

dr hab. Jarosław Dobkowski
prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauk o Bezpieczeństwie
Wydziału Prawa i Administracji

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr. Michała PAWLASA
pt. *Bezpieczeństwo imprez masowych. Studium administracyjno-prawne*
(Katowice 2020, ss. 226)

W wykonaniu uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach z dnia 15 grudnia 2020 r., powołującej mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim Pana mgr. Michała Pawlasa, mam zaszczyt przedstawić recenzję rozprawy doktorskiej pt. *Bezpieczeństwo imprez masowych. Studium administracyjno-prawne*, napisanej w Instytucie Nauk Prawnych pod kierunkiem i opieką naukową Pani prof. dr hab. Lidii Zacharko.

Po zapoznaniu się z treścią rozprawy jednoznacznie stwierdzam, że:

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

Oznacza to w całości, że oceniana rozprawa doktorska odpowiada kryteriom określonym w art. 13 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki¹, co pozostaje w związku z obowiązywaniem dyspozycji art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce².

Mając powyższe na uwadze opowiadam się za dopuszczeniem Pana mgr. Michała Pawłasa – po spełnieniu przez Niego pozostałych przewidzianych prawem warunków – do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

W uzasadnieniu tego wniosku przedstawiam następujące argumenty, ale także uwagi i spostrzeżenia, jakie nasunęły mi się w czasie analizy treści pracy i opracowywania recenzji:

1. Wybór problemu badawczego i sformułowanie tematu dysertacji

Autor recenzowanej rozprawy doktorskiej dokonał właściwego wyboru przedmiotu swych badań. Podjęte zagadnienie naukowe jest bowiem aktualne. Sprawa zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych w szczególności masowych imprez sportowych jak np. mecze piłki nożnej pozostaje niejednokrotnie dyskusyjna, zarówno pod względem doktrynalnym, jak i aplikacyjnym, a przede wszystkim społecznym. Występujące problemy administracyjnoprawne nie zawsze znajdują swoje odzwierciedlenie w piśmiennictwie. Stąd też problem badawczy został wybrany trafnie. Jest on interesujący zarówno teoretycznie, jak i praktycznie. Stanowi przy tym istotny fragment porządku prawnego – cały czas niedostatecznie rozpoznany i spetryfikowany z perspektywy nauk prawno-administracyjnych.

Rozwiązanie obranego przez autora rozprawy zagadnienia naukowego pozwala bowiem nie tylko odpowiedzieć na pytanie dotyczące uzasadnienia istnienia, warunków stosowania oraz efektywności normatywnej szeroko rozumianych środków administracyjnoprawnych, służących zapewnieniu bezpieczeństwa imprez masowych w sferze *de lege lata*, ale ma też dać podstawę do sformułowania ogólnych ocen

¹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1789.

² Dz. U. poz. 1669, z późn. zm.

i rekomendacji *de lege ferenda*, zwłaszcza z uwzględnieniem wyników badań prawno-porównawczych. Niezwykle frapująca byłaby też kwestia ujęcia tych środków przez pryzmat określonego systemu, zwłaszcza że niektóre instytucje prawne dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych są stosowane *ex ante*, inne *in medio*, a pozostałe *ex post*. Mają do tego zróżnicowany charakter prawny i umocowanie w porządku prawnym, dzielonym wewnątrz na podstawowe i kompleksowe gałęzie prawa.

Zagadnienie naukowe zatem obiektywnie istnieje i istnieje potrzeba jego naukowego opracowania.

Temat rozprawy doktorskiej oddający istotę tego zagadnienia został przy tym sformułowany prawidłowo – zarówno pod względem zgodności formalnoprawnej użytych pojęć, jak i pod kątem poprawności logicznej i systemowej. Tytuł dysertacji odpowiada zatem obszarowi podjętych i przeprowadzonych badań oraz jest zgodny z treścią recenzowanej dysertacji.

2. Założenia rozprawy doktorskiej i użyte metody badawcze

Założonym przedmiotem rozprawy jest problematyka zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych w oświetleniu kompleksowym, a nade wszystko administracyjnoprawnym.

Wskazany przez autora podstawowym celem dysertacji jest przede wszystkim określenie sytuacji prawnej organizatora imprezy masowej w świetle rozwiązań wynikających z przepisów ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych³ (str. 7).

Dalszymi dążeniami autora jest analiza trzech problemów badawczych:

1. Wpływ użycia w przepisach ustawy pojęć nieostrych na sytuację podmiotu ubiegającego się o zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej oraz organizatora imprezy masowej;
2. Organizator imprezy masowej jako adresat sankcji administracyjnej;

³ Tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 2171.

3. Zakres odpowiedzialności organizatora imprezy masowej (str. 7 i n.).

Problemy te warte są naukowej eksploracji.

Cel pracy autor rozwija formułując dwie tezy dysertacji. W toku poznania naukowego jego rozważania mają się koncentrować wokół twierdzenia, że ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych nie w pełni wyczerpuje znamiona ustawy kompleksowej. Druga teza dotyczy tego, że narzędzia, które w swoim założeniu mają sprzyjać realizacji celów ustawy na etapie stosowania prawa wywołują wiele wątpliwości interpretacyjnych, co wpływa na ich skuteczność (str. 8).

Na kanwie opisu treści poszczególnych głównych jednostek redakcyjnych we *Wstępie* przy charakterystyce treści najważniejszego rozdziału rozprawy, autor dodaje, że będzie dowodził, że użycie w przepisach pojęć nieostrych kreuje szeroki luz decyzyjny po stronie organów wydających stosowne zezwolenie a następnie kontrolujących przebieg wydarzenia, co może prowadzić do pewnych nadużyć (str. 9).

Choć nie zostały sformułowane pytania badawcze, co nie powinno specjalnie dziwić w przypadku prac bardziej opisowych, aniżeli empirycznych, to jednak stanowisko autora oddające jego koncept można zrekonstruować także analizując strukturę podziału treści na jednostki redakcyjne.

Po strukturze podziału treści widać także próbę kompleksowego opracowania tematu. Podjęcie się twórczego opracowania zagadnienia bezpieczeństwa imprez masowych z perspektywy nauki prawa administracyjnego z uwzględnieniem związkowych aspektów wynikających z prawa karnego oraz prawa cywilnego zasługuje na aprobatę. Autor nie przyjmuje przy tym *a priori* określonych założeń, lecz stara się w sposób analityczny osiągnąć cel pracy.

Autor wyraźnie zatem określił pole badawcze i określił płaszczyzny rozpatrzenia tematu. Przyjmuje poniekąd słuszne podejście badawcze, gwarantujące pewien obiektywizm dokonywanych ocen wypadkowych i formułowania konstatacji końcowych. Do osiągnięcia złożonych celów pracy nie potrzeba było jednak przeprowadzania całościowych analiz, ale wystarczyło skupienie uwagi na sprawach podstawowych. Stąd też nastąpiło zasadne ograniczenie podejmowanych kwestii

do najbardziej zasadniczych. Taki sposób postępowania badawczego pozostaje w realiach przeprowadzonych badań właściwy.

W pracy, obok klasycznej egzegezy aktów normatywnych, w tym analizy systemowej norm prawa administracyjnego i przepisów związkowych z innych gałęzi prawa, oparto się o wyniki studiów orzecznictwa i literatury, w tym także – co należy odnotować – wypowiedzi przedstawicieli innych specjalności aniżeli nauka prawa administracyjnego. Taki sposób postępowania badawczego pozostaje w realiach przeprowadzonych badań właściwy.

Powyższe założenia pracy, określenie jej celu, zakresu i przedmiotu, a także przesłanki metodologiczne i zastosowane środki poznania naukowego rozprawy zostały dość przekonująco omówione we *Wstępie* dysertacji. Należało tam jednak wskazać także na charakter rozważań i podejście do opracowania tematu. Autor nie zadeklarował bowiem jak głęboko będzie badał „prawo w działaniu”.

Określona we *Wstępie* koncepcja badań nie budzi jednak istotnych wątpliwości. Za w pełni adekwatne i prawidłowe uznaję przyjęte metody badawcze i położenie głównego nacisku w pracy na dociekania metodą dogmatyczno-prawną i niepotrzebnie potraktowaną osobno „krytyczną analizę literatury przedmiotu”, odnoszoną do studiów piśmiennictwa i orzecznictwa. Wydaje się, że i dogmatyka prawnicza musi bazować na wskazaniach doktryny prawniczej i judykatury, a nie tylko wyżej wymieniona „krytyczna analiza literatury przedmiotu” i w mojej ocenie wymagało to szerszego omówienia, bo sprowadzenie pierwszej z tych metod jedynie do egzegezy tekstu prawnego wraz z procesem wykładni poszczególnych norm jest zbyt daleko idącym uproszczeniem. Dogmatyka prawnicza to metoda badawcza, a egzegeza tekstu prawnego wraz z wykładnią to narzędzie pracy każdego prawnika. Jurysprudencja to nauka, a nie rzemiosło, to działalność na wskroś twórcza. Oczywiście w metodzie dogmatycznoprawnej jest miejsce na odczytanie treści przepisu, zdekodowanie normy prawnej i jej interpretację, czy badania w zakresie *ratio legis*, ale chodzi także w szczególności o naukową charakterystykę i systematyzację pojęć i instytucji prawnych w odniesieniu do ustaleń ogólnej teorii prawa i wskazań wiedzy w obrębie poszczególnych specjalności prawniczych, definiowanie tych pojęć, określanie treści

poszczególnych instytucji prawnych, wyjaśnianie przez porównywanie, wyprowadzanie zasad prawnych i formułowanie wyjątków od nich.

Podobnie zadeklarowanie badań metodą historyczno-prawną, które z pewnością miało pozwolić na zaprezentowanie przedmiotu badań z punktu widzenia jego genezy i ewolucji. O ile subsydiarne przyjęcie takiej techniki poznawczej nie budzi wątpliwości o tyle samo określenie i zakres zastosowania metody historyczno-prawnej wymagały szerszego komentarza. Nie wiadomo bowiem, co to w rzeczywistości za sposób badania naukowego, na czym on polega i czemu ma służyć. Nie wszystkie dygresje w przeszłość czy analizy zaszłych regulacji prawnych można uznać za badania dokonane metodą historyczno-prawną, bo mogą takowe być częścią badania dogmatyczno-prawnego. Kształtowanie się rozwiązań prawnych także wpływa na proces ich wyjaśnienia w faktycznym ich funkcjonowaniu.

Z kolei przyjęcie metody prawnoporównawczej nie budzi większych wątpliwości. Dla przedstawienia tematu i zrealizowania celów pracy nie trzeba było przeprowadzać odrębnych badań komparatystycznych. Niemniej autor ukazuje w zarysie regulacje prawne dotyczące bezpieczeństwa imprez masowych wybranych państw europejskich (Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Słowacja). O ile trzy pierwsze kraje są niejako klasyczne, o tyle opisanie rozwiązań słowackich powinno być poprzedzone stosowanym komentarzem, aby nie było wrażenia, że jest to wybór subiektywny czy nawet przypadkowy.

W treści rozprawy autor nie podjął analizy zagadnienia w kontekście socjologiczno-prawnym, dlatego słusznie nie zadeklarował badań metodą prawnopiramiryczną. Do osiągnięcia celu rozprawy nie były bowiem potrzebne badania praktyki administracyjnej oraz ustalenia co do faktycznej sytuacji organizatora imprezy masowej w świetle rozwiązań wynikających z przepisów ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, albowiem wystarczyły wyjaśnienia za pomocą podanych w treści pracy przykładów.

Niemniej uważam, że przekazana mi do recenzji rozprawa jest interesująca pod względem merytorycznym, albowiem postawione przez autora cele zostały dość

dobrze zrealizowane w trakcie prowadzonych badań, których plon stanowi oceniana rozprawa.

Przyjęte założenia i metody badawcze lokują dysertację w kategorii prac bardziej źródłowych aniżeli *stricte* teoretycznoprawnych (doktrynalnych). To wstępne przekonanie ugruntowuje lektura recenzowanej pracy. Jest to opracowanie o wyraźnych walorach dogmatyczno-prawnych, uwzględniające i oceniające najważniejsze rozwiązania normatywne, nie tylko przez pryzmat wybranego orzecznictwa sądownoadministracyjnego, ale również istniejącego w badanym obszarze stanu wiedzy naukowej.

3. Konstrukcja pracy

Fragmentacja treści dysertacji na rozdziały i podrozdziały nie jest dowolna, a tytuły jednostek redakcyjnych odzwierciedlają zawarte w nich treści. Struktura podziału rozważań jest przy tym odpowiednia do przedmiotu pracy, a tak skomponowana całość jest pod tym względem logiczna i spójna.

Zapoznanie się ze spisem treści wywołuje pozytywne wrażenie nie tylko naukowe, ale także poniekąd estetyczne. Praca pod tym względem jawi się jako dość jednorodnie usystematyzowana – całość dzieli się na rozdziały, które dzielą się na podrozdziały, a które z kolei niekiedy – w zależności od potrzeb – różnicują się na jednostki redakcyjne niższego rzędu. Pod kątem struktury wewnętrznej dysertację należy uznać za właściwie skonstruowaną i – w kontekście podziału treści – za zachowaną w dość odpowiednich proporcjach.

Ponadto właściwie każda z głównych jednostek redakcyjnych rozwinięcia pracy kończy się swoistym podsumowaniem w formie *Konkluzji*. To częściowe konkludowanie rozważań powoduje, że zasadnicze konstatacje końcowe posiadają odpowiedni stopień uogólnienia.

Analizując temat autor rozwinął temat w pięciu rozdziałach merytorycznych, w których tytuły i śródtytuły wewnętrznych części jasno obrazują myśl przewodnią i drogę poznania naukowego.

W kolejnych rozdziałach autor przedstawia takie kwestie, jak: *Ustalenia terminologiczne; Rys historyczny; Charakter prawny zezwolenia i cofnięcia zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej; Odpowiedzialność organizatora imprezy masowej; Regulacje dotyczące bezpieczeństwa imprez masowych w wybranych państwach europejskich.*

Rozwinięcie pracy, znajdujące się w powyższych w rozdziałach, zostało poprzedzone wprowadzeniem, obejmującym także założenia badawcze, zawartym we *Wstępie*. Całość zwieńczają uwagi i konstatacje finalne, odnoszące się w pewnej mierze do celu pracy oraz niektórych wyartykułowanych na wstępie stwierdzeń, zamieszczone w *Zakończeniu*.

Oceniając w tym aspekcie konstrukcję pracy, należy stwierdzić, że struktura dysertacji niewątpliwie odpowiada autorskiej koncepcji ujęcia tematu.

W pracy nie ma jednej ogólnej bibliografii, ale znajdują się stosowne wykazy obrazujące wykorzystaną bazę źródłową, na którą składa się *Wykaz literatury* (zawierający wykorzystane pozycje piśmiennictwa), *Inne* (wykaz referatów konferencyjnych i sprawozdanie) *Wykaz źródeł prawa* (w tym normatywy Unii Europejskiej, konwencje Rady Europy oraz źródła akty prawa polskiego), *Spis orzecznictwa* (w tym judykaty sądów polskich), oraz *Internet*, odzwierciedlający wykorzystane w pracy źródła internetowe.

Niemniej konstruując *Wykaz literatury* trzeba było konsekwentnie wskazywać tytuł jednostki redakcyjnej w przypadku prac zbiorowych, choćby były to komentarze praktyczne, a nie wieloautorskie monografie naukowe. Konstruując zaś *Wykaz źródeł prawa* trzeba było wskazane źródła prawa pogrupować wewnątrznie, stosując w pierwszej kolejności kryterium hierarchii oraz w dalszej kolejności kryterium chronologii. Innymi słowy, nie wiadomo dlaczego w pierwszej kolejności idą akty normatywne Rady Europy a potem mające charakter bardziej aktów stosowania prawa unijnego decyzje Rady Unii Europejskiej, a dopiero potem źródła prawa polskiego, a przy tym dekret z mocą ustawy ma rangę niższą niż ustawy. Zaskakuje też brak w tym miejscu aktów normatywnych prawa obcego, a wszakże w treści pracy ukazano w zarysie regulacje prawne dotyczące bezpieczeństwa imprez masowych wybranych

państw europejskich (Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Słowacja). Nie załatwią tego podane adresy witryn internetowych. Opis bibliograficzny dokumentów elektronicznych powinien istnieć nie tylko w treści i w przypisach, ale właśnie przede wszystkim w odnoszącym się do tego wykazie.

Z kolei referencje literatury oraz opisy bibliograficzne judykatów zawarte w przypisach nie wywołują większych obiekcji, choć przypisy mogłyby być bardziej dopracowane. Także zamieszczone tam publikatory, w których ogłoszono teksty jednolite aktów normatywnych zostały podane prawidłowo, a treść poszczególnych regulacji przywołana w zasadniczych rozważaniach odpowiada aktualnemu stanowi prawnemu.

W odpowiednim wykazie autor wskazuje 127 publikacji naukowych, w tym przede wszystkim z zakresu prawa administracyjnego. Spora jest też liczba przywołanych aktów prawnych i judykatów istotnych dla opracowania rozprawy. Zdaniem recenzenta, zgromadzony i wykorzystany materiał źródłowy jest znaczny, co należy ocenić pozytywnie.

Bazę źródłową recenzowanej rozprawy można w tym kontekście uznać za prawie kompletną, podkreślając przy tym rzetelność przeprowadzonej kwerendy. Pozytywne wrażenie robi też łączna liczba przypisów umieszczona w tekście recenzowanej rozprawy, która wynosi 592, w tym ich część nie stanowi zwykłych referencji źródłowych, ale są to przypisy porównawcze i dygresyjne.

Oznacza to, że poglądy naukowe autora kształtowane są nie tylko na podstawie studiów literatury przedmiotu, ale także analizy materiału normatywnego oraz orzecznictwa sądowego. W sposób dość umiejętny dostosowuje przy tym Doktorant poglądy literatury ogólnego prawa administracyjnego do zagadnienia będącego przedmiotem rozprawy. Wszystko to łączy z własnymi stwierdzeniami. Świadczy to o zdobyciu – stosownie do poziomu zaawansowania – umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej i posiadaniu znajomości podstaw pisarstwa naukowego.

4. Ocena pracy pod względem formalnym

Od strony formalnej – biorąc pod uwagę obszerność dysertacji – praca została napisana prawidłowo. Język jakim napisano rozprawę jest poprawny i w pełni zrozumiały. Wywody zaś potoczyste, bez powtórzeń i zbędnych reasumpcji. Autor stara się nadać swym wypowiedziom postać opisów i stwierdzeń.

W toku wielokrotnej lektury pracy rażących błędów formalnych i dyskwalifikujących błędów rzeczowych nie stwierdzono. Występują natomiast niekiedy potknięcia językowe i błędy interpunkcyjne oraz omyłki pisarskie. Zdarzają się również drobne uchybienia w przypisach i referowaniu źródeł. Korekta została zatem przeprowadzona we własnym zakresie. Przekazany do recenzji egzemplarz rozprawy, zawiera jednak tekst, który jest prawidłowo „złamany”.

Powyższe zastrzeżenia natury formalnej nie mają jednak istotnego znaczenia dla jasności całościowego przekazu i w istotny sposób nie wpływają na pozytywną ocenę merytoryczną rozprawy. Niemniej, w toku lektury niepotrzebnie skupiają czasem uwagę na kwestiach drugorzędnych.

5. Uwagi szczegółowe

Sformułowana w osnowie recenzji ogólnie pozytywna ocena rozprawy doktorskiej nie oznacza, że jako recenzent nie mam do niej uwag szczegółowych. Zadaniem recenzenta jest również zwrócenie uwagi na kwestie budzące wątpliwości, skłaniające do dyskusji oraz sprawy wymagające szerszego oświetlenia, czy też ponownego rozpatrzenia.

W odniesieniu do treści wiążących się z ogólnym zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych, zabrakło rozważań prowadzonych z perspektywy zasad Konstytucji RP⁴, w tym kwestii związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych z punktu widzenia ujęcia bezpieczeństwa w ustawie zasadniczej, a przede wszystkim traktowania tej kategorii jako podstawy ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela, przewidzianej w klauzuli limitacyjnej z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Można też było odnieść się w kontekście istoty imprezy masowej do art.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

73 Konstytucji RP, traktującego o wolności korzystania z dóbr kultury. Interesujący jest wszakże charakter imprezy masowej w kontekście praw i wolności człowieka i obywatela, zarówno w zakresie sytuacji prawnej organizatora imprezy masowej tego typu, jak i uczestnika, a więc strony biernej.

Wydaje się też, że najważniejszym narzędziem zapewnienia bezpieczeństwa imprezy masowej jest ustawowy zakaz jej przeprowadzania – zakaz o charakterze prewencyjnym, uniemożliwiający „nieskrępowane” organizowanie tego typu imprez. Jeśli jest to jednak tzw. zakaz z zastrzeżeniem zezwolenia, związany ze sferą konstytucyjnych praw i wolności człowieka, to owo zezwolenie – wobec zakazu ingerencji administracyjnej – potwierdza jedynie spełnienie przesłanek ustawowych do jego uchylenia i przez to ma charakter deklaratoryjny. Jeśli natomiast uprawnienie do organizowania imprez masowych nie jest zupełnie związane ze sferą konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela to zezwolenie ma charakter konstytutywny i jest źródłem prawa podmiotowego, mającego oparcie jedynie w ustawie. Wydaje się, że to jest klucz do zrozumienia istoty zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej.

Wydaje się także, że autor nie w pełni rozróżnił te materie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, które zawierają normy bezpośrednio kształtujące zachowania adresatów oraz te przepisy, które realizują się przez ich zastosowanie w drodze aktów administracyjnych. Uważam, że system środków prawnych zawartych w ustawie jest tak właśnie zróżnicowany. Karnoprawna nadbudowa nie zmienia bowiem charakteru bezpośrednio obowiązującego zakazu lub nakazu zawartego w ustawie. Przepisy karne nie stanowią bowiem samoistnych wyznaczników zachowań, ale jedynie penalizują niedopełnianie wynikających z mocy prawa obowiązków administracyjnoprawnych. Pojawia się w tym zakresie także kontrola przestrzegania prawa wykonywana również w ramach kompetencji administracyjnoprawnych. Dochodzi do tego ochrona instytucjonalna realizowana nie tylko przez służby organizatora, ale również przez organy administracji publicznej i funkcjonariuszy właściwych formacji.

W tym kontekście autor uchylił się od przedstawienia szerszych rozważań na temat roli opinii komendanta Policji w zabezpieczeniu imprezy masowej,

jej charakteru prawnego, a w szczególności odpowiedzi na pytanie, czy jest ona wymogiem formalnym wniosku, czy też wiąże na etapie rozpoznania sprawy jako dowód lub materiał urzędowy, czy być może wpływa na podejmowane rozstrzygnięcie jako prejudykat. Z pewnością nie jest tak – jak wskazał autor na str. 91 – że jest ona zupełnie niewiążąca dla organu wydającego zezwolenie i nie zmieni tego wyłączenie stosowania art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*⁵. Są to takie zagadnienia, które dają znakomitą podstawę do rozważań teoretycznych. Ewentualnie dalszą kwestią tego typu są skutki wydania zezwolenia wbrew treści opinii i ewentualne możliwości spowodowania jego weryfikacji przez komendanta Policji w trybie sygnalizacji lub poprzez wniesienie środka prawnego, a więc jego status procesowy (por. J. Dobkowski, *Opinia komendanta Policji w zabezpieczeniu imprezy masowej*, [w:] *Bezpieczeństwo imprez masowych*, red. El. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2012, s. 46-56).

Pewnego dalszego rozwinięcia wymaga także ogólna warstwa procesowa. W szczególności chodzi o kwalifikację odrębności proceduralnych w sprawach imprez masowych względem przepisów ustawy – *Kodeks postępowania administracyjnego*. Przepisy Kodeksu można bowiem w określonych zakresach stosować wprost, odpowiednio albo nawet bez wyraźnego odesłania. Można było się także pokusić o jeszcze szerszą ocenę zasadności i znaczenia stosowania regulacji kodeksowej w sprawach imprez masowych wobec licznych odrębności ustawowych, choćby wskazanego wyżej wyłączenia stosowania art. 106 ustawy – *Kodeks postępowania administracyjnego*.

Sam podnoszony przez autora już we *Wstępie* problem, że „w obecnej formie przepisy dopuszczają sytuację, w której gmina ubiegając się o zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej rozpoznaje swój własny wniosek” (str. 8) skłania go do wniosku, iż rozwiązanie tego problemu wymaga interwencji ustawodawcy. Pomijając kwestię właściwego stosowania art. 24 ustawy – *Kodeks postępowania administracyjnego*, zachodzi pytanie, czy wprowadzenie mechanizmu na wzór art. 90 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁶ w świetle

⁵ Tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 256, z późn. zm.

⁶ Tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 55, z późn. zm.

podanych przez autora niewłaściwych praktyk wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, może okazać się w rzeczywistości skuteczną barierą?

6. Podsumowanie

W podsumowaniu uwag recenzyjnych stwierdzam, że przedłożona rozprawa jest opracowaniem trudnego, a równocześnie istotnego zagadnienia naukowego. Oczywiście, jak każda lektura, wywołuje pytania i wątpliwości, które nie wpływają jednak na pozytywną ocenę merytoryczną.

7. Konkluzja końcowa

Konkludując, rozprawa doktorska Pana mgr. mgr. Michała Pawłasa, pt. *Bezpieczeństwo imprez masowych. Studium administracyjno-prawne*, mimo zgłoszonych zastrzeżeń, zasługuje na pozytywną ocenę. Stanowi wzbogacenie nauki prawa administracyjnego o samodzielne rozwiązanie aktualnego zagadnienia naukowego. To wszystko uzasadnia stwierdzenie, że rozprawa odpowiada ustawowym wymogom stawianym pracom doktorskim.

W związku z powyższym wnoszę o dopuszczenie Kandydata do niższego stopnia naukowego do dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Olsztyn, dnia 26 marca 2021 r.

Michał Dodkoni