

Łódź, dnia 13 XI 2018 r.

Prof. dr hab. Stefan Lelental
Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa i Ochrony
im. Marszałka Józefa Piłsudskiego
w Warszawie

* * *

Wydział Prawa i Administracji UŁ

Recenzja

rozprawy doktorskiej Pana mgr. Wojciecha Knittera na temat „Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego w systemie zarządzania kryzysowego miasta Gdańska”, Olsztyn 2018, s. 433, przygotowanej pod kierownictwem naukowym prof. dr. hab. Kazimierza Rajchela (promotor pomocniczy: dr Edyta Dubois).

1. Uwagi wstępne

Recenzowana rozprawa doktorska, to bardzo obszerne, liczące wraz z wykazem literatury (208 opracowań naukowych – s. 375 – 386); aktów prawa krajowego (185 ustaw, rozporządzeń, zarządzeń i uchwał – s. 387 – 401); 29 aktów prawa międzynarodowego (s. 402 – 404); 17 orzeczeń w postaci wyroków Trybunału Konstytucyjnego i wyroków Sądów Administracyjnych (s. 405) oraz 77 pozycji „Netografia” (s. 406 – 412) 433 strony. Odnosząc się do przedstawionych wyżej informacji, tylko z jednego powodu zwracam uwagę na to, że wśród krajowych aktów prawnych znalazły się 43 rozporządzenia (pkt 83 – 125), które, jak każde inne, chociaż są źródłami powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP), to jednak nie mają samodzielnego bytu. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy władzy wykonawczej na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Chodzi oczywiście o to, aby władza wykonawcza nie przejmowała uprawnień władzy ustawodawczej. W praktyce bywa jednak różnie. Mógłbym podać wiele przykładów rozporządzeń, które zostały wydane z naruszeniem

art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, a także wyroków Trybunału Konstytucyjnego, który orzekał w takich sprawach. Uzasadnia to zgłoszoną uwagę, ale nie wywiera wpływu na ocenę recenzowanej rozprawy. Nie można bowiem wymagać od doktoranta zajmowania się prawem konstytucyjnym. Wręcz przeciwnie, wystarczy powołać fakt wykorzystania 4 wyroków Trybunału Konstytucyjnego wydanych w latach 2008, 2009, 2012 i 2017 (s. 405 pkt 1 – 4) oraz 208 opracowań naukowych, aby wyrazić uznanie dla osiągniętej wiedzy teoretycznej i znajomości praktyki w zakresie odnoszącym się do recenzowanej rozprawy.

2. Ocena struktury rozprawy i zakresu rozważań

Struktura recenzowanej rozprawy obejmuje: wstęp, 6 rozdziałów, z których każdy jest podzielony na wiele punktów, a ostatni z nich nosi tytuł: „Uwagi wnioski” albo „Wnioski i rekomendacje”, a w podsumowaniu rozprawy „Zakończenie i wnioski końcowe”. Uprzedzając dalsze uwagi, stwierdzam, że ocena struktury recenzowanej rozprawy zasługuje na ocenę pozytywną, co ułatwia jej lekturę i pozwala zrozumieć przez osoby i instytucje wiele zagadnień i problemów będących przedmiotem rozprawy. Wyrażona ocena znajduje uzasadnienie między innymi w przyjętych przez doktoranta założeniach natury metodologicznej. Już na wstępie znajdujemy wyjaśnienia wielu istotnych pojęć:

1. przedmiot badań;
2. cel główny pracy;
3. cele szczegółowe;
4. główny problem badawczy;
5. szczegółowe problemy badawcze;
6. główna hipoteza badawcza;
7. metody, techniki i narzędzia badawcze.

Wymienione pojęcia poprzedza wyjaśnienie sposobu rozumienia pojęć dotyczących: sytuacji kryzysowej oraz koncepcji rozwiązania sytuacji problemowej.

W pięciu kolejnych rozdziałach rozprawy (2 – 6) przedmiotem rozważań, z reguły bardzo wnikliwych, są liczne zagadnienia (w sumie aż 51), i – co warto podkreślić – w pełni adekwatnych do tytułów poszczególnych rozdziałów. Mówiąc o wnikliwości rozważań mam na uwadze wspomnianą w pkt. 1 dokumentację w postaci piśmiennictwa oraz aktów prawnych, w tym 29 międzynarodowych: traktatów, konwencji, rozporządzeń, dyrektyw i

decyzji, z uwzględnieniem stanu prawnego na dzień 16 lipca 2018 r. Już samo odnotowanie tego faktu zasługuje na uznanie. Wiadomo bowiem, że w Polsce prawo jest zmieniane z niebywałą częstotliwością. Tak też jest w odniesieniu do większości aktów prawa krajowego w postaci ustaw wymienionych na s. 387 – 392 (pkt 2 – 82). Dzięki informacjom podawanym przez doktoranta można ustalić, że zdecydowanie większa liczba ustaw jest nowelizowana wielokrotnie, co wprost wynika z informacji polegających na stwierdzeniu, że chodzi o tekst jednolity konkretnej ustawy ze zmianami. Oznacza to zawsze, że pierwotny tekst ustawy został zmieniony nie tylko przez jedną ustawę zmieniającą, ale również po ogłoszeniu tekstu jednolitego. Należy też uwzględnić, że jeżeli konkretna ustawa zawiera przepisy upoważniające do wydania aktów prawnych w postaci rozporządzeń, które mają na celu jej wykonanie, o czym stanowi art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, to powstaje nie do zaakceptowania stan prawny, przypominający „ruchome piaski”. Kształtowany w taki sposób stan prawa powszechnie obowiązującego, czyli ustaw i rozporządzeń nie sprzyja, mówiąc najbardziej delikatnie, ochronie dobra, jakim jest bezpieczeństwo narodowe albo nie mniej ważne bezpieczeństwo na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym.

Dokładnie zdefiniowane pojęcia, o których wyżej była mowa oraz prawidłowa struktura rozprawy, poza zwróceniem uwagi na dwie istotne sprawy, nie wymagają odnoszenia się do opisu treści i zakresu rozważań przedstawionych w konkretnych rozdziałach recenzowanej rozprawy. Chodzi w tym przypadku o: 1) rozróżnienie celu głównego pracy i celów szczegółowych; 2) ocenę stopnia reprezentatywności badań własnych autora.

Ad. 1) W prakseologii, czyli ogólnej teorii sprawnego działania nie rozróżnia się celu głównego i celów szczegółowych (por. T. Kotarbiński, Traktat o dobrej robocie, Wrocław – Warszawa – Kraków, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk 1965, s. 8). Na s. 20 autor cytowanego dzieła pisze: „Działanie, które mamy urzeczywistnić wymaga (...) trojkiego wyznaczenia: 1. wyznaczenia celu, 2. wyznaczenia warunków należących do rzeczywistości, 3. wyznaczenia środków przystosowanych zarówno do zamierzonego celu, jak też do istniejącej rzeczywistości. Nie ma działania z namysłem, które by nie zawierało pragnienia poznania czegoś rzeczywistego i wynalezienia środków. Cel, warunki i środki – oto trzy człony działalności praktycznej, równie zresztą, jak i naukowej.” Cytowane wypowiedzi jednego z najwybitniejszych uczonych, jakim niewątpliwie był prof. T. Kotarbiński, nie pozostawiają żadnych wątpliwości, dosłownie rzecz biorąc, co do tego, że cel jest zawsze jeden i może być w zależności od istniejących warunków i dostępnych środków działania, osiągnięty albo jego osiągnięcie nie będzie możliwe. W podobny sposób pojęcie celu

rozumiane jest również przez wielu innych autorów (por. np.: Z. Cackowski, Problemy i pseudoproblemy, Warszawa 1964, s. 215 oraz T. Pszczołkowski, Metodologia umiejętności praktycznych Jerzego Hosteleta. Materiały prakseologiczne – o prakseologii, Warszawa 1963, s. 56 – 57). Nie uważam jednak, aby odmienne rozumienie pojęcia celu przez wymienionych przedstawicieli nauki prakseologii zasługiwało na krytykę, która miałaby istotny wpływ na ogólną ocenę recenzowanej rozprawy. Jest to raczej propozycja, którą doktorant mógłby uwzględnić, gdyby zechciał tę rozprawę opublikować w formie monografii.

Ad. 2. W nawiązaniu do tytułu recenzowanej rozprawy, który informuje, że jej przedmiotem jest „Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego w systemie zarządzania kryzysowego miasta Gdańska” (dalej: Centrum) przyjmuję, że w zakresie, w jakim wykorzystano ustawy i rozporządzenia, które zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP są źródłami prawa powszechnie obowiązującego, przedstawione w rozprawie rozważania o charakterze teoretycznym są reprezentatywne w skali ogólnokrajowej. Jest to jednak ocena o charakterze formalnym, a nie merytorycznym. Dlatego formalnym, że należałoby odpowiedzieć na pytanie – dlaczego, oprócz ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz. U. 2017, poz. 2009 ze zm.) obowiązuje ponad 120 ustaw i rozporządzeń, a w nich nieokreślona liczba przepisów, spośród których należałoby ustalić tylko te, które są adresowane do uczestników systemu zarządzania kryzysowego, którymi są organy administracji rządowej i samorządowej. W tych warunkach nie można mówić o systemie rozumianym jako skoordynowany układ elementów, zbiór tworzący pewną całość uwarunkowaną stałym, logicznym uporządkowaniem jego części składowych; koncepcja takiej całości (por. Słownik wyrazów obcych PWN. Redaktor naukowy Prof. dr Jan Tokarski, Warszawa 1980, s. 723). Opisany przez doktoranta stan prawa powszechnie obowiązującego wyraźnie wskazuje na to, że jest on niespójny, bo nie może być inaczej, chociaż trudno ustalić, w jakim stopniu. Być może właściwym wyjściem z sytuacji byłoby zrezygnowanie z wielu ustaw, a w to miejsce wprowadzić możliwość uchwalania ustaw epizodycznych wydawanych z powodu wyjątkowych stosunków faktycznych, np. epidemii, klęski powodzi i innych zdarzeń o takim charakterze. Ustawy epizodyczne obowiązywały w ograniczonym czasie, a mianowicie do zażegnania zdarzeń, nazywanych aktualnie kryzysowymi, w tym powodziowymi, naturalnymi, transportowymi, technicznymi, antropomorficznymi i cywilizacyjnymi (s. 278 – 307).

Źródłami prawa powszechnie obowiązującego są również ratyfikowane przez Prezydenta RP umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat (art. 87 ust. 1 i art. 133 ust. 1 Konstytucji RP). Dobrze się więc stało, że autor recenzowanej rozprawy uwzględnił

kilkadziesiąt tego rodzaju aktów prawnych (s. 402 – 404), a także znaczną liczbę aktów prawa miejscowego (s. 396 – 401) w formie zarządzeń i uchwał, które mają wprawdzie moc powszechnie obowiązującą, ale ograniczoną do właściwości organów, które je wydały (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP).

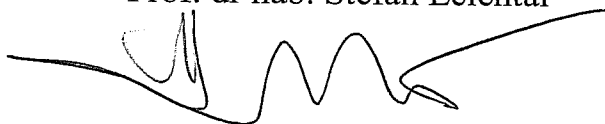
Ad. 3. Już na wstępie rozdziału 6 rozprawy, noszącego tytuł „Analiza badań empirycznych” doktorant stwierdza wprost: „Wnioski wynikające z przeprowadzonych badań pozwalają na stwierdzenie, że konstrukcja systemu zarządzania kryzysowego w Polsce jest efektywna i gwarantuje sprawne jego działanie na każdym szczeblu działalności publicznej, w szczególności zaś na szczeblach wykonawczych: powiatowym i gminnym” (s. 335). Muszę powiedzieć, że mam poważne zastrzeżenia do określonych wyżej w tak entuzjastyczny sposób wyników badań przeprowadzonych przez doktoranta, głównie dlatego, że wyniki nie są reprezentatywne. Badaniami objęto bowiem zaledwie 90 respondentów, a narzędziem badawczym była ankieta, w której posłużono się pięciostopniową skalą z dwoma stopniami pozytywnymi, dwoma negatywnymi i jednym neutralnym. Według kwestionariusza ankiety (załącznik nr 8, s. 425 – 431) respondenci mieli możliwość udzielenia odpowiedzi na 20 pytań, z których każde w licznych wariantach w liczbie od 2 do 13. W piśmie przewodnim skierowanym do respondentów autor rozprawy zapewnił, że ankieta jest całkowicie anonimowa, a jej wyniki i wnioski z nich wypływające będą wykorzystane wyłącznie do celów badawczych. Po to, aby dodatkowo uzasadnić zastrzeżenia co do reprezentatywności przeprowadzonych badań, zwróciłem uwagę na miejsce pracy (służby), charakter sprawowanej funkcji i staż pracy (służby) związanej z zarządzaniem kryzysowym. Okazało się, że większość respondentów to przedstawiciele służb mundurowych (policji, straży pożarnej i straży granicznej – por. tabela 1 na s. 339), osoby pełniące funkcje zarządczo – kierownicze i wykonawcze (por. tabela 2 na s. 340) oraz pracownicy związani z zarządzaniem kryzysowym (por. tabela 3 na s. 341), osoby zainteresowane pozytywną oceną ich pracy. Można więc twierdzić, że odpowiadając na pytania ankiety nie zawsze byli obiektywni. Wypada jednak podkreślić, że sam fakt podjęcia badań praktyki związanej z zarządzaniem kryzysowym zasługuje na uznanie.

3. Oceny końcowe

W nawiązaniu do przepisu art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. 2016 r., poz. 882),

wyrażam przekonanie, że rozprawa doktorska Pana mgr. Wojciecha Knittera na temat „Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego w systemie zarządzania kryzysowego miasta Gdańska”, napisana pod kierunkiem prof. zw. dr. hab. Kazimierza Rajchela i promotora pomocniczego dr Edyty Dubois, spełnia warunki, o których stanowi wskazany przepis wymienionej wyżej ustawy. Stanowi bowiem oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną autora, jego znajomość praktyki w dziedzinie prawa administracyjnego oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Świadczy o tym uwzględnienie bardzo licznych opracowań naukowych, źródeł prawa powszechnie obowiązującego, prawa i aktów prawa miejscowego, a także prawa międzynarodowego, co uzasadnia dopuszczenie Pana mgr. Wojciecha Knittera do następnego etapu przewodu doktorskiego.

Prof. dr hab. Stefan Lelental

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke extending to the right.