

*prof. Dariusz Dudek*

Kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin

e-mail: [dudek@kul.pl](mailto:dudek@kul.pl) , tel.: (+48) 605 345 333

Lublin, 10 kwietnia 2019 r.

### **Recenzja rozprawy doktorskiej**

**Mgr Agnieszki Sikorskiej „Publicznoprawne uwarunkowania ratownictwa”, Rzeszów 2018, str. 437**

**Promotor: Prof. nadzw. dr hab. Katarzyna Kaczmarczyk-Kłak**

#### **Konkluzja recenzji:**

Recenzowana rozprawa doktorska Magister Agnieszki Sikorskiej stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną i umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej oraz spełnia wymagania stawiane przez art. 13 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r. poz. 1789), dlatego wnoszę o dopuszczenie Doktorantki do dalszych stadiów przewodu doktorskiego.

#### **Uzasadnienie**

##### **1. Temat, zakres, cele badawcze i metodologia rozprawy**

Trafności, doniosłości teoretycznej oraz realnego znaczenia problematyki recenzowanej rozprawy, czyli systemu ratownictwa medycznego i gaśniczego (dawniej zwanego: przeciwpożarowym) ujmowanego w kontekście ochrony szeroko rozumianego bezpieczeństwa i porządku publicznego - nie trzeba dowodzić i uzasadniać.

Wprawdzie lapidarny tytuł rozprawy nie zawiera wskazania tych zjawisk, natomiast spis treści a zwłaszcza lektura pokazuje, że jego sformułowanie „publicznoprawne uwarunkowania ratownictwa” jest nader eleganckie, ale nie do końca adekwatne. Autorce nie chodziło bowiem tylko o jakieś ogólne

„uwarunkowania” natury prawnej, ale też o konkretne podstawy systemu ratownictwa w regulacjach prawnych, od najwyższej rangi, czyli Konstytucji, przez akty prawa międzynarodowego i UE, po ustawy i akty wykonawcze a nawet akty prawa wewnętrznie obowiązującego.

Nie tytuł zatem, a dopiero zawartość rozprawy ukazuje jej oryginalne *novum*, bo chociaż wychodzi od analiz dość dobrze rozpoznanej w refleksji doktrynalnej (różnych dyscyplin naukowych, nie tylko prawnych) materii bezpieczeństwa i porządku publicznego, to wiąże je z detalicznie zaprezentowanym systemem ratownictwa medycznego i gaśniczego.

Sama Autorka dostrzega tę okoliczność; o ile bowiem nie brakuje w literaturze analiz rozmaitych aspektów strukturalnych, instytucjonalnych, organizacyjnych oraz funkcjonalnych danych systemów, o tyle jej praca ma wypełnić swoistą lukę, prezentując poszczególne elementy szeroko pojmowanego systemu ratowniczego „również w konstytucyjnoprawnym ujęciu” [s.5].

Zważywszy ponadto, że dwa obszary systemu ratownictwa są tymi, z którymi „przeciętny Kowalski” potencjalnie najczęściej może mieć kontakt (poczynając od dziecięcych zabaw „w doktora”, czy chłopięcych marzeń o zostaniu strażakiem), a szczęśliwie nie np. z działaniami antyterrorystów, wybór tematu zasługuje na aprobatę i budzi duże zainteresowanie, nie tylko w perspektywie czysto jurystycznej.

Bliższa lektura pracy, napisanej z widoczną znajomością problematyki i zaangażowaniem, ujawnia szereg walorów. Już we wstępie Autorka wchodzi *in medias res* wskazując, że ratownictwo powiązane z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego posiada pewien „nadrzędny cel”. Jest nim „ratowanie najważniejszych dla jednostki, społeczeństwa czy państwa wartości takich jak życie, zdrowie, mienie czy środowisko, zatem także zabezpieczenie i ochrona tych dóbr przed zagrożeniami. W rezultacie jak praktycznie każda sfera stosunków społecznych, ratownictwo wymaga systemowych rozwiązań prawnych, które będą miały za podstawę jego organizację i niesienie pomocy w przypadku zagrożeń podlegających pewnej dynamice procesów środowiskowych i cywilizacyjnych” [s.5-6]. Brawo !

Co prawda nico niżej Autorka popełnia pewien *lapsus*, uznając trafnie, że system ratownictwa medycznego za cel stawia sobie udzielenie świadczeń opieki medycznej „każdej osobie” w stanie nagłego zagrożenia życia lub zdrowia, ale bynajmniej nie jest tak, że wynika to z „konstytucyjnego prawa każdego obywatela do ochrony zdrowia” [s.7]. Wszak prawo do ochrony zdrowia w ujęciu art. 68 ust. 1 Konstytucji RP ma niewątpliwie postać prawa powszechnego, a nie obywatelskiego.



Co ważne, Autorka stawia istotne pytanie: „czy wobec tak doniosłego celu, jakim jest ratowanie życia i zdrowia każdego człowieka, ale też środowiska i mienia, przepisy prawa w obszarze ratownictwa zapewniają w sposób dostateczny organizację i funkcjonowanie systemu, w tym działań (kompetencji i zadań) podmiotów zobowiązanych do zapewnienia takiej pomocy, tym samym mają wpływ na poczucie bezpieczeństwa i porządku publicznego” [s.8].

Następnie, po uzasadnieniu wyboru tematu i postawieniu przytoczonego, ważkiego pytania, Autorka formułuje dwie główne tezy swej rozprawy:

- 1) *Konstytucyjne postanowienia statuujące o wolnościach i prawach oraz zasadach prawa, mają bezpośredni wpływ (znaczenie) na prawne regulacje organizacji i funkcjonowania poszczególnych elementów systemu ratowniczego. Zakreślając ramy kompetencji i zadań normy konstytucyjne wyznaczają organy władzy, które w ramach systemu ratowniczego są odpowiedzialne za zapewnienie i ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także innych wartości i dóbr;*
- 2) *Jednocześnie akty prawa powszechnie obowiązującego określając organizację i funkcjonowanie systemu ratowniczego, w tym zadania i kompetencje podmiotów zarówno publicznych, jak i niepublicznych, w sposób niewystarczający zabezpieczają te wartości i dobra podlegające ochronie prawnej [s.8].*

Zdaniem recenzenta pierwsza teza jest aż nadto oczywista; jeśli bowiem Konstytucja obowiązuje jako ustawa zasadnicza, to siłą rzeczy stanowi ona fundament aksjologiczny i normatywny całego systemu i porządku prawnego. Natomiast druga teza zawiera ocenę niewystarczającego charakteru bliżej niewskazanych „aktów prawa powszechnie obowiązującego” w obszarze organizacji i funkcjonowania systemu ratowniczego. Mniejsza już o niejasność wskazania owych źródeł prawa – Konstytucja też przecież ma charakter „aktu prawa powszechnie obowiązującego” - pytanie, skąd można *a priori* wysnuć taką hipotezę, dokonującą negatywnej oceny danej regulacji, czy nie dopiero na podstawie jej analizy ?

A może uprawnione byłoby odwrócenie tej tezy w kierunku afirmatywnym a następnie ją weryfikować bądź falsyfikować, bo przecież wychodząc z pozaprawnego założenia racjonalności prawodawcy, nie wspominając już o zasadzie zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, należałoby chyba oczekiwać „dobrego prawa” ?

W każdym razie, po postawieniu przytoczonych tez Autorka wskazuje zamierzone cele swego przedsięwzięcia naukowego, a jest ich sporo:

- 1) ukazanie kierunków definiowania bezpieczeństwa i porządku publicznego; 2) analiza konstytucyjnego rozumienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym



poprzez odwołanie do aksjologicznych i normatywnych podstaw tych wartości; 3) określenie definicji ratownictwa i normatywnych podstaw bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz innych dóbr prawnie chronionych; 4) określenie systemu ratowniczego jako elementu zapewnienia bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego; 5) ukazanie wpływu zagrożeń jako determinantów bezpieczeństwa i porządku publicznego na ratownictwo; 6) określenie ustrojowych zasad mających wpływ na organizację administracji publicznej oraz jej funkcje zapewniające w ramach systemu ratowniczego dobra prawne; 7) charakterystyka konstytucyjnych organów władzy wykonawczej realizujących kompetencje i zadania w obszarze ratownictwa zapewniającego bezpieczeństwo i porządek publiczny; 8) ukazanie Państwowego Ratownictwa Medycznego jako części organizacji ochrony zdrowia i bezpieczeństwa wewnętrznego państwa gwarantowanych Konstytucją oraz zadań i kompetencji realizowanych przez jego podmioty oraz 9) ukazanie Krajowego Systemu Ratowniczo Gaśniczego jako części organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa gwarantowanego Konstytucją oraz zadań i kompetencji podmiotów systemu [s.8-9].

Cóż, przyjrząwszy się bliżej, widzimy, że Autorka 4 swoje zamierzenia traktuje jako „ukazanie”, 3 jako „określenie” i po 1 jako „analizę” oraz „charakterystykę” interesujących ją regulacji oraz zjawisk w sferze normatywnej, a po części i realnej.

Nie byłoby to specjalnie imponujące przedsięwzięcie, gdyby nie trafnie dostrzeżony fakt, że nauka prawa, w tym prawa konstytucyjnego, ma związek z innymi gałęziami prawa oraz innymi dziedzinami nauki, a *in concreto*, przedmiot rozprawy z naukami o bezpieczeństwie. To zaś bezspornie „wymaga podejścia interdyscyplinarnego”.

Skoro rozprawa ma charakter – jak deklaruje Autorka - „analityczno-badawczy”, wykorzystwała ona „metody badań podstawowych, mianowicie analiza, synteza, porównanie”, ale zarazem „w pracy wykorzystano metodę formalno-dogmatyczną oraz w pewnym stopniu historyczną” [s.9]. Recenzent nie do końca rozumie tę deklarację metodologiczną; czyżby analiza i synteza nie wchodziły w skład metody formalno-dogmatycznej?

Natomiast cel „praktyczny” rozprawy, deklarowany przez Autorkę, jest ujęty następująco: „praca zawiera także odniesienie do ewentualnych propozycji lub już dokonanych, a jeszcze nie obowiązujących zmian w obszarze Państwowego Ratownictwa Medycznego”, przy uwzględnieniu, iż jej stan prawny opiewa na 1 grudnia 2018 roku [s.10-11]. Recenzent rozumie powyższe zastrzeżenie, podyktowane notoryjnie znanym wysokim stopniem inflacji przepisów prawa polskiego, jednak



intryguje go co innego. Czy tylko ratownictwo medyczne spotka się z uwagami *de lege ferenda*, a System Ratowniczo Gaśniczego już nie, dlaczego ? I czy nie jest to sprzeczne z radykalną postacią tezy nr 2) rozprawy ?

W dalszej części wstępu Autorka przytacza tytuły (chyba niepotrzebnie) i charakteryzuje (to już potrzebnie) zawartość poszczególnych rozdziałów swej pracy, co stanowi nawet minimalne merytoryczne wprowadzenie do tych rozważań [s.11-13].

Treść nieprzeciętnie obszernej rozprawy, bo liczącej aż 437 stron wraz z bibliografią, została ujęta w logicznej strukturze – z uwzględnieniem niżej sformułowanego zastrzeżenia recenzenta, co do ewentualnie sugerowanej zamiany kolejności paru rozdziałów. Zawiera ona sześć rozdziałów, poprzedzonych wykazem skrótów i wstępem a zamkniętych dość pokaźnym zakończeniem oraz wykazem bibliografii rozprawy.

W pierwszej kolejności Autorka scharakteryzowała konstytucyjne rozumienie bezpieczeństwa i porządku publicznego [Rozdział I, s. 14-51], następnie w tym właśnie kontekście tytułowe ratownictwo jako element zapewnienia i ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego [Rozdział II, s. 52-91], dalej opisała ogólne zasady oraz funkcje organów władzy publicznej zapewniające w ramach systemu ratowniczego te dwie wartości [Rozdział III, s. 92-131] oraz kompetencje i zadania konstytucyjnych organów władzy wykonawczej w obszarze ratownictwa [Rozdział IV, s. 132-205]. Wreszcie w dwóch ostatnich rozdziałach przedstawia problematykę systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego jako element organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz ochrony zdrowia i opieki zdrowotnej gwarantowanych Konstytucją [Rozdział V, s. 206-298] a także w analogicznym ujęciu, poszerzonym o wartość porządku publicznego, Krajowy System Ratowniczo Gaśniczy [Rozdział VI, s.299-393]. Poszczególne rozdziały nie są w pełni zrównoważone ilościowo, pierwsze cztery mają tendencję wzrostową, licząc odpowiednio: 39, 40, 50 i 73 strony, zaś największe, bo liczące po prawie 100 stron są ostatnie dwa rozdziały pracy.

Przyjęta systematyka rodzi pewne uwagi: czy nie lepiej byłoby treść obecnego R. II przesunąć za obecny R. IV ? Wówczas rozprawa uzyskalaby klarowny podział na dwie części: pierwszą poświęconą podstawom konstytucyjnym i administracyjnym, druga traktująca już o ratownictwie i jego dwu wybranych formach, może zresztą najistotniejszych dla naszej codziennej egzystencji.

Odnosnie do warsztatu rozprawy, zwraca uwagę fakt, że poszczególne rozdziały nie są zakończone wyodrębnionymi podsumowaniami, choć zawierają pewne merytoryczne konkluzje czy wnioski (zwane niekiedy „tezami”).



## 2. Ocena merytoryczna rozprawy

Zdaniem recenzenta, praca jest napisana kompetentnie, rzetelnie i nie budzi istotnych zastrzeżeń merytorycznych, choć niekiedy zachęca do dyskusji (o czym mowa w dalszej treści recenzji). To również oznacza wartość, prowokując do dyskursu naukowego, jako niezbędnego warunku wszelkiego poznania, także w obszarze nauk prawnych.

Wywody Autorki są z reguły bardzo obszerne, gruntowne i wyczerpujące, nie pozostawiające luk, bądź uproszczeń, przy czym niekiedy formułuje ona własne poglądy wobec analizowanych uregulowań prawnych i zjawisk oraz stanowisk doktryny, zawsze jednak taktownie i kulturalnie.

Rozdział I zawiera udaną prezentację „bezpieczeństwa” w ujęciu tak psychologicznym i socjologicznym, jak i prawnym, opartym na różnorodnej literaturze. Ważne jest tu stwierdzenie, że „stan bezpieczeństwa rozumianego w kategorii dobra naturalnego sytuuje je wśród fundamentalnych wartości i potrzeb” z odwołaniem do koncepcji piramidy potrzeb A. Maslova [s.15] oraz dostrzeżenie jego obiektywnego i subiektywnego charakteru [s.16]. Nieco tautologicznie wypada konkluzja, że bezpieczeństwo w sensie pozytywnym oznacza „wolność od zagrożeń i poczucie pewności” a w negatywnym „brak zagrożeń i poczucia niepewności” [s.17]. Czyż wolność-od nie jest wolnością w „sensie” negatywnym ?

Z pewnością bezpieczeństwo i porządek publiczny jako wartości konstytucyjne cechuje pewna niedookreśloność, która utrudnia precyzyjne ich zdefiniowanie [s.19]. Wychodząc od przytoczenia treści art. 5 Konstytucji, Autorka stawia pytanie o rolę konstytucyjnych wartości i zasad w porządku prawnym, czyli „o realizację i relację” wartości bezpieczeństwa i porządku publicznego - „do konstytucyjnego a zarazem w ogóle porządku prawnego” [s.20]. Wydaje się, że na aspekt „realizacyjny” trochę tu przedwcześnie, ale zgoda, iż jako egzystencjalne wartości jednostki oraz fundamentalne dla społeczeństwa tworzą one „podstawę aksjologiczną, na której opiera się porządek konstytucyjny”, a zarazem, stanowiąc integralną część zasad prawa (...) nakazujących realizację tych wartości włączone zostają do konstytucyjnego a w następstwie całego porządku prawnego” [s.21].

Autorka ma dobrą świadomość szerokiego kontekstu konstytucyjnego wartości, będących w centrum jej zainteresowania; obejmuje on zasady i normy z art. art. 1, 2, 4, 5, 7, 10, 26, 30, 31, 74, 76, 230, a także kompetencje organów określone w art.126 i 146 – choć Autorka wymienia je w różnych sekwencjach [s.22-23].

Intryguje zdanie: „Jeżeli założyć, że aksjologia Konstytucji opiera się o



poszczególne wartości bądź system wartości (...)” [s. 24]- to jak jest, według Doktorantki: czy z Konstytucji da się odkodować „system”, czy tylko luźny zbiór, swoisty „worek” wartości ? Zwłaszcza, że dalej trafnie dostrzega też aksjologię konstytucyjnej preambuły [s.25n.].

Ciekawie wyjaśniono relację bezpieczeństwa państwa i narodu [s.26n.], przy czym wypada sprostować, że suwerenem jest Naród pojmowany nie w sposób etniczny, ale też nie tylko polityczny, jako ogół obywateli [s.29]; z Konstytucji wynika też głębsze, kulturowe rozumienie Narodu, jako wspólnoty historii, tradycji, kultury, religii, czy języka.

Pewien niedosyt pozostawia konstatacja, iż „różnicowanie suwerenności narodu i suwerenności państwa nie wydaje się uzasadnione, aczkolwiek nie będzie też oznaczać tego samego” [s.30], natomiast ma rację Autorka, że w państwie traktowanym jako dobro wspólne „nie ma „aksjologicznej sprzeczności pomiędzy bezpieczeństwem państwa a godnością człowieka, w tym jego bezpieczeństwem”, zaś bezpieczeństwo państwa stanowi tylko *prima facie* wartość nadrzędną wobec wartości indywidualnej egzystencji człowieka”, co nie jest równoznaczne z „pierwszorzędną i bezwzględną jego ochroną w każdym przypadku i w każdych warunkach” [s. 32]. Recenzentowi miło, że Autorka podziela ten jego pogląd [przypis 63 na s.32].

Niezwykle zawile i trudne do akceptacji jest zdanie: „O ile zatem zjawiska naruszające porządek publiczny mogą naruszać zarówno wartości jak bezpieczeństwo indywidualne, w tym poszczególne dobra prawne, jak i bezpieczeństwo państwa i ład, porządek w państwie, o tyle uzasadnione nadto wydaje się stanowisko dopuszczające w pewnych przypadkach naruszenie ustroju konstytucyjnego państwa” [s.34] – o co tu chodzi ?

Mimoходом Autorka formułuje ważką tezę (sic!), że z aksjologii preambuły Konstytucji wynikają „normatywne treści bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz gwarancje ich zapewnienia” [s.36] – co aż prosiłoby się o wyeksponowanie wśród tez rozprawy, jednak z nieco bliższą analizą normatywnego charakteru tej części ustawy zasadniczej.

Wartościowa jest analiza znaczenia klauzuli generalnej bezpieczeństwa i porządku publicznego jako konstytucyjnych wartości dla wykładni norm ustawowych [s.37n.], gdzie w szczególności pojawia się – znowu nieco mimochodem – ważne stwierdzenie, iż bezpieczeństwo stanowi „prawo naturalne” integralnie związane z innymi prawami podmiotowymi, do życia, zdrowia, mienia czy środowiska, do których „odnosi się ono wprost lub pośrednio” [s.44].



Zachęca do dyskusji uwaga, iż definiowanie bezpieczeństwa i porządku publicznego wymaga odwołania się do konkretnego rozwiązania normatywnego, przy uwzględnieniu wykładni celowościowej, ta „pozwala bowiem na uniknięcie dowolności w wykładni tych pojęć” [s.48]. Otóż jest wprost przeciwnie: wykładnia teleologiczna zazwyczaj stosowana jest w ostatniej kolejności i często prowadzi do niepewnych wniosków !

Ciekawy „mix” proponuje Autorka, następująco łącząc zjawiska z różnych kultur prawnych: „idea rządów prawa (*rule of law*) [...] stanowi podstawę współczesnego rozumienia państwa prawnego (według formuły *Rechtsstaat*) zarówno w jego aspekcie materialnym, jak i formalnym” – z odesłaniem w przypisie do publikacji... recenzenta, ale tylko w tym ostatnim względzie, rozumienia państwa prawa [przyp. 114 s. 49].

Podsumowanie rozdziału zawiera różne stwierdzenia. Nie przekonuje mnie do końca uwaga, iż bezpieczeństwo i porządek publiczny z uwagi na zmienność zagrożeń podlegają stałej redefinicji, zaś „zadanie to leży w kompetencji organów władz publicznych realizujących podstawową funkcję zapewnienia i ochrony tych wartości, w szczególności organów administracji publicznej [...] nie pomijając sądownictwa oraz doktryny” [s.50].

Natomiast w pełni podzielam troskę Autorki, by działania organów władzy publicznej w sferze stanowienia i stosowania prawa, „mimo szerokiej sfery dyskrecjonalnej władzy tych organów korzystających z klauzul bezpieczeństwa i porządku publicznego były przewidywalne, podejmowane z poszanowaniem konstytucyjnych zasad i zawartych w nich fundamentalnych wartości” [s.50]. Najcenniejsze jest to ostatnie zdanie, brawo !

W Rozdziale II Autorka przenosi się na twardy grunt ratownictwa, najpierw opisując w kontekście działalności ratowniczej normatywne ujęcie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Rekonstruuje samo pojęcie ratownictwa na gruncie normatywnym, doktrynalnym i leksykalnym [s. 54n.], umieszczając je w kontekście obu wartości, niuansując pojęcie bezpieczeństwa państwa i bezpieczeństwa publicznego [s.57n.]. Podkreślając różne rozumienia bezpieczeństwa na gruncie poszczególnych gałęzi prawa, sugeruje ich ujednoczenie, jednak bez konkretnej propozycji tego rodzaju [s.63].

Z kolei prezentując zapewnienie i ochronę wartości bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku publicznego w ramach systemu ratowniczego



[s.63n.] podkreśla internacjonalizację wielu zagrożeń oraz fakt, że globalne katastrofy w postaci powodzi, pożarów, ekologiczne, zagrożenie terrorystyczne, czy cyberprzestępstwa stanowią niebezpieczeństwo dla państwa, jednak ich źródła mogą mieć charakter wewnętrzny lub zewnętrzny [s.65] i opowiada się za przyznaniem bezpieczeństwu państwa „pozycji nadrzędnej” względem innych kategorii bezpieczeństwa [s.67]. Tu już odnosi się bliżej do Krajowego Systemu Ratowniczo Gaśniczego oraz Państwowego Ratownictwa Medycznego i ich normatywnych podstaw, zintegrowanych przez System Powiadamiania Ratunkowego [s.68n.].

Ciekawa – choć niejasno zatytułowana – jest prezentacja wpływu zagrożeń, jako determinantów bezpieczeństwa i porządku publicznego, na system ratowniczy, w tym ich normatywna identyfikacja na gruncie różnych regulacji [s.71n.]. Obejmuje to w szczególności problemy z brakiem legalnych definicji pożaru, czy klęski żywiołowej [s.76n.], oraz odwrotną sytuację z katastrofą budowlaną [s.79].

Chyba zbyt łatwo uporowała się Autorka z problematyką katastrofy w ruchu lądowym, odwołując się zresztą do nader dawnej judykatury SN [s.81], gdy w praktyce orzeczniczej sprawa wcale nie przedstawia się tak prosto. Trudno jednak wymagać od Autorki, aby знаła takie niuanse, jak rozbieżności w pojmowaniu znamienia „wielu osób” z art. 173 k.k.

W finale rozdziału pomieszczono ogólną prezentację systemu ratowniczego „w reakcji” na zagrożenia w sytuacji działalności ratowniczej, zarządzania kryzysowego i w stanach nadzwyczajnych [s. 85n.]. Zamyka to dość oczywista (pomimo pewnej zawilóści wyrażenia) konkluzja, iż „zagrożenia determinujące bezpieczeństwo i porządek publiczny w konsekwencji implikują też nieustanny rozwój systemu ratowniczego na poziomie lokalnym, państwowym czy międzynarodowym. Ewolucja tego procesu wynika zaś z istoty zagrożeń i ich zmienności” [s.90].

W kolejnym rozdziale III Autorka powraca do „wyższego” poziomu rozważań, koncentrując się na ogólnych zasadach i funkcjach organów władzy publicznej, zapewniających bezpieczeństwo i porządek publiczny, jednak nie *in abstracto*, ale właśnie w ramach systemu ratowniczego. To są w istocie rozważania administracyjno-prawne, połączone z pewnymi odniesieniami do konstytucji, a nawet teorii państwa i prawa. I tak, dokonuje analizy „funkcji wewnętrznej” [s.92n.], definiując przy tym administrację w ujęciu ustrojowym [s.94], po wtóre, funkcji wykonawczej, ale na tle konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawa, praworządności i legalizmu oraz trójpodziału władz [s.96n.].

Rozważania te prowadzą do trafnego wniosku, choć Autorka nazywa go



„założeniem”, że skoro to Rada Ministrów pełni funkcję rządu i kierowania wykonaniem ustaw m.in. w obszarze ratownictwa, stanowiącego element zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, to realizuje funkcję wykonawczą w niewątpliwie szerszym wymiarze, niż Prezydent [s.104]. To fakt i kolejny (choć drobny) powód dla powątpiewania o słuszności konstytucyjnej kwalifikacji Prezydenta jako organu władzy wykonawczej (art. 10).

Dalsze funkcje: organizacyjna, kierownicza, planistyczna oraz nadzorczokontrolna odnoszone są do zasady decentralizacji i centralizacji, w tym zespolenia [s.109n.], zaś funkcje porządkowo-reglamentacyjna, w tym prawodawcza oraz świadcząca do zasad społecznej gospodarki rynkowej i sprawiedliwości społecznej [s.123n.]. Autorka powołuje przy tym sporą bazę normatywną i orzeczniczą.

W rozdziale IV Autorka powraca już wprost na grunt konstytucyjny, szczegółowo rozważając unormowanie organów władzy wykonawczej, realizujących kompetencje i zadania w obszarze ratownictwa zapewniającego bezpieczeństwo i porządek publiczny, a mianowicie Prezydenta, rządu i jego szefa [s.132n.].

Wśród rozlicznych kapitalnych wywodów i ocen, których nie sposób w pełni powtarzać i chwalić, na uwagę i podkreślenie zasługuje kilka.

Choć nie polega na prawdzie (nieładne) twierdzenie: „uznać należy Prezydenta jako najwyższy konstytucyjny organ państwa” - ma rację Autorka, że określanie go niekiedy mianem „organu administracji państwowej” jest niewłaściwe, podobnie jak sytuowanie jako „*de facto* organu administracji publicznej” [s.132]. Mogła przy tym użyć mocniejszych słów, niż nadmiernie eufemistyczne „nie wydaje się do końca uzasadnione” - skoro jest od początku do końca nieuzasadnione !

Autorka odnosi się tu do wcale niełatwego odróżnienia funkcji i zadań głowy państwa [s.134], wyklucza też dopuszczalność uznania charakteru kompetencyjnego art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji [s.135n.]. Bliżej odnosi się do roli Prezydenta w zakresie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa przez pryzmat Sił Zbrojnych i obronności [s.139n.]. Podkreśla uprawnienia Prezydenta w procesie tworzenia prawa, zwłaszcza w drodze ustawodawczej [s.142] i w dziedzinie najsurowszych stanów nadzwyczajnych, wojennego i wyjątkowego [s.144n.]. Kategorycznie stwierdza, że „w żadnym wypadku nie należy utożsamiać pozycji ustrojowej Prezydenta i wynikających z niej zadań z realizacją bieżącej polityki państwa w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego, stanowiącej uprawnienie Rady Ministrów wraz z jej administracją” [s.147].

Więcej uwagi – z istoty rzeczy – dotyczy rządu i jego premiera, albowiem to



Rada Ministrów jako „organ konstytucyjnie odpowiedzialny za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego podejmuje wszelkie środki dopuszczalne prawem celem jego zapewnienia” [s.149]. Prezentuje konstytucyjną pozycję tego organu [s.150], ale i dokonuje ocen jej realizacji w praktyce. Przykładowo, w trafnej obserwacji, iż Rada Ministrów mając stosowne narzędzia nie zawsze w sposób wystarczający wpływa na ostateczny kształt przedkładanych do parlamentu ustaw, których normy powinny bezwzględnie zapewniać bezpieczeństwo państwa, także w ramach obszaru systemu ratowniczego. A wiąże się to m.in. z finansowaniem systemu bezpieczeństwa, w tym systemu ratownictwa, oraz z kompetencjami rządu w dziedzinie budżetu (art. 146 ust. 4 pkt 5 i 6 Konstytucji), nie zawsze podejmowanymi „w sposób wystarczający” [s.153].

Ciekawie opisuje stanowienie rządowych aktów wykonawczych do ustaw i kontroli ich legalności [s.157n.], szczególnie i detalicznie w obszarze problematyki zarządzania kryzysowego [s.158-166] oraz stanów nadzwyczajnych [s.167-172], przy czym trochę spóźniona jest dalej pomieszczona typologia funkcji Rady Ministrów [s.174].

Podrozdział zamyka mocna konkluzja, iż niezależnie od tego, czy Rada Ministrów działa w warunkach normalnego funkcjonowania państwa, czy w stanie nadzwyczajnym, niezbędna jest jej współpraca z Prezydentem, jako „najwyższym organem władzy wykonawczej” [s.176]. Tu w sposób oczywisty Autorka zagalopowała się, aż na manowce, jakkolwiek miło, że podkreśliła obowiązek współdziałania organów władzy wykonawczej wyprowadzany z preambuły Konstytucji, zaakcentowany w przywołanym przez nią postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r., sygn. Kpt 2/08 rozstrzygaj acym spór kompetencyjny pomiędzy szefem rządu i Prezydentem RP [przyp.501].

Na tym tle prezentacja roli Prezes Rady Ministrów jest zaiste detaliczna [s.177n]. Autorka zauważa, że poszczególne ustawy systemowe dotyczące organizacji i funkcjonowania systemu ratowniczego nie dają szefowi rządu uprawnienia do stanowienia aktów wykonawczych, lecz całej Radzie Ministrów, ale ocenia to jako słuszne rozwiązanie [s.178]. Natomiast za niesłuszne uważa zawężenie kompetencji premiera w sferze kierowania pracami rządu do wymiaru proceduralno-organizacyjnego [s.182n.].

Z refleksem Autorka podnosi wątpliwość co do konstytucyjności unormowania kompetencji prawodawczej premiera do określenia w drodze rozporządzenia zakresu działań ministra [s.189-190]. Analiza relacji i uprawnień premiera wobec Komendanta Głównego PSP oraz służb centralnych, jak Policja, Agencja



Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu czy Centralne Biuro Antykorupcyjne, które oczywiście realizują zadania na rzecz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, *ergo* w tym zakresie mogą współpracować z podmiotami systemu ratowniczego [s.192n.], detali zarządzania kryzysowego, ustaleń NIK [s.201], jak i uprawnień jego uprawnień nadzorczych wobec samorządu terytorialnego [s.202n.], zamyka ciekawa konkluzja. Podkreśla ona konstytucyjne uprawnienie a jednocześnie obowiązek premiera zapewnienia wykonywania polityki rządu w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego w ramach systemu ratowniczego [s.205].

Rozdział V i VI stanowią swoistą kulminację rozprawy. Państwowe Ratownictwo Medyczne jest zaprezentowane w kilku odsłonach, poczynając od jego pozycji w systemie ochrony zdrowia i opieki zdrowotnej oraz bezpieczeństwa wewnętrznego państwa [s.206n.], przez najszerszej omówioną problematykę organizacji i funkcjonowania systemu w ramach struktury administracyjnej, obejmującej ministra do spraw zdrowia oraz wojewodę [s.217n.], aż po organizację i funkcjonowanie systemu ratownictwa w ramach struktury medycznej [s.283].

W otwarciu Autorka znacząco i zaskakująco osłabia swój wywód, pisząc że system ratownictwa medycznego stawiając za cel zapewnienie świadczeń opieki zdrowotnej każdej osobie znajdujące się w stanie nagłego zagrożenia życia lub zdrowia „wydaje się być” jednym ze strategicznych elementów systemu ochrony zdrowia, podstawą konstytucyjną celu tego systemu „zdaje się być” unormowane w art. 68 prawo do ochrony zdrowia, zaś uznanie tego prawa „zdaje się” uzasadniać żądanie po stronie jednostki podjęcia przez władze publiczne adekwatnych działań, zapewniających jego realizację i ochronę [s.206]. Rzecz nie dotyczy tutaj tylko manieri stylistycznej, ale powstałego zamieszania merytorycznego.

Ciekawie natomiast analizuje Autorka zagadnienie tzw. norm programowych na gruncie art. 68 Konstytucji [s.207], fundamentalny problem dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz jego podmiotowy zakres [s.208n.]. Trafnie dostrzega antynomię polegającą na tym, że z jednej strony zakres ten jest bezpośrednio uwarunkowany interesami (raczej względami) ekonomicznymi, chociaż, z drugiej strony, obowiązki władzy publicznej w tej mierze mają na celu interes niemajątkowy, czyli zdrowie człowieka. Ostatecznie jednak opowiada się na rzecz powszechności, czyli gwarancji udzielenia świadczeń każdej osobie znajdujące się w stanie nagłego zagrożenia zdrowia i życia [s.211].

Brawo !



Autorka nie jest przesadnie zafascynowana rozmiarami prawa stanowionego, podnosi jednak jego niedostatki w postaci określonych braków, np. postulując wprowadzenie ustawowej definicji „ratownictwa medycznego”, co służyłoby („mogłoby przyczynić się”) usprawnieniu zasad organizacji i funkcjonowania oraz finansowania systemu, przy okazji kulturalnie polemizując z poglądem przeciwnym [s.213-214].

Przy prezentacji administracji rządowej, odpowiedzialnej za ochronę zdrowia i system ratownictwa medycznego, czyli ministra resortowego oraz wojewody, Autorka jest w „swoim żywiole” [s.217n.]. Ze swadą i znawstwem porusza się w ogromnym gąszczu przepisów prawnych, dostrzegając walory i mankamenty poszczególnych regulacji, te ostatnie dotyczą m.in. braku wykonania ustawowej powinności określenia przez ministra do spraw zdrowia standardów postępowania zespołu ratownictwa medycznego [s.222], czy niesłusznego powierzenia zadania utrzymania i obsługi Systemu Wspomagania Dowodzenia PRM na terenie kraju nie ministrowi zdrowia, a ministrowi do spraw wewnętrznych i administracji publicznej [s.225], czy wreszcie, że pomimo kolejnych nowelizacji ustawy i rozporządzenia wykonawczego nie precyzują one w sposób wystarczający zakresu czynności i świadczeń, m.in. w tak doniosłej kwestii, jak odstąpienie od wykonywania medycznych czynności ratunkowych [s.228].

Pewien niedosyt budzi natomiast zbyt lapidarne potraktowanie profesji ratownika medycznego w kontekście konstytucyjnej regulacji zawodów zaufania publicznego [s.229], za to imponuje aspektowy przegląd regulacji prawnych, od zabezpieczenia medycznego imprezy masowej [s.234], po nadzór nad produktami leczniczymi i wyrobami medycznymi [s.238].

Ostatecznie Autorka zdaje się aprobować szeroki zakres kompetencji organizacyjnej i koordynacji ministra, zwłaszcza realizowanych w drodze („za sprawą”) kompetencji prawodawczych [s.239].

Wojewodzie poświęcono jeszcze więcej uwagi [s.241-283], poczynając od planowania będącego podstawą funkcjonowania systemu na terenie województwa, po szczególnie przedstawioną jego działalność organizatorską, kierowniczo-koordynacyjną i nadzorczo-kontrolną. Nie powielając tych ustaleń należy zgodzić się z konkluzjami Autorki, iż działalność planistyczna w systemie ratownictwa medycznego stanowi „etap pierwotny” prawidłowej organizacji, funkcjonowania i realizacji zadań systemu [s.255] - a raczej tego warunek *sine qua non*.

Należy podkreślić, iż nie są to analizy oderwane od życia; przykładowo nie trzeba dowodzić doniosłości podejmowanych przez wojewodę działań



organizacyjnych, zmierzających do zapewnienia przestrzegania parametrów i skrócenia czasu dotarcia zespołów ratownictwa medycznego na miejsce zdarzenia [s.279].

Spojrzenie na system przez pryzmat struktury medycznej przynosi szereg ważkich ustaleń. Bo co prawda zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego, m.in. przez dostęp i udzielenie świadczeń osobom w stanie nagłego zagrożenia życia i zdrowia, jest zadaniem państwa, które jest gwarantem bezpieczeństwa człowieka, zaś ratownictwo medyczne stanowi zadanie publiczne, zarazem jednak, zdaniem Autorki, nie jest oczywiste, czy podmioty, które są wykonawcami tych zadań (z zakresu świadczeń zdrowotnych) „powinny być wyłącznie państwowe” [s.285n.]. Zauważa przy tym rozsądnie, że prywatyzacja niektórych zadań publicznych może być obciążona istotnym ryzykiem nadmiernej komercjalizacji systemu, choć zarazem może jednak wnieść do niego element pozytywny w postaci konkurencyjności [s.287]. Podzielałam tę opinię.

Wypada też pochwalić odniesienie tej problematyki do konstytucyjnych regulacji art. 20, 22 i 31 ust. 3 [s.289].

Konkluzja, wskazująca iż ratownictwo medyczne wymaga systemowych rozwiązań prawnych, zapewniających skuteczność i efektywność w działaniu na rzecz ochrony zdrowia i życia (jednak nie tylko obywateli, jak chce Autorka, a ludzi!) oraz efektywność nadzoru państwa nad realizacją zadań przez poszczególne podmioty w systemie ratownictwa medycznego [s.298-299] – nie budzi żadnych zastrzeżeń.

W ostatnim, VI Rozdziale, zaprezentowano Krajowy System Ratowniczo Gaśniczy, od jego podstawowych założeń [s.299], poprzez kompetencje i zadania organów administracyjnej rządowej i samorządowej na poszczególnych poziomach tego systemu [s.306n.], aż po kwestie jego organizacji i funkcjonowania w wymiarze prewencyjnym, działań ratowniczych oraz likwidacji i usuwania skutków zdarzeń [s.374n.].

Recenzent przyznaje, że sporo można dowiedzieć się w tej materii od Autorki rozprawy ! O ile bowiem podstawowe założenia Państwowej Straży Pożarnej zakładają „stworzenie jednolitego i spójnego układu skupiającego powiązane ze sobą różne podmioty ratownicze” dla podejmowania skutecznych działań ratowniczych, o tyle dość zaskakujący jest katalog rodzajów podmiotów ochrony przeciwpożarowej wchodzących w skład tego systemu. Jak się okazuje, obejmuje on nie tylko - co oczywiste - jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, czy ochotniczej straży pożarnej, ale także: jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony



Przeciwpożarowej, zakładową straż pożarną, zakładową służbę ratowniczą, gminną zawodową straż pożarną, powiatową (miejską) zawodową straż pożarną, terenową służbę ratowniczą, związek ochotniczych straży pożarnych i inne jednostki, a ponadto inne służby, straże, inspekcje oraz podmioty współdziałające jak organizacje społeczne, komercyjne w akcjach ratowniczych, wyposażone w środki materiały i rzeczowe niezbędne do tego rodzaju zadań [s.300].

Co interesujące, Autorka dowiodła charakteru ustrojowego Państwowej Straży Pożarnej w zakresie organizacji działania systemu, jak i nadzoru oraz kontroli nad nim i w obszarze ochrony przeciwpożarowej, które to funkcje realizuje jako organ administracji rządowej [s.302]. To, rzecz jasna, wiąże się z podległością Komendanta Głównego PSP wobec ministra, kierującego działem spraw wewnętrznych i administracji [s.307].

Trafna jest, choć niezbyt logicznie wyrażona myśl Autorki, aprobującej zmianę rangi normatywnej regulacji pewnych rozwiązań, czyli „wprowadzenia, w wyniku uchylenia poprzednio obowiązującego w tym zakresie rozporządzenia, pozaustawowych pojęć, które definiują zdarzenia masowe, mnogie czy dekontaminację wstępną” [s.309]. To tylko jeden z przejawów jej uważnego i nie bezkrytycznego podejścia do stanu prawa obowiązującego, które kiedy trzeba potrafi pochwalić, ale też zganić. Przykładowo, za operację podjętej nowelizacji ustawy, która dostosowując przepisy do dyrektyw unijnych, części rozwiązań zawartych dotychczas w rozporządzeniu nadała rangę ustawową, ale zarazem „wniosła nowe rozwiązania, które zdają się być obarczone nieścisłością legislacyjną” [s.316].

Wychwytuje też dość kuriozalny przypadek, gdy w obszarze administrowania danymi, ustawodawca powołuje się na uchylony akt prawny, czyli ustawę z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, zamiast na nową ustawę z dnia 10 maja 2018 r. (Dz. U. 2018, poz. 1000 z późn. zm.), co jednak tłumaczy wyrozumiale, uznając, że „ten stan rzeczy jest wynikiem opóźnień związanych z wprowadzeniem nowych regulacji o ochronie danych osobowych, a nie błędem legislacyjnym. W każdym razie wymaga niezwłocznej poprawy” [s.324]. Brawo za refleks a nawet pewien poziom dowcipu !

Czasem popada przy tym w pewnego rodzaju nieścisłości, na przykład konstatując: „Z analizy przepisów ustawy o ochronie przeciwpożarowej wynika także kompetencja ministra do spraw wewnętrznych i administracji publicznej do tworzenia, przekształcenia lub likwidacji jednostek ochrony przeciwpożarowej przy uwzględnieniu częstotliwości występowania zagrożeń oraz potrzeby zapewnienia tej ochrony na danym terenie” [s.312]. Rzecz jasna, kompetencja nie wynika z „analizy”,



ale z samego przepisu prawnego !

Autorka ze swadą dyskutuje problemy natury administracyjnej, jak choćby charakter prawny wydawanej przez ministra do spraw wewnętrznych i administracji publicznej opinii służbowej wobec Komendanta Głównego PSP, której odmawia statusu decyzji administracyjnej [s.319], wątpliwości dotyczące przesłanek działań antyterrorystycznych i procedury odwoławczej od decyzji wojewody i organu gminy [s.328n.], czy nadzwyczajnego „zawieszenia” zasad demokracji, samorządności i decentralizacji władzy publicznej oraz samodzielności samorządu terytorialnego i jej sądowej ochrony [s.331].

Ciekawe są uwagi dotyczące specyfiki trzech służb, chyba bardzo bliskich sercu Polaków, mianowicie Wodnego, Górskiego i Tatrzańkiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego [s.335], detaliczne zaś rozważania poświęcono kompetencjom i zadaniom Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, jako centralnego organu administracji rządowej odpowiedzialnego za system na terenie kraju [s.340n.]. I tu wykazuje Autorka typowy dla siebie krytycyzm [s.342,344], podejmuje też problematyczne kwestie, jak choćby wykonanie rozkazu podczas pełnienia obowiązków służbowych związanych z uczestnictwem strażaka w akcji ratowniczej, dotyczące polecenia sprzecznego z prawem [s.348].

Analiza szczebla terenowego systemu [s.355n.] nie budzi zastrzeżeń, podobnie jak opis systemu w wymiarze przedsięwzięć prewencyjnych, działań ratowniczych a wreszcie likwidacji i usuwania skutków zdarzeń [s.374n.]. W finale rozdziału Autorka zasadnie sugeruje wprowadzenie systemowych rozwiązań, które w sposób jednolity w skali kraju określałyby wspólne zasady organizacji działań ratowniczych w zdarzeniach oraz wymagania co do skutecznej wymiany informacji, dla umożliwienia sprawnej koordynacji całej akcji ratowniczej. Albowiem bez tego, bez współpracy odnośnych podmiotów, profesjonalna realizacja działań ratowniczych nie jest możliwa [s.393].

Obszerne zakończenie rozprawy [s.394-404], oryginalnie ujęte w 40 punktach, nie zawiera wyłącznie syntetycznego przedstawienia przedmiotu wywodów rozprawy i jej ustaleń, ale też odniesienie do sformułowanych we wstępie założeń oraz kilka skonkretyzowanych postulatów *de lege ferenda*.

Autorka uznaje za potwierdzone swoje wstępne „wnioski”, niekiedy krytyczne [vide: pkt 1, 2, 3, 5, 14, 21, 25, 28, 32], postuluje też pewne zmiany w systemie prawnym takie, jak: uzupełnienie definicji ratownictwa o desygnaty dotyczące działań prewencyjnych w przedsięwzięciach ratowniczych [pkt 8, s.396], dokonanie



ujednoczenia pojęć bezpieczeństwa i porządku publicznego w systemie prawnym [pkt 9, s.397], usystematyzowanie w jednym rozporządzeniu, w oparciu o przepisy ustaw i delegowanych rozporządzeń, standardów i wytycznych normujących zadania planistyczne, organizacyjne, kierownicze i koordynacyjne w systemie ratowniczym [pkt 21, s.400], wykluczenie („sprostowanie”) sytuacji, w której minister do spraw administracji publicznej podejmuje sprawy nie należące do jego działu [pkt 25, s. 401], uzupełnienie regulacji działania systemu ratowniczego w przypadku działań o charakterze terrorystycznym, w tym wprowadzania wyższych stopni alarmowych, o współdziałanie premiera z Prezydentem, a nawet kontrolę w tym zakresie parlamentu [pkt 26, s. 401], jak też określenie przedsięwzięć podejmowanych przez premiera w ramach stopni alarmowych [pkt 27, s. 401].

Podzielam te postulaty, aczkolwiek Autorka nie formułuje żadnych konkretnych propozycji normatywnych, a tylko wskazuje obszary potrzebnych jej zdaniem działań optymalizacyjnych. Dobrze i to !

Końcowy wniosek rozprawy trafnie podnosi, że brak zintegrowania poszczególnych podmiotów uczestniczących w działaniach ratowniczych nie ułatwia podejmowania działań na poziomie zabezpieczenia przed zagrożeniami dla poszczególnych dóbr, ani bezpośrednich działań ratowniczych w ramach określonych dziedzin ratownictwa, także na etapie likwidacji i usuwania skutków zdarzeń będących następstwem tychże zagrożeń. Tego przyczyny zasadnie upatruje Autorka w niedostatecznym ujęciu podziału kompetencji i zadań pomiędzy funkcjonujące w strukturach systemu ratowniczego organy władzy publicznej [s.404].

Pracę zamyka swoiste *credo*, czy raczej *confessio*, czyli nadzieja Autorki, że „jej praca przyczyni się do znajdowania optymalnych zasad i procedur działania niezwykle istotnego z punktu widzenia obywatela systemu, jakim jest ratownictwo w Polsce” [tamże].

Cóż, piękne to marzenie, typowe dla młodych badaczy prawa, wpływania na rzeczywistość normatywną i stosowanie prawa, niestety, nie ma ono pokrycia w realiach, gdyż to nie sugestie nauki, a decyzje polityków przesądzają o treści stanowionego prawa...

### **3. Uwagi dotyczące bibliografii oraz strony językowej rozprawy**

Baza bibliograficzna recenzowanej rozprawy, wymieniona w stosownym wykazie (liczącym aż 33 strony), jest imponująca. Obejmuje rozmaite źródła prawa: blisko 170 polskich aktów normatywnych (nie trafnie zwanych „aktami prawnymi”),



od rangi konstytucyjnej, ustaw i rozporządzeń, po akty prawa wewnętrznego obowiązującego, 5 aktów prawa międzynarodowego i unijnego, nader okazałą liczbę orzeczeń: 53 orzeczenia TK, 12 wyroków, postanowień i uchwał SN, 24 orzeczenia NSA, WSA i SA.

Trzeba w tym względzie zauważyć pewne, dość istotne mankamenty, jak całkowite pominięcie judykatury ETPC, dotyczącej kwestii limitowania wolności i praw człowieka z uwagi na ochronę bezpieczeństwa, niewłaściwe określenie mianem „wyroków” dwóch pierwszy orzeczeń TK z 1994 i 1997 r. [s.424], a zwłaszcza niedostrzeżenie fundamentalnego wyroku naszego Trybunału Konstytucyjnego z 30.09.2008 r., sygn. akt K 44/07 (OTK ZU 2008/7A/126) w sprawie „renegade”. Warto zatem przypomnieć Autorce (albo ją poinformować...), że zdaniem Trybunału, nawet w ekstremalnym przypadku zamachu terrorystycznego na bezpieczeństwo państwa i instytucji publicznych z użyciem tzw. samolotu „renegade”, czyli cywilnego statku powietrznego porwanego w celu przeprowadzenia ataku terrorystycznego – jego zestrzelenie, jest bezwarunkowo wykluczone. Wyrażoną przez TK dezaprobatę dla depersonifikacji i ograniczenia prawnej ochrony życia niewinnych ludzi, pasażerów i załogi samolotu powiększa fakt, że dopuszczenie do bezprawnego ataku zamachowców jest pośrednio przejawem niepowodzenia państwa w realizacji pozytywnych obowiązków ochronnych. W takiej zatem sytuacji państwo i jego organy realizując swój obowiązek przeciwdziałania terroryzmowi, nie może sobie przyznać „prawa do zabijania” i nie może przedkładać wartości bezpieczeństwa publicznego ponad egzystencję człowieka, z instrumentalnym naruszeniem jego godności, prawa do życia i równości wobec prawa w sferze ochrony udzielanej przez państwo swym obywatelom.

I co Autorka na to ?

Praca uwzględnia literaturę z obszaru różnych dyscyplin nauk prawnych, zwłaszcza prawa konstytucyjnego i administracyjnego, prawa karnego i kryminologii, nauk o bezpieczeństwie i politologii, historii oraz innych dziedzin, w sumie 384 pozycje, choć wyłącznie w języku polskim, nadto kilkadziesiąt pozycji innego rodzaju materiałów źródłowych, w tym ze stron Internetowych.

Bibliografia rozprawy jest dobrana w sposób trafny i kompletny, a sposób jej rzetelnego wykorzystania i tego dokumentacja w solidnych przypisach w ogólnej, imponującej liczbie 988, ukazujących bogactwo bazy i uczciwość naukową Autorki, nie budzą zastrzeżeń.

Recenzenta nie zdziwił fakt skorzystania przez Doktorantkę z paru prac Promotorki, ale zaskoczyło dostrzeżenie aż 16 jego własnych publikacji, no, ściślej 10,



bo komentarze do 7 artykułów Konstytucji RP pomieszczone w jednym dziele [poz.59-74, s.407-408]. Godzi się też zauważyć, że jedna z pozycji bibliografii: *System ratowniczy jako element zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, w: J. Kisielnicki i in. (red.), *Rola i zadania administracji publicznej w zarządzaniu bezpieczeństwem państwa*, Rzeszów 2017 - jest współautorstwa Doktorantki [vide: przyp. 11 na s. 5 oraz przyp.800 na s.297 pracy i poz. 271 na s.418].

Warto podkreślić, że w odwołaniach do literatury przedmiotu nie występuje „monokultura”, tj. nadmiernie częste powoływanie tych samych autorów a odesłania pozwalają poszerzyć rozważania zawarte w rozprawie.

Recenzowana praca jest napisana na ogół w ładnym i zrozumiałym języku oraz w bardzo starannej szacie graficznej (profesjonalna drukarka ?), co znakomicie ułatwia lekturę ogromnej wprost rozprawy. Solidny wykaz skrótów nie popada w przesadę i nie „definiuje” powszechnie przyjętych i oczywistych dla czytelnika skrótów.

W nader obszernej pracy występują drobne uchybienia w pisowni, tzw. literówki [np. „wykonywania rzez państwo” zamiast „przez” - s.28, „miedzy” zamiast między - s. 40, „wewnątrz” zamiast wewnętrzny - s.65, „ternie” zamiast terenie - s. 314, „wynika wiec” zamiast więc itp.], czy nawet - o zgrozo ! - błędy ortograficzne [np. „*stricto*” zamiast *stricte* - s. 9, 25, 89, 154, 339 i passim; „zwarzywszy” zamiast zważywszy - s.172; „w skutek” - s.232; „pominiecie” zamiast pominięcie - s.339; „żę” zamiast że - s.395; „dowieźć” zamiast dowieść - s.396], zdecydowanie częściej a raczej zbyt często, niestety, potknięcia natury stylistycznej. Przykładowo, w postaci niezgrabnych zdań i wyrażen w rodzaju: „uzasadnione wydaje się więc zadać pytanie” [s. 8], „postanowienia statuujące o wolnościach” [s.8]; „koniecznym zauważenia jest” [s.35]; „statuujących o tych wartościach”[s.38]; „dowodzi temu” [s.41]; „uzasadnione jest traktować ją” [s.44]; „wymaga jednak także zauważyć” [s.47] itp. Niekiedy natrafiamy w pracy na istne „potworki stylistyczne”, np. „należałoby uznać, iż do tego typu działań samorządy nie miały zdaje się prerogatyw” [s.243].

Autorka nadużywa pewnych form i zwrotów, m.in. „wydaje się” - aż 5 razy na trzech kolejnych stronach [s.38-40], czy seria słabych zwrotów: „jak się podkreśla”, „wskazuje się więc”, „można także przyjąć” oraz „zdaje się mieć” w bliskim sąsiedztwie na jednej stronie [s.42], bądź „należy założyć” dwukrotnie na jednej stronie [s.118].

Podobnie nie zasługuje na akceptację nadużywanie zwrotów dotyczących wnioskowania: „wobec tego”, „zatem”, „więc” i „bowiem” - aż 9 razy na dwu kolejnych stronach [s.45-46].



Wprost irytujące jest nadużywanie zwrotów „warto: podkreślić-zauważyć-zaznaczyć-podnieść” - aż 14 razy na wszystkich kolejnych 13 stronach pracy ! [s.264-276], albo mocniejszego „należy” - nawet trzykrotnie na jednej stronie [s.389].

Jeśli w niektórych partiach Autorce „wydaje się” albo „zdaje się” coś co najmniej jeden raz na każdej kolejnej stronie [vide: s.209-213, s.244-247], ma to już nie tylko znaczenie estetyczne, ale i merytoryczne, gdyż znacząco osłabia argumentację jej wywodu. Radzę o to zadbać na przyszłość !

Wskazane uchybienia i im podobne, choć zbyt częste, są jednak dość łatwe do skorygowania i nie umniejszają nadmiernie ogólnej wartości pracy.

\* \* \*

Podsumowując, z tych wszystkich przyczyn, podniesionych i uzasadnionych w niniejszej recenzji, rozprawę doktorską Pani Magister Agnieszki Sikorskiej uważam za wartościowe dzieło naukowe, oryginalny wynik samodzielnej pracy, wykazujące przygotowanie i umiejętności naukowe Autorki.

Dlatego wnoszę, jak w konkluzji recenzji, to jest o kontynuację przewodu doktorskiego, umożliwiającego uzyskanie przez Doktorantkę stopnia naukowego doktora nauk prawnych w zakresie prawa.

  
Dariusz Dudek