

Prof. zw. dr hab. Elżbieta Ura
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Rzeszowski

OCENA

rozprawy doktorskiej Pana mgr Tomasza Góry pt.: Bezpieczeństwo publiczne w prawie administracyjnym, s.532.

W wykonaniu uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji UJ, poniżej przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej Pana mgr Tomasza Góry pt. *Bezpieczeństwo publiczne w prawie administracyjnym*, przygotowanej pod kierunkiem naukowym Pana prof.zw. dr hab. Jana Zimmermanna (promotor pomocniczy dr Joanna Lemańska).

Stwierdzam, że rozprawa, stanowiąc oryginalne rozwiązanie przez doktoranta zagadnienia naukowego, wykazując jego ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie naukowej „prawo” oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, odpowiada wymaganiom określonym w art.13 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki. Dlatego wypowiadam się za dopuszczeniem mgr Tomasza Góry – po spełnieniu przez niego pozostałych ustawowych warunków - do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

I. Założenia rozprawy doktorskiej i metody badawcze

Przedmiotem rozprawy jest ukazanie problematyki bezpieczeństwa publicznego regulowanej przepisami prawa administracyjnego - tak z punktu widzenia instytucjonalnego, jak i przedmiotowego.

Praca dzieli się na rozdziały, będące podstawowymi jednostkami redakcyjnymi, tj. pierwszy – *Bezpieczeństwo w ujęciu ogólnym* (s.12 -60), drugi – *Podmioty zajmujące się bezpieczeństwem publicznym i ich kompetencje* (s.61-233), trzeci – *Prawne formy działania administracji bezpieczeństwa publicznego* (s.234-337), czwarty – *Zagrożenia bezpieczeństwa*

publicznego (s.338-469), piąty – *Bezpieczeństwo publiczne jako szczególne kryterium podejmowania działań przez administrację publiczną* (s.470-514). Wymienione rozdziały podzielone są na mniejsze jednostki redakcyjne, nadto w pracy wyodrębniony został wstęp, zakończenie i spis literatury powoływanej w przypisach. Szkoda, że doktorant nie sporządził wykazu aktów prawnych.

Konstrukcję pracy w zakresie jej podziału na rozdziały uznaję za dobrą, sprzyjającą wyczerpującemu przedstawieniu podjętego tematu. Nie jestem jednak zwolennikiem aż takiego rozdrabniania tekstu na mniejsze jednostki redakcyjne, wskazywanie na podpunkty do podpunktów i do tego bez tytułów (np.1.4.1.; 2.3.1.1. na s.122; 2.3.1.2. na s.123; 2.3.1.3. na s.126), robienie podsumowań do każdego punktu w rozdziale i dodatkowo jeszcze podsumowania do podsumowania [np. w jednym rozdziale II są dwa wstępy oznaczone punktami 1.1; 2.1. i trzy podsumowania a w rozdziale III – cztery wstępy (1.;2.1.;2.8.1.;3.1.) i dziewięć podsumowań (np. jeden tylko punkt 2.8. – działania faktyczne (s.296-310) składa się z podpunktów: 2.8.1. Wstęp, 2.8.2. Działania społeczno-organizatorskie, 2.8.3. Podsumowanie, 2.8.4. Działania materialnotechniczne, 2.8.5. Podsumowanie, 2.8.6. Podsumowanie działań faktycznych), w rozdziale IV – sześć podsumowań, w rozdziale V – cztery podsumowania]. Podsumowanie jest zazwyczaj stosowane na końcu rozdziału i stanowi kwintesencję prowadzonych rozważań i stanowiska w zakresie głównych kwestii prezentowanych w danym rozdziale. Przyjęty zaś podział przez doktoranta nie sprzyja czytelności tekstu.

Z założenia, we wstępie sprecyzowane zostają cele pracy, sformułowane założenia badawcze oraz wskazane metody badawcze. Ma to zasadnicze znaczenie w każdej pracy naukowej.

Doktorant nie wskazuje metod badawczych, można się domyśleć na podstawie lektury tekstu pracy, że zastosował przede wszystkim metodę prawnodogmatyczną.

Jako cel pracy określa próbę odpowiedzi na pytania: „*czy prawo administracyjne wystarczająco reguluje bezpieczeństwo publiczne?*” oraz *czy „prawo administracyjne gwarantuje bezpieczeństwo publiczne?”*(s.8) oraz „*próbę uporządkowania zagadnień dot. bezpieczeństwa publicznego, m.in. zagrożeń bezpieczeństwa publicznego, organów administracji publicznej zajmujących się bezpieczeństwem publicznym w różnych aspektach prawa administracyjnego, działań administracji publicznej*” (s.11). Zabrakło we wstępie określenia podstawowej tezy pracy. Pewne tezy formułuje co prawda w różnych miejscach pracy. Natomiast we wstępie logicznie uzasadnia treść kolejnych rozdziałów.

Szczegółowa analiza pracy wykazuje dużą wiedzę doktoranta przede wszystkim w zakresie objętym tematem rozprawy. Potwierdzeniem tego są logicznie formułowane w jej treści wnioski. Niektóre z nich mają wprawdzie charakter dyskusyjny, jednak doktorant podejmuje jednocześnie próbę uzasadnienia swego stanowiska.

Poza tym doktorant w wielu miejscach bardzo szeroko, niekiedy nawet zbyt szczegółowo, przedstawia treści będące swego rodzaju otoczeniem doktrynalnym zasadniczych rozważań, co również wykazuje jego wiedzę.

Wywody doktoranta oparte są na dobrze dobranej literaturze przedmiotu oraz analizie regulacji prawnych. Analiza materii normatywnej przeprowadzona została właściwie.

II. Wybór i sformułowanie tematu

Jednym z kryteriów, które brane jest pod uwagę przy recenzowaniu rozpraw doktorskich, jest temat pracy i jego ocena czy ma on charakter społecznie doniosły na tyle, by można było określić go mianem ważnego dla rozwoju danej dziedziny prawa. Problematyka bezpieczeństwa publicznego jest tematem istotnym zarówno z punktu widzenia nauki, jak i funkcjonowania administracji publicznej, gdyż bezpieczeństwo publiczne jest stanem podlegającym ochronie i jednocześnie wartością chronioną zaś ochronę tę mają zapewnić m.in. organy administracji publicznej. A skoro tak, to regulacje określające zadania tych organów w zakresie ochrony bezpieczeństwa publicznego powinny być stabilne i na tyle dobrej jakości by nie wywoływały niejasności czy błędnych interpretacji, gdyż tego rodzaju błędy mogą mieć negatywne skutki dla jednostki. Już z powodu podjęcia próby analizy rozwiązań administracyjnoprawnych z tego punktu widzenia, wybór tematu należy uznać za trafny.

Zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa publicznego były i są nadal podejmowane przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, można powiedzieć, że w ostatnim okresie nawet dość często. Być może jest to wynikiem wprowadzenia bezpieczeństwa wewnętrznego jako kierunku studiów. Doktorant zauważa, i słusznie, że zagadnienia te przedstawiane są nie tylko z punktu widzenia prawa administracyjnego, ale również prawa karnego, socjologii, politologii. Recenzowana praca zawiera jednak ujęcie problematyki z punktu widzenia rozwiązań administracyjnoprawnych.

III. Uwagi szczegółowe

Zadaniem recenzenta jest, poza ogólną oceną rozprawy pod kątem spełniania wymogów ustawowych, zwrócenie też uwagi na kwestie budzące wątpliwości, wymagające ewentualnego uzupełnienia czy szerszej polemiki. Stąd konieczne jest odniesienie się do treści zawartej w poszczególnych częściach pracy.

Uwagi do wstępu pracy przedstawione zostały wyżej, dlatego w tym miejscu zostaną już pominięte.

Rozdział I przedstawia poglądy doktryny odnoszące się do podstawowych pojęć związanych z bezpieczeństwem i jego dookreśleniem (kategoriami). Co do zasady jest to dość solidnie przeprowadzona analiza, nie pozbawiona własnych ocen doktoranta. Na s.24 formułuje interesującą uwagę, że *„bezpieczeństwo publiczne rozumiane powinno być także nie tylko jako obowiązek państwa i jego organów, ale także jako współuczestniczenie obywateli, jednostek oraz podmiotów pozapaństwowych w jego zapewnieniu. (...) bezpieczeństwo publiczne musi gwarantować poszanowanie ludzkiej godności, zapewniać solidarność społeczną, wpisywać się w wielkie dzieło tworzenia społeczeństwa obywatelskiego”* (s.24- mam wątpliwości tylko czy drugi człon tej wypowiedzi jest poprawny pod względem stylistycznym *„bezpieczeństwo publiczne musi gwarantować...”?*). W dalszej części doktorant prezentuje pojęcia związane z pojęciem bezpieczeństwa publicznego (interes publiczny, zadanie publiczne, cel publiczny).

W drugiej części tego rozdziału wymienia kategorie bezpieczeństwa publicznego, – jak wskazuje – przy zastosowaniu kryterium przedmiotowego (s.35). Dokonuje charakterystyki, w oparciu o literaturę, chociaż nie zawsze czyni przypisy: bezpieczeństwa politycznego, bezpieczeństwa ideologicznego, bezpieczeństwa informacyjnego, bezpieczeństwa społecznego (socjalnego), bezpieczeństwa zdrowotnego, bezpieczeństwa ekonomicznego, bezpieczeństwa podatkowego, bezpieczeństwa prawnego, bezpieczeństwa wojskowego (militarnego), bezpieczeństwa ekologicznego (środowiskowego). Generalnie przyjęty podział jest właściwy, można co prawda dyskutować czy niektóre z przedstawionych rodzajów bezpieczeństwa są kategorią bezpieczeństwa publicznego czy bezpieczeństwa w ogóle; czy bezpieczeństwo wojskowe nie jest raczej kategorią bezpieczeństwa państwa a nie publicznego. Tych wątpliwości nie wyjaśnia dokonane podsumowanie, które bardziej kierkuje doktorant na wskazanie podmiotów, które mają obowiązek zapewnić bezpieczeństwo publiczne (s.59).

Rozdział II ukazuje podmioty zajmujące się bezpieczeństwem publicznym (sformułowanie „zajmujące się” jest trochę kolokwialne). We wstępie do rozdziału doktorant przedstawia najpierw teoretyczne poglądy na temat organu administracji publicznej i stwierdza, że „...można zbudować definicję podmiotu bezpieczeństwa publicznego, którą w dalszej części będziemy się posługiwali. Podmiotem bezpieczeństwa publicznego jest organ administracji publicznej, który realizuje kompetencje (złożenie uprawnień i obowiązków w jedno) w obszarze bezpieczeństwa publicznego” (s.62). Pomijając, że bardziej odpowiednia dla pracy doktorskiej byłaby forma bezosobowa zamiast 1 os l. mn. (w pracy jest: czytamy, będziemy, uważamy, zajmujemy się, powiedzieliśmy), to nie bardzo rozumiem wskazanej wypowiedzi doktoranta. Nie wyjaśnia tego też w dalszej części wstępu. Moja wątpliwość dotyczy tego, czy organ administracji jest podmiotem bezpieczeństwa publicznego. Uważam, że nie. Skoro bezpieczeństwo publiczne jest określonym stanem w państwie podlegającym ochronie (co sam doktorant potwierdził wcześniej, podając definicje doktrynalne) i jednocześnie wartością chronioną, to jego podmiotem może być jednostka lub ogół obywateli, którym organy administracji mają zapewnić ten stan, zaś przedmiotem – określone dobro chronione. Organ administracji jest zatem podmiotem ale zapewniającym bezpieczeństwo publiczne, a nie podmiotem bezpieczeństwa publicznego. Doktorant w całej pracy używa tego niepoprawnego – w mojej ocenie - określenia. Można go jedynie uznać za pewien „skrót myślowy”. Dalej pisze: „Podmioty bezpieczeństwa publicznego zarówno występują i odgrywają określoną rolę w ramach administracji rządowej, jak i administracji samorządowej. Obydwa szczeble administracji publicznej są zaangażowane w bezpieczeństwo publiczne”. Pomijając styl, to można przyjąć, że wypowiedź ta potwierdza moją uwagę sformułowaną wyżej. Są to podmioty „zaangażowane w bezpieczeństwo” (choć nie jest to zrzeczne określenie) a nie „podmioty bezpieczeństwa”. Zastrzeżenia budzi też stwierdzenie, że *niektóre jednostki w ogóle nie zajmują się (wołą ustawodawcy) kwestią bezpieczeństwa publicznego, np. województwo samorządowe*” (s.63-64). Nie podaje jednak na jakiej podstawie stwierdza kategorycznie, że województwo samorządowe nie zajmuje się w ogóle, i to jak określa „wołą ustawodawcy” kwestią bezpieczeństwa publicznego? A chociażby bezpieczeństwo ekologiczne, związane z ochroną środowiska (które przecież wcześniej wymieniał). Stąd nie można używać sformułowania „w ogóle”. Nadto sam doktorant zaprzecza temu stwierdzeniu w dalszej części pracy, pisząc na s.77 *„Rola samorządu województwa w zakresie bezpieczeństwa publicznego została mocno ograniczona (ale nie wyeliminowana „w ogóle” – przyp. EU), choć ustawodawca jako zadanie samorządu województwa wskazuje na bezpieczeństwo publiczne...”*. Nie jest za bardzo zrozumiałe

zdanie, że „Podmioty bezpieczeństwa publicznego na szczeblu administracji rządowej obejmują swoją właściwością obszar całego kraju i są odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa na obszarze państwa, co daje przewagę tym podmiotom nad organami samorządowymi, które są właściwe tylko na wyznaczonym administracyjnie terytorium” (s.65). Takie sformułowanie sugerowałoby, że zakres kompetencji wojewody obejmuje obszar całego państwa a chyba nie to chciał przekazać doktorant.

Pkt 1.3. zatytułował „Bezpieczeństwo publiczne jako domena administracji zdekoncentrowanej”. Stwierdza w nim m.in., że „Ważne, aby administracja rządowa nie tylko dobrze działała na szczeblu centralnym, ale także była sprawna w terenie (...) Organy centralne bez struktury terenowej (właśnie stworzonej na zasadzie dekoncentracji) nie dałyby rady realizować wyznaczonych zadań (...) W związku z tym istotne jest, by bezpieczeństwem publicznym w wymiarze najwyższym (zagrożeń i ochrony) zajmowały się organy administracji rządowej centralne i w terenie właśnie zdekoncentrowane” (s.68-69). Wypowiedź ta wymaga głębszego wyjaśnienia.

Szeroko dość przedstawił doktorant ogólne teoretyczne zagadnienia na temat zespolenia administracji na stopniu województwa i powiatowym (s.69-76), następnie wskazał na pojęcie samorządu terytorialnego i jego rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego, kończąc tezę, że „dla bezpieczeństwa publicznego ważniejsza jest administracja rządowa niż samorządowa” (s.79). Uzasadnia tę tezę tym, że prawidłowością jest powierzenie administracji rządowej szerszych zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego aniżeli jednostkom samorządu terytorialnego, z czym należy się zgodzić. W podsumowaniu do tej części rozważań wskazał, i słusznie, że „Szczególną rolę w ramach administracji rządowej pełnią formacje mundurowe wyspecjalizowane, np. Policja...”.

Szczegółowej analizie poddany został zakres zadań w zakresie bezpieczeństwa publicznego „wybranych organów i podmiotów zajmujących się bezpieczeństwem publicznym”. Jako kryterium wyboru podaje: „W ramach przykładów podmiotów dokonam ich podziału na grupę organów administracji publicznej, które są wyposażone w wielorakie kompetencje dot. spraw państwa, w szczególności posiadają kompetencje z zakresu bezpieczeństwa publicznego oraz grupę podmiotów specjalistycznych (służby, inspekcje, stráže), które typowo zajmują się bezpieczeństwem publicznym, tzn. ich przedmiot działania skoncentrowany jest przede wszystkim na tym obszarze funkcjonowania państwa, a również podmiot o rozkodowanej strukturę wewnętrzną jest dopasowany do tego rodzaju działalności” (pisownia oryginalna). Zdanie to nie do końca wskazuje czytelne kryteria wyboru organów. Niemniej dalej pisze: „...na szczeblu rządowym (...) wybrałem Radę

Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Obrony Narodowej, wojewodę, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Z kolei na szczeblu administracji samorządowej wskazałem: wszystkie organy samorządu gminnego i powiatowego, z podkreśleniem szczególnej roli starosty, a także gminny zespół zarządzania kryzysowego, straż gminną oraz komisję bezpieczeństwa i porządku (...). W grupie podmiotów specjalistycznych wskazałem najbardziej znaczące dla tej tematyki, a więc Policję, Państwowe Ratownictwo Medyczne, Państwową Straż Pożarną, Inspekcję Nadzoru Budowlanego, Inspekcję Transportu Drogowego oraz Biuro Ochrony Rządu” (s.82-83). Jest to, w mojej ocenie, dobór trochę dyskusyjny. Nie uważam za uzasadnione przedstawienie (i dodatkowo tak szeroko) Ministra Obrony Narodowej albowiem nie jest on organem bezpieczeństwa publicznego. Zadania tego organu dotyczą bezpieczeństwa państwa, a nie bezpieczeństwa publicznego (nie są to pojęcia tożsame). Nie widzę też uzasadnienia by wyodrębnić Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, które jako państwowa jednostka budżetowa podlega Prezesowi RM. Ponadto według mnie „grupa podmiotów specjalistycznych” powinna być ukazana przed administracją samorządową, po organach naczelnych administracji rządowej. Można było też pominąć w tym miejscu pracy gminny zespół zarządzania kryzysowego jako odrębny podmiotu, gdyż zarządzanie kryzysowe przedstawiane jest w dalszej części pracy a nadto zespół ten jest jedynie organem pomocniczym wójta. Podobna uwaga odnosi się do straży gminnej, która jest jedynie jednostką organizacyjną gminy (i też jest przedstawiana w dalszej części pracy) oraz komisji bezpieczeństwa i porządku, która nie jest samodzielnym organem a jedynie opiniodawczo-doradczym starosty.

W sumie treść ukazująca wymienione organy obejmuje ss.83-233. Trzeba przyznać doktorantowi szczegółowość w prezentacji tych organów, ale zauważyć też trzeba dużo treści ubocznych, nie mających istotnego znaczenia dla tematu pracy. Jest to, niestety, często spotykane wśród młodych adeptów nauki, że piszą niekiedy wszystko co znajdują, zaciemniając treści zasadnicze. Nie oznacza to jednak, że jest to poprawne. Doktorant prawidłowo podkreśla ten zakres kompetencji wymienionych organów, które związane są z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego. Ciekawie przedstawione zostały kompetencje ministra właściwego do spraw wewnętrznych w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Prezentuje również własne oceny i formułuje wnioski.

Dyskusyjne w tej części są jednak dwa stwierdzenia doktoranta: 1) „*Policja nie posiada kompetencji, przez co pozostaje często aparatem wykonawczym władz sądowych oraz administracyjnych*” (s.175). Jest to co prawda spisany fragment z pozycji J. Dobkowskiego (szkoda, że bez „i” i bez przypisu), ale z uwagi na pominięcie jednego słowa i „urwanie”

zdania w połowie wypaczony został jego sens (J. Dobkowski pisze: „Poza tym Policja – co do zasady – nie ma kompetencji **stanowiących**, przez co pozostaje często aparatem wykonawczym władz sądowych oraz administracyjnych (jednakże nie ma przy tym li tylko charakteru pomocniczego), a mimo to coraz częściej działa z własnej inicjatywy, a nie tylko w sprawach indywidualnych na podstawie skarg i doniesień obywateli czy sygnalizacji innych podmiotów” s.56); 2) „Zwierzchnictwo wojewody i starosty nad odpowiednimi komendantami Policji nie jest zwierzchnictwem służbowym, nawet jeśli wojewoda jest organem administracji rządowej w województwie w części spraw należących na szczeblu centralnym do właściwości Komendanta Głównego Policji” (s.185).

W podsumowaniu (s.232) stwierdził, że „funkcjonujący obecnie model organów administracji publicznej zajmujących się bezpieczeństwem publicznym w przyszłości może ulec zmianie. Powodem takiej sytuacji są nowe obszary wymagające ochrony i ściśle specjalistycznej wiedzy (...) której nie są w stanie zapewnić organy o charakterze ogólnym”. Uwaga ta wymagałaby szerszego uzasadnienia. Nie wiem na podstawie tej wypowiedzi czy doktorant jest zwolennikiem tworzenia kolejnych nowych organów „wyspecjalizowanych” do każdego zagrożenia bezpieczeństwa publicznego odrębnie. Przecież i tak kompetencje organów wyspecjalizowanych obecnie funkcjonujących pokrywają się (np. uprawnienia w zakresie kontroli ruchu drogowego ma Policja, ITD, ŻW, SG; uprawnienia do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych ma osiem organów (formacji)).

Rozdział III poświęcony został prawnym formom działania administracji bezpieczeństwa publicznego. Doktorant przedstawia teoretyczne poglądy na ten temat a następnie umiejętnie poszukuje przykładów działania w takich formach organów w zakresie bezpieczeństwa publicznego (w różnych jego dookreśleniach). Przedstawia szeroko akty normatywne o charakterze wewnętrznym i ukazuje zakres regulacji wybranych przez siebie aktów KGP. Analiza ta pozwoliła doktorantowi na prawidłowe stwierdzenie, że akty te „*stanowią również pomocne narzędzie w ciągłym doskonaleniu organów zajmujących się bezpieczeństwem publicznym*” (s.263).

Obszerną część poświęcił też aktom administracyjnym, podając -jako przykłady- podstawy prawne w poszczególnych ustawach do wydawania decyzji administracyjnych (np. z zakresu ochrony przeciwpożarowej, koncesje na prowadzenia działalności w zakresie ochrony osób i mienia, z zakresu prawa wodnego, ochrony środowiska, broni i amunicji). Wskazane przykłady są trafne, jednak wyczuwa się całkowitą przypadkowość ich wymieniania.

Interesujące są rozważania doktoranta na temat nowych rodzajów form działania, które wyodrębnia obok form tzw. klasycznych. Wśród nich wymienia i charakteryzuje – w oparciu o regulacje prawne - plany zarządzania kryzysowego, plany operacyjne przed powodzią, plany zarządzania ryzykiem powodziowym. Podsumowanie co do tych form wymaga jednak doprecyzowania, bo nie do końca jest zrozumiałe. Doktorant pisze: *„Mamy do czynienia z wieloma planami na wszystkich szczeblach administracji publicznej, zaczynając od szczebli samorządu terytorialnego, a kończąc na planach ministerialnych i rządowych. Niestety często bywa tak, że plany w swej treści „zazębiają się i w naturalny sposób powstają problemy z pierwszeństwem stosowania całych planów lub poszczególnych ich postanowień. Szczególnie ważne jest to w sytuacji i potrzebie użycia planu w warunkach realnego zagrożenia bezpieczeństwa publicznego. Taka sytuacja budzi moje duże zaniepokojenie. Prawodawca jak najszybciej powinien dokonać przeglądu uregulowań w zakresie planów i na nowo je uporządkować”* (s.316).

Doktorant bardzo szczegółowo przedstawił unormowania nowej ustawy o środkach przymusu bezpośredniego, wskazując tym samym środki te jako szczególne formy działania. Zbyteczne było jednak ukazywanie całego otoczenia towarzyszącego uchwaleniu tej ustawy (s.319-327). Również obowiązki policjanta przy zatrzymaniu osoby, ustalenia jej tożsamości itp. (s.331-335) są przedstawione bardzo szczegółowo, a nie mają znaczenia dla rozwinięcia tematu pracy. Można jedynie uznać to za wnikliwość badawczą doktoranta.

Rozdział IV zawiera analizę poglądów doktryny oraz aktów normatywnych zawierających regulacje odnoszące się do zagrożeń bezpieczeństwa publicznego. Prezentuje kilka grup zagrożeń bezpieczeństwa: naturalne (susze, wiatry, huragany), ekologiczne (powietrze, odpady, przyroda, pożary), militarne, społeczne, ekonomiczne i polityczne. Bardzo szczegółowo przedstawia regulacje prawa wodnego i ustawy o budowlach przeciwpowodziowych, puentując, że *„prawo administracyjne nie zapewnia należytej ochrony przed powodzią i nie stwarza właściwych gwarancji dla podmiotów zagrożonych powodzią”* (s.361). Podobnie analizuje przepisy zawierające regulacje ochrony przed silnymi wiatrami i huraganami i w tym zakresie stwierdza, że *„...moja ocena jest jeszcze bardziej krytyczna w stosunku do ustawodawcy, niż to miało miejsce przy zagrożeniach powodziowych (...). Brak jest jakiegokolwiek koncepcji uregulowania tej materii w prawie”* (s.365); zagrożeniami epidemiologicznymi i chorobami zakaźnymi. W podsumowaniu pisze: *„W ramach postulatów de lege ferenda uważam, że powinna zostać podjęta próba stworzenia projektu ustawy, w treści której unormowana zostałaby kompleksowo ochrona przed zagrożeniami naturalnymi oraz przeciwdziałanie zagrożeniom i skutki likwidacji zagrożeń,*

zamiast tworzenia kolejnych ustaw szczególnych, czy tzw. specustaw, w mojej ocenie psujących prawo administracyjne” (s.371). Co prawda zacytowana wypowiedź pod względem stylistycznym jest daleka od doskonałości, ale być może wniosek doktoranta ma swoje uzasadnienie.

Zagrożeniom militarnym poświęcił doktorant s.389-404. Analiza rozwiązań w tym zakresie sprowadza się do przepisów Konstytucji, ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, ustawy o służbie zawodowej żołnierzy, postanowienia Traktatu Północnoatlantyckiego, Sił Zbrojnych, tarcz antyrakietowych itp. Rozważania są wnikliwe i ciekawe tylko nie mają one bezpośredniego związku z bezpieczeństwem publicznym, odnoszą się do zagadnień bezpieczeństwa państwa, a to nie są pojęcia tożsame. Zresztą doktorant w podsumowaniu pisze *„Zagrożenia militarne, które występują jako zagrożenia państwa...”* a to, że zagadnienia te normują również przepisy prawa administracyjnego - jest zrozumiałe.

W grupie zagrożeń społecznych rozwija konstytucyjną wolność zgromadzeń i ustawę o zgromadzeniach, ustawę o imprezach masowych, o działalności kulturalnej, pomocy społecznej, ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Analiza rozwiązań prawnych jest – podobnie jak wcześniej - bardzo wnikliwa, w wielu miejscach nawet zbyt szczegółowa. Zabrakło jednak tu jakiegoś wspólnego łącznika co do wyboru akurat wymienionych ustaw. O ile prawidłowo wyjaśnia doktorant, że zagrożenia społeczne mogą występować w czasie zgromadzeń publicznych i imprez masowych, co w sumie ma bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo publiczne, to czy z zagrożeniami tymi można zrównać regulacje odnoszące się do pomocy społecznej (zabrakło wykazania jakie istnieje tu zagrożenie bezpieczeństwa publicznego). Podobnie nie wykazuje doktorant takiego związku przedstawiając szczegółowo warunki i zasady prowadzenia działalności gospodarczej, prawa przedsiębiorców (s.442) czy realizację zasad polityki pieniężnej, deficytu budżetowego i długu publicznego (s.443-446). Przedstawiając zaś zagrożenia polityczne dokonał analizy konstytucyjnych rozwiązań dotyczących wyborów, narodu, państwa, praw obywateli, partii politycznych – całkowicie odbiegając od tematu (s.449-469). Nie przekonuje mnie tu nawet stwierdzenie doktoranta, że *„zasada równości wyborów ma wpływ na bezpieczeństwo publiczne i kategorię bezpieczeństwa politycznego”* (s.464). Zagrożenia polityczne mają wpływ ale na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, które jest pojęciem szerszym aniżeli bezpieczeństwo publiczne. Doktorant zakreślił ramy pracy tytułem, zaś w treści wychodzi znacznie poza te ramy.

W ostatnim, V rozdziale pracy, doktorant uczynił przedmiotem analizy *„bezpieczeństwo publiczne jako kryterium podejmowanych działań przez administrację”* .

Uznaję za interesujące rozważania dokonane na tle analizy przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Doktorant zwraca tu uwagę na występujące w przepisach k.p.a. kryterium bezpieczeństwa publicznego jako gwarancję i ochronę stron postępowania. W dalszej części tego rozdziału wskazuje, że bezpieczeństwo publiczne jest też przesłanką wprowadzania stanów nadzwyczajnych i podejmowania działań przez administrację publiczną w czasie tych stanów (s.513). Nie do końca zgadzam się z tym poglądem, gdyż o ile bezpieczeństwo publiczne jest przesłanką uzasadniającą wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, to już w przypadku stanu wyjątkowego – przesłanką jest zagrożenie wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, a stanu wojennego – zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa (nie bezpieczeństwo publiczne). Wskazuje też, że *„W ramach generalnych wniosków de lege ferenda postulować należy o to, aby ustawodawca nie mnożył podobnych kryteriów przez ich stopniowanie (ważny, ważniejszy, słuszny itp.) oraz żeby dążył do ujednoczenia niektórych kryteriów tak, aby prawo było bardziej przejrzyste i łatwiejsze do stosowania przez organy administracji publicznej”* (s.479). W kontekście prezentowanych przykładów unormowań prawnych niewątpliwie trafna jest ta uwaga.

Zakończenie, jak na tak obszerną pracę, jest bardzo krótkie (s.515-516). Doktorant odniósł się w nim do postawionych we wstępie pytań oraz sformułował kilka nowych wniosków. Stwierdza, że udało mu się sformułować definicję bezpieczeństwa publicznego. *„Definicja ta uwzględnia zarówno obowiązek państwa i jego organów zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, ale także uznaje, że w procesie tym powinni współuczestniczyć obywatele, jednostki, podmioty pozapaństwowe”*. Nie jest to definicja błędna, ale nie można powiedzieć że jest nowa i wyczerpująca. Ujmuje ona bezpieczeństwo publiczne wyłącznie w rozumieniu instytucjonalnym. Dalej formułuje wniosek: *„Najważniejszym z nich (wnioskiem – przyp.EU) jest konkluzja, że istota bezpieczeństwa publicznego sprowadza się do relacji, które można ująć w dwóch płaszczyznach: pierwszej, występującej pomiędzy obywatelem, a organem administracji publicznej zajmującym się bezpieczeństwem publicznym, którą wyznacza interes publiczny zrównoważony interesem indywidualnym oraz drugiej – relacji wewnętrznej w samej administracji publicznej pomiędzy organami administracji publicznej zajmującymi się bezpieczeństwem publicznym (pomiędzy sobą) oraz innymi organami administracji publicznej, które to relacje wyznaczają z kolei funkcje wewnątrz administracji publicznej, tj. kierownictwo, zwierzchnictwo i nadzór”*. W zasadzie wniosek należy uznać za słuszny, chociaż niezbyt poprawnie sformułowany. Wskazuje on na dużą wiedzę doktoranta. Zgodzić się też trzeba z doktorantem, że w treści obowiązujących rozwiązań normatywnych występuje wiele nieprawidłowości m.in. w zakresie – jak to określa - *„mieszania przez*

prawodawcę kompetencji z zadaniami organów zajmujących się bezpieczeństwem publicznym” czy „braku kompetencji dla tych organów w obszarach i kategoriach bezpieczeństwa publicznego o dużym zagrożeniu” albo „zazębiana się kompetencji między organami”.

Szkoda, że odpowiadając na pytania ze wstępu i uznając, że „prawo administracyjne niewystarczająco reguluje bezpieczeństwo publiczne” i „nie gwarantuje bezpieczeństwa publicznego” nie przedstawił zbiorczo wniosków *de lege ferenda*.

IV. Strona formalna pracy

Pod względem formalnym praca, biorąc pod uwagę jej obszerność, napisana została w zasadzie poprawnie. Występują jednak błędy stylistyczne (niektóre wskazałam), które czynią wywody doktoranta niezrozumiałymi. Są też błędy w przypisach, zwłaszcza tam, gdzie doktorant spisuje określoną treść z literatury wraz z powołanymi w niej przypisami w wersji skróconej i taką przyjmuje u siebie, mimo, że wcześniej nie powołał wersji pełnej. Podobne błędy dotyczą spisywanych treści normatywnych bez korekty co do ich aktualności np. s.136 – ustawa o odpadach, s.181 – nieaktualne akty wykonawcze do ustawy o ochronie osób i mienia, s.221-222 – nieuwzględniona zmiana ustawy o transporcie drogowym w 2011 r. poszerzająca zakres uprawnień ITD. Występują też obszerne fragmenty spisane wraz ze znajdującymi się przypisami z jednej publikacji ale bez odsyłacza do autora tej publikacji (np. s.15, 23-24, 128, 130-131, 174-174, 203-209, 239-241, 298-299, 303-305, 327-329, 330-331, 335-337, 479-481). Używa niekiedy sformułowań typu: w opracowaniach naukowych, w doktrynie, literatura wskazuje - nie podając tych opracowań, literatury, doktryny (np. s.15, 23-24, 264, 272, 280). Na s.20 pisze „określenie pojęć...podaje E. Ura. Według niej...” nie sprawdzając podanej w przypisie publikacji, że chodzi tu o Edwarda Urę, czyli „według niego” a nie „niej”).

Występują też nieliczne błędy literowe i interpunkcyjne, nie mające jednak znaczenia dla czytelności tekstu.

V. Ocena pracy

W podsumowaniu uwag recenzyjnych stwierdzam, że merytoryczna strona pracy zasługuje w sumie na ocenę pozytywną. Oceniana rozprawa doktorska dotyczy zagadnień trudnych i jednocześnie aktualnych. Dlatego jej lektura wywołuje pytania, pobudza do

dyskusji. W pracy są liczne fragmenty opisowe, występuje też dużo powtórzeń tych samych treści (np. nt. zarządzania kryzysowego, przepisów porządkowych) ale są też liczne analizy, przeglądy różnych stanowisk, prezentowanie własnego stanowiska. Doktorant wydaje się być badaczem bardzo dociekliwym i może dlatego występują w treści niekiedy nadmiernie pogłębione analizy kwestii pobocznych a zabrakło natomiast niezbędnej dyscypliny. Dlatego praca byłaby „lżejsza” w lekturze, gdyby jej treść została „odchudzona”. Jest dowodem na to, że gruby nie zawsze jest okazem zdrowia.

VI. Wniosek końcowy

Rozprawa mgr Tomasza Góry pt. *„Bezpieczeństwo publiczne w prawie administracyjnym”* zasługuje, mimo zawartych w recenzji uwag, na pozytywną opinię. Ujęcie zagadnienia w sposób rozwijający tytuł nie było łatwe. Przedstawione przeze mnie uwagi, głównie te o szczegółowym charakterze, mimo że w niektórych miejscach krytyczne, w niczym nie dyskwalifikują pracy i ogólnej pozytywnej jej oceny. Mają one na celu wskazanie kierunków dalszego doskonalenia pola badawczego. Sposób przedstawienia podjętego tematu uzasadnia stwierdzenie, że rozprawa ta odpowiada ustawowym wymogom stawianym pracom doktorskim. Wnioskuje więc o dopuszczenie doktoranta do dalszych etapów postępowania w przewodzie doktorskim.



Rzeszów, dnia 21 luty 2014 r.