitarnej oraz farmaceutycznej.

Drugą grupę podmiotów wykonujących zadania z zakresu ochrony zdrowia to organy jednostek samorządu terytorialnego. Zgadzam się z Autorem, że regulacja prawna w tym zakresie jest niewystarczająca, przynajmniej w odniesieniu do ustaw ustrojowych. Regulacja ta zawarta jest natomiast, (choć w sposób niewystarczający) w ustawach szczegółowych. Organy te, działające na podstawie reguł decentralizacji i pomocniczości wykonują głównie zadania administracji świadczącej z zakresu leczenia szpitalnego. Zadania te organy samorządu mogą niekiedy przekazywać także organom innych samorządów, na podstawie zawartych uprzednio porozumień administracyjnych, które są bardzo powszechną formą współdziałania, uzasadnioną względami celowości i gospodarności, zwłaszcza pomiędzy gminami. Możliwe jest w tym zakresie także tworzenie związków gmin (powiatów), o ile zawierane porozumienia okazałyby się niewystarczające. Innymi słowy, zasadnicze znaczenie ma tutaj unormowanie wskazujące, że podstawowym zadaniem samorządu jest zaspokajanie potrzeb danej wspólnoty samorządowej oraz ponoszenie za to odpowiedzialności, nie tylko prawnej, ale także politycznej, przed wspólnotą samorządową, za jakość i zakres zaspokojenia tych potrzeb. Omawiana część pracy przedstawia zatem z należytą starannością wszystkie możliwe prawnie rozwiązania strukturalne w tym zakresie. Podzielam też pogląd o konieczności ustawowej regulacji funkcji, jakie mają w systemie ochrony zdrowia pełnić organy samorządowe, jaki będzie zakres ich samodzielności oraz miejsce w tym systemie, łącznie z zasadami finansowania tej działalności.

Piąty rozdział poświęcony został zakresowi świadczeń opieki zdrowotnej wykonywanych w ramach administracji świadczącej oraz formom działania w tym zakresie. Jak podkreśla Autor, z założenia są to czynności faktyczne, oparte jednak o przepisy prawa, a

podstawowym celem tej administracji powinno być zapewnienie ich powszechnej dostępności. Autor nie ogranicza się jednak do omówienia tylko tej formy działania, bowiem jak zaznacza, mają tu zastosowanie inne, przyjęte w doktrynie prawa administracyjnego formy działania, od aktów normatywnych począwszy, poprzez umowy, aż do czynności społeczno-organizatorskich z jednoczesnym zastrzeżeniem, że niektóre z tych czynności są trudne do sklasyfikowania. Poważnym mankamentem w tym systemie jest także niewystarczająca ilość pieniędzy na finansowanie tej działalności. Autor omawia także podstawowe modele tego systemu, występujące w Europie oraz ich hybrydy, a także odnosi je do polskiego systemu finansowania z uwzględnieniem budżetu państwa oraz pieniędzy pochodzących z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. To, że system ten źle funkcjonuje świadczy także najnowszy raport NIK w sprawie tzw. dodatków covidowych, bowiem na dodatki te poszły miliardy złotych, a świadczenia te wypłacano także pracownikom, którzy w ogóle nie mieli kontaktu z chorymi. Cenne są też uwagi Autora dotyczące mechanizmów zadłużania się jednostek służby zdrowia oraz postulaty dotyczące sanacji tego zjawiska.

8. W podsumowaniu pragnę zaznaczyć, że recenzowaną pracę oceniam bardzo wysoko, jako merytorycznie poprawną, dobrze udokumentowaną i wskazującą na złożoność omawianej problematyki. Autor oparł swą pracę na wnikliwej analizie tekstów wielu aktów prawnych oraz obszernej, odpowiednio dobranej literatury jak również orzecznictwa sądowego. Podjął się monograficznego opracowania, wszechstronnie charakteryzującego system ochrony zdrowia w Polsce, dając w tym zakresie w pełni samodzielne i przemyślane opracowanie. W pracy widać także, że Habilitant wykazał się bardzo dobrą znajomością problematyki teoretycznej z zakresu prawa administracyjnego, zwłaszcza w odniesieniu do zagadnień strukturalnych oraz prawnych form działania administracji. Praca ma także doniosłe znaczenie praktyczne, może być bowiem wykorzystana w praktyce administracyjnej, sądowej, jak i w procesie dydaktycznym. Pomimo zatem drobnych zastrzeżeń, które podniosłem z obowiązku recenzenta, (nielicznych zresztą), w całości pracę oceniam bardzo wysoko, jako znaczący wkład Autora w rozwój nauki prawa administracyjnego.

Pracę oceniam także bardzo wysoko pod względem formalnym. Praca jest staranna, napisana poprawnym językiem, przez co czyta się ją bez większych trudności. Rzadko też spotyka się prace, w których podaje się pełne imię autora cytowanej publikacji, gdy praca ta przytaczana jest po raz pierwszy. W niektórych bowiem przypadkach podanie tylko pierwszej litery imienia, może budzić wątpliwości co do płci danego autora, zwłaszcza w odniesieniu do osób noszących nazwiska nie kończące się literami „ski” lub „cki”, lub osób nie znanych

powszechnie. Wychodząc z obowiązków recenzenta chciałbym jedynie zasugerować Autorowi, aby unikał słowa „reasumując”, co nie wydaje się dobre, zwłaszcza w pracach prawniczych. Co prawda niektóre współczesne słowniki języka polskiego dopuszczają taką możliwość, przyjmując nawet, że jest to synonim słowa „podsumowując” lub „konkludując”, niemniej wyrażam pogląd, że żaden szanujący się prawnik nie powinien używać sformułowania „reasumując”, gdyż (biorąc pod uwagę jego etymologię – „reassumptio”), odwoływałby to, co przed chwilą powiedział. Słowo to kojarzy się także negatywnie z coraz powszechniejszą w Sejmie reasumpcją głosowania.

9. Godna uwagi jest także pozostała działalność Autora. Brał czynny udział w zakresie popularyzacji nauki, organizując konferencje naukowe, bądź zasiadając w ich komitetach naukowych. Uczestniczył także w pracach zespołów badawczych realizujących projekty finansowane w drodze konkursów, w tym w kilku europejskich. Jest członkiem kilku organizacji naukowych, a także członkiem kilku komitetów redakcyjnych czasopism, będąc w jednym z nich jego współzałożycielem i pełniąc tam funkcję zastępcy redaktora naczelnego. Sporządzał także recenzje publikacji naukowych. Współpracował z otoczeniem społeczno-gospodarczym, wykonywał także opinie i ekspertyzy. Z tego ostatniego zakresu warto odnotować jego pracę w zespole do spraw telemedycyny przy Naczelnej Radzie Lekarskiej oraz prace w Unii Metropolii Polskich. Otrzymywał także nagrody za działalność naukową lub organizacyjną. Jest także opiekunem koła naukowego prawa administracyjnego „Sztuka w Prawie”, a w 2020 r. był wyznaczony jako promotor pomocniczy w przewodzie doktorskim.

10. Biorąc zatem pod uwagę wskazane na wstępie niniejszej oceny ustawowe przesłanki do wszczęcia postępowania habilitacyjnego stwierdzam, że w odniesieniu do Pana doktora Sebastiana Sikorskiego zostały one **spełnione w całej rozciągłości ponieważ posiada on stopień naukowy doktora, jego rozprawa habilitacyjna stanowi znaczny wkład w rozwój dyscypliny naukowej, jaką jest nauka prawa administracyjnego, wykazuje się on istotną aktywnością naukową, a jego pozostały dorobek naukowy w tej dziedzinie, jest dorobkiem znaczącym, wszechstronnym, stojącym na bardzo wysokim poziomie merytorycznym**. Składam zatem wniosek o dopuszczenie Habilitanta do kolejnych etapów procedury habilitacyjnej, a w konsekwencji wnoszę o nadanie mu stopnia naukowego doktora habilitowanego w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne.

Czesław Martysz