Dr hab. Robert Suwaj, prof. PW

Wydział Administracji i Nauk Społecznych

Politechnika Warszawska

Szanowny Pan

dr hab. Jarosław Dobkowski, prof. UWM

Przewodniczący

Rady Naukowej Dyscypliny Nauki Prawne

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

W załączeniu przedstawiam recenzję rozprawy doktorskiej Pana mgr. Bartosza Kopcia pod tytułem „Rola organizacji pozarządowych w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego", przygotowanej pod opieką naukową prof. dr. hab. Stanisława Pieprznego.

Z poważaniem,

Robert Suwaj

dr hab. Robert Suwaj, prof. PW

Wydział Administracji i Nauk Społecznych

Politechnika Warszawska

Warszawa, dnia 31 sierpnia 2020 r.

RECENZJA

rozprawy doktorskiej Pana mgr. Bartosza Kopcia

pt. „Rola organizacji pozarządowych w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego"

W wykonaniu uchwały nr 43/2020/RD Rady Naukowej Dyscypliny nauki prawne z dnia 19 czerwca 2020 r., powołującej mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim, mam zaszczyt przedstawić recenzję naukową rozprawy doktorskiej Pana mgr. Bartosza Kopcia, napisanej pod kierunkiem naukowym prof. dr. hab. Stanisława Pieprznego.

Po zapoznaniu się z rozprawą stwierdzam, że:

1) rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie przez doktoranta zagadnienia naukowego,
2) autor wykazał w rozprawie ogólną wiedzę teoretyczną w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie nauki prawne,
3) przedstawioną rozprawą kandydat do stopnia naukowego potwierdził posiadanie umiejętności do samodzielnego prowadzenia pracy naukowo-badawczej.

Powyższe oznacza, że oceniana rozprawa doktorska spełnia kryteria określone w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach naukowym i tytule naukowym w zakresie sztuki (Dz.U. z 2016 r. poz. 882), znajdującym tu zastosowanie na podstawie art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2020 r. poz. 85).

Mając na uwadze powyższe, opowiadam się za dopuszczeniem Pana mgr. Bartosza Kopcia do kolejnych etapów przewodu doktorskiego. W uzasadnieniu powyższego wniosku poniżej przedstawiam swoje argumenty i uwagi.

I. Ocena trafności sformułowania tematu i przedmiotu rozprawy

Podkreślenia wymaga na wstępie, że temat rozprawy sformułowany jest w sposób niejednoznaczny, szczególnie w kontekście treści całej pracy, choć od strony formalnej konstrukcję tematu należy ocenić jako prawidłową pod względem kryteriów logiki oraz poprawności użytej terminologii formalnoprawnej. Przedmiot badań stanowi analiza roli organizacji pozarządowych w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego, choć system ten nie został w pracy wystarczająco jednoznacznie zdefiniowany i szeroko zaprezentowany. Nie jest również oczywiste, czy powinien być to system krajowy, europejski, czy międzynarodowy. Nie ma też pewności, czy Autor rozumie go jako system w ramach wyłącznie struktury organów władzy publicznej (pierwszego sektora), czy też postrzega go szerzej, uwzględniając również szeroko rozumianą sferę działalności nastawionej na zysk (drugi sektor) i czy przedmiotem rozważań Autor uczyni relacje pomiędzy wszystkimi trzema sektorami, czy wyłącznie między sektorem pierwszym i trzecim, a także z czego przyjęte podejście wynika. Czy mają tu znaczenie aspekty funkcjonalne, strukturalne czy funkcjonalne.

Niemniej jednak tak skonstruowany obszar badawczy zasługuje na ocenę pozytywną w związku z dokonaniem całościowej analizy funkcjonowania organizacji pozarządowych, w tym również problematyki ich finansowania oraz perspektyw rozwoju, co stanowi o istotnej aktualności omawianej tematyki, będąc niewątpliwą zaletą recenzowanej dysertacji.

Nowatorskie podejście Autora przejawia się w podejściu do tematyki zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym, a także w próbie przeprowadzenia badań efektywności obowiązujących rozwiązań normatywnych. Warto podkreślić, że obecnie liczba takich opracowań naukowych nie jest wystarczająca, a w polskiej nauce nie przeprowadzono dokładnych badań obejmujących ocenę znaczenia i roli organizacji pozarządowych w kontekście działania systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Na aprobatę zasługuje doprecyzowanie przez Autora podmiotowej strony pojęcia organizacji pozarządowych i dokonana w tym zakresie analiza porównawcza funkcjonujących w krajowym porządku prawnym treści pojęć „organizacja społeczna" oraz „organizacja pożytku publicznego".

Recenzowana rozprawa dotyka interesujących kwestii nie tylko z punktu widzenia nauk prawnych, ale także od strony praktycznej. Reasumując powyższe uwagi, należy pozytywnie ocenić zarówno wybór przedmiotu recenzowanej rozprawy, jak i jej tematyki, z drobną uwagą

dotyczącą braku szerszych rozważań nad pojęciem systemu bezpieczeństwa i porządku prawnego w samej treści pracy.

Autorskie podejście do systemu podmiotów odpowiedzialnych za ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego (w rozdziale II pkt 2.2.) nie przekonuje mnie głównie z uwagi na brak wyodrębnionych elementów konstrukcyjnych systemu oraz wskazania funkcji i specyfiki relacji (sprzężeń) w ramach systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Autor w zasadzie ograniczył się do prezentacji katalogu podmiotów realizujących zadania publiczne w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego, co w żaden sposób nie upoważnia go do przyjęcia, że tak ogólna formuła stanowić może system w znaczeniu strukturalnym, zadaniowym bądź funkcjonalnym. Po pierwsze, katalog tych podmiotów obejmuje wyłącznie organy władzy publicznej, z całkowitym pominięciem organów wymiaru sprawiedliwości, a także roli ustawodawcy w tym zakresie. Po drugie, Autor pomija rolę sfery drugiego sektora, czyli podmiotów realizujących działalność gospodarczą w omawianym zakresie. Po trzecie zaś, zupełnie pominięto aspekty funkcjonalne i organizacyjne potencjalnego krajowego systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

II. Konstrukcja rozprawy doktorskiej

Układ recenzowanej pracy jest – co do zasady – poprawny i czytelny. Pozytywnie należy ocenić konstrukcję tezy głównej pracy oraz zestaw dziewięciu tez pomocniczych. Na aprobatę zasługuje dość obszerna część pierwsza, stanowiąca przegląd poruszonej w dalszej części rozprawy problematyki od strony podmiotowej. Pozytywnym elementem jest również próba zdefiniowania pojęć „bezpieczeństwo" i „porządek publiczny" na gruncie doktrynalnym i normatywnym z uwzględnieniem rodzajów realizowanych w tych sferach zadań publicznych. Rozdział trzeci obejmuje problematykę dla pracy kluczową, tj. formy i metody działalności organizacji rządowych w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Stanowi on wszechstronną analizę trzech podstawowych metod działalności organizacji pozarządowych, tj. działalności własnej, działalności wykonywanej w ramach funkcji zleconych oraz w sferze funkcji przekazanych do wykonania, poprzez działanie w formach władczych. Interesujące rozważania znalazły się również w rozdziale czwartym, dotyczącym działalności pożytku publicznego oraz wolontariatu w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego, choć w kontekście założeń podmiotowych, dotyczących wykazanej wcześniej odrębności treści pojęć „organizacja pozarządowa" i „organizacja pożytku publicznego", można je uznać za niekonsekwentne i pozostające na uboczu przedmiotu recenzowanej dysertacji. Trudno też uznać za niezbędne – z perspektywy tematu rozprawy – rozważania

zawarte w rozdziale piątym i szóstym. O ile sama problematyka finansowania organizacji pozarządowych zasługuje na wszechstronną analizę i może wręcz stanowić odrębne opracowanie naukowe, to pozostaje ona neutralna w kontekście wpływu na system bezpieczeństwa i porządku publicznego, którego Autor wcześniej nie zaprezentował. Podobnie ocenić należy ciekawą poznawczo treść zawartą w rozdziale szóstym, która dotyczy perspektyw rozwojowych organizacji społecznych. O ile rozważania o międzynarodowym charakterze oddziaływania organizacji społecznych należy uznać za nowatorskie, a wnioski ciekawe i zastanawiające, to nie jest oczywiste, w jakim zakresie nawiązują one do problematyki systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego na płaszczyźnie krajowej, europejskiej oraz ogólnoświatowej. Dużą wartością pracy są za to podsumowania wszystkich rozdziałów, dzięki którym zebrane zostały najważniejsze ustalenia dokonane w treści każdego z nich.

Ostatnia część pracy nazwana „Zakończenie" stanowi integralną całość z treścią pracy. Jest to część w zasadzie najistotniejsza, zawierająca również potwierdzenie głównej tezy badawczej, jak i dziewięciu tez pomocniczych. Na samym początku Autor dokonuje trafnej analizy zakresu partycypacji organizacji pozarządowych w realizacji zadań państwa w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego, choć użyte sformułowania (np. „trzeci sektor stanowi jedynie część administracji bezpieczeństwa i porządku") zdają się wskazywać na dość przypadkowy dobór sfomułowań zaprezentowanych w tej części pracy przez Autora. Jednocześnie Pan Magister słusznie zauważa wiele przesłanek, które mogą stanowić przeszkodę dla sprawnego realizowania zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego przez organizacje pozarządowe, szczególnie wtedy, gdy ich przekazanie bądź zlecenie nie zostanie poprzedzone analizą celowości oraz efektywności takiego podejścia. Na uwagę zasługuje również podejście Autora nawiązujące do zastosowania tutaj kryteriów potrzeb obywateli oraz bezpieczeństwa, które powinny dominować nad rachunkiem ekonomicznym, co może przyczynić się do bardziej efektywnego działania tego systemu, nie generując jednocześnie znaczących kosztów i zbyt skomplikowanych procedur.

Merytoryczną objętość pracy należy ocenić pozytywnie, ponieważ świadczy ona o skupieniu się przez Autora na omawianych zagadnieniach choć nie uniknął on wkraczania w wątki poboczne, które nieco zaburzają czytelny przekaz, jednocześnie nie wnosząc dodatkowej wartości merytorycznej dla problematyki zakreślonej w tytule.

Zastosowane przez Pana Magistra metody badawcze przełożyły się na akceptowalną wartość merytoryczną rozprawy. Koncepcja pracy jest zasadniczo przemyślana, a całość

przygotowana poprawnie pod względem metodologicznym oraz w dużej mierze podporządkowana celom badawczym. Elementy struktury dysertacji, omówione w ramach powyższych rozważań, świadczą o klasycznym podejściu przez Autora rozprawy do jej konstrukcji i stanowią dowód umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Z tych przyczyn konstrukcja pracy zasługuje na pozytywną ocenę.

III. Ocena pracy – uwagi szczegółowe

Lektura dysertacji, w tym zwłaszcza „Wstępu", dowodzi poprawnego i wyraźnego wyodrębnienia głównej tezy pracy oraz dziewięciu tez pomocniczych. Zgodnie ze stanowiskiem Autora realizacja celu pracy jest przedsięwzięciem trudnym, ale i niezbędnym z uwagi na praktyczny aspekt funkcjonowania szerokiego spektrum organizacji pozarządowych w realizacji zadań z zakresu utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ponadto – co wymaga w tym miejscu wyraźnego podkreślenia – jest to przestrzeń naukowo nieuporządkowana w stopniu wystarczającym i wciąż wymagająca prowadzenia dalszych badań w sferze form i metod dopuszczalnej współpracy wszystkich trzech sektorów nad kompleksowym utrzymaniem bezpieczeństwa państwa z jednoczesnym wytyczeniem granicy pomiędzy działaniami niezbędnymi a tymi, które wkraczają w obszar prawnie chronionych praw i wolności. Skoro bowiem istnieje generalny spór co do granic ingerencji państwa i jego organów w sferę praw i wolności gwarantowanych Konstytucją i prawem unijnym oraz międzynarodowym, to status organizacji pozarządowych zdaje się być najwłaściwszy właśnie w wypełnianiu roli społecznego kontrolera, weryfikującego poprawność i proporcjonalność zakresu tej ingerencji.

Istotną słabością pracy jest również całkowite pominięcie w niej aspektu kontroli legalności i celowości działań organizacji pozarządowych, co wyklucza możliwość dokonania całościowej oceny funkcjonalnej, w tym również efektywności ich roli. Ochrona bezpieczeństwa i porządku niewątpliwie powinna być realizowana w granicach obowiązującego prawa, co wymaga weryfikacji podejmowanej w tej sferze działalności organizacji pozarządowych.

Co prawda Autor nie sygnalizuje, z których metod badawczych będzie w pracy korzystał, to podstawową metodą badawczą przyjętą w pracy jest metoda prawnodogmatyczna. W niektórych miejscach Pan Magister posiłkuje się również metodą aksjologicznoprawną.

Zasługującym na uznanie elementem recenzowanej dysertacji są poglądy Autora na temat form i metod współpracy organizacji pozarządowych z organami administracji publicznej,

zarówno rządowej, jak i samorządowej. Zabrakło natomiast rozważań dotyczących relacji trzeciego sektora z sektorem drugim, czyli sferą biznesu, która w obszar bezpieczeństwa i porządku publicznego wchodzi w zasadzie w każdą szczelinę, generując niemalże w sposób sztuczny nowe obszary zagrożeń częściowo wyłącznie po to, by następnie je chronić.

Taka współpraca często w praktyce się odbywa i może przyjmować zróżnicowane formy, w tym również prowadząc do realizacji celów biznesowych przy pomocy dedykowanych temu organizacji pożytku publicznego, w istocie będących instrumentem oddziaływania przedsiębiorców na rynek oraz relacje społeczne. Kontrowersji z tym związanych Autor nie podjął, co pokazuje również, że jest to zagadnienie zbyt szerokie.

Podczas lektury pracy zaznacza się wyraźny wpływ na poglądy Autora części doktryny, prezentującej krytyczne uwagi do omawianego zagadnienia, czego recenzent nie uznaje za zarzut, a jedynie jest wynikiem jego obserwacji. Takie działanie przełożyło się na prezentowanie przez Doktoranta stanowisk kontrowersyjnych, w tym również wypowiedzi bardzo krytycznych, co potwierdza zainteresowanie omawianą problematyką oraz doświadczenie praktyczne w tym zakresie.

IV. Ocena formalna rozprawy

Struktura recenzowanej rozprawy jest – co do zasady – poprawna, spełniając wymogi przewidziane dla dysertacji doktorskiej. Rozdziały są dość obszerne, bez znaczącej dysproporcji pomiędzy nimi. Ze względów porządkowych, pozytywne znaczenie dla czytelnego odbioru pracy ma wstęp, który dość jasno precyzuje główną tezę badawczą, oraz zakończenie, zawierające zwięzłe podsumowanie zaprezentowanej na gruncie dysertacji problematyki.

Metody badawcze intuicyjnie zostały dobrane w sposób prawidłowy, zaś obszerna bibliografia wpływa na rozbudowane zaprezentowanie omawianej problematyki. Także sposób odwoływania się przez Autora do wykorzystanych opracowań, orzeczeń oraz aktów prawnych w treści rozprawy za pośrednictwem przypisów nie budzi zastrzeżeń. Odnosząc się natomiast do materiału źródłowego, z którego korzystała Autor, choć jest on ciekawy i stanowi prawidłowo dobrany zbiór literatury krajowej, recenzent uznaje za mankament recenzowanej dysertacji brak wykorzystania przez Doktoranta większej liczby pozycji literatury przedmiotu z zakresu ochrony praw podmiotowych, co w konsekwencji spowodowało brak szerszego odniesienia się w ramach prowadzonych rozważań do klasycznych instytucji prawa administracyjnego, o czym była już mowa powyżej.

Kończąc należy również zwrócić uwagę na warstwę językową i edycyjną recenzowanej pracy. Zauważone błędy językowe wynikają przede wszystkim z niedopatrzeń Autora i dotyczą głównie aspektów redakcyjnych dysertacji, jak wskazywane wcześniej błędne użycie pojęć „trzeciego sektora" jako elementu struktury administracji publicznej (która wykonawczo pełni przecież funkcję „pierwszego sektora"). Niestety w pracy dość często zdarzają się też błędy interpunkcyjne, a sporadycznie błędy literowe i stylistyczne. Docenić należy Autora, że starał się, by pod względem edytorskim przypisy były skonstruowane poprawnie, to jednak nie ustrzegł się on błędów stosowania niekonsekwentnych zapisów powoływanych źródeł czy użycia przecinków zamiast kropek, czy też nadmiaru kropek w bibliografii. Celem tychże uwag jest jednak dążenie do eliminacji błędów w dalszej pracy naukowej czy wprowadzenie poprawek przed ewentualną publikacją pracy.

V. Wnioski

Przedstawione uwagi do prezentowanej rozprawy doktorskiej pozwalają w konkluzji stwierdzić, że dysertacja mgr. Bartosza Kopcia pt. „Rola organizacji pozarządowych w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego" **stanowi samodzielne i oryginalne rozwiązanie ważnego dla nauki prawa administracyjnego problemu naukowego oraz wykazuje umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej i wiedzę teoretyczną Doktoranta w dziedzinie nauk społecznych, dyscyplinie nauki prawne, specjalność prawo administracyjne.**

Koncepcja pracy, sposób argumentacji, jak również rozważania prowadzone w merytorycznych rozdziałach zasługują na ocenę pozytywną. Wobec tego mogę stwierdzić, że rozprawa doktorska – pomimo zgłoszonych uwag krytycznych – przygotowana przez mgr. Bartosza Kopcia pt. „Rola organizacji pozarządowych w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego" spełnia wymogi stawiane rozprawom doktorskim określone ustawą z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2016 r. poz. 882) w zw. z art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2020 r. poz. 85) i może stanowić podstawę do nadania stopnia naukowego doktora nauk prawnych.

Robert Seręga