

**dr hab. Anna Dobaczewska, Prof. UG**

Katedra Prawa Gospodarczego Publicznego

i Ochrony Środowiska

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Gdański

Gdańsk, 16.10. 2019 r.

Recenzja rozprawy doktorskiej Pani mgr Sylwii Banaś – Mazur pod tytułem

**„Regulacja zawodów w ochronie zdrowia z perspektywy procesów  
tworzenia samorządów zawodowych”**

przygotowanej pod kierunkiem naukowym  
prof. nadzw. dr hab. Agaty Jurkowskiej-Gomułki

Warszawa, 2019

**1. Wybór tematu i metod badawczych pracy**

Doktorantka podjęła się opracowania zagadnień powiązanych z potrzebą i celami tworzenia samorządów zawodowych w szeroko rozumianej sferze ochrony zdrowia (wykraczającej poza zawody „czysto” medyczne). Autorka prezentuje w niej argumenty mające świadczyć o potrzebie regulowania wykonywania zawodów powiązanych z dobrostanem fizycznych i psychicznym pacjentów. Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska dotyka bez wątpienia tematu ważnego pod względem prawnym, gospodarczym i społecznym, bowiem odnosi się do potrzeby reglamentowania dostępu do omówionych zawodów celem zagwarantowania ochrony zdrowia

poszczególnych osób jak i zdrowia publicznego. Z racji tego, że proces tworzenia takich samorządów nie dla wszystkich z wymienianych zawodów został sfinalizowany, stwierdzić należy iż temat podjęty w rozprawie jest równie ważki co aktualny. Proces usamodzielniania się niektórych grup zawodowych nadal trwa, a zatem głos w dyskusji nad ostateczną formą tych samorządów - pod postacią recenzowanej rozprawy; kompleksowo i porównawczo relacjonującej ów proces prawodawczy, jest wysoce przydatny.

Coraz większa popularność i częstsze korzystanie z zabiegów, konsultacji czy porad osób wykonujących zawody o charakterze „paramedycznym”, skutkuje większą doniosłością prawnych aspektów podejmowania działalności gospodarczej w tym zakresie. Jednocześnie zyskują na praktycznym znaczeniu z uwagi na ochronę zdrowia publicznego i indywidualnego pacjentów. Z tego m.in. powodu temat rozprawy uważam za trafnie dobrany i ujęty z interesującej perspektywy. Rozprawa stanowi, jak należy sądzić z faktu ciągle jeszcze niedokończonych prac legislacyjnych, pierwsze opracowanie tematu, dzięki temu spełnia wymogi oryginalnego rozwiązania problemu prawnego.

Jak wskazuje sama Autorka przeważającą metodą badawczą użytą przy przygotowaniu rozprawy jest metoda dogmatyczna. Jednocześnie ogromną rolę ogrywają także projekty aktów normatywnych i towarzyszące im dokumenty różnego pochodzenia. Pozwala to Doktorantce na skrupulatne prześledzenie procesu prawodawczego, udokumentowania *ratio legis* tworzenia samorządów zawodowych w sferze ochrony zdrowia. Ponadto Doktorantka posłużyła się częściowo metodą historyczno-prawną, dzięki której wykazane zostały tradycje istnienia samorządów zawodowych w sferze usług medycznych i potrzeb ich podtrzymania. Choć temat rozprawy nie wymagał tego wprost, to uważam że z korzyścią dla pracy byłoby, gdyby Doktorantka zdecydowała się także na użycie, choćby częściowo, metody porównawczej i dokonała analizy (lub choćby przywołania) treści i aksjologii podobnych rozwiązań prawnych.



## **2. Struktura rozprawy doktorskiej**

Praca została podzielona na pięć rozdziałów i opatrzona wstępem oraz podsumowaniem. Każdy z rozdziałów poddano uszczegółowieniu (dość drobiazgowemu), na dalsze punkty i podpunkty. Podział taki w sposób przejrzysty pozwala prześledzić tok rozumowania i tezy Doktorantki. Autorka udowadnia już samym podziałem wewnętrznym pracy, iż przed jej sporządzeniem dokonała skrupulatnej analizy i zaszeregowania pojedynczych zagadnień, w taki sposób iż wynikają z niego wszystkie konieczne elementy pracy naukowej.

Ponadto w pracy znalazła się bibliografia, w której Doktorantka uwzględniła imponującą liczbę pozycji monograficznych i opracowań specjalistycznych. Szkoda jednak, że jest to jedynie literatura krajowa (z nielicznymi wyjątkami). W zakresie w jakim Autorka omawia podstawy aksjologiczne regulacji zawodów, pojęcie wolności wykonywania zawodu czy inne aspekty uniwersalne nawiązanie do literatury obcej byłoby wskazane. Praca mogła być w ten sposób zyskać na wartości. Na uwagę zasługuje także mrończa praca wykonana przez panią Doktorantkę nad analizą aktów prawa międzynarodowego, projektami ustaw, i aktami wykonawczymi do ustaw regulujących warunki prowadzenia działalności zawodowej w ochronie zdrowia. Po trzecie wreszcie Autorka uwzględnia w swych rozważaniach bogate orzecznictwo sądów i trybunałów.

## **3. Ocena merytoryczna rozprawy doktorskiej**

Rozprawa doktorska już po pierwszym przeglądzie oraz zapoznaniu się ze wstępem i spisem treści pozwala przypuszczać, że czytający napotka w niej solidną porcję wiedzy. I tak jest w istocie. Autorka przeprowadza czytelnika najpierw przez prawidłowo sporządzony wstęp zawierający klarownie sformułowane tezy oraz prezentacje wartości jakie stoja, jej zdaniem, za



utworzeniem samorządów dla zawodów regulowanych w sektorze ochrony zdrowia.

Najistotniejsze definicje i pojęcia jakimi w swej rozprawie posługuje się Autorka, zostały przedstawione w rozdziale I. Trzeba oddać Doktorantce, że zebrała w jednym miejscu, przeanalizowała i przedstawiła pojęcia „zdrowia”, „zdrowia publicznego” jako wartości chronionych stanowiących przyczynę dla regulacji świadczenia usług zdrowotnych. Autorka słusznie koncentruje się wokół wątków istotnych z perspektywy dobra wspólnego, ale jednocześnie marginalizuje funkcje reprezentacji interesu grupowego (a więc i prywatnego osób wykonujących dany zawód), jako wartości stojącej za tworzeniem samorządów zawodowych. Wydaje się, że Autorka nie zawsze zauważa, że ów interes grupy zawodowej istnieje, i że jest co najmniej równoważny z interesem publicznym. Jest tak zwłaszcza w sytuacjach, gdy inicjatywa ustawodawcza pochodzi od tejże grupy zawodowej. Choć w pracy wielokrotnie podkreślane jest istnienie interesu publicznego, przemawiającego za regulowaniem wykonywania czynności zawodowych oraz głoszona jest teza, iż za powołaniem samorządu zawodowego stoi potrzeba zagwarantowania należytej jakości świadczonych usług, to Autorka zbyt słabo akcentuje, dlaczego uważa właśnie interes publiczny za pierwszoplanowy.

Ważnym, moim zdaniem, fragmentem pracy są rozważania na temat przewartościowania powodów, dla których dokonuje się regulacji czynności zawodowych w sektorze ochrony zdrowia, właśnie w stronę ochrony zdrowia jako interesu publicznego. Słusznie też, w moim przekonaniu, praca zawiera odniesienia do postanowień prawa międzynarodowego (WHO, UE) uznającego prawo obywateli do ochrony zdrowia, oraz korespondujące z nim obowiązki władz publicznych do ich zapewnienia. Zdrowie nie powinno być zatem traktowane jako dobro konsumpcyjne, lecz jako dobro publiczne. I choć należy przyznać rację Doktorantce, iż istnieją grupy społeczne szczególnie zasługujące na ochronę (jak małe dzieci, kobiety w ciąży, czy niepełnosprawni), to jednocześnie odnotować warto, iż nie ma to żadnego wpływu na zakres regulacji zawodów w ochronie zdrowia. To z kolei sprawia, że wątek ten należałoby uznać za mało przydatny dla tez wykazywanych w rozprawie.



Podobnie z fragmentem pracy odnoszącym się do pracy przymusowej i obowiązkowej.

Za cenne uważam także rozróżnienie przez Autorkę zawodów ochrony zdrowia i podzielenie na zawody tradycyjne, zawody pomocniczych („nietradycyjnych”), czy wreszcie takich które pretendują jedynie do wyższej kategorii.

W pierwszym rozdziale pani mgr Sylwia Banaś-Mazur wskazuje m.in. na zakres pojęcia „świadczeń zdrowotnych” i brak możliwości ich wykonywania przez osoby nie będące lekarzami. Dla lepszego zrozumienia gdzie leży granica pomiędzy „świadczeniami zdrowotnymi” a „usługami” powinny być tu znaleźć przykładowe czynności należące do obydwu kategorii. Tymczasem stosowne rozróżnienie jest zawarte dopiero w dalszej części pracy.

Za niewielki, ale jednak mankament, tej części rozprawy uważam nadmiernie rozbudowany wątek dotyczący istoty i zakresu wolności gospodarczej. Pisząc o regulacji zawodów, Autorka rzecz jasna nie mogła uniknąć wątku o zasadzie wolności gospodarczej i wyznaczania jej granic, ale dla dobra rozprawy można było punkt ciężkości położyć na podstawach tworzenia tych ograniczeń. Sądzę też, że z korzyścią dla pracy byłoby gdyby rozważania o (ograniczaniu) wolności gospodarczej w interesie publicznym bezpośrednio połączono z argumentami o potrzebie regulacji zawodów w ochronie zdrowia.

Istotną rolę w pracy pełni ta jej część, w której Doktorantka dokonała przedstawienia i analizy pojęć „wolnego zawodu”, „zawodu zaufania publicznego” i „zawodu regulowanego”. Zabrakło w mojej ocenie jednak wyraźnego zajęcia przez Doktorantkę własnego stanowiska, które z wymienianych przez nią cech działalności uznaje za przesadzające o tym, iż dany zawód jest zawodem „wolnym”, lub „zawodem zaufania publicznego”. Nie przekonuje mnie ponadto argument jakoby cechą wolnego zawodu było ustalanie wynagrodzenia w sposób dobrowolny, lub jak określa to Doktorantka nie „lukratywny”. Nie jest mi znany żaden „urzędowy” cennik za usługi medyczne i pokrewne, obowiązujący np. lekarzy prowadzących



indywidualne praktyki lekarskie, choć już w zawodach prawniczych (notariusz) takie stawki maksymalne istnieją. Pomimo, iż Doktorantka skrupulatnie analizuje cechy przypisywane zawodom wolnym i zawodom zaufania publicznego to nie dość jasno sformułowała wnioski co do tego, czy sama uważa jakoby pojęcia „zawodu zaufania publicznego” oraz „zawodu wolnego” były tożsame, czy jest przeciwnego zdania. Ma to znaczenie dla oceny stanowiska Doktorantki na przykład w odniesieniu do charakteru czynności zawodowych diagnosty laboratoryjnego. Z jednej strony Autorka powołuje się na argument braku bezpośredniej styczności oraz braku praw pacjenta do wyboru konkretnego diagnosty laboratoryjnego, jako dyskwalifikujący zaliczenie diagnosty do zawodów zaufania publicznego; z drugiej nie rozprawia się z kwestią czy dla powstania samorządu zawodowego konieczne jest aby zawód był zawodem wolnym a zarazem zawodem zaufania publicznego. Zabrakło mi w pracy także własnego stanowiska Autorki za jaki rodzaj zawodu ona sama go uważa.

Podstawową substancję rozprawy stanowią opisy (niekiedy długotrwałych) procesów prawodawczych, odnoszących się do powstawania samorządów zawodowych w ochronie zdrowia. Autorka wypunktowała m.in. licznie podejmowane, i nie zawsze skuteczne, inicjatywy legislacyjne. Ukazała kto był stroną inicjującą, jakie są grupy interesów i jak i stanowiska rzutowały na ostateczny kształt i strukturę wewnętrzną samorządów zawodowych (np. liczbę izb). Wskazała też na role tradycji historycznych, determinujących zakres zadań powierzanych izmom zawodowym.

Duża część dysertacji poświęcona została pieczy jaką sprawują, zwłaszcza „tradycyjne”, izby samorządowe nad należyтым wykonywaniem obowiązków zawodowych ich członków. Doktorantka przytacza pokaźną liczbę argumentów i cytatów na potwierdzenie, iż to zdrowie publiczne rozumiane jako interes publiczny jest (jedynym?) powodem dla którego ogranicza się wolność gospodarczą i dostęp do zawodu. Jest oczywiście, że treść art. 21 Konstytucji RP wymaga tak postawionego problemu, ale jednocześnie Autorka zdaje się nie zauważać w pracy także interesu prywatnego poszczególnych grup zawodowych stojących za regulacją prawną. Jest to ze szkodą dla



rzetelności naukowej. Wydaje się, że Autorka zamiast go przemilczać powinna postarać się odeprzeć tezę, że powodem dla oddolnych inicjatyw legislacyjnych jest (także) chęć ochrony interesów partykularnych. Jako przykład podać można fragment, w którym Autorka powołuje się na interes pacjenta i lekarza (a więc interes prywatny), m.in. stojący za uregulowaniem samorządu zawodowego diagnostów laboratoryjnych. Natomiast przywoływanie ustawodawstwa okresu PRL jako dowodu na ochronę interesu publicznego, wydaje się w równym stopniu zasadne, co oczywiste. W gospodarce centralnie sterowanej interes indywidualny bowiem w ogóle nie miał znaczenia prawnego. Nie bez racji byłoby także przytoczenie w samym tekście (a nie tylko we wprowadzeniu), konstytucyjnych wartości stojących za regulacją zawodów w ochronie zdrowia, i to nie tylko tych „tradycyjnych”.

Jeden z ostatnich rozdziałów dysertacji został poświęcony zawodom, które późno uzyskały prawo do stworzenia samorządu zawodowego, czyli fizjoterapeutom i diagnostom laboratoryjnym. Wśród wielu przyczynków pozwalających na ustanowienie samorządów zawodowych jest stworzenie jednolitego systemu pozyskiwania uprawnień zawodowych i przydzielenie prawa do egzekwowania przestrzegania wysokiego poziomu wykształcenia przez daną grupę zawodową. Jednak to, że wysoki stopień wykształcenia jest ważny nie tylko dla ochrony zdrowia publicznego, ale także dla większego prestiżu danego zawodu, który staje się „pełnoprawnym”, merytorycznym partnerem dla lekarza, świadczy raczej o uwzględnieniu także interesu prywatnego.

W rozprawie Autorka odniosła się także do słuszności aspiracji stworzenia samorządów zawodowych dla ratowników medycznych, dietetyków, psychologów, kosmetologów. Dochodzi w poszczególnych przypadkach do zróżnicowanych wniosków. Mimo, iż co do zasady zgadzam się z Doktorantką i jej wnioskami, np. w kwestii (nie)zakwalifikowania niektórych zawodów sfery ochrony zdrowia do zawodów zaufania publicznego, to w rozprawie niekiedy brakuje jasno wyartykułowanej własnej oceny Doktorantki, tam i ówdzie warto byłoby silniej zaakcentować do którego z prezentowanych (i cytowanych) stanowisk przychyliła się Autorka, oraz z jakich powodów tak czyni. Zbyt często czytelnik zmuszany jest wyczytywać intencje



między wierszami. Np. nie można w klarowny sposób wywnioskować czy i na jakiej podstawie Doktorantka rozróżnia zawody fizjoterapeuty i specjalisty fizjoterapii, ewentualnie w oparciu o jakie kryterium, i której grupie z tych grup gotowa jest przypisać prawo do tworzenia samorządu zawodowego. Nie jest też dla mnie jasne czy Doktorantka uznaje zawód dietetyka za zawód zaufania publicznego i zawód wolny? Stwierdza ona wprawdzie, iż tworzenie samorządu w obecnym czasie byłoby przedwczesne. Czy zatem uznać należy, iż co do zasady uważa iż posiadają one przymioty wolnego zawodu co do zasady, a jedynie sugeruje odwleczenie w czasie próby stworzenie stosownego samorządu?

Uwagi powyższe nie są poczynione po to by umniejszyć wartość pracy doktorskiej p. mgr Sylwii Banaś-Mazur, a jedynie by zwrócić uwagę na określone niedociągnięcia. Nie ulega dla mnie wątpliwości, że przedstawiona rozprawa jest opracowaniem o charakterze naukowym, poświęconym tematowi dotąd nie opracowanemu. Konkludując, z całości pracy jasno wynika, że Doktorantka ze swobodą obraca się w tematyce i zagadnieniach teoretycznych objętych rozprawą. Autorka stawia swe tezy wyraźnie i jasno, a następnie konsekwentnie ich broni na kolejnych kartach pracy. Treść rozprawy świadczy o bardzo dobrej znajomości analizowanej materii i dobrym warsztacie naukowym Doktorantki.

#### **4. Ocena warsztatu badawczego i strony formalnej rozprawy**

Rozprawa jest napisana poprawnym językiem polskim, nie zawiera błędów językowych. Swoje wywody Autorka prowadzi w sposób klarowny, zrozumiały, dobrze uargumentowany. Praca została napisana z dużą starannością, bez większej ilości błędów redakcyjnych czy stylistycznych, językiem zrozumiałym, a jednocześnie spełniającym wymogi rozprawy naukowej. Rozważania, tok myśli prowadzone są przez Doktorantkę w sposób logiczny i spójny.

Na podkreślenie zasługuje okoliczność, iż Doktorantka wykorzystwała przy sporządzaniu swej rozprawy liczne pozycje literatury. Praca zawiera też



pokażną ilością przypisów, w treści których znajdują się niekiedy wątki rozszerzające i pogłębiające główny nurt rozważań. Są one sporządzone zgodnie z oczekiwaniami warsztatowymi.

Niejednoznacznie natomiast oceniam bardzo liczne cytowania zawarte w rozprawie. Dotyczy to zarówno cytatów zaczerpniętych z dokumentów, (projektów) ustaw stanowiących trzon procesu prawotwórczego regulacji zawodów w ochronie zdrowia, jak i literatury przedmiotu. Autorce wprawdzie udaje się je zgrabnie wpleść we własne fragmenty pracy, lecz ich liczbę uważam za zdecydowanie nadmierną. Z drugiej strony cytaty te dowodzą pedantycznej i żmudnej pracy wykonanej przez Doktorantkę polegającej na zapoznaniu się z treścią tych tekstów, i ich uwzględnieniu w rozprawie. Wartość ta jednak po części traci na znaczeniu, dzieje się to bowiem kosztem samodzielności tekstu rozprawy doktorskiej.

## **5. Wniosek**

Na podstawie powyższych uwag, stwierdzam, że rozprawa doktorska przygotowana przez Panią magister Sylwię Banaś-Mazur spełnia wszystkie wymagania określone w art. 13 ust 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1789), w związku z art. 175 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce ( Dz.U z 2018 r., poz. 1669 ze zm), to znaczy stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Pani magister Sylwii Banaś Mazur w zakresie dyscypliny nauk prawnych. Dowodzi także umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Wobec powyższego może być ona podstawą do dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

  
Prof. UG dr hab. Anna Dobaczewska