

Lublin, dnia 3 stycznia 2018 r.

Prof. dr hab. Jerzy Stelmasiak

Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Moniki Kapusty pt.  
Administracyjnoprawne zagadnienia ingerencji Policji w  
wolności i prawa człowieka, Łódź 2017, ss. 405.**

1. Rozprawa doktorska mgr Moniki Kapusty składa się ze wstępu, czterech rozdziałów merytorycznych, z których każdy rozdział kończy się podsumowaniem, zakończenia oraz wykazu aktów normatywnych (str. 361-374) i wykazu literatury – w tym także nielicznej obcojęzycznej – zawierającego 472 pozycje bibliograficzne. Ponadto rozprawa zawiera wykaz trafnie dobranego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (37 wyroków), orzecznictwa Sądu Najwyższego (24 wyroki i 4 postanowienia), ośmiu wyroków Sądów Apelacyjnych, orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego (2 uchwały, 19 wyroków i 2 postanowienia), 24 wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych i jednego postanowienia oraz 11 wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i 1 wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Dlatego też powołana w rozprawie literatura przedmiotu, a także akty normatywne i orzecznictwo sądowe świadczą o dobrym zrozumieniu przez Doktorantkę tej złożonej problematyki badawczej.

2. Wybór tematu rozprawy doktorskiej został prawidłowo dokonany jak i jest to problem badawczy, który wymaga kompleksowego podejścia zarówno w zakresie prawa administracyjnego, jak i posiłkowo np. prawa karnego, czy też prawa konstytucyjnego. Dlatego też nawet próba usystematyzowania jego głównych elementów zasługuje na akceptację. Wymaga to bowiem analizy w zakresie ustrojowego, materialnego jak i procesowego prawa administracyjnego oraz niekiedy odniesienia do odpowiedzialności karnej, a także oceny dostępnych danych empirycznych. Jest to bowiem problem badawczy wymagający analiz i ocen nie tylko o charakterze teoretyczno-prawnym lecz również praktycznym. Dlatego wiodące metody badawcze przyjęte w pracy są to metody głównie o charakterze normatywno-dogmatycznym, jak i w niezbędnym zakresie o charakterze historycznym w szczególności w rozdziałach I i II rozprawy doktorskiej, biorąc pod uwagę założenia badawcze tej pracy.

3. Podstawowym celem rozprawy doktorskiej jest ocena modelu administracyjnoprawnych zagadnień ingerencji Policji w wolności i prawa człowieka. Z tych względów Doktorantka prawidłowo sformułowała zakres analizy prawnej zawarty w pracy oparty na następujących założeniach. Po pierwsze, czy jest możliwe ustalenie sztywnych i niezmiennych granic ingerencji Policji w wolności i prawa człowieka. Po drugie, czy są wystarczające gwarancje przestrzegania granic dopuszczalnej prawnie ingerencji Policji w prawa i wolności człowieka. Po trzecie, czy powyższe granice są przestrzegane przez Policję oraz jakie są przyczyny występujących naruszeń. Po czwarte, czy system odpowiedzialności

za nieprzestrzeganie granic dopuszczalnej prawnie ingerencji Policji w wolności i prawa człowieka jest prawidłowo uregulowany biorąc pod uwagę dozwolony przez ustawodawcę zakres dopuszczalnej prawnie ingerencji Policji wynikający także z prawa międzynarodowego.

W rozdziale pierwszym rozprawy Doktorantka słusznie poddała analizie instytucję Policji jako szczególnego podmiotu policji administracyjnej. W tym celu prawidłowo w pierwszej kolejności poddała analizie pojęcie, genezę i rolę Policji, a dopiero następnie jej organizację, zadania i działalność. Jej podstawowym zadaniem jest bowiem zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom i jest to oczywiście funkcja wiodąca. Służą jej realizowane przez Policję zadania, jak i kompetencje poszczególnych organów Policji, biorąc pod uwagę jej strukturę organizacyjną oraz odpowiednie prawne formy działania, które mogą stosować jej organy. Należy bowiem odróżnić czynności operacyjno-śledcze od stosowanych przez właściwe organy Policji, władczych i niewładczych klasycznych prawnych form działania np. jest to decyzja administracyjna wydawana przez komendanta wojewódzkiego policji w przedmiocie udzielenia lub odmowy udzielenia pozwolenia na broń.

Rozdział drugi rozprawy zawiera prawidłową analizę dotyczącą ogólnej charakterystyki wolności i praw człowieka oraz ingerencji w tym zakresie Policji. Słusznie Autorka pracy podkreśla, że powyższa ochrona jest regulowana nie tylko przez prawo polskie, a w szczególności przepisy rozdziału II Konstytucji RP, lecz także oczywiście przez prawo międzynarodowe i prawo unijne. Oznacza to, że istotną rolę odgrywa w tym zakresie z jednej strony Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

(EKPCz) oraz oczywiście orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a z drugiej strony Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Z kolei konstytucyjna regulacja wyróżnia wolności i prawa człowieka od wolności i praw obywatela, a ich konkretyzacja wymaga zawsze formy ustawowej, a nie aktu podustawowego. Ponadto odpowiedzialność prawną może ponosić obywatel tylko za naruszenie aktów rangi ustawowej, a nie jak w okresie PRL, także aktów podustawowych, np. wówczas uchwały wojewódzkiej rady narodowej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, a obecnie byłoby to np. rozporządzenie porządkowe wojewody. Dlatego też nie budzi wątpliwości, że ochrona wolności i praw w tym również przed „nadmierną” ingerencją Policji wymaga opracowania ustawowego systemu gwarancji zawierającego odpowiednio przepisy materialnego i procesowego prawa administracyjnego. Stąd, słusznie, Doktorantka poddała analizie i ocenie prawnej prawne formy i cechy ingerencji Policji w sferę wolności i praw człowieka. Należy bowiem odróżnić działania w tym zakresie podejmowane przez Policję, o których stanowi w szczególności art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 1990 r. o Policji od prawnych form działania, które mają stosować właściwe miejscowo i rzeczowo organy Policji. W pierwszym przypadku są to czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe. Ich podstawowym celem jest bowiem w szczególności rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń. Z kolei uprawnienia funkcjonariuszy Policji reguluje już bezpośrednio art. 15 ust. 1 ustawy o Policji i są to np. legitymowanie osób w celu ustalenia ich tożsamości lub

zatrzymywanie osób fizycznych w trybie, jak i w przypadkach regulowanych przez k.p.k. lub inne ustawy szczególne, a także powodujących bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia, a nawet życia ludzi. Łączy się to niekiedy ze stosowaniem środków przymusu bezpośredniego, biorąc pod uwagę, że musi to być regulowane ustawowo zgodnie z dyspozycją art. 41 ust. 1 Konstytucji RP o czym stanowi także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07, a obecnie ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.

Należy także podkreślić, że godność człowieka nie może być naruszona biorąc pod uwagę konieczny zakres ingerencji Policji nawet w stanach nadzwyczajnych, ponieważ w świetle art. 30 Konstytucji RP jest to prawo przyrodzone i niezbywalne każdemu człowiekowi, stanowiące źródło wolności i praw człowieka w demokratycznym państwie prawnym. Natomiast ingerencja Policji musi być uzasadniona jednym z celów, o których stanowi w szczególności przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W rozdziale trzecim rozprawy doktorskiej Doktorantka poddała analizie, a następnie ocenie prawnej granice, determinanty, jak i gwarancje dopuszczalnej prawnie ingerencji Policji w wolności i prawa człowieka. Nie budzi bowiem wątpliwości, co Doktorantka słusznie podnosi, że wyznaczniki dopuszczalnych prawnie granic ingerencji Policji w wolności i prawa człowieka wyznaczają z jednej strony normy konstytucyjne, ustawy, i ratyfikowane umowy międzynarodowe, a z drugiej strony orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz oczywiście orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu

Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych. Wynika z nich, co Doktorantka także prawidłowo stwierdza, że zakres ochrony poszczególnych wolności i praw człowieka wyznacza ustawodawca, a nie Policja. Ponadto niektóre z nich są absolutne, np. godność człowieka, a co do innych dozwolone jest ich ograniczanie z woli ustawodawcy lecz zgodnie w szczególności z dyspozycją art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ponadto powinno to dotyczyć realizowanych zadań przez Policję, jak i jej organów ustawowo określonych, które stosują ustawowo dozwolone prawne formy działania takie jak np. akty normatywne w formie zarządzeń, a także zewnętrznych aktów administracyjnych, np. decyzji czy postanowień wydawanych w trybie k.p.a. Łączy się to również ze skalą zagrożeń, a następnie naruszeń dóbr prawnie chronionych, które wymagają ingerencji Policji nie tylko w zakresie prawa karnego, prawa międzynarodowego, prawa cywilnego lecz także prawa administracyjnego np. dotyczy to konstytucyjnie chronionego dobra jakim jest własność w rozumieniu art. 64 Konstytucji RP. Nie wyklucza to, co prawidłowo podnosi Doktorantka, że celem działalności Policji jest przede wszystkim ochrona dóbr prawnie chronionych takich jak: bezpieczeństwo, porządek publiczny oraz oczywiście ochrona zdrowia i życia ludzi, godność człowieka, prywatność, wolność osobista czy też ochrona mienia i nienaruszalności osobistej.

W ostatnim rozdziale rozprawy doktorskiej Autorka także w oparciu o dostępne dane empiryczne poddała analizie i ocenie przesłanki i skutki prawne naruszenia granic dopuszczalnej prawnie ingerencji Policji w wolności i prawa człowieka. Dotyczy to więc postępowań skargowych, jak i dyscyplinarnych, a także analizy

orzecznictwa w tym zakresie Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i wojewódzkich sądów administracyjnych. Ponadto łączy się to z funkcją represyjną lecz także funkcją prewencyjną. Należy także podkreślić, że Doktorantka prawidłowo wyodrębniła rodzaje naruszeń organów państwa w tym zakresie, takie jak brak właściwości miejscowej lub rzeczowej organu lub nieprawidłowy tryb jego działania np. są to czynności organu zakazane przez ustawodawcę lub rażąco naruszające system jego wartości. Z kolei mogą to być dobra generalnie naruszone na skutek np. wydania wadliwego aktu normatywnego lub jest to dobro naruszone tylko konkretnej osoby fizycznej. Łączyć się to może również z przypadkiem tzw. bezczynności normotwórczej właściwego organu lub zachodzi np. bezczynność lub przewlekłość w działaniu właściwego organu, o której stanowią odpowiednie przepisy k.p.a. W przypadku Policji jest to więc naruszenie dopuszczalnej prawnie czyli najczęściej ustawowo regulowanej ingerencji Policji w wolności i prawa człowieka, w tym również z naruszeniem zasady proporcjonalności, o której stanowi przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Rodzi to bowiem odpowiedzialność prawną funkcjonariuszy Policji o charakterze służbowym, dyscyplinarnym, cywilnym, a nawet karnym, przy czym należy odróżnić postępowanie skargowe od postępowania dyscyplinarnego. Natomiast skalę i zakres podmiotowy i przedmiotowy tych naruszeń dobrze obrazują powołane w rozprawie doktorskiej dane empiryczne oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych. Ponadto dzielam w zasadzie sformułowane w podsumowaniach poszczególnych rozdziałów wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda* przy zastrzeżeniu,

że w rozprawie analizowano przede wszystkim administracyjnoprawne zagadnienia ingerencji Policji w wolności i prawa człowieka, a więc nie w zakresie prawa karnego.

4. Rozważania Doktorantki, chociaż są prawidłowe to jednak zawierają również wątki dyskusyjne lub można sformułować uwagi krytyczne.

Po pierwsze, Doktorantka nie zwróciła uwagi na specyfikę administracyjnoprawnej ingerencji Policji w wolności i prawa człowieka na obszarach specjalnych, np. o charakterze ekologicznym lub w zakresie bezpieczeństwa. W pierwszym przypadku są to konieczne ingerencje np. w celu zwalczania przestępstw lub wykroczeń na obszarze parku narodowego we współdziałaniu ze Służbą Parku Narodowego lub bezpośrednio na terenie np. rezerwatu przyrody. Z kolei w drugim przypadku jest to np. na obszarze strefy nadgranicznej, co wymaga niekiedy współdziałania ze Strażą Graniczną. Istotą obszaru specjalnego jest bowiem specjalny reżim prawny np. w formie zakazów, który służy celowi jego utworzenia, a więc danego dobra prawnie chronionego, np. wartości przyrodniczych, czy też bezpieczeństwa państwa oraz przy uwzględnieniu dyspozycji art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zakresie zasady proporcjonalności.

Po drugie, brak jest, moim zdaniem, stanowiska Doktorantki w kwestii dotyczącej zasady *ne bis in idem* czyli tzw. zakazu podwójnego karania za ten sam czyn w ramach odpowiedzialności administracyjnej, cywilnej i karnej, jeżeli tego rodzaju ingerencję podejmuje Policja. Stąd np. w sprawach dotyczących ochrony środowiska zachodzić to może kiedy przedsiębiorca sprowadza



nawet z innego państwa Unii Europejskiej odpad niebezpieczny bez wymaganego zezwolenia, biorąc pod uwagę, że odpowiedzialność administracyjna jest często o charakterze obiektywnym czyli nie uwzględnia przesłanki winy.

Po trzecie, należy jednoznacznie podkreślić, czego Doktorantka nie uwypukliła, że prawo do posiadania broni nie jest to konstytucyjnie chronione prawo człowieka, biorąc pod uwagę *de lege lata* nawet ustawowe podstawy dotyczące udzielania pozwolenia na broń, jak i jego odmowy. Trzeba także podkreślić, że tzw. swoiste źródła prawa administracyjnego obowiązują tylko w sferze *res internae*.

Po czwarte, wskazane byłoby także zajęcie stanowiska przez Doktorantkę odnośnie wskazania przesłanek specyfiki modelu ingerencji Policji w wolności i prawa człowieka w ramach materialnego prawa administracyjnego, np. gdy sprawca ponosi za swój czyn nie tylko odpowiedzialność karną, lecz także odpowiedzialność administracyjną taką jak cofnięcie koncesji lub zezwolenia jako skutek administracyjnoprawny popełnionego przestępstwa, za które został prawomocnie skazany.

Po piąte, wskazane byłoby umieszczenie wykazu literatury przed wykazem aktów normatywnych, które mogłyby być także uszeregowane według hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a w przypadku np. konstytucji państw obcych brak jest podanego ich źródła publikacji (np. nr 10, 23 i 42).

Po szóste, należy unikać „języka potocznego”, np. „w praktyce miliony zmieniających się przepisów” na str. 253.

5. Powyższe uwagi nie obniżają jednak pozytywnej oceny wartości pracy, co wynika także z prawidłowego warsztatu naukowego Doktorantki. Wykorzystana w pracy doktorskiej literatura przedmiotu, jak i orzecznictwo sądowe, a w szczególności w szerokim zakresie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, świadczą o bardzo dobrej znajomości przez mgr Monikę Kapustę poglądów doktryny, jak i linii orzecznictwa co jest konieczne przy tego rodzaju kompleksowej analizie prawnej tego złożonego zagadnienia badawczego. Jednocześnie Doktorantka nie uchyla się od podejmowania istotnych i trudnych zagadnień teoretycznych, jak i w praktyce, które zasługują na analizę, oceny i wnioski.

W konkluzji stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska mgr Moniki Kapusty spełnia warunki określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 882, ze zm.) i może być przyjęta jako rozprawa doktorska, w związku z czym wnioskuję o dopuszczenie Doktorantki do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

*Języ Helmszick*