

prof. zw. dr hab. Janusz Sługocki  
Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Szczeciński  
ul. Narutowicza 17a, 70-240 Szczecin

### Recenzja

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

Zgodnie z obowiązującymi przepisami (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. Nr 65, poz. 595 ze zm.) podstawowym kryterium oceny rozprawy doktorskiej jest to, czy stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną w danej dyscyplinie naukowej, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Przedłożona do mojej oceny rozprawa mgr Moniki Kapusty spełnia w zupełności te wymagania.

Wysoko oceniam trafność wyboru tematu rozprawy doktorskiej mgr Moniki Kapusty. Będąc przedmiotem rozprawy problematyka administracyjnoprawnych aspektów ingerencji Policji w wolności i prawa człowieka należy do zagadnień, które są tyle interesujące, co wciąż mało zbadane. W szczególności dotyczy to współczesnej literatury przedmiotu, w której próbowano dokonać zobiektywizowanej analizy najnowszych problemów wynikających z zagrożeń aktualnych w obecnym stuleciu, np. terroryzm globalny, cyberterroryzm itp., ale wiele zagadnień nadal czeka na opracowanie. Do zagadnień takich należy problematyka obejmująca administracyjnoprawne zagadnienia ingerencji Policji w wolności i prawa człowieka, zwłaszcza w dominującym obecnie ujęciu dynamicznym, które opiera się na założeniu, że kolejnym, nowym zagrożeniem dla bezpieczeństwa obywateli towarzyszą kolejne, nowe sposoby ingerencji w sferę wolności i praw człowieka. Niewątpliwie jest to problematyka, którą warto poddać gruntownej analizie, gdyż pozwala lepiej i pełniej zrozumieć przemiany instytucji administracji publicznej oraz prawa administracyjnego w Polsce w XXI wieku. Recenzowana praca dotyczy zatem trudnej i złożonej, a jednocześnie bardzo ważnej problematyki. Zaproponowane przez Autorkę ujęcie administracyjnoprawnych zagadnień ingerencji Policji w wolności i prawa człowieka w Polsce nie było dotąd przedmiotem szerszej analizy w polskiej nauce prawa

administracyjnego, choć, jak wyżej wspomniałem, w pełni zasługuje na gruntowną analizę. W szczególności w literaturze przedmiotu brakuje współczesnych opracowań w syntetyczny sposób omawiających problemy administracyjnoprawnych zagadnień ingerencji Policji w wolności i prawa człowieka w Polsce. Autorka postawiła przed sobą zadanie dokonania takiej analizy, co w praktyce oznaczało badania skoncentrowane zarówno na problematyce wolności i prawa człowieka w ujęciu prawa obowiązującego w Polsce, czyli krajowego, unijnego i międzynarodowego, jak i na dopuszczonych w regulacjach administracyjnoprawnych możliwościach ingerencji Policji w takie wolności i prawa. Istotnym założeniem wyjściowym jest nie tylko dostrzeganie nieuchronności ingerencji i negatywnego zjawiska przekraczania granic ingerencji Policji w wolności i prawa człowieka, ale również ustalenie sztywnych granic, mieszczących się w obrębie prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej, przy spełnieniu wymogu dobrej legislacji. Autorka trafnie przyjmuje, że w przypadku ingerencji Policji w wolności i prawa człowieka nie może być w żadnym razie naruszana istota tych wolności i praw, a ponadto podstawowe znaczenie odgrywają konstytucyjne zasady legalności, proporcjonalności oraz zaufania do władz publicznych.

Założenia teoretyczne i metodologiczne pracy są poprawne. Odpowiada temu struktura rozprawy, związana z przyjętymi tezami, celami i metodami badawczymi. Układ pracy jest prawidłowy, tj. przemyślany, przejrzysty i konsekwentny, refleksje szczegółowe poprzedzają ogólne uwagi teoretyczne. Rozważania Autorki wykazują się znaczną dojrzałością naukową, a zwłaszcza starannością warsztatu naukowego i trafnością wyboru istotnych problemów naukowych.

Jedynym zastrzeżeniem dotyczącym konstrukcji rozprawy jest w mojej ocenie zbyt słabo rozbudowana struktura pracy, składającej się jedynie z czterech rozdziałów, w szczególności brakuje wyodrębnienia dwóch rozdziałów w ramach rozdziału pierwszego, który jest zbyt obszerny (blisko sto stron), a przy tym wielowątkowy i dlatego praca zyskałaby na przejrzystości, gdyby Autorka wyodrębniła najważniejsze nurty rozważań i ujęła je w proponowane dwa odrębne rozdziały.

Rozważania oparto na szerokim wykorzystaniu aktów prawnych, orzecznictwa oraz literatury przedmiotu. Na szczególne podkreślenie zasługuje również uwzględnienie w szerokim stopniu poglądów nauki prawa ustrojowego (zarówno prawa administracyjnego, jak i konstytucyjnego). Istotnym elementem pracy jest analiza wielu aktów z zakresu prawa międzynarodowego i unijnego.

W obszernym, liczącym kilkanaście stron, wstępie zawarto analizę założeń metodologicznych pracy i przedstawiono podstawowe wątki rozwijane w poszczególnych

rozdziałach rozprawy. Właściwe rozważania pracy ujęte zostały w czterech rozdziałach, których wyodrębnienie, poza powyższą uwagą o charakterze propozycji udoskonalenia ogólnej konstrukcji pracy, nie budzi poważniejszych zastrzeżeń. Pracę zamyka zakończenie, mające charakter podsumowania.

Podstawowe trudności Autorki przy pisaniu pracy dotyczącej administracyjnoprawnych zagadnień ingerencji Policji w wolności i prawa człowieka w Polsce związane były oczywiście ze specyfiką omawianego problemu. Autorka w zasadzie pomyślnie pokonała te trudności. Pewne wątpliwości budzą, w moim przekonaniu, jedynie kwestie terminologiczne, które pomimo interesujących wstępnych rozważań zawartych w pierwszym rozdziale, wymagałyby niekiedy dalszego doprecyzowania. Pod rozwagę Autorki poddaję zwłaszcza dokonanie bliższej analizy tych stosowanych w pracy pojęć, których pojmowanie w nauce prawa administracyjnego (zwłaszcza ustrojowego) oraz w ustawodawstwie bywa zróżnicowane, podczas gdy w pracy niekiedy poprzestano na bardzo skrótowym wyjaśnieniu. Wynikają z tego pewne problemy z lekturą pracy (np. nie wiadomo, czy na stronach 77 i 78 Autorka rzeczywiście używa pojęcia „organy Policji” w tym samym znaczeniu, gdy jednocześnie pisze o komendancie wojewódzkim Policji jako „organie właściwym”, a zarazem akapit dalej o „organach Policji”, które są „upoważnione do przeprowadzania rozmów” lub na następnej stronie o wezwaniu pomocy „organów Policji” przy czynnościach egzekucji komorniczej). Podobnie rozwinięcia wymagają uwagi dotyczące pozycji prawnej i roli organów politycznych (rząd, minister, wojewoda) w odniesieniu do działań Policji, w szczególności z uwzględnieniem zagadnień ingerencji w wolności i prawa człowieka.

Przechodząc do uwag bardziej szczegółowych, nasuwających się w toku lektury poszczególnych rozdziałów, należy zauważyć, że refleksje zawarte w pierwszym rozdziale są interesujące i wielowątkowe. Autorka dokonuje w nim ogólnej charakterystyki Policji z punktu widzenia administracyjnego prawa ustrojowego. W rozdziale tym występują jednak dwa odmienne typy narracji, związane zastosowaniem odmiennych metod badawczych, w szczególności metody historycznoprawnej oraz dogmatycznoprawnej. W pierwszym podrozdziale szczegółowo została omówiona geneza, pojęcie i rola Policji. Autorka przedstawia w ujęciu retrospektywnym strukturę organizacyjną i podstawowe zadania Policji, wywodząc zwłaszcza, iż wielowiekowa historia formacji policyjnych wpłynęła na obecny status Policji. Ponadto Autorka dokonuje przeglądu różnych formacji ochronnych, zaliczanych do policji administracyjnej, wskazując, że wprowadzenie zadań tych formacji mogą być częściowo zbliżone do zadań Policji, ale nie są to jednak zadania tożsame. Koncentracja

na' samej Policji ma zresztą podstawowe znaczenie dla dalszych rozważań Autorki, która szczegółowo analizuje koncepcję oraz strukturę i zakres działań Policji. Analizując współczesne regulacje prawa administracyjnego w tym zakresie, Autorka podkreśla niejednorodność organizacji Policji i jej dostosowanie do pełnionych przez nią funkcji, a także rozległość katalogu instrumentów służących realizacji zadań Policji, wskazując na zróżnicowane możliwości ingerencji w wolności i prawa człowieka.

W rozdziale drugim poddano analizie ogólne problemy koncepcji, genezy i istoty praw człowieka, a także przedstawiono charakterystykę wolności i praw człowieka oraz ingerencji Policji w te prawa i wolności. Autorka słusznie przyjmuje, że ochrona wolności i praw człowieka jest podstawowym obowiązkiem organów władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym. Autorka dokonuje umiejętnej analizy problematyki wolności i praw człowieka w licznych przepisach prawa krajowego, w tym Konstytucji RP, oraz międzynarodowego i unijnego. Podstawowym jednak punktem odniesienia są regulacje prawa administracyjnego, rozwijające zasady konstytucyjne.

W szczególności jako oryginalne uznać należy rozważania Autorki w rozdziale trzecim, w którym omówione zostały zagadnienia granic, determinantów i gwarancji prawnie dopuszczalnej ingerencji Policji w prawa i wolności człowieka. W rozdziale tym Autorka dokonała wielostronnej analizy charakteru prawnego działań Policji, z uwzględnieniem w szerokim stopniu wcześniejszych oraz późniejszych poglądów nauki prawa ustrojowego (zarówno prawa administracyjnego, jak i konstytucyjnego). Autorka zwraca uwagę na rodzaje dóbr chronionych oraz ich zagrożenia i naruszenia w działalności Policji, traktowane jako fundamentalne determinanty dopuszczalnej prawnie ingerencji Policji w prawa i wolności człowieka. W sposób niezwykle zajmujący Autorka zakreśla granice prawnie dopuszczalnej ingerencji Policji w prawa i wolności człowieka.

Ważnych ustaleń naukowych Autorka dokonała również w rozdziale ostatnim. W rozdziale czwartym zawarto uwagi na temat przekroczenia granic dopuszczalnej prawnie ingerencji Policji w prawa i wolności człowieka. Rozważania Autorki są w tym zakresie bardzo interesujące. Analizie poddane zostały liczne, nie tylko teoretyczne, ale również praktyczne aspekty tego zagadnienia. Autorka przedstawia podstawowe założenia konstrukcji tego systemu, w szczególności omówione zostały pojęcie i kategorie przekroczenia granic dopuszczalnej prawnie ingerencji Policji oraz ich konsekwencje prawne. Następnie Autorka wskazuje na przykłady przekroczenia granic dopuszczalnej prawnie ingerencji Policji w praktyce jej działania, a także niedoskonałości postępowań dyscyplinarnych w takich przypadkach.

Warto również dodać, że w tych czterech rozdziałach zawarte są uwagi krytyczne Autorki, odnoszące się do opisywanych regulacji, jej własne komentarze, a przede wszystkim ciekawa interpretacja.

Zakończenie pracy ma charakter podsumowania. Autorka formułuje własną, interesującą ocenę prawnie dopuszczalnej ingerencji Policji w prawa i wolności człowieka w Polsce. W szczególności na uwagę zasługuje pogląd, iż ingerencja taka musi być przydatna, konieczna i proporcjonalna, a także mieszcząca się w granicach prawa i znajdująca akceptację społeczną.

Na marginesie tych uwag recenzenta należy zauważyć, że Autorka trafnie uznaje ochronę wolności i praw człowieka jako podstawowy obowiązek Policji w demokratycznym państwie prawnym. Poza zakresem pracy pozostaje jednak ustalenie, czy w obecnych polskich realiach możemy jeszcze mówić o demokratycznym państwie prawnym. Niewątpliwie ocena zewnętrzna formułowana przez wiele organizacji i instytucji wskazuje na wyraźne odchodzenie od tego modelu i występowanie realnego zagrożenia dla praworządności w Polsce. W ocenach tych jednoznacznie krytycznie przedstawiono również działania polskiej Policji w sferze dopuszczalnej ingerencji w wolności i praw człowieka. Oznacza to, że istota działania Policji może ulegać znaczącym przemianom, zwłaszcza w zakresie bezpośrednio dotyczącym podstawowych dylematów rozprawy, czyli wolności i praw człowieka oraz dopuszczalnej ingerencji Policji w te prawa i wolności. Konsekwencje takiej zmiany dla funkcjonowania Policji, a w jeszcze większym stopniu dla policji specjalnych, znamy z doświadczeń przeszłości oraz z analiz sytuacji w niektórych krajach świata. Podstawowa trudność w systemach autorytarnych wiąże się najczęściej z brakiem wyrażania wprost w prawie administracyjnym funkcji represyjnej Policji oraz jej działań na rzecz ochrony systemu władzy (np. dyktatury), chociaż dostrzegalne mogą być pewne jej symptomy w rozwiązaniach dotyczących organizacji i funkcjonowania Policji. Oczywiście analiza taka wykracza poza teoretyczne założenia i zakres rozprawy.

W moim przekonaniu Autorka pomyślnie rozwiązała postawione przed sobą zadanie. Wykazała przy tym dobrą znajomość omawianych zagadnień, umiejętność ich krytycznej analizy i oceny oraz formułowania uzasadnionych wniosków. Autorka wykazała również dobre opanowanie warsztatu naukowego.

Na marginesie ogólnej pozytywnej oceny wskazanych wyżej rozważań Autorki pragnę odnieść się do jednej kwestii ogólnej. Nie jestem do końca przekonany o zaletach rezygnacji z elementów prawnoporównawczych. Autorka świadomie zrezygnowała z elementów prawnoporównawczych, przy jednoczesnym uwzględnieniu obowiązujących standardów

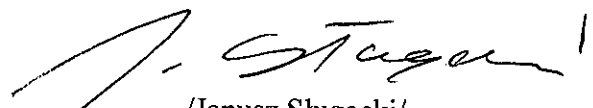
międzynarodowych, w tym europejskich. Pomimo tego namawiam Autorkę do uwzględnienia, już na etapie publikacji rozprawy, wątku prawnoporównawczego w zakresie rozwiązań modelowych przyjętych w poszczególnych państwach UE, choćby zilustrowanych poprzez analizę kilku najbardziej charakterystycznych przykładów. W szczególności chodziłoby o ukazanie obszarów możliwych zagrożeń przekraczania sfery prawnie dopuszczalnej ingerencji Policji w prawa i wolności człowieka z przyczyn politycznych, co jest obecnie przedmiotem wspomnianej wyżej krytyki formułowanej wobec polskich władz przez organizacje międzynarodowe.

Podsumowując, pragnę stwierdzić, że recenzowana rozprawa zawiera oryginalne oceny, wnioski i propozycje Autorki, częściowo oparte na publikowanej literaturze, częściowo zaś – co jest niewątpliwie bardziej cenne – są one rezultatem jej własnych dociekań i przemyśleń. Ogólnie biorąc wnioski i propozycje Autorki są odpowiednio uzasadnione i zasługują – moim zdaniem – na pozytywną ocenę.

Ogólna ocena pracy prowadzi do wniosku, że posiada ona szereg walorów, a przede wszystkim jest ona oryginalnym rozwiązaniem zagadnienia naukowego. Spełnia więc kryteria, jakie ustawa wymaga od rozpraw doktorskich.

Reasumując powyższe uwagi, stwierdzam, że rozprawa doktorska mgr Moniki Kapusty zasługuje na ogólną ocenę pozytywną, w pełni odpowiada warunkom określonym w ustawie z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. Nr 65, poz. 595 ze zm.) i może być podstawą do dopuszczenia Autorki do publicznej obrony.

Szczecin, 30 grudnia 2017 r.

  
/Janusz Sługocki/