24 sierpnia 2020r., Lublin

dr hab. **Marcin Szewczak**
Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego i Nauki Administracji
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

RECENZJA
rozprawy doktorskiej mgr Bartosza Kopeć
pt: Rola organizacji pozarządowych w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego
Olsztyn 2020, ss. 282.

I. Wybór problemu badawczego i sformułowanie tematu dysertacji

Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska przygotowana została pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Stanisława Pieprznego. Bez wątpienia Autor dysertacji decydując się na szeroki zakres przedmiotowy rozprawy podjął się zadania niezmiernie trudnego, nowatorskiego a zarazem niezmiernie potrzebnego nie tylko z punktu widzenia naukowo – badawczego ale także przez wzgląd na możliwość praktycznego wykorzystania przeprowadzonych badań w życiu społeczno-gospodarczym. Autor postawił przed sobą ambitne zadanie zmierzające do ukazania skomplikowanych (pod względem administracyjnoprawnym), niełatwych a zarazem niezmiernie aktualnych społecznie zagadnień. Przy przyjętym zakresie eksploracji konieczne było przeanalizowanie założonej tematyki z uwzględnieniem różnych aspektów. Podkreślić należy, że nie ma w polskiej literaturze naukowej opracowania względnie całościowo ujmującego zagadnienie roli

organizacji pozarządowych w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego. W przedstawionej rozprawie została dokonana kompilacja dwóch obszarów, z jednej strony obszar obejmujący organizacje pozarządowe, wraz ze swoimi podstawowymi funkcjami i zadaniami, a z drugiej obszar obejmujący system bezpieczeństwa i porządku publicznego. Dzięki przeprowadzonej analizie naukowo-badawczej tych dwóch obszarów, ze szczególnym uwzględnieniem punktów wspólnych, powstało komplementarna praca, która w sposób niezmiernie ciekawy a zarazem nowatorski ukazuje proces funkcjonowania organizacji pozarządowych w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Podkreślić zatem należy trafność wyboru problemu badawczego zarówno pod względem nowatorskim, mającym wpływ na rozwój dyscypliny nauk prawnych, jak również praktycznym, pozwalającym na usprawnienie obecnie funkcjonujących organizacji pozarządowych w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Dlatego też przeprowadzenie analizy badawczej w zaprezentowanym obszarze należy uznać za zamierzenie wypełniające lukę badawczą w rozpatrywanej dziedzinie.

Sformułowanie tematu dysertacji przez Autora należy również uznać za trafną decyzję. Determinowała go zapewne chęć szerokiego ujęcia tematu, albowiem pominięcie niektórych elementów mogłoby być zrozumiane jako niepełne opracowane problemu badawczego. Dlatego też szeroki pod względem przedmiotowym tytuł dysertacji, prawidłowo koresponduje z poszczególnymi rozdziałami tworząc przejrzystą całość. W pełni stwierdzam, że tytuł rozprawy jest komunikatywny i należycie oddaje jej najistotniejsze elementy treściowe.

II. Metodologia i cel badawczy rozprawy

Cel badawczy przedstawiony przez Autora we wstępie, posiada swoje rozwinięcie w poszczególnych rozdziałach. Głównym celem pracy sformułowanym przez Autora jest „ukazanie roli organizacji pozarządowych w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce" (s. 6). W kwestiach porządkujących przeprowadzanie badań Autor wskazał również na tezy pomocnicze, których analizę przeprowadza w rozprawie, są nimi: „zakres pojęciowy organizacji społecznych i pozarządowych; działalność organizacji pozarządowych jako forma decentralizacji zadań publicznych; granice działalności organizacji pozarządowych w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego; współpraca i współdziałanie w sferze wykonawstwa zadań z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku

publicznego; egzemplifikacja działalności organizacji pozarządowych w sferze najważniejszych zadań z zakresu bezpieczeństwa i obronności; działalność pożytku publicznego i wolontariat jako forma aktywności społecznej w sferze bezpieczeństwa i porządku; źródła finansowania organizacji pozarządowych i ich wpływ na rozwój aktywności organizacyjnej; wybrane modele działalności organizacji pozarządowych na świecie; wpływ otoczenia społecznego i kierunki rozwoju organizacji pozarządowych w Polsce" (s. 7). Wskazane powyżej tezy pomocnicze, zostały sformułowane prawidłowo i przy tak zastosowanej metodologii pracy pozwalają na przeprowadzenie analizy badawczej i wyciągnięcie wniosków. Autor dysertacji ogniskując swoje założenia badawcze wskazuje na dwa pytania, na które odpowiedzi będzie szukał podczas procesu badawczego: po pierwsze, jaki jest udział organizacji pozarządowych w systemie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego?, po drugie, jakie należy podejmować przedsięwzięcia w celu usprawnienia efektów działalności organizacji pozarządowych w sferze poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego? . Założenia i sformułowane przez Autora cele i tezy są prawidłowe i wolne od błędów metodologicznych.

Na uwagę zasługuje wybór i zastosowanie przez Autora rozprawy nowoczesnej formy strategii badawczej jaką jest triangulacja metodologiczna. Polega ona na zastosowaniu w przeprowadzonych badaniach różnorodnych metod. Przede wszystkim Autor zastosował metodę dogmatyczno-prawną polegającą na analizie źródeł prawa i orzecznictwa. Z uwagi na szeroki zakres rozprawy, w szczególności odnoszący się do rysu historycznego i procesu ewolucji instytucji organizacji pozarządowych Autor posłużył się metodą historyczna. W niewielkim aczkolwiek niezbędnym zakresie Autor wykorzystał także metodą analityczno-statystyczną, co pozwoliło w toku procesu badawczego na dopełnienie analizowanych obszarów. Ponadto Autor wykorzystał metodę prawno-porównawczą w odniesieniu do modeli funkcjonowania organizacji pozarządowych w wybranych państwach, co należy szczególnie podkreślić jako wartość dodaną każdej rozprawy doktorskiej. Wydaje się, że w dalszej perspektywie Autor mógłby szerzej skorzystać z metody prawno-porównawczej, próbując przenieść na grunt prawa polskiego niektóre pozytywne rozwiązania prawne funkcjonujące w innych modelach. Jest to przesłanka do prowadzenia dalszych badań i doskonalenie zarówno warsztatu naukowego Autora rozprawy jaki i dalszych procesów zachodzących w analizowanych obszarach.

III. Konstrukcja i treść rozprawy

Rozprawa doktorska została prawidłowo skonstruowana, została podzielona na sześć rozdziałów merytorycznych, wstęp i zakończenie, wykaz skrótów, wykaz literatury, wykaz aktów normatywnych, wykaz orzecznictwa oraz inne źródła. Wstęp został opracowany zwięźle i zawiera większość istotnych informacji dotyczących zagadnienia będącego przedmiotem rozprawy. Każdy rozdział zawiera merytoryczne podsumowania przeprowadzanych badań. Podkreślić należy, że treść rozprawy potwierdza złożoność i rangę prezentowanych w niej zagadnień.

W I rozdziale Autor dokonał analizy genezy i rodzajów organizacji pozarządowych. Na podkreślenie zasługuje odniesienie się przez Autora do rozwiązań w stosunku do działalności filantropijnej w starożytnej Grecji i Rzymie, niejako wydaje się, że przywołany w rozprawie Gajus Cilnius Mecenas (s. 12) „towarzyszy nam w podróży z nauką, na którą zaprosił nas Autor rozprawy". Geneza rozwoju organizacji pozarządowych w Polsce przedstawiona przez Autora, w szczególności okres II Rzeczypospolitej i PRL (s. 14-23) stanowi prawidłowe wprowadzenie w problematykę badawczą. Na uwagę zasługuje również przeprowadzenie badań w obszarze działalności organizacji pozarządowych jako elementu decentralizacji, zakończonych wnioskiem iż „bez aktywnego uczestnictwa organizacji pozarządowych w życiu publicznym dalsza decentralizacja nie byłaby możliwa" (s. 35). Istotną część rozdziału stanowi omówienie form i metod działalności organizacji pozarządowych. Z kolei omówienie klasyfikacji organizacji pozarządowych (s. 43-62) wydaje się zbyt szerokie i wykraczające poza obszar bezpieczeństwa i porządku publicznego. Rozdział I kończy podrozdział w którym Autor omawia źródła prawa międzynarodowego, unijnego i krajowego regulujące działalność organizacji pozarządowych. Wydaje się, iż ta część badań mogłaby znaleźć na początku tego rozdziału, dzięki czemu czytelnik rozprawy miałby możliwość wcześniejszego zapoznania się z tą tematykę, co ułatwiłoby zapewne jej zrozumienie.

Rozdział II rozprawy poświęcony został wybranemu przedmiotowi działalności organizacji pozarządowych jakim jest bezpieczeństwo i porządek publiczny. Autor dokonał szerokiego omówienia definicji „bezpieczeństwa" i „porządku publicznego" aczkolwiek zabrakło wyrazistego wskazania, którą z przedstawionych definicji Autor przyjmuje na potrzebny prowadzonych badań. Uwaga, ta odnosi się także do innych elementów rozprawy, gdzie widoczne jest bardzo dobre przeprowadzenie analizy badawczej, ale jednocześnie

widoczny jest brak wyrazistego określenia przez Autora swojego stanowiska. W dalszej kolejności Autor dokonał omówienia systemu podmiotów odpowiedzialnych za ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego (s. 82-93) przechodząc płynnie do omówienia roli podmiotów niepublicznych w tym obszarze. Szczególnie wskazać chciałbym na zagadnienie prywatyzacji zadań publicznych z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, albowiem w pełni zgadzam się z Autorem rozprawy, że niesie to zarówno szanse i zagrożenia (s. 109). Co istotne Autor wyciągając wnioski, skonstatował, iż według niego najistotniejsze jest aby „prywatyzacja nie przekroczyła granic właściwych dla działania określonych organów oraz aby w sposób odpowiedni zabezpieczała interesy jednostek i społeczeństwa" (s. 109). Wydaje się, że ten wniosek jest szczególnie istotny we współczesnej dobie COVID-19 i roli organów państwowych w zabezpieczaniu bezpieczeństwa zdrowotnego.

W III rozdziale Autor dokonał analizy form i metod działalności organizacji pozarządowych w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę, że Autor słusznie dokonał omówienia instytucji współdziałania jako elementu kształtującego system ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Istotne jest również omówienie wybranych sfer działalności organizacji pozarządowych (s. 140-168). W toku tych badań Autor wskazuje i omawia wybrane organizacje pozarządowe działające w omawianych sferach.

W IV rozdziale Autor skoncentrował się na przeprowadzeniu badań odnośnie działalności pożytku publicznego w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wydaje się, iż zbyt szeroko Autor skupił się na omówieniu działalności pożytku publicznego a mniej na powiązaniu ze sferą bezpieczeństwa. Być może zagadnienie to mogłoby być omówione wyłącznie w wymiarze podrozdziału.

Analogicznie w V rozdziale Autor dokonał szerokiego omówienia tematyki związanej z finansowaniem organizacji pozarządowej. Bezsprzecznie jest to zagadnienie istotne jednak z punktu widzenia całościowego ujęcia zaproponowanego tematu wydaje się, że jest zbyt szeroko przedstawione.

Ostatni rozdział prezentowanej rozprawy jest rozdziałem istotnym, biorąc pod uwagę jego tytuł – *Perspektywy rozwojowe organizacji pozarządowych,* jednakże z puktu widzenia zawartych w nim treści dość zastanawiającym.

W pierwszej kolejności zwrócić uwagę pragnę na wykorzystany w tym rozdziale aspekt prawno-porównawczy. Autor w sposób ciekawy i dokładny dokonał analizy badawczej wybranych modeli funkcjonowania organizacji pozarządowych na świecie i w Unii Europejskiej. Jednakże w moim przekonaniu to zagadnienia powinno być omówione na

początku rozprawy tak aby w całym procesie badawczym można było odwoływać się do poszczególnych modeli. Dzięki temu zastosowana metoda prawno-porównawcza byłaby w pełni wykorzystana. Dodatkowo stosując metodę prawno-porównawczą Autor zbyt mało sięgnął do literatury obcojęzycznej a także do aktów prawnych regulujących analizowane zagadnienie w wybranych państwach. Dokonując analizy modelu obejmującego Europę Środkową Autor opiera się na źródłach sprzed 40 lat (przypis 611, s. 226) co nie do końca oddaje dzisiejszy obraz funkcjonowania omawianego modelu. Oczywiście można zakwalifikować to jako element zastosowania metody historycznej ale nie determinujący całościowy obraz modelu. Podobnie w sytuacji gdy Autor opiera się na danych statystycznych mających już 12 lat (przypis: 612, s. 226 i przypis: 614, s. 227) trudno jest odnieść się do przedstawionych wyników inaczej niż jako informacji o charakterze historycznym. Przemiany w sektorze organizacji pozarządowych, zwłaszcza w obszarze Europy Środkowej, m.in. pod wpływem funduszy unijnych (co słusznie wskazywał Autor w rozprawie na s. 203-209) prezentują bowiem tak dynamiczny obraz, iż konieczna jest bieżąca analiza merytoryczna.

W drugiej kolejności możemy zaobserwować ciekawe wnioski Autora odnoście przyszłych kierunków rozwoju organizacji pozarządowych w Polsce, jednakże rozważania te odnoszą się do całego systemu pomijając podstawowy element rozprawy jakim jest sfera bezpieczeństwa i porządku publicznego. I na koniec podrozdział zatytułowany – *Wnioski w zakresie usprawnienia działalności organizacji pozarządowych w sferze bezpieczeństwa u porządku publicznego* a więc „crème de la crème" rozprawy, który jednak trochę rozczarowuje. Brakuje bowiem w zaprezentowanych wnioskach odpowiedzi na stawiane wcześniej pytania, zaś meritum odnoszące się do organizacji pozarządowych w sferze bezpieczeństwa publicznego odnajdujemy dopiero na ostatniej stronie tego rozdziału (s. 239).

Podkreślić należy, że Autor dokonał prawidłowej analizy badawczej problematyki, widoczna jest jednak pewien „brak zaufania" do wyciągnięcia własnych, bardziej szczegółowych wniosków. Wszyscy bowiem zgadzamy się tak jak Autor, że rola organizacji pozarządowych w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego była oraz jest istotna (s. 245), jednakże konieczne jest znalezienie odpowiedzi na pytania – w jaki sposób organizacje pozarządowe mogą efektywniej wpływać na sferę bezpieczeństwa i porządku publicznego? Warto byłoby zastanowić się nad kwestią wprowadzenia zintegrowanego systemu współpracy organizacji pozarządowych w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego, być może usprawniłoby to jak słusznie zauważył Autor rozprawy (s. 239) współpracę tych organizacji z podmiotami publicznymi na wypadek klęski żywiołowej bądź też stanów nadzwyczajnych. I wreszcie w rozprawie zabrakło wskazania czy rozwiązania prawne obowiązujące w innych

państwach, które Autor analizował w rozprawie mogłyby być inkorporowane na grunt naszego prawa polskiego?

Pomimo powyżej sformułowanych uwag, na podkreślenie zasługuje klarowność przedstawiania poszczególnych pojęć w rozprawie a także przedstawienie wzajemnych relacji miedzy pojęciami (m.in. w rozdziale I, II i IV). Mocną stroną rozprawy są także praktyczne przykłady analizowanych zagadnień (m.in. Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe i Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe – s. 143-144, Centrum Inicjatyw Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego – s. 154-155 czy też Fundacja Nasza Ziemia – s. 161-162).

Fragmentarycznie Autor zbyt szczegółowo dokonuje analizy i na tle podstawowych problemów badawczych zbyt drobiazgowo przedstawia wątki poboczne, które stanowią jedynie wprowadzenie do procesu badawczego (ich skrócone omówienia bądź też zasygnalizowanie mogłoby zostać odzwierciedlone w przypisach, np. s. 44-45). Wydaje się, że intencją Autora było jak najszersze przedstawienie całości zagadnień, jednakże często odchodzi od wątku głównego.

Na uwagę zasługują strona bibliograficzna rozprawy. Autor wykorzystał aż 312 pozycji literatury, 145 pozycji aktów normatywnych, 16 pozycji orzecznictwa a także 87 pozycji stron internetowych. Zastosowana formuła „wykaz aktów normatywnych" nie jest do końca prawidłowa albowiem Autor nie wyodrębnił aktów prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiego i prawa krajowego. Ponadto dla przejrzystości wykaz ten winien być ułożony w porządku chronologicznym.

IV. Ogólna ocena

Strona merytoryczna rozprawy nie nasuwa istotniejszych zastrzeżeń. Sporadycznie dostrzec można niewielkie usterki czy niedociągnięcia m.in. czasem Autor w przypisach nie podaje numerów strony publikacji z której korzystał (np. przypis nr 237, 239, 277, 490, 557). W rozprawie pojawiają się obszary w których Autor nie umieścił żadnego przypisu, zaś analiza tekstu wskazuje na taką konieczność (np. s. 52, 53, 58, 62, 106, 107, 138, 155, 174, 176, 190, 207, 216, 228, 234). Styl językowy rozprawy, zwłaszcza w przypadku jej ewentualnego wydania powinien być ujednolicony.

Jednakże w ujęciu całościowym zdecydowanie należy stwierdzić, że opracowanie jest napisane starannie i przejrzyście. Cenne jest umiejętne korzystanie z dorobku doktryny, judykatury, a także materiałów źródłowych. Podkreślić należy, iż Autor w sposób umiejętny łączy poglądy doktryny spoza obszaru nauki prawa administracyjnego z zagadnieniem

stanowiącym o istocie rozprawy, wskazuje to na posiadane umiejętności prowadzenia pracy naukowej.

Podsumowując stwierdzam, że rozprawa doktorska mgr Bartosza Kopeć jest dziełem rzetelnym, inspirującym do dalszych badań i dyskusji. Wysoki poziom opracowania świadczy o rozległej wiedzy a także dociekłości poznawczej i samodzielności autora. Widoczne w pracy zaangażowanie pozwoliło na rozwiązanie podjętego problemu w sposób w pełni satysfakcjonujący. Jednocześnie z uwagi na wagę tematu i jego rzetelne opracowanie sugeruję szybkie wydanie rozprawy, po dokonaniu odpowiednich korekt merytorycznych i językowych. Bez wątpienia będzie to atrakcyjna pozycja na prawniczym rynku wydawniczym.

V. Wniosek końcowy

Po analizie rozprawy przedstawionej przez magistra Bartosza Kopeć pt*: Rola organizacji pozarządowych w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, stwierdzam, że Autor wykazał się ogólną wiedzą teoretyczną w naukach prawnych, która jest wymagana od kandydata na stopień doktora. Nie mam wątpliwości, że recenzowana praca spełnia ustawowe wymagania stawiane rozprawom doktorskim w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. nr 65, poz. 595 ze zm.), stanowi bowiem oryginalne rozwiązanie problemu naukowego zaś Autor posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Uważam zatem, że rozprawa ta stanowi podstawę do podjęcia dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

dr hab. Marcin Szewczak