

Mikołów 1 września 2023 r.

Dr hab. prof. UO Stanisław Nitecki
Katedra Prawa Administracyjnego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Opolskiego w Opolu

R e c e n z j a

rozprawy doktorskiej mgr Justyny Jóźwiak „Zadania jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zagadnienia administracyjnoprawne.” przygotowanej pod kierunkiem dr hab. Ewy Olejniczak – Szałowskiej, prof. UŁ w dyscyplinie nauki prawne.

I.

W wykonaniu uchwały Komisji Uniwersytetu Łódzkiego do spraw stopni naukowych w dyscyplinie nauki prawne z dnia 30 czerwca 2023 r. o powierzeniu funkcji recenzenta w przewodzie doktorskim mgr Justyny Jóźwiak, przekazanej mi do wiadomości pismem Przewodniczącej Komisji Uniwersytetu Łódzkiego dr hab. Moniki Boguckiej – Felczak, prof. UŁ z dnia 11 lipca 2023 r., przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej pt. **„Zadania jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zagadnienia administracyjnoprawne”** z pozytywną oceną i wnioskami o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Stosownie do postanowień art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789) w związku z art. 179 ust. 1 ustawy z 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r. poz. 1669), rozprawa doktorska, przygotowywana pod opieką promotora, powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego lub artystycznego oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej lub artystycznej, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej.

Poddana ocenie rozprawa doktorska mgr Justyny Jóźwiak w pełni odpowiada tym wymaganiom ustawy i stanowi podstawę do podjęcia dalszych czynności przewodu doktorskiego oraz nadania stopnia naukowego doktora nauk prawnych. Stanowisko takie wynika z tego, że są spełnione wszystkie trzy przesłanki ustawowe. Rozprawa doktorska

stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, jakim jest problematyka zadań jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Całość jej rozważań jak i wywody w kwestiach ogólnych i szczegółowych wykazują ogólną wiedzę teoretyczną doktorantki zarówno w zakresie nauki prawa administracyjnego, jak i dyscyplin prawnych wiążących się z problematyką pracy doktorskiej, w tym: samorządu terytorialnego oraz tych części materialnego prawa administracyjnego, które ukierunkowane są na problematykę zapewnienia bezpieczeństwa obywateli w różnych sferach życia oraz jej bardzo dobre przygotowanie do podejmowania badań naukowych i umiejętność samodzielnego ich prowadzenia.

W uzasadnieniu podanej oceny stwierdzam, że rozprawa doktorska mgr Justyny Jóźwiak zawiera opracowanie tematu naukowego, który nie był przedmiotem badań prowadzących do przygotowania dzieła o charakterze monograficznym. Dobrany temat jest tak unikalny, że w dostępnej literaturze występują opracowania, które poruszają poszczególne elementy składające się na omawianą problematykę, jednakże brak było takiego ujęcia poruszanej problematyki.

Rozważania rozprawy doktorskiej są prowadzone z rzetelnym wykorzystaniem dorobku polskiej nauki prawa administracyjnego, samorządu terytorialnego jak również szeroko ujmowanego bezpieczeństwa (co dokumentuje obszerna bibliografia), ze znajomością materiału normatywnego oraz dorobku orzecznictwa Sądu Najwyższego, a w szczególności sądów administracyjnych (Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych).

Mgr Justyna Jóźwiak jak wykazuje recenzowana praca, w sposób właściwy potrafi formułować problem badawczy oraz rozwiązywać go z zastosowaniem metod badawczych i aparatu pojęciowego właściwych nauce prawa. Wykorzystuje w pracy metodę analityczno-prawną, uzupełniając ją ograniczonymi badaniami prawnoporównawczymi. Wskazuje to niewątpliwie na umiejętność prowadzenia samodzielnej pracy naukowej. Wnioski końcowe stanowią wyraz umiejętności sumarycznego ujęcia prezentowanej problematyki i uchwycenia kluczowych problemów z punktu widzenia badawczego.

Przedstawione przesłanki stanowią podstawę wyrażonej na wstępie pozytywnej oceny rozprawy doktorskiej oraz wniosku o podjęcie przez Komisję Uniwersytetu Łódzkiego do spraw stopni naukowych w dyscyplinie nauki prawne, dalszych czynności przewodu doktorskiego zmierzających do nadania mgr Justynie Jóźwiak stopnia naukowego doktora nauk prawnych.

II.

Problem badawczy, uzewnętrzniony w tytule rozprawy, jest niewątpliwie interesujący i ważny dla doktryny szeroko rozumianego prawa administracyjnego, samorządu terytorialnego oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także dla praktyki organów administracji publicznej i sądów administracyjnych.

Problematyka zadań jednostek samorządu terytorialnego, rozpoznawana ze szczególnym ukierunkowaniem na problematykę bezpieczeństwa i porządku publicznego pozostaje w kręgu zainteresowań prawa administracyjnego i samorządu terytorialnego oraz znajduje uzewnętrznienie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zaznaczyć trzeba, że nie było do tej pory publikacji, która podejmowałaby to zagadnienie w sposób kompleksowy. Podkreślenia wymaga, że jest to pierwsze opracowanie monograficzne poświęcone zadaniom jednostek samorządu terytorialnego rozpoznawanych z tej perspektywy.

Systematyka i konstrukcja pracy są prawidłowe. Pozwalają one na prezentację zagadnień, będących przedmiotem rozprawy. Pozytywna ocena pracy we wskazanym zakresie wymaga pewnej uwagi, ponieważ praca skupia się na unormowaniach prawnych obowiązujących w polskim porządku prawnym, a tym samym rozważania o charakterze prawnoporównawczym z innymi systemami prawnymi pojawiają się sygnałnie i nie stanowią elementu głównego nurtu prowadzonych rozważań. Według mnie jest to pewnego rodzaju ułomność, jednakże nie rzutująca na końcową jej ocenę.

W pracy wyodrębniono pięć rozdziałów merytorycznych, podzielonych na mniejsze jednostki systemowe usytuowane w logicznej kolejności oraz zamieszczono w niej wstęp i zakończenie. Podział tekstu na poszczególne jednostki systematyczne pracy jest logiczny i konsekwentny.

Analiza poszczególnych kwestii, składających się na zagadnienia badawcze będące przedmiotem pracy, a także przeprowadzana wykładnia przepisów prawnych i stosunek do orzecznictwa sądowego dowodzą, że doktorantka opanowała ogólną wiedzę z zakresu nauki prawa administracyjnego, samorządu terytorialnego oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Na podkreślenie zasługuje umiejętność, tak doboru poszczególnych zagadnień do analizy, jak i dokonywana synteza poglądów przedstawionych w literaturze przedmiotu. W tym miejscu przyjdzie zauważyć, że doktorantka stanęła przed bardzo trudnym zagadnieniem związanym z wyborem zagadnień poruszających kwestie porządku i bezpieczeństwa publicznego mających być przedmiotem naukowej analizy. Trudność ta wynika z tego, że materia, która tu może stanowić przedmiot naukowej penetracji jest bardzo rozległa i problematykę tę można rozpatrywać z uwzględnieniem całkowicie innych zagadnień takich jak bezpieczeństwo ekologiczne, bezpieczeństwo weterynaryjne czy bezpieczeństwo sanitarne

itd. Dokonany przez doktorantkę dobór zagadnień będących przedmiotem analizy jest ukierunkowany na bezpieczeństwo socjalne, bezpieczeństwo w ruchu drogowym czy organizacji imprez masowych, a także na problematykę stanów nadzwyczajnych. Taki dobór oczywiście można oceniać w różny sposób, jednakże w mojej ocenie jest on ukierunkowany w pierwszej kolejności na adresata działań administracji publicznej, który jest tu głównym podmiotem. Po drugie takie ujęcie wynika z zakresu zadań wykonywanych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, albowiem wskazane sfery życia społecznego przypisane zostały do zadań tej części administracji publicznej. W konsekwencji dobór dokonany przez doktorantkę ocenić należy pozytywnie i uznać, że jest to dobry punkt wyjścia dla dalszych naukowych penetracji tej obszernej problematyki.

Lektura rozprawy doktorskiej Justyny Jóźwiak pozwala na sformułowanie kilku uwag ogólnych:

Po pierwsze – i z mojej perspektywy najważniejsze, autorka recenzowanej pracy widzi znaczenie bezpieczeństwa i porządku publicznego dla funkcjonowania współczesnych wspólnot samorządowych. Jednym z głównych zadań stojących przed jednostkami samorządu terytorialnego jest zapewnienie członkom swoich wspólnot takich warunków życia, które będą dawały gwarancję przywoływanego bezpieczeństwa. Dostrzec należy, że bezpieczeństwo legło w znacznej mierze u podstaw powstania takich podmiotów jak państwo, a zatem problematyka ta była jest i będzie istotna dla poszczególnych wspólnot. Zmiany zachodzące w funkcjonowaniu wspólnot powodują, że modyfikacjom ulegają regulacje prawne normujące te zagadnienia w kontekście bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przyjęte unormowania muszą być stale monitorowane i analizowane pod kątem przydatności w rozwiązywaniu rodzących się nowych zagrożeń i wyzwań stających przed współczesnym społeczeństwem.

Po drugie – przyjęte przez autorkę recenzowanej pracy stanowisko sprowadzające się do wyeksponowania problematyki przeciwdziałania alkoholizmowi, narkomanii, przemocy domowej czy bezrobociu, której to poświęciła cały rozdział II swojego opracowania jest z perspektywy przyjętego tematu bardzo trafne. Przeprowadzona przez doktorantkę analiza skłania do uwagi, która ma charakter generalny, a mianowicie funkcjonowanie państwa i wspólnot lokalnych charakteryzuje się pewnym mechanizmem, który można obrazowo przedstawić jako moment bezwładu, w przypadku ujawnienia się nowego zagadnienia i niezbędności szybkiej reakcji organów państwa. Z taką sytuacją spotykamy się w kontekście dzieci i młodzieży, która nie jest w stanie, nie potrafi odnaleźć się we współczesnym świecie i

narażona jest na szereg niebezpieczeństw. Unormowania prawne konstytuujące określone instytucje i mechanizmy funkcjonowania wprowadzane są z pewnym opóźnieniem i są działaniem reaktywnym, a nie wyprzedzającym i wprowadzającym mechanizmy dające się wykorzystać w bieżącej działalności. Zjawisko to powoduje, że jesteśmy jako społeczeństwo ciągle spóźnieni i nie nadążamy z rozwiązywaniem pojawiających się nowych problemów.

Po trzecie – tytuł recenzowanej dysertacji odwołuje się do instytucji bezpieczeństwa i porządku publicznego analizowanej w perspektywie zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Przy czym analizowana problematyka zawężona została do zagadnień administracyjnoprawnych. Takie ujęcie tematu jak i dokonane zawężenie jest trafne i prawidłowe. Problematyka bezpieczeństwa i porządku publicznego może być rozpatrywana z tak wielu punktów widzenia, że wprowadzone ukierunkowania oraz ograniczenie są zasadne i pozwalają na ukierunkowanie pracy oraz na przedstawienie poruszanego problemu w sposób pozwalający uchwycić i przedstawić zasadnicze mechanizmy funkcjonowania administracji publicznej rządowej i samorządowej. Przedstawione powyżej uwagi są aktualne także i w tym spojrzeniu na omawianą problematykę.

Praca składa się z wstępu, pięciu rozdziałów merytorycznych oraz zakończenia.

We wstępie mgr Justyna Józwiak zwraca uwagę na istotność zagadnienia będącego przedmiotem dysertacji. Wskazała na cele pracy oraz przedstawiła hipotezy badawcze, a także przedstawiła metody badawcze wykorzystywane w recenzowanej pracy oraz przybliżyła zagadnienia, które będzie poruszała w poszczególnych rozdziałach merytorycznych swojego opracowania.

Uwagi szczegółowe do „Wstępu”:

1. Tytuł rozprawy jest czytelny i nie wzbudza istotniejszych zastrzeżeń, a ponadto autorka przywołała motywy, którymi kierowała się przy wyborze zagadnień związanych z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym widzianych z perspektywy zadań jednostek samorządu terytorialnego. Stanowisko takie uznać należy za trafne, ponieważ wybór został dokonany w oparciu o przeprowadzoną diagnozę stanu normatywnego, a uzasadnienie wyboru obszaru badawczego zostało poprawnie uzasadnione.
2. Znaczna część wstępu poświęcona została postawieniu zasadniczych pytań badawczych jak również prezentacji zagadnień omawianych w poszczególnych rozdziałach recenzowanej pracy i w tym zakresie ujęcie przyjęte przez autorkę nie wzbudza istotniejszych zastrzeżeń i

wątpliwości. Rolą wstępu jest wyznaczenie ram opracowania i zwrócenie uwagi na kluczowe zagadnienia będące przedmiotem analizy. Podobnie można ocenić przyjętą przez nią metodologię opracowania tego tematu, która odwołuje się do przyjmowanych i akceptowanych w doktrynie prawa administracyjnego.

Rozdział pierwszy pracy ma charakter wprowadzający do prowadzonych rozważań i obejmuje zagadnienia odnoszące się do pojęcia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz istoty i ustroju samorządu terytorialnego. W tej części pracy autorka dokonała także przeglądu prawnych form działania organów jednostek samorządu terytorialnego w obszarze objętym badaniem. Mając na uwadze obszerność powyższych zagadnień, uznać należy, że doktorantka w sposób poprawny przedstawiła poruszaną problematykę. Dostrzegalna ogólnikowość prowadzonych rozważań jest w zasadzie usprawiedliwiona, ponieważ jak zostało to zaznaczone obszerność materii nie dała jej możliwości wchodzenia w szczegółowe rozważania pozwalające na niuansowanie poszczególnych instytucji czy poruszanych zagadnień.

Uwagi szczegółowe do rozdziału pierwszego:

1. W recenzowanej pracy znajduje się stwierdzenie, które jest kontrowersyjne, przy czym kontrowersja ta związana jest pominięciem zagadnienia o charakterze bardzo specjalistycznym, chodzi bowiem o treść zakończoną przypisem nr 64. Autorka odwołując się do ustawy scaleniowej z 23 marca 1933 r. wskazała, że regulacja ta nie obowiązywała Śląska Cieszyńskiego. Stanowisko takie nie jest pełne, ponieważ ustawa ta nie miała zastosowania dla województwa śląskiego, na terenie którego obowiązywał Statut organiczny i do 1937 r. był zakaz wprowadzania jakichkolwiek nowych regulacji w zakresie organizacji samorządu terytorialnego na terenie tego województwa. Dodatkowo można jedynie sygnalnie wskazać, że Sejm Śląski 28 czerwca 1939 r. przyjął ustawę o gminach wiejskich (Dz. U. Śl. z 1939 r. nr 17, poz. 38) oraz ustawę o zmianie niektórych przepisów o ustroju miast (Dz. U. Śl. z 1939 r. nr 21 poz. 50). Przedmiotowa uwaga ma charakter tak szczegółowy i nie jest w sposób bezpośredni związana z tematem pracy, że należy ją traktować jako element o charakterze edukacyjnym, albowiem problematykach tych dwóch ustaw nie jest w polskiej literaturze przedmiotem analiz, a mając na uwadze ich treść jest to pewnego rodzaju zaniedbanie środowisk naukowych.
2. W części rozdziału poświęconej istocie samorządu terytorialnego (str. 37) doktoranta dokonała między innymi analizy pojęcia wspólnoty samorządowej. W rozważaniach tych mając na uwadze temat pracy oraz adresata działań organów jednostek samorządu

terytorialnego brakło mi szerszego ujęcia istoty pojęcia wspólnoty samorządowej, zwłaszcza z uwzględnieniem zakresu podmiotowego zadań stojących przed jednostkami samorządu terytorialnego.

3. Doktorantka w omawianym rozdziale poruszyła problematykę organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym organu wykonawczego. Nie ukrywam, że po lekturze tej części opracowania mam pewien niedosyt, przy czym rozumiem ograniczenia wynikające z ram pracy, jednakże przynajmniej można było w przypisie zasygnalizować w jaki sposób kształtowały się organy wykonawcze w gminach w momencie przywrócenia samorządu terytorialnego (zarząd i przewodniczący zarządu), ponieważ odwołanie się wyłącznie do obecnie obowiązujących regulacji jest niewystarczające i mogące wprowadzić czytelnika w błąd, zwłaszcza wówczas, gdy nie da mu się informacji, że w tym zakresie mogą występować pewne odrębności. W tym zakresie uwagę zwraca ustawa z 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 1990 r. nr 32 poz. 191). Podobnie jak powyżej uwaga ta ma charakter bardzo szczegółowy i nie rzutuje na finalną ocenę pracy.

4. Uwagą o charakterze korekcyjnym jest zamieszczenie na str. 82 w przypisie 281 w odniesieniu do ustawy o wojewodzie i administracji rządowej wadliwej daty, albowiem wskazano rok 2003, a powinien być 2009. W analogiczny sposób widzieć należy kasus na str. 96, na której wskazano, że art. 97 Konstytucji wskazuje kto może stanowić przepisy prawa miejscowego. Oczywiście, że jest tu błąd, ponieważ chodzi o art. 87 tego aktu.

W rozdziale drugim doktorantka skupia się w swoich rozważaniach na zadaniach i kompetencjach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi, narkomanii, przemocy domowej oraz bezrobociu. Jest to pierwszy segment z zakresu materialnego prawa administracyjnego poddany analizie w kontekście celów i hipotez badawczych przyjętych dla recenzowanej pracy. Podkreślenia wymaga to, że doktorantka w sposób prawidłowy odczytuje elementy zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego normowane przepisami prawa regulującymi te zagadnienia. Różnorodność poruszanej materii nie wpływa na obniżenie jakości prowadzonych rozważań, a wnioski są trafne i posiadają swoje umocowanie w analizowanych unormowaniach. Dodatkowo dostrzec należy, że monitoruje regulacje prawne z tego zakresu a przykładem jest problematyka nowych unormowań związanych z przemocą domową.

Uwagi szczegółowe do rozdziału drugiego:

1. Za trafne uznaję stanowisko doktorantki co do charakteru prawnego komisji do spraw rozwiązywania problemów alkoholowych, że nie jest ona organem gminy. To, które organy są organami gminy wynika wprost z przepisów prawa, zatem stanowisko doktorantki wynika z tych unormowań.

2. W rozważaniach poświęconych przemocy domowej doktorantka poruszyła kwestię pojęcia rodziny. Rozważania w tym zakresie są interesujące, jednakże dostrzegam ich pewną ułomność, a mianowicie pominięcie regulacji zamieszczonych w ustawie o pomocy społecznej. W ustawie tej zamieszczono definicję tego pojęcia, która jest najbardziej uniwersalna. Pominięcie tej ustawy uznaję za słabość pracy, ponieważ jest to akt, który na gruncie prawa socjalnego zajmuje pozycję kluczową i wytycza zasady interpretacji norm prawnych zaliczanej do tej sfery życia publicznego.

3. Interesujące są rozważania na temat praw osób doświadczających przemocy domowej. Natomiast w rozważaniach tych w sposób marginalny została potraktowana osoba dopuszczająca się przemocy. Jest zrozumiałym, że w ramach analizowania przemocy domowej uwagę skupia się na osobie pokrzywdzonej, jednakże dostrzec należy także sytuację osoby dopuszczającej się tej przemocy. Podjęcie działań względem osoby dopuszczającej się przemocy jest równie ważne i co istotne może mieć nawet większe znaczenie, ponieważ doprowadzić do uświadomienia jej, że prezentowane stanowisko nie jest prawidłowe i musi zostać zmienione. Dostrzec należy, że regulacje z tego zakresu nie należą do rozbudowanych i w zasadzie brak jest unormowań pozwalających na podejmowanie działań o charakterze systemowym.

4. Za trafne uznać należy rozważania poświęcone problematyce bezrobocia. Uwagę zwraca prezentacja zadań stojących przed powiatem i województwem samorządowym, a w szczególności rola i zadania wykonywane przez samorząd województwa. W rozważaniach tych brakło mi rozważań na temat podejmowanych w tej sferze decyzji administracyjnych i organu rozpoznającego odwołania od tych decyzji. W zasadzie problematyka decyzji z zakresu bezrobocia odbiega od innych unormowań zaliczanych do prawa socjalnego, ponieważ organem odwoławczy uczyniono wojewodę. Z perspektywy tematu recenzowanej pracy poruszenie tego zagadnienia w mojej ocenie byłoby zasadne, choć należy to przyznać zagadnienie to ma charakter dopełniający a nie zasadniczy.

Trzeci rozdział recenzowanej pracy poświęcony został kolejnym zagadnieniom z zakresu materialnego prawa administracyjnego, a mianowicie problemom organizacji imprez masowych oraz problematyce bezpieczeństwa na drogach publicznych. Tak ujęta

problematyka nawiązuje do innych aspektów życia społecznego. Współczesna kultura społeczna i sport ukierunkowane są na duże imprezy, które gromadzą liczne tłumy. Zapewnienie bezpieczeństwa tego typu imprezom nie jest zagadnieniem prostym i wymaga różnych działań podejmowanych przez administrację odpowiedzialną za tę sferę życia społecznego. W analogiczny sposób widzieć należy kwestie bezpieczeństwa na drogach publicznych. W tym zakresie dostrzec należy kwestie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa na drogach publicznych przez zarządzających tymi drogami, a zatem chodzi tu o organizację ruchu drogowego. Odrębną kwestią jest bezpieczeństwo samych użytkowników dróg publicznych, począwszy od nabycia stosownych uprawnień po ich przestrzeganie w ramach korzystania z dróg publicznych. Dobór wskazanej problematyki uznać należy za trafny i zasługujący na uznanie. Prezentacja poruszanej problematyki także nie wzbudza istotniejszych zastrzeżeń i wątpliwości.

Uwagi szczegółowe do rozdziału trzeciego:

1. Rozważania poświęcone problematyce organizowania imprez masowych są na tyle spójne i kompleksowe, że nie wzbudzą istotniejszych uwag i wątpliwości.
2. Prezentacja regulacji dotyczących bezpieczeństwa na drogach publicznych z jednej strony może być oceniona tak jak powyższa problematyka, jednakże w tym zakresie dostrzegłem dwa zagadnienia, które są sporne i brakło mi zajęcia przez doktorantkę stanowiska. Pierwszą kwestią jest problematyka organizacji ruchu drogowego jako elementu bezpieczeństwa i porządku publicznego. W tym zakresie podejmowane są określone rozstrzygnięcia przez zarządcę drogi i w prowadzonych rozważaniach brakło mi rozwinięcia tej problematyki łącznie z orzecnictwem sądów administracyjnych w tym zakresie.
3. Odrębną kwestią jest problematyka bezpieczeństwa na drogach publicznych i w innych miejscach zwłaszcza w sytuacji korzystania z ciągów komunikacyjnych przez osoby korzystające z hulajnóg elektrycznych czy też z rowerów. Praca zawiera rozważania na temat korzystania z hulajnóg elektrycznych, jednakże pełnią one charakter sygnałny i nie dają odpowiedzi na rodzące się w tym zakresie wątpliwości. Zaznaczyć należy, że problematyka ta jest dobitnym przykładem tego, co było już powyżej sygnalizowane, że unormowania prawne nie nadążają za funkcjonującym społeczeństwem, wykorzystującym nowe środki poruszania.

W rozdziale czwartym poddano analizie zagadnienia związane z zadaniami jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania kryzysowego oraz stanów nadzwyczajnych. Unormowania dotyczące powyższej problematyki są ważne i niezbędne w każdym państwie, jednakże należałoby mieć nadzieję, że regulacje te nigdy nie będą wykorzystane.

Doświadczenia ostatnich lat, w kontekście tej problematyki nie są budujące. Stan epidemii związanej z COVID – 19 unaoczniał w sposób doświadczalny i empiryczny, że regulacje z omawianego zakresu nie zostały w sposób prawidłowy wykorzystane, względnie same regulacje zawierają ułomności.

Uwagi szczegółowe do rozdziału czwartego:

1. W rozdziale tym poddano analizie unormowania prawne z zakresu zarządzania kryzysowego. W regulacjach tych uwagę zwracają unormowania zakładające szczególne uprawnienia przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego usytuowanym na wyższym poziomie oraz organom administracji rządowej. Unormowania te przydające staroście czy wojewodzie stosowne uprawnienia pozostają w kolizji z unormowaniami o charakterze ustrojowym obowiązującymi w samorządzie terytorialnym. Doktoranta dostrzega występujący tu problem, jednakże brak jest jednoznacznej oceny tego zjawiska.
2. W rozdziale tym doktoranta przedstawia różne instrumenty przysługujące właściwym organom w przypadku wystąpienia określonych zjawisk o charakterze klęski żywiołowej. W tym kontekście dostrzegam pewne pominięcie z jej strony, przy czym nie jest czytelne czy pominięcie to było świadomym wyborem doktorantki, czy też wynikało z innych przyczyn. Tym pominiętym zagadnieniem są unormowania związane z szeroko rozumianą pomocą społeczną, mocą których organy gminy przychodzą osobom i rodzinom dotkniętym skutkami klęsk żywiołowych (powódź, susza czy pożar) z określonymi świadczeniami wspierającymi, począwszy od środków finansowych po wsparcie w formie pomocy materialnej i na zapewnieniu schronienia.
3. W kontekście poruszanych w tym rozdziale zagadnień dostrzegam także inne zagadnienie, które nie zostało objęte analizą, a mianowicie wypadki drogowe, które miały miejsce poza granicami kraju i podejmowane z tego tytułu działania władz publicznych i to na różnych poziomach. W tym kontekście powstaje problem postanowień art. 31 Konstytucji RP, czy w przypadku wypadku drogowego poza granicami kraju z udziałem jednej osoby państwo będzie podejmowało określone działania, czy też dopiero wówczas, gdy tych osób jest więcej i skala zdarzenia jest społecznie donioślejsza. Rozumiem, że problematyka ta nie była przedmiotem analizy w ramach recenzowanej dysertacji, jednakże w mojej ocenie jest to element bezpieczeństwa i porządku publicznego, a zatem pominięcie jej jest pewną ułomnością, która jednakże jest też usprawiedliwiona. Usprawiedliwienie to wynika z tytułu recenzowanej dysertacji, a mianowicie jest ona skupiona na zadaniach jednostek samorządu terytorialnego, a nie na zadaniach administracji rządowej.

W rozdziale piątym doktorantka poruszyła zagadnienia związane ze współdziałaniem jednostek samorządu terytorialnego ze służbami, inspekcjami i strażami w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Prezentację powyższej problematyki w ostatnim rozdziale merytorycznym recenzowanej pracy uznać należy za prawidłowe. Problematyka ta związana jest bowiem z podmiotami, które w ramach administracji publicznej zajmują szczególne miejsce, ponieważ są one zawieszone pomiędzy administracją samorządową (zwłaszcza powiatową) a administracją rządową.

Uwagi szczegółowe do rozdziału piątego.

1. W rozdziale tym doktorantka poruszyła w pierwszej kolejności problematykę relacji między policją a strażami gminnymi, przy czym analiza ta przeprowadzona została z perspektywy podmiotu gminnego. Rozważania te uznać należy za interesujące i wprowadzające nowe elementy do dorobku literatury przedmiotu.
2. W kontekście prowadzonych rozważań dotyczących straży gminnych rodziło się pytanie, na które brak jest odpowiedzi, a doktorantka tego zagadnienia nie rozważała w swojej dysertacji, a mianowicie, czy w kontekście straży gminnych można mówić o wykorzystaniu instytucji związku komunalnego, który realizowałby zadania z tego zakresu, dla dwu lub większej liczby gmin.
3. Za interesujące i inspirujące uznać należy rozważania poświęcone problematyce zwierzchnictwa starosty nad służbami, inspekcjami i strażami funkcjonującymi na terenie powiatu.

Uwagi do zakończenia.

Zakończenie w recenzowanej pracy stanowi podsumowanie prowadzonych rozważań, jak również wskazano w nim, że hipotezy badawcze zostały potwierdzone, a cele pracy osiągnięte. W zakończeniu recenzowanej pracy za wartość uznają odwołanie się do wyników kontroli przeprowadzonej przez NIK. W tej części pracy doktorantka zamieściła kontrowersyjną tezę, a mianowicie wskazała, że ustawodawca posługuje się w omawianym zakresie pojęciami nieostrymi (zwłaszcza przy określaniu zadań jednostek samorządu terytorialnego) co świadczy o chaotyczności ustawodawcy w tym zakresie. Moim zdaniem ocena taka jest kontrowersyjna, ponieważ kazuistyka norm prawnych jest tym, co powoduje, że stają się one wbrew pozorom mniej czytelne. Wynika to z tego, że życie społecznej jest bogatsze niż przewidywalność prawodawcy i często dochodzi do sytuacji, gdy w następstwie kazuistycznych unormowań, jakieś zagadnienie wydaje się być pominięte. Odmienne to zagadnienie widzieć należy w przypadku wyznaczania zakresu zadań stojących przed

organami administracji publicznej, ponieważ w tym zakresie zalecana byłaby dość daleko idąca precyzja przyjmowanych unormowań prawnych.

W podsumowaniu niniejszej recenzji przyjdzie zwrócić mi uwagę na kilka zagadnień, które nie mają charakteru merytorycznego, a są elementem formalnym przedłożonej do recenzji pracy. Zauważyć trzeba, że w przedłożonej do recenzji pracy znajdują się usterki o charakterze korektorskim, a mianowicie przestawienia liter, czy też ich pominięcie, jak również występują powielenia niektórych wyrazów. Wymienianie przykładów tego typu ułomności jest zbędne, ponieważ mają one uboczny charakter. Innym zagadnieniem, którym dostrzegłem to pomijanie siedziby sądu administracyjnego przywoływanego wyroku, czy to w tekście czy też w przypisie.

III.

W konkluzji jeszcze raz stwierdzić należy, że praca doktorska mgr Justyny Jóźwiak spełnia wymagania określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789) w związku z art. 179 ust. 1 ustawy z 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r. poz. 1669). Stanowi ona dzieło oryginalne, rozwiązujące istotny problem naukowy jakim jest problematyka zadań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przedstawione w niej rozważania wykazują ogólną wiedzę teoretyczną doktorantki zarówno w zakresie nauki prawa administracyjnego, samorządu terytorialnego oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak również dobre przygotowanie do podejmowania badań naukowych i umiejętność samodzielnego ich prowadzenia.

Poddana ocenie rozprawa doktorska stanowi podstawę do nadania doktorantce stopnia naukowego doktora nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne