

Prof.dr hab.Jolanta Itrich-Drabarek

Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych

Uniwersytet Warszawski

Warszawa, 16 sierpnia 2023 r.

**RECENZJA
W PRZEWODZIE DOKTORSKIM
KAROLA PIĘKOSIA**

**INSTYTUCJA STANU NADZWYCZAJNEGO W POLSKIEJ PRAKTYCE
POLITYCZNEJ**

W związku z powołaniem mnie przez Radę Naukową Kolegium Nauk Społecznych Uniwersytetu Rzeszowskiego jako recenzentki w przewodzie doktorskim mgra Karola Piękosia, dalej określanego jako „Autor” lub „Kandydat”, przedstawiam następującą opinię – której konkluzja jest dla Doktoranta **pozytywna**.

Opinia zawiera ocenę, czy przedstawiona Radzie Naukowej Kolegium Nauk Społecznych Uniwersytetu Rzeszowskiego rozprawa doktorska **INSTYTUCJA STANU NADZWYCZAJNEGO W POLSKIEJ PRAKTYCE POLITYCZNEJ** (ss. 384) napisana pod kierunkiem dr hab. Radosława Grabowskiego, spełnia kryteria 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 (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789), w konsekwencji mającej stosować się w niniejszym przewodzie, tj. czy:

- (1) stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego;

- (2) wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Kandydata w danej dyscyplinie naukowej, tj. w zakresie nauk o polityce i administracji;
- (3) wykazuje umiejętność samodzielnego prowadzenia przez Kandydata pracy naukowej.

Oryginalne rozwiązanie problemu naukowego

Celem rozprawy, jak stwierdza Kandydat, jest „całościowa analiza praktyki stosowania czy też niestosowania stanów nadzwyczajnych w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem pandemii SARS-CoV-2 oraz stanu wyjątkowego wprowadzonego w Polsce na granicy z Białorusią.

Rozprawa poświęcona jest wypełnieniu istniejącej, zdaniem Autora, luki dotyczącej braku analizy praktyki stosowania czy też niestosowania stanów nadzwyczajnych w Polsce. Praca więc jest próbą zbadania procesów, jakimi kierują się rządzący politycy w kontekście stosowania bądź niestosowania stanów nadzwyczajnych. Zasadne jest więc poddanie analizie i zbadanie stanów nadzwyczajnych w polskiej praktyce politycznej „od momentu odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r., do czasów tzw. epoki covidowej”(s.5).

Hipoteza badawcza rozprawy została przedstawiona w następujący sposób: „Interes polityczny jest przedkładany nad ochronę ludności przez rządzących w przypadku zaistnienia zdarzeń, które ze względu na swój rozmiar i konsekwencje mogą skutkować wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego. 2. W Polsce zauważalny jest deficyt rozwiązań obligujących rządzących do wdrażania rozwiązań przewidzianych dla sytuacji nadzwyczajnych np. kryterium wysokości strat materialnych. 3. Polskie rozwiązania ustrojowe dotyczące stanów nadzwyczajnych nie spełniły swojego zadania, funkcjonowanie państwa w kryzysie jest możliwe bez regulacji przewidzianych dla sytuacji nadzwyczajnych np. poprzez wprowadzenie nieformalnego stanu nadzwyczajnego. 4. Polskie państwo nie jest przygotowane na wystąpienie kryzysu, natomiast rozwiązania ustrojowe dotyczące sytuacji nadzwyczajnych nie odpowiadają realnym zagrożeniom. 5. Bieżące cele polityczne są ważniejsze dla rządzących niż obowiązujące prawo, w tym prawa i wolności jednostek i zbiorowości. Ewentualne wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jest przyczyną obaw o przyszłość rozwiązań demokratycznych, natomiast ograniczenie swobód obywatelskich w czasie trwania stanu nadzwyczajnego jest nieadekwatne do skali zagrożeń..” (s. 8). Co prawda, jej konstrukcja świadczy o tym, że tak naprawdę zdanie stanowi jedną hipotezę opartą o zmienne zależne i niezależne, ale rozbity na poszczególne elementy, przyjmuję ją w całości, jako uzasadnioną.

Weryfikację hipotezy Kandydat przeprowadził w pięciu rozdziałach, z których pierwszy został poświęcony istocie stanów nadzwyczajnych, analizie aktualnie obowiązujących uwarunkowań prawnych w tym zakresie oraz rozważaniom poświęconym polityce rządu wobec regulacji nadzwyczajnych, przed nastaniem światowej pandemii COVID-19. Interesująca jest przeprowadzona w nim próba analizy dziewięciu wybranych zdarzeń, które skutkowały naciskami polityków i różnych grup społecznych oraz zawodowych, na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. W rozdziale drugim Kandydat opisuje genezę i rozwoju regulacji nadzwyczajnych w Polsce oraz praktyki ustrojowej w tym zakresie w latach 1918-1997 przed wejściem w życie, obecnie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej. W

Wiodące dla pracy, moim zdaniem, są rozdziały trzeci i czwarty, gdzie Kandydat poddał analizie restrykcje wdrożone ze względu na pandemię COVID-19 w Polsce, a które Autor nazywa „nieformalnym stanem nadzwyczajnym”, który wprowadzono „naruszając polskie prawo”(s.9). Ostatni rozdział rozprawy poświęcony został jednemu jak do tej pory przypadkowi wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w Polsce po 1989 roku, wynikającego z kryzysu migracyjnego, wywołanego przez władze białoruskie. Kandydat uznaje, że jest to drugi przypadek „nieformalnego stanu nadzwyczajnego”, który stanowił przedłużenie obowiązującego wcześniej, przewidzianego w Konstytucji stanu wyjątkowego.

Efekt weryfikacji hipotezy nie jest zaskakujący, ponieważ nastąpiło: „pozytywne zweryfikowanie hipotezy badawczej” (s. 340-341), Autor stwierdził, że „politycy w swoich decyzjach, związanych z sytuacjami kryzysowymi, kierują się głównie interesami politycznymi. Trudno inaczej wytłumaczyć upór w dążeniu do przeprowadzenia wyborów w maju 2020 r., w trakcie epidemii. Wówczas społeczeństwo w znaczący sposób zostało pozbawione swoich praw, bez wprowadzenia konstytucyjnego stanu nadzwyczajnego. Zarówno apele polityków, lekarzy i prawników nie przyniosły skutków. Ostatecznie wybory przeprowadzono, a czołowi politycy namawiali obywateli do liczego uczestnictwa. Organizacja wielotysięcznych wieców wyborczych, gdzie nie przestrzegano wymogów sanitarnych była działaniem lekkomyślnym, które prowadziło do narażenia wielu ludzi na infekcję groźnym patogenem. Dodatkowo, prowadzono liczne inicjatywy profrekencyjne zarówno na poziomie samorządowym, jak i rządowym, zachęcające do pójścia, do urn. Mimo światowej pandemii, frekwencja w wyborach prezydenckich była na najwyższym poziomie w Polsce w XXI w”.(s.341) czy też” w obowiązujących przepisach brakuje odpowiedniego mechanizmu, który wymusiłby na rządzących podjęcie takiej decyzji. Istotne, że sprawujący

władzę w obliczu pandemii COVID-19 wprowadzili nieformalny stan nadzwyczajny czyli de facto sięgnęli po nadzwyczajne rozwiązania, bez ich oficjalnej proklamacji”(s.341).

Za kluczowe zdanie rozprawy można zatem uznać następujące stwierdzenia zawarte w zakończeniu: „polskie władze w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych opracowują dodatkowe rozwiązania, które mają na celu uniknięcie stosowania przewidzianych już wcześniej w prawie regulacji. Ten sposób funkcjonowania miał swoje początki w czasie tzw. Powodzi Tysiąclecia oraz w powodzi z 2001 r. , w przypadku pandemii COVID-19 i w trakcie 342 kryzysu na granicy polsko-białoruskiej, kiedy to opracowano nowe przepisy regulujące kwestię odszkodowań. Zaprezentowane podejście jest przyczyną refleksji na temat tego, czy przewidziane w ramach stanów nadzwyczajnych rozwiązania są wystarczające”(s.342).

W rozprawie wykorzystana, poza źródłami normatywnymi, została polska literatura ogólna i bezpośrednio dotycząca przedmiotu, jak również w niewielkim stopniu angielskojęzyczna literatura zagraniczna. Kandydat wykorzystuje akty prawne krajów sąsiadujących w Polsce, porównując wprowadzone przez nie rozwiązania w omawianej kwestii. Można było oczywiście przeprowadzić bardziej staranną kwerendę, ponieważ w pracy zabrakło kilka istotnych pozycji z zakresu omawianej tematyki, jak np. *Fundamental Rights Report* (2019), European Union Agency for Fundamental Rights, Luxembourg., Granowska J. (2020): *Przestrzeganie praw człowieka w dobie pandemii COVID-19. Stanowisko Rady Europy*. Opracowanie tematyczne OT-684, Warszawa: Kancelaria Senatu RP czy *Management of restrictions during the SARS-CoV-2 pandemic in Central European countries* A.Misiuk, M. Jurgilewicz, J.Drotarova i *Major challenges facing states in pandemic conditions*, J.Jastrzębski, K.Mroczka, K.Liberadzki in: *The Pandemic in Central Europe. Case Study*, ed.J.Itrich-Drabarek, Routledge 2023, jednakże jest to niewielkie uchybiecie.

We Wstępie Autor zapowiedział posłużyć się następującymi metodami badawczymi: analizą porównawczą, analizą instytucjonalno-prawną oraz metodą historyczną. Poprawnie opisał i uzasadnił ich zastosowanie w poszczególnych fragmentach doktoratu.

Odpowiadając na pytanie o oryginalność rozwiązania podjętego w rozprawie problemu naukowego, zacząć trzeba od rozważenia, czy ma się do czynienia z wystarczająco poważnym problemem naukowym, by przejść do kwestii, czy problem został rozwiązany w sposób oryginalny.

Problem podatności państwa demokratycznego na łamanie i obchodzenie obowiązującego prawa jest kluczowym problemem dla badacza utożsamiającego się z

dyscypliną nauki o polityce i administracji. Występująca i pogłębiająca się tendencja do zarządzania państwem poprzez restrykcje w czasach kryzysu spowodowanego pandemią SARS-CoV-2 czy kryzysem na granicy polsko-białoruskiej oraz wykorzystanie narzędzi technologicznych do inwigilacji obywateli rodzi uzasadnioną obawę nadmiernego ograniczania wolności, praw człowieka i obywatela przez rządzących. Rządzący mogą pod pretekstem walki z epidemią czy innym zagrożeniem zwiększać inwigilację obywateli oraz wykorzystywać narzędzia zarządzenia kryzysowego do tłumienia protestów obywatelskich. Jednocześnie umykają uwadze decydentów rodzące się w sytuacjach kryzysowych nowe zagrożenia.

Tak więc przedmiotowy problem, podjęty przez Kandydata został rozwiązany w sposób prawidłowy i pionierski. Wynika to nie tyle z oryginalności hipotezy, która potwierdziła się w trakcie przeprowadzonego wywodu badawczego, ale z logiczności wywodu opartego na analizie literatury, dokumentów, aktów prawnych oraz analizie praktyki politycznej, które same w sobie stanowią oryginalny wkład w rozwój dyscypliny nauki o polityce i administracji.

Autor przywołuje wystarczającą ilość literatury oraz wykazuje przedmiotowy związek między krajowymi oraz zagranicznymi publikacjami w przedmiotowym zakresie.

Oznacza to, że rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego w rozumieniu *ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym...*

Ocena ogólnej wiedzy teoretycznej Kandydata w zakresie nauk o polityce i administracji

Rozprawa wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Autora w zakresie dyscypliny nauki o polityce i administracji, a Kandydat wpisuje się w badania z jej zakresu, szczególnie w zakresie polityk publicznych i mechanizmów zarządzania państwem i społeczeństwem.

Autor charakteryzuje istotę mechanizmów zarządzania państwem, uwarunkowania prawne rządzące państwem demokratycznym w tym rozważa problem genezy i rozwoju regulacji nadzwyczajnych w Polsce oraz praktyki ustrojowej w tym zakresie. Autor potrafi dokonać analizy bieżących pod kątem stawianego problemu badawczego, a zastosowana przez niego w pracy teoria racjonalnego wyboru z uwzględnieniem założeń sformułowanych przez Petera Abella okazała się wyborem trafnym.

Rozprawa w całości wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną mgra Karola Piękosia w dyscyplinie nauki o polityce i administracji.

Ocena umiejętności samodzielnego prowadzenia przez Kandydatkę pracy naukowej

Zaprezentowana treść pracy pozwala na wniosek, że recenzowana dysertacja dzięki wyborowi tematu omawiającego aktualne problemy, a więc stosunkowo do tej pory rzadko poruszanemu w literaturze, logicznej i zwartej konstrukcji, samodzielnym wnioskom oraz sformułowanym zaleceniom, stanowi dowód umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej przez Doktoranta.

Autor w dojrzały sposób formułuje jednoznaczne wnioski końcowe, w których odsłania mechanizmy władzy „próby obejścia obowiązujących przepisów prawa należy uznać za działanie budzące poważne wątpliwości z punktu widzenia prawa. Niestosowanie odpowiednich regulacji prowadzi do inflacji prawa, podważania reguł istotnych dla funkcjonowania społeczeństwa, a także chaosu prawnego. W ostatnich latach zjawisko to przybrało formę znaną z odległych czasów, którą można określać mianem nieformalnego stanu nadzwyczajnego lub jako zakamuflowany stan nadzwyczajny”(s.337).

W pracy, obok powyższych konkluzji, bardzo cenna jest część dotycząca zaleceń, jakie Autor formułuje dla stanowiących politykę i prawo w państwie, choć obawiam się, że nie będą wykorzystane. Wskazuje na konieczność wprowadzenia do polskiego prawa „określone wymogi obligujące rządzących do wprowadzenia w określonych sytuacjach stanu klęski żywiołowej” i postuluje wypracowanie „wskaźników lub kryteriów strat ludzkich i finansowych” (s.344). Uzasadnia, to doświadczeniem i wnioskami wynikającymi z przeszłości – „Niestosowanie przepisów przewidzianych przez Konstytucję powodowało w przeszłości chaos prawny, a w efekcie naruszanie konstytucyjnych praw i wolności obywateli” . Wskazuje na konieczność refleksji ustawodawcy nad przepisami zakazującymi organizacji wyborów w trakcie obowiązywania stanu nadzwyczajnego i 90 dni po jego zakończeniu oraz problemu możliwości przedłużenia stanu wyjątkowego czy stanu nadzwyczajnego w Polsce.

Autor prawidłowo zbudował strukturę pracy, w której zawarł ważne elementy, typowe dla prac doktorskich. Z jednym wyjątkiem – nie dokonał pogłębionej oceny stanu literatury w przedmiotowym zakresie. Skwitował to jedynie stwierdzeniem „O stanach nadzwyczajnych w Polsce napisano wiele, co jednak istotne, literatura w zdecydowanej większości traktuje tę tematykę z perspektywy nauk prawnych. Problematyka stanów nadzwyczajnych nie stanowiła do tej pory przedmiotu zainteresowania politologów, co spowodowało, że nadal istnieje

przestrzeń do podjęcia badań w tym zakresie”(s.5). Sądzę, że problem stanów nadzwyczajnych jest jednak przedmiotem badań politologicznych, jak np. Michała Brzezińskiego(UW), tym bardziej że jego pozycje znajdują się w wykazie bibliografii recenzowanego doktoratu (M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.). Autor mógł też szerzej posiłkować się literaturą obcojęzyczną dotyczącą zarządzania kryzysowego w trakcie pandemii..

Drobne błędy literowe i interpunkcyjne w pracy wymagają korekty, co jednak nie wpływa na moją wysoką ocenę pracy pod względem jej technicznego przygotowania.

Uznaję, że mgr Karol Piękoś wykazuje umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej na etapie pierwszego stopnia naukowego.

Rozprawa mgr Karola Piękosia *Instytucja stanu nadzwyczajnego w polskiej praktyce politycznej*, spełnia wymagania ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789) kwalifikuje się do nadania dalszego biegu przewodowi doktorskiemu, w ramach którego rozprawa została przedstawiona Radzie Naukowej Kolegium Nauk Społecznych Uniwersytetu Rzeszowskiego.

