

Łódź, 20 listopada 2018 r.

Dr hab. Barbara Jaworska-Dębska, prof. UŁ
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Łódzkiego

RECENZJA

pracy doktorskiej magistra **Michała Koszowskiego**
p.t. „Administracyjnoprawna metoda regulacji przeciwdziałania uzależnieniom”

Kraków 2018 ss. 438

napisanej pod kierunkiem dr hab. Iwony Niżnik-Dobosz, prof. UJ

1. Wybór tematu. Bez większego ryzyka błędu można powiedzieć, że zainteresowanie doktryny prawa administracyjnego problematyką administracyjnoprawnej regulacji przeciwdziałania uzależnieniom jest (mimo pewnej, obserwowanej w ostatnich latach, aktywności na tym polu nielicznych przedstawicieli nauki prawa administracyjnego) wciąż odwrotnie proporcjonalne do niekwestionowanego społecznie znaczenia tej problematyki. Istniejące w tym obszarze dość nieliczne publikacje zazwyczaj koncentrują się wokół określonych instrumentów prawnego oddziaływania na poszczególne źródła uzależnień, z rzadka podejmowana jest problematyka sytuacji prawnej osób uzależnionych, jeszcze rzadziej - osób współuzależnionych. Natomiast opracowania ujmujące z szerszej perspektywy administracyjnoprawne regulacje poszczególnych uzależnień są bardzo nieliczne i powstałe w dość odległych czasach. W tym stanie rzeczy samo podjęcie badań w tej materii nie budzącej dotąd szerszego zainteresowania wśród przedstawicieli nauki zasługuje na uznanie. Jest ono tym większe, że przedmiotem swojego zainteresowania Doktorant uczynił specyfikę administracyjnoprawnej metody regulacji przeciwdziałania uzależnieniom, a więc zagadnienie dotychczas w nauce prawa administracyjnego nie podejmowane. Jest to zamierzenie ambitne i ze wszech miar godne uwagi. Współcześnie obserwujemy lawinowo rozrastający się katalog czynników rodzących zjawisko uzależnienia, które z różnych względów nie znalazły się w orbicie zainteresowania prawodawcy. Skoro więc Doktorant

przedmiotem swoich badań uczynił administracyjnoprawną metodę regulacji przeciwdziałania uzależnieniom, to całkowicie zasadnie zawęził pole badawcze do regulacji prawnych dotyczących korzystania z takich używek jak napoje alkoholowe, wyroby tytoniowe oraz szeroko rozumiane narkotyki, gdyż to właśnie uzależnienie od tych używek jest najpowszechniejsze. Nadto, dostępność tych używek i sposób ich używania jest najpełniej prawnie uregulowana, stanowi więc materiał dogodny do badań.

2. Struktura pracy. Tytułowa problematyka została ujęta w dwóch - ogólnej i szczegółowej - częściach zawierających łącznie 6 rozdziałów. Część ogólna obejmuje 3 rozdziały poświęcone kolejno: administracyjnoprawnej metodzie regulacji, normom (powinno być: administracyjnoprawnej) metody regulacji przeciwdziałania uzależnieniom oraz filozofii i wartościom administracyjnoprawnej regulacji przeciwdziałania uzależnieniom. W tej części Autor dokonuje aktualizacji i swoistego uporządkowania aparatury pojęciowej istotnej dla tematu badań, aby następnie posługiwać się nią z pełną konsekwencją w części szczegółowej pracy. Część szczegółowa obejmuje dalsze 3 rozdziały (rozdział IV, V i VI) poświęcone bliższej analizie administracyjnoprawnej metody regulacji przeciwdziałania z osobna trzem najczęściej występującym w Polsce uzależnieniom, alkoholizmowi, nikotynizmowi i narkomanii. Pozytywnie należy ocenić kolejność omawiania administracyjnoprawnej metody przeciwdziałania wskazanym wyżej uzależnieniom. Alkoholizm, chociażby ze względu na najdłuższe zainteresowanie nim prawodawcy, niewątpliwie zasługuje na pierwsze miejsce w tej części. Skoro zaś Autor trafnie zaliczył model metody przeciwdziałania alkoholizmowi i nikotynizmowi do modeli reglamentacyjnych, to poświęcenie kojonego, V rozdziału nikotynizmowi jest w pełni zasadne. Ostatnie miejsce w tej swoistej triadzie zajmuje rozdział poświęcony administracyjnoprawnej metodzie regulacji przeciwdziałania narkomanii, co stanowi konsekwencję zaliczenia modelu tej reglamentacji do modelu o charakterze prohibicyjnym. Pozytywnie należy też ocenić przyjętą formułę podobnego układu zagadnień zastosowaną w rozdziałach części szczegółowej, bo ułatwia to konstruowanie wniosków całościowych, co jednak – o czym będzie mowa dalej - nie zostało wykorzystane wobec braku całościowego podsumowania. Powyższy układ zasługuje zatem na wysoką ocenę, jest przemyślany, logiczny i przejrzysty.

Także równoważność objętości poszczególnych rozdziałów recenzowanej pracy jest – w moim przekonaniu – zachowana. Wprawdzie objętość poszczególnych rozdziałów mierzona liczbą stron (rozdział I - 54 strony, rozdział II – 41 stron, rozdział III – 55 stron,

rozdział IV 92 strony, rozdział V – 41 stron i rozdział V – 73 strony) wykazuje pewne różnice widoczne głównie w części szczegółowej, to jednak różnice te mieszczą się w granicach wyjątku od reguły, nadto są w pełni uzasadnione zakresem regulacji prawnej poszczególnych uzależnień.

Niewątpliwym atutem struktury pracy (i samej pracy) jest głęboka systematyka treści pracy wyrażająca się w wyodrębnianiu w prawie każdym podrozdziale dalszych, jeszcze niższego rzędu, jednostek systematyzacyjnych. Zabieg taki spełnia dwie, powiązane ze sobą funkcje, z jednej strony służy Autorowi do zachowania daleko posuniętej dyscypliny prowadzonych rozważań, z drugiej zaś sprzyja przejrzystości tekstu i stanowi tym samym znakomite ułatwienie dla czytelnika. Dla porządku wskazać jednak należy, że wyodrębnienie - wprowadzie tylko jeden raz w całej pracy – w danej części (2.3.4.1.) tylko jednej jednostki systematyzacyjnej klóci się z logiką. Taka „głębsza” systematyka nie obejmuje bowiem całości większej jednostki, jest więc tym samym wadliwa, bo niepełna.

Natomiast na podkreślenie i uznanie zasługuje takie prowadzenie rozważań w poszczególnych jednostkach systematyzacyjnych pracy, że ich zakończenie często stanowi swoiste wprowadzenie w rozważania będące przedmiotem następnej jednostki recenzowanej pracy.

Pracę otwiera klasyczny wstęp określający motywy wyboru tematu rozprawy, pojęcie metody regulacji jako problem nauki prawa administracyjnego, cele rozprawy, konstrukcję i główne tezy rozprawy oraz wykorzystane w rozprawie metody badawcze. Niepokój budzi jednak brak podsumowania całości rozprawy, w którym byłoby miejsce na całościowe refleksje i spostrzeżenia dotyczące administracyjnoprawnej metody regulacji przeciwdziałania uzależnieniom. Wprowadzie każdy rozdział pracy zawiera podsumowanie, ma ono jednak – co oczywiste - charakter cząstkowy, bo odnosi się jedynie do zagadnień podejmowanych w konkretnym rozdziale. Nie sposób zatem uznać, że łączna lektura tych podsumowań może zastąpić podsumowanie całościowe.

3. Treść rozprawy.

3.1. Na uwagę zasługuje, że na potrzeby badawcze Autor recenzowanej rozprawy podjął się ustalenia nowego ujęcia metody regulacji prawnej. Jest to szczególnie istotne i

użyteczne zarazem, jeśli zważyć, że cechą charakterystyczną prawnych regulacji przeciwdziałania uzależnieniom jest ich mieszany (publicznoprawny i prywatnoprawny) charakter. W tym stanie rzeczy posługiwanie się metodą regulacji prawnej jest właśnie narzędziem służącym do ustalenia charakteru poszczególnych norm. W pełni podzielić też należy przekonanie Autora, że poza tym, a może nawet przede wszystkim, badania nad metodą regulacji prawnej służą ustaleniom, jak przy istniejącym, wyodrębnionym zasobie norm wywoływać określone, zamierzone skutki prawne. Badania te służą też budowaniu prawa skutecznego i efektywnego, jednocześnie – co niezmiernie ważne - możliwego do zaakceptowania przez społeczeństwo. Jak słusznie Autor podkreśla, badania te przede wszystkim służą „wprowadzeniu normatywnego mechanizmu rozwiązywania sprzecznych interesów faktycznych, prywatnych, indywidualnych, lokalnych, ponadlokalnych, regionalnych, społecznych, państwowych i publicznych, a także różnego rodzaju wartości, dóbr, tworzących złożoną i trudną aksjologiczną, prawną i rzeczową płaszczyznę dla prawnego przeciwdziałania uzależnieniom. Ich wyważanie stanowi istotę administracyjnoprawnej metody regulacji przeciwdziałania uzależnieniom.” (s. 17).

3.2. W rozdziale I „Administracyjnoprawna metoda regulacji” Autor dokonuje niezbędnych i ważnych dla omawianej problematyki dyferencjacji pomiędzy pojęciem metody regulacji a pojęciami pokrewnymi w celu wyznaczenia swoistych granic między tymi pojęciami. Mają one sprzyjać precyzji przyszłych rozważań. Definiuje też metodę regulacji i wskazuje jej cechy. Trafnie zwraca uwagę na problem multicentryczności administracyjnoprawnej regulacji przeciwdziałania uzależnieniom. Zawarte w rozdziale I rozważania Autor podsumowuje trafnie wskazując m.in. na potrzebę stosowania przez prawodawcę pewnej gradacji metod prawnych, poczynając od cywilnoprawnej, poprzez administracyjnoprawną, na karnoprawnej kończąc.

3.3. Normom metody regulacji przeciwdziałania uzależnieniom poświęcony jest rozdział II recenzowanej rozprawy doktorskiej. W tej części pracy – oprócz poczynienia pewnych ustaleń pojęciowych dotyczących regulacji przeciwdziałania uzależnieniom - Autor podejmuje istotne dla tej problematyki zagadnienia. Trafnie opowiada się za normatywnym charakterem preambuł regulacji przeciwdziałania uzależnieniom wytyczających cel działania administracji w przedmiotowym zakresie. W pełni podzielić też należy wyrażane przez Autora recenzowanej rozprawy przekonanie o szerokim zastosowaniu norm celowościowych w regulacjach przeciwdziałania uzależnieniom i ubolewanie nad ich brakiem w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii. Na aprobatę zasługuje też stanowisko Autora wobec znaczenia i

roli (a także wartości niejednolitego ich ujęcia w poszczególnych regulacjach) norm zadaniowych, kompetencyjnych oraz norm planowania w przeciwdziałaniu uzależnieniom. Charakteryzując normy metody administracyjnoprawnej regulacji przeciwdziałania uzależnieniom Autor recenzowanej rozprawy odrębną uwagę słusznie poświęca normom sankcjonującym oraz wynikającym z nich sankcjom. Podzielić też należy wyrażony w tym miejscu w opozycji do prezentowanego w doktrynie stanowiska pogląd Autora, że represyjność sankcji administracyjnych nie jest ich podstawowym celem, że ma ona charakter wtórny. Niewątpliwie, przedstawione w tym rozdziale rozprawy normy stanowią o swoistości administracyjnoprawnej metody przeciwdziałania uzależnieniom, co Autor jednoznacznie wykazał.

3.4. Część ogólną recenzowanej rozprawy zamyka rozdział poświęcony niezmiernie ważnej problematyce filozofii i wartości administracyjnoprawnej regulacji przeciwdziałania uzależnieniom. Poszukiwania wartości tej regulacji Autor trafnie rozpoczyna od wskazania głównej wartości-celu, czyli wartości prawnych wyznaczanych na etapie tworzenia prawa słusznie wskazując, że celem regulacji przeciwdziałania alkoholizmowi i niktynizmowi jest zapobieganie tym zjawiskom i ich ograniczenie. Zaś głównym celem regulacji antynarkotykowej jest nie tyle zakaz używania szeroko rozumianych narkotyków, co zakaz legalnego obrotu nimi, co utrudniałoby dostęp do nich. W dalszej kolejności Autor omawia poszczególne wartości (zdrowie publiczne, wolność, godność, spokój publiczny, porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne, moralność publiczną, a także wychowanie a trzeźwość), które są realizowane przez administracyjnoprawną metodę przeciwdziałania uzależnieniom. Jednakże należy zauważyć, że w zasadzie Autor omawia te wartości *in abstracto*, nie odnosi ich właściwie do konkretnych unormowań zawartych w administracyjnoprawnej regulacji przeciwdziałania uzależnieniom, co – zważywszy na temat pracy (i rozdziału) pozostawia niedosyt. Wprawdzie omawiając moralność publiczną w zakończeniu odwołuje się do administracyjnoprawnej metody regulacji przeciwdziałania uzależnieniom, jednak na s. 154 stwierdza, że „[s]zkodliwość uzależnienia powoduje, że uzasadnianie ingerencji państwa w zachowanie jednostki mogące wywołać stan uzależnienia względami moralnymi ma znikome zastosowanie”. Wydaje się, że myśl ta zasługuje na głębszą refleksję, w szczególności w kontekście tzw. nietrzeźwości publicznej. Odrębną uwagą Doktorant słusznie obejmuje wartości cechujące administracyjnoprawną metodę regulacji przeciwdziałania uzależnieniom trafnie zaliczając do nich zasadę pomocniczości regulacji, zasadę proporcjonalności, wymóg skuteczności regulacji oraz instrumentalność i

instrumentalizację tej regulacji. Wartości te mają charakter uniwersalny i odnoszą się do całego systemu prawa. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje trafne stanowisko Doktoranta wobec znaczenia zasady proporcjonalności dla administracyjnoprawnej metody regulacji przeciwdziałania uzależnieniom, który na s. 165 pisze „[r]egulacja ta dotyka istoty praw i wolności jednostki, a przez to zachowanie jej proporcjonalności jest szczególnie istotne w świetle konstytucyjnych gwarancji ochrony wolności, ale i godności jednostki”. Podzielić też należy stanowisko Autora, że – mimo dość powszechnego kwalifikowania instrumentalizacji prawa jako zjawiska negatywnego, łączonego z traktowaniem go jako instrumentu do osiągnięcia doraźnych, politycznych celów – specyfika stosunków społecznych normowanych administracyjnoprawną metodą regulacji przeciwdziałania uzależnieniom sprawia, że na instrumentalizację tej regulacji można też patrzeć w kategoriach pozytywnych i traktować ją jako zbiór instrumentów prawnych wyznaczających ramy, w których realizowane są jej akceptowane cele. W podsumowaniu Autor trafnie wskazuje na różne modele metod regulacyjnych: prohibicyjny (odnoszony do narkotyków) i reglamentacyjny odnoszone do alkoholizmu i nikotynizmu.

3.5. Część szczegółową otwiera rozdział IV poświęcony administracyjnoprawnej metodzie regulacji przeciwdziałania alkoholizmowi. Z zawartymi w tym rozdziale tezami prawie w całości należy się zgodzić.

W szczególności podzielić należy pogląd Doktoranta w sprawie: oceny sposobu ulokowania poszczególnych rodzajów zadań i kompetencji między szczebel lokalny i centralny; zróżnicowania treści systemu programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych będącego wyrazem realizacji zasady pomocniczości i adekwatności; charakteru decyzji w sprawie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych; oceny przyznanych radzie gminy w ramach nowelizacji z 2018 r. uprawnień do zawężania generalnego ustawowego zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych jako zgodnych z zasadą pomocniczości; niedopuszczalności na gruncie obowiązującego prawa sprzedaży napojów alkoholowych przez Internet. W całości podzielam stanowisko Doktoranta dotyczące oceny kampanii reklamowej piwa bezalkoholowego oraz propozycje zmian legislacyjnych w szczególności dotyczących piwa. Przyłączam się również do wyrażanego przez Doktoranta poglądu o potrzebie uregulowania w akcie prawa unijnego nałożonego na producentów napojów alkoholowych obowiązku informowania o szkodliwości spożywania napojów alkoholowych na opakowaniach tych napojów. Podzielam również wyrażoną przez

Doktoranta ocenę przydatności izb wytrzeźwień jako instytucji administracyjnoprawnej metody regulacji przeciwdziałania alkoholizmowi.

Podzielam też poglądy Doktoranta wyrażone w podsumowaniu tego rozdziału.

Natomiast za zbyt daleko idące uproszczenie uznaję swoiste utożsamianie przez Doktoranta wprowadzonego w ramach nowelizacji z 2018 r. prawa rad gmin do wprowadzania dla terenu gminy lub wskazanych jednostek pomocniczych limitowania czasu sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych (w godz. 22⁰⁰-6⁰⁰) z istniejącym w latach 80. ubiegłego wieku ustawowym obligatoryjnym limitowaniem czasu sprzedaży napojów alkoholowych (w godz. 6⁰⁰ - 13⁰⁰). W przekonaniu recenzenta są to zupełnie różne co do celu i funkcji ograniczenia. Nie podzielam też akceptowanego – jak należy roznieć – przez Doktoranta (s. 244) stanowiska wyrażanego w wyroku NSA we Wrocławiu z 1997 r. co do dopuszczalności zamieszczania w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych szczegółowych zasad wydawania i cofania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

3.6. Rozdział V zawiera omówienie administracyjnoprawnej metody regulacji przeciwdziałania nikotynizmowi. Rozważania tu zawarte są prowadzone według układu przyjętego w poprzednim rozdziale poświęconym administracyjnoprawnej metodzie regulacji przeciwdziałania alkoholizmowi, eksponującego wszystkie istotne elementy tej metody, oczywiście z uwzględnieniem różnicowań determinowanych pewnymi odmiennosciami regulacyjnymi przeciwdziałania obu uzależnieniom. Z całą mocą podkreślić należy, że powyższy zabieg przynosi zamierzone efekty. Doktorant omawiając poszczególne zagadnienia w rozdziale dotyczącym administracyjnoprawnej metody regulacji przeciwdziałania nikotynizmowi w naturalny – rzecz można – sposób porównuje omówione zagadnienia i poczynione ustalenia z analogicznymi zagadnieniami i ustaleniami z rozdziału poprzedniego. Również z tezami zawartymi w tym rozdziale należy się zgodzić. Świadczą one dobrze o wiedzy Doktoranta oraz o wysokiej umiejętności zarówno analitycznego, jak i syntetycznego myślenia. Na aprobatę zasługują również dokonywane przez Doktoranta oceny omawianych rozwiązań (przykładowo na s. 299 trafnie wskazał On, że penalizacja zakazów jedynie wprowadzania do obrotu wyrobów objętych regulacją przeciwdziałania nikotynizmowi a wyłączenie spod tej penalizacji zakazów udostępniania tych wyrobów stanowi swoistą lukę prawną) i formułowane propozycje *de lege ferenda*. Interesująca jest zwłaszcza konstatacja Autora (s. 300) dotycząca uwzględniania przez ustawodawcę polskiego

norm pozaprawnych (norm kulturowych) przy modyfikowaniu kształtu przyjętej wcześniej metody przeciwdziałania uzależnieniu od zażywania wyrobów bezdymnych w postaci tabaki i w rezultacie wyłączenia jej spod ogólnego zakazu korzystania z wyrobów bezdymnych. Podzielić też należy Jego krytyczną ocenę braku unormowań reglamentujących sprzedaż detaliczną wyrobów tytoniowych, a także braku jednolitych standardów dotyczących wytwarzania i wprowadzania do obrotu tradycyjnych i nowatorskich wyrobów tytoniowych. Trafnie też Autor wskazuje na specyfikę administracyjnoprawnej metody przeciwdziałania nikotynizmowi wynikającą z uwzględnienia szczególnego społecznego przyzwolenia dla korzystania z wyrobów tytoniowych.

3.7. Jako ostatnia w tej części recenzowanej rozprawy jest omówiona w rozdziale VI administracyjnoprawna metoda przeciwdziałania narkomanii. To w pewnym sensie peryferyjne miejsce tej problematyki w recenzowanej rozprawie jest uzasadnione jej swoistą osobnością, zasadniczą odmiennością, wyrażającą się na gruncie prawnym w przyjęciu właściwie modelu prohibicyjnego, rzecz jasna, posiłkującego się reglamentacyjnymi instrumentami prawnymi. W rozdziale tym dość dużo miejsca zajmuje ukazanie drogi rozwoju polskiego prawodawstwa dotyczącego przeciwdziałaniu narkomanii. Jest to w pracy naukowej ważne, bo pozwala na zarysowanie uwarunkowanego wydarzeniami historycznymi, ideologią, polityką tła prawnego aktualnej administracyjnoprawnej metody przeciwdziałania narkomanii.

Podobnie, jak w przypadku poprzednich rozdziałów tej części pracy, pozytywnie oceniam również dobór zagadnień i sposób prowadzenia rozważań w tym rozdziale. Przychyłam się także do formułowanych w nim przez Doktoranta wniosków. Przykładowo, podzielałam Jego krytyczną ocenę zasadności powołania przy ministrze właściwym do spraw zdrowia Zespołu do spraw oceny ryzyka zagrożeń dla zdrowia lub życia ludzi związanych z używaniem nowych substancji psychoaktywnych jako zbytecznego podmiotu i postulat powierzenia zadań i kompetencji tego organu istniejącemu organowi. Podzielałam też Jego przekonanie o zasadności odrębnego opracowywania i uchwalania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnego programu przeciwdziałania narkomanii i argumentację na rzecz tego poglądu (s. 353). Na szczególną uwagę zasługuje podjęta w tym rozdziale kwestia niedostosowania dotychczasowego klasycznego modelu przeciwdziałania narkomanii do nowych substancji psychoaktywnych, określanych mianem tzw. „dopalaczy” i zagadnienie poszukiwania innych środków prawnego oddziaływania na nowe środki psychoaktywne. Interesujący jest w związku z tym problem

natury prawnej takiego środka, czyli decyzji Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 2 października 2010 o wycofaniu z obrotu na terenie całego kraju wyrobu o nazwie „Tajfun” określonego jako przeznaczonego do celów kolekcjonerskich oraz wszystkich podobnych wyrobów mogących mieć wpływ na bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzi (GIS-BI-073-239/RS/10). Przy ocenie natury prawnej tego aktu odróżnić trzeba wyodrębniany od dawna w doktrynie akt generalny stosowania prawa jako nienormatywny akt kierownictwa wewnętrznego (a więc nie akt prawotwórczy, jak to Doktorant określił w przypisie 963 na s. 372 wadliwie przypisując ten pogląd recenzentowi) od wyróżnianego w ostatnim czasie w doktrynie generalnego aktu administracyjnego (por. E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014). Podzielić też należy formułowany przez Doktoranta pogląd, że przedmiotowa decyzja nie jest klasycznym aktem administracyjnym. Doktorant przyjmuje, że należy ona do kategorii administracyjnych aktów rzeczowych. Jest to jednak kategoria, która ma zastosowanie, mimo naruszenia określonych zasad procesowych. Oznacza to, że posługiwanie się nią, uzasadniane w tym przypadku kwalifikowanymi stanami faktycznymi (zagrożeniami dla życia i zdrowia), *in genere* niesie jednak określone niebezpieczeństwa w sferze praw i wolności jednostki. Swoją drogą trudno zrozumieć, czemu w walce z dopalaczami nie sięgnięto wówczas po nie budzącą kontrowersji formę aktu normatywnego. Jak pokazuje praktyka ostatnich czasów, proces legislacyjny może być przecież naprawdę krótki. Ostatecznie - 20 lipca 2018 r., jeśli nie liczyć nowelizacji z 24 kwietnia 2015 r., po 10 latach od pojawienia się tego problemu - ustawodawca znowelizował ustawę o przeciwdziałaniu narkomanii definiując pojęcie nowej substancji psychoaktywnej a także zmieniając definicję środka zastępczego („dopalacza”), nadto zrezygnował z formuły ustawowego katalogu zamkniętego środków objętych regulacją ustawową na rzecz katalogu otwartego „zamykanego” przez ministra właściwego do spraw zdrowia ministerialnym aktem wykonawczym. Ustanowił też dla właściwego miejscowo państwowego inspektora sanitarnego podstawę prawną do wprowadzenia w drodze decyzji administracyjnej nakazu wstrzymania wytwarzania lub wycofania z obrotu produktu, co do którego zachodzi uzasadnione podejrzenie, że jest on środkiem zastępczym na czas przeprowadzenia niezbędnych badań w celu ustalenia, czy jest on środkiem zastępczym lub nową substancją psychotropową.

Podkreślenia wymaga, że wywody prowadzone w recenzowanej rozprawie generalnie są należycie pogłębione i bardzo starannie dokumentowane, co dowodzi dużej wiedzy Doktoranta. Zdarzają się jednak (na szczęście bardzo rzadko) przypadki pewnej lapidarności

ujęcia, swoistego skrótu myślowego. Przykładowo, na s. 48, 63 używa On jako równoważników pojęcia „gałęzi i działów prawa” bez wskazania (choćby w przypisie), iż w teorii prawa przyjmuje się też, że działy prawa są częściami podstawowych gałęzi prawa (por. np. A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2002, s. 208).

Mimo różnych w swym charakterze części ogólnej i części szczegółowej recenzowanej rozprawy doktorskiej, poziom prowadzonych rozważań jest równy i wysoki. Doktorant z równą swobodą porusza się w całej złożoności różnorodnych zagadnień w części pierwszej sięgając głównie do teorii prawa i filozofii, wykraczając w związku z tym poza prawo administracyjne, które w części drugiej – w uzasadnionym zakresie - jest przedmiotem gruntownej analizy i służy do formułowania trafnych wniosków.

4. Strona formalna pracy.

Recenzowana praca jest oparta na bardzo szeroko zgromadzonych trzech grupach źródeł. Na literaturze przedmiotu, na orzecznictwie (TK, NSA, WSA, sądów apelacyjnych, ETPCz a także na rozstrzygnięciach nadzorczych wojewody) oraz na aktach prawnych. Jednakże każdy z wykazów końcowych ma pewne mankamenty.

Gdy chodzi o wykaz wykorzystanej literatury, to można się zastanawiać nad zasadnością zastosowanej w recenzowanej pracy formuły jego budowania polegającej na wyodrębnieniu dwóch podgrup: „Pozycje książkowe i monograficzne” (s. 405-420) oraz „Artykuły w czasopismach” (s. 421-427). Trudno wskazać na merytoryczny czy nawet porządkujący walor tego podziału. Podziału, który okazał się zresztą dla Autora trudny do konsekwentnego przeprowadzenia, gdyż w części „Pozycje książkowe i monograficzne” znajdujemy pozycje literatury opublikowane w czasopismach np. na s. 410 artykuł autorstwa M. Kępińskiego, M. Seweryńskiego, A. Zielińskiego, na s. 411 - K. Krajewskiego, A. Kubik oraz K. Kucharskiego, na s. 412 - M. Kuleszy, W. Langa, na s. 413 – J. Malec, A. Matana, C. Mika).

W wykazie wykorzystanego orzecznictwa wskazanych jest wiele orzeczeń bez podania miejsca ich publikacji.

Wykaz aktów prawnych zbudowany jest jedynie w oparciu o kryterium chronologii, z pominięciem jednoczesnego stosowania kryterium hierarchii. Nadto, wykaz ten dotknięty jest różnymi i dość licznymi usterkami, m.in. zawiera akty prawne bez wskazania miejsca ich publikacji (na s. 436 ustawa z dnia 31 stycznia 1985 r. o zapobieganiu narkomanii), akty prawne nie uwzględniające aktualnego tekstu jednolitego (ustawa z dnia 23 kwietnia 1963 r.

Kodeks cywilny ma ostatni tekst jednolity z 2018 r. Dz. U. poz. 1025, a nie - jak to widnieje na s. 436 - z 2014, wymieniona na s. 437 ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym ma tekst jednolity z 2018 r. Dz. U. poz. 1114, a nie tylko tekst jednolity z 2017 r. poz. - a nie jak Autor pisze numer - 43), ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych ma nie uwidoczniiony w wykazie tekst jednolity z 2018 r. opublikowany w Dz. U. poz. 165. Wykaz ten posługuje się skrótami nie wymienionymi w umieszczonym na początku pracy wykazie skrótów (np. użyte na s. 437 skróty Dz.U.UE L, Dz. Urz. MZ), akty prawne z wadliwie określonym czasem i miejscem publikacji, wymieniona na s. 437 ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym nie jest bowiem opublikowana w Dz. U. z 2017 r. poz. 1916, jej pierwotne brzmienie zostało opublikowane w Dz. U. z 2015 r. poz. 1916, zaś do chwili obecnej zostały ogłoszone kolejno dwa teksty jednolite: z 2017 r. oraz 2018 r. Dz. U. poz. 1492), Autor stosuje też zamiennie skróty „z późn. zm.” oraz „ze zm.”. Wreszcie wykaz ten jest niepełny, nie zawiera bowiem m.in. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm., ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1030 z późn. zm.

Końcowe wykazy wykorzystanych w recenzowanej pracy źródeł zawierają nieponumerowane pozycje, co *prima facie* istotnie utrudnia ocenę ich rozmiarów.

Przypisy nie zawsze są precyzyjnie i prawidłowo konstruowane, przykładowo w przypisie 30 na s. 30 jest odesłanie do dzieła cytowanego Z. Ziemińskiego (Z. Ziemiński, *op. cit.*) jednak bez wskazania numeru strony tego dzieła. W tym samym przypisie, w przywołanym artykule L. Lisiakiewicz i A. Turskiej, *W kwestii dyferencjacji i integracji prawa*, PiP 1971/5, s. 690 i n. jest mowa o metodzie regulacji prawnej, a nie - jak pisze Autor - o metodzie normowania. Okoliczność, iż Autor rozprawy w sposób synonimiczny traktuje pojęcie „metody normowania” i „metody regulacji”, o czym pisze dalej, nie ma wpływu na wadliwość tego przypisu. W przypisie 979 wadliwie jest określony rok z którego pochodzi wskazany Dziennik Ustaw.

Recenzowana praca nie jest też wolna od dość licznych błędów literowych oraz interpunkcyjnych polegających przede wszystkim na braku znaków przestankowych (głównie przecinków) wyodrębniających części zdań, ale też i na stosowaniu zbyt licznych znaków przestankowych. W pracy są też błędy polegające na nieuzasadnionym powtarzaniu pewnych słów, ale także na ich pomijaniu. Staranna autokorekta zlikwidowałaby te mankamenty.

Staranna korekta wyeliminowałaby też przypadki rozpoczynania i kończenia akapitu (początek na s. 40, koniec na s. 41) tym samym zdaniem które wieńczy przypis (63 i 65) tej

samej treści. Staranna, a może zwykła, korekta zapobiegłaby „utworzeniu” zamieszczonego w przypisie 75 (s. 42) nowego nazwiska „Skrzydło-Dobosz” Promotorki recenzowanej pracy. W pracy spotkać też można przypisy odsyłające do konkretnych judykatów, jednakże bez wskazania miejsca ich publikacji (np. przypis 349, 356, 357, 406, 407, 410, 428, 473, 606,700, 701,703, 705).

Należy unikać sytuacji wskazywania na „część autorów” jako wyrazicieli określonego poglądu bez wskazania, choćby przykładowo, na ich reprezentantów (por. np. przypis 36 ze s. 32). Należy też unikać braku konsekwencji w redagowaniu tekstu. Częściej stosowana jest praktyka oznaczania przywoływanych przedstawicieli doktryny pierwszą literą imienia i nazwiskiem, ale też zdarzają się przypadki ich oznaczania przy użyciu pełnego imienia i nazwiska (s. 31 „Jan Zimmermann”, „Leszek Leszczyński”).

Na podkreślenie zasługuje, że recenzowana praca doktorska została napisana – co nie jest tak powszechne - dobrym językiem cechującym się precyzją, ale i pewną urodą. Jednakże brak starannej autokorekty tekstu sprawił, że zdarzają się przypadki potknięć stylistycznych, przypadki pomijania – także w cytatach - niektórych słów, przypadki braku zgodności gramatycznej w zdaniu. W szczególności na s. 11 pojawił się błąd gramatyczny, zamiast „zasadne jest” Doktorant pisze „[z]zasadnym jest”. Podobnie na s. 151 zamiast „powszechna jest konstatacja” Doktorant pisze „powszechną jest konstatacja”, na s. 154 zamiast „oczywiste staje się” pisze „oczywistym staje się”, na s. 218 zamiast „uzasadnione jest odstępstwo” Doktorant pisze „uzasadnionym jest odstępstwo”, na s. 247 zamiast „naturalne dla przedsiębiorców jest oferowanie” pisze „[n]aturalnym dla przedsiębiorców jest oferowanie”, na s. 299 zamiast „zasadne jest wiązanie” pisze „zasadnym jest wiązanie”, na s. 310 zamiast „zgodne z prawem jest” pisze „zgodnym z prawem jest”, na s. 348 zamiast „wątpliwe jest” Autor pisze „wątpliwym jest”. Błąd ten polega na takim łączeniu czasownika z przymiotnikiem, w którym przymiotnik jest stosowany wobec czasownika w niewłaściwym przypadku deklinacji. Błąd ten jest konsekwencją wadliwego stosowania IV przypadku zamiast I przypadku. Zakradł się on do naszego języka i zajął w nim dość trwale miejsce. Z ubolewaniem należy zauważyć, że zdarza się go niekiedy znaleźć również w uzasadnieniach wyroków sądowych (por. choćby w uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 127/12, LEX nr 1163109 zamieszczonym na s. 355 recenzowanej rozprawy, gdzie użyty jest zwrot „bezzasadnym jest argument” zamiast „bezzasadny jest argument”). Również Doktorantowi nie udało się tego błędu uniknąć.

Słowo „wskutek” (s. 149) pisze się razem. Łączna jest też pisownia słowa „nieomal” (s. 173). Zamiast „przeciwdziałania czynnością związanym” (s. 387) powinno być „przeciwdziałania czynnościom związanym”.

Staranna edycja pracy zapobiegłaby też niewątpliwie pomieszaniu kolejności stron tekstu. Po stronie 82 następują strony 85-86, a następnie s. 83 i 87. Zapobiegłaby również dość częstym przypadkom rozpoczynania przypisów z małej litery.

Szkoda, że we wstępie nie Autor nie określił stanu prawnego, jaki praca uwzględnia. Utrudnia to istotnie ocenę zachowania reżimu czasowego prowadzonych badań aż do części końcowej rozprawy, w której omawiana jest ustawa z dnia 20 lipca 2018 r., co pośrednio wskazuje na ramy czasowe badań.

5. Konkluzja

Ogólna koncepcja pracy, sposób prowadzenia rozważań, szczegółowe analizy oraz wyprowadzane wnioski zasługują na pozytywną ocenę.

Rozprawa doktorska Pana mgr Michała Koszowskiego spełnia wszystkie wymogi stawiane rozprawom doktorskim w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 z późn. zm.), gdyż **stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie naukowej prawo oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.**

W związku z powyższym wnioskuję o dopuszczenie Pana magistra Michała Koszowskiego do dalszych etapów postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego doktora nauk prawnych.

