

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 Małgorzaty OLMY**  
**pt. *Bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Studium administracyjnoprawne***  
**(Katowice 2023, ss. 322)**

W wykonaniu uchwały nr 9/24 Rady Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach z dnia 16 stycznia 2024 r., powołującej mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim Pani mgr Małgorzaty Olmy, mam zaszczyt przedstawić recenzję rozprawy doktorskiej pt. *Bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Studium administracyjnoprawne*, napisanej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach pod kierunkiem i opieką naukową Pana dr. hab. Marcina Janika, prof. UŚ, przy udziale promotora pomocniczego – dr Ewy Śladkowskiej.

Po zapoznaniu się z treścią rozprawy stwierdzam, że:

1. rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktorantkę zagadnienia naukowego,
2. Autorka wykazała w rozprawie ogólną wiedzę teoretyczną w dziedzinie nauk prawnych (nauk społecznych), w dyscyplinie prawo (nauki prawne), w specjalności prawo administracyjne,
3. przedstawioną rozprawą Kandydatka do stopnia naukowego potwierdziła 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 sztuki<sup>1</sup>, co pozostaje w związku z obowiązaniem dyspozycji art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>2</sup>.

Mając powyższe na uwadze opowiadam się za dopuszczeniem Pani mgr Małgorzaty Olmy – po spełnieniu przez Nią 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**

W badaniach prawnych nośne pole poznawcze wyznaczają zagadnienia życiowe. Dynamiczny rozwój komunikacji i transportu drogowego, stale wzrastający poziom turystyki, sportu i rekreacji związanej z poruszaniem się na drogach publicznych i wewnętrznych a także zwykły ruch pieszy stanowią dość powszechny przedmiot zainteresowania.

Autorka recenzowanej rozprawy doktorskiej dokonała właściwego wyboru przedmiotu swych badań. Podjęte zagadnienie naukowe jest bowiem aktualne. Tematyka zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym pozostaje niejednokrotnie dyskusyjna, zarówno pod względem doktrynalnym, jak i aplikacyjnym. Występujące liczne kwestie administracyjne i prawne 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.

---

<sup>1</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1789.

<sup>2</sup> Dz. U. poz. 1669, z późn. zm.

Rozwiązanie obranego przez Autorkę rozprawy zagadnienia naukowego pozwala bowiem nie tylko odpowiedzieć na pytanie dotyczące oddzielenia pojęcia bezpieczeństwa ruchu drogowego od kategorii pokrewnych i podobnych, które również wpływają na obiektywne poziomy, ale i poczucie indywidualne i zbiorowe ochrony określonych wartości i stanów związanych z ruchem drogowym, jak również administracyjno-prawnej specyfiki zapewnienia tego rodzaju bezpieczeństwa, tak w ujęciu materialnoprawnym, jak i instytucjonalnym, lecz również oddającym potrzebę kompleksowości, adekwatności i skuteczności stosowanych środków i rozwiązań prawnych, tak w sferze pewnych następstw i reakcji na pewne niepożądane stany faktyczne, jak i działań wyprzedzających o charakterze prewencyjnym, profilaktycznym i edukacyjnym.

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

Jak wskazuje sama Autorka *celowość podjęcia tematu wynika z potrzeby ustalenia i zbadania problemów w zakresie bezpieczeństwa drogowego, które dotyczą wszystkich uczestników ruchu drogowego* (s. 6).

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**

Przedmiot rozprawy obejmuje ogół problemów bezpieczeństwa ruchu drogowego w ujęciu administracyjnoprawnym.

Do bezpośrednich celów pracy Autorka zaliczyła: 1) *ukazanie bezpieczeństwa w ruchu drogowym w ujęciu formalnym i instytucjonalnym*; 2) *dokonanie interpretacji prawa z zakresu bezpieczeństwa w ruchu drogowym nie tylko z punktu widzenia uczestników ruchu drogowego, ale także z punktu widzenia praw osób trzecich*; 3) *określenie skali i konsekwencji stosowania uregulowań szczególnych odnoszących się*

do bezpieczeństwa w ruchu drogowym; 4) przedstawienie i dokonanie oceny wprowadzonych zmian w aktach prawnych regulujących bezpieczeństwo w ruchu drogowym; 5) urealnienie istniejących rozwiązań w aktach prawnych w odniesieniu do danych statystycznych obrazujących poziom bezpieczeństwa w ruchu drogowym na polskich drogach (str. 7).

Kandydatka już na wstępie dostrzega złożoność przedmiotu badań i problematyczność kwestii składających się na względną jego całość. Zauważa luki w piśmiennictwie, a zwłaszcza brak opracowania naukowego o charakterze monograficznym.

Na tym tle Doktorantka formułuje następujące hipotezy badawcze: 1) powtarzające się problemy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa w ruchu drogowym pozwalają skonstatować, że obowiązujące w tym zakresie regulacje prawne wymagają daleko idących zmian; 2) zapewnienie poczucia bezpieczeństwa obywateli, mimo iż wiąże się to również z przestrzeganiem przez państwo zasady praworządności, stanowi prymat obywatela wobec państwa, powodując powstanie więzi między państwem a obywatelem, która w praktyce oznacza, że państwo jest podporządkowane interesom obywateli, ale na obywateli nakłada się określone obowiązki związane z zapewnieniem bezpieczeństwa w ruchu drogowym; 3) powierzenie kompetencji z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym wielu instytucjom, które w praktyce nie współpracują między sobą, i przez to nie podejmują działań o charakterze kompleksowym, które nie tylko pozwoliłyby na skuteczne rozpoznanie i monitorowanie zagrożeń, ale również skutecznie by im przeciwdziały. W rzeczywistości nie są to pytania badawcze ale tezy, które Autorka weryfikuje w treści pracy i je ostatecznie potwierdza. Niewątpliwie, kwestie te warte były naukowej eksploracji.

Stanowisko Kandydatki oddające Jej ogólny koncept i pomysł na pracę można zrekonstruować także analizując strukturę podziału treści na jednostki redakcyjne.

Po strukturze podziału treści widać także próbę kompleksowego opracowania tematu. Podjęcie się twórczego opracowania zarysowanego wyżej zagadnienia z perspektywy nauki prawa administracyjnego z uwzględnieniem związkowych aspektów z innych specjalności, dyscyplin i dziedzin nauki oraz z uwzględnieniem

różnorodnej i przez to niejednolitej praktyki administracyjnej i sądowej zasługuje na aprobatę.

Autorka problemowi bezpieczeństwa w ruchu drogowym nadaje też pewną dynamikę semantyczną bo zestawia owe bezpieczeństwo bardziej z „zapewnieniem” i „dbałością”, aniżeli z „ochroną” i „utrzymaniem”. Już to pokazuje, że „czuje” problematykę i dobrze oddziela oraz zakreśla problemy bezpieczeństwa w ruchu drogowym od odrębnych problemów porządku w ruchu drogowym. Oczywiście są to pojęcia w pewien sposób współzależne i w części ich zakresy merytoryczne pokrywają się, ale jest to warte odnotowania, bo logika zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym jest jakościowo odmienna od idei ochrony porządku publicznego na drogach i w ruchu drogowym. Nie zawsze jest to dostrzegalne nawet na płaszczyźnie legislacyjnej, czego dowodzą doświadczenia niemieckie. Po latach dążenia do obejmowania całej policji administracyjnej pojęciem bezpieczeństwa publicznego, nastąpił powrót do rozdzielania materii, co najmniej na problemy bezpieczeństwa publicznego i odrębne problemy porządku publicznego, związane bardziej z formalną kontrolą przestrzegania prawa i określaniem skutków prawnych stwierdzonych jego naruszeń.

Autorka zatem wyraźnie określiła pole badawcze i 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, jednakże Kandydatka – jak to zapowiedziano w tytule rozprawy – stara się opracować względnie pełne studium. Stąd też nie nastąpiło ograniczenie podejmowanych kwestii do najbardziej zasadniczych, ale w mniejszym czy większym stopniu analizie poddany jest ogół problemów naukowych związanych z tematem. Taki sposób postępowania badawczego pozostaje w realiach przeprowadzonych badań właściwy. Niemniej struktura podziału treści jest miejscami nadmiernie rozubudowana. Systematykę rozprawy można było przeprowadzić bez szkody dla prezentacji także inaczej, wydzielając np. w Rozdziale 2 obok przesłanek innego rodzaju, materialnoprawne czynniki zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym,

instytucjonalne czynniki zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz funkcjonalne czynniki zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

W pracy, obok klasycznej egzegezy aktów normatywnych, w tym analizy norm prawnych, oparto się o wyniki studiów orzecznictwa i literatury, w tym także – co należy odnotować – wypowiedzi przedstawicieli innych specjalności aniżeli nauka prawa. Praca jest nie tylko z zakresu nauki prawa, ale także włączonej w obszar nauk prawnych – nauki administracji. Taki sposób postępowania badawczego pozostaje w realiach przeprowadzonych badań właściwy.

Powyższe założenia pracy, określenie jej celów zostały przekonywająco omówione we *Wstępie* dysertacji. Koncepcja badań nie budzi istotnych wątpliwości. Za w pełni adekwatne i prawidłowe uznaję położenie głównego nacisku w pracy na dociekania metodą dogmatyczno-prawną. Choć Autorka wskazuje, że *w pracy nie podjęto problematyki historycznych, społecznych, a także ekonomicznych uwarunkowań zmian, jakim podlegały regulacje odnoszące się do bezpieczeństwa w ruchu drogowym w kraju, jak również w państwach europejskich, uznając, że zagadnienia te wykraczałyby poza przyjęty zakres badań, a nadto były one przedmiotem licznych opracowań naukowych*, jednakże we *Wstępie* należało wskazać szerzej na metody badawcze, charakter rozważań i podejście do opracowania tematu oraz jeszcze wyraźniej określić zakres przedmiotowy, a także przesłanki metodologiczne i zastosowane środki poznania naukowego rozprawy. Dla przykładu: Kandydatka nie zadeklarowała jak głęboko będzie badać „prawo w działaniu”. W treści rozprawy Doktorantka dokonuje jednak mimo wszystko tego typu analizy, w tym pewnej konfrontacji teorii z praktyką, choć pierwotnie nie zadeklarowała przeprowadzenia badań metodą prawnempiryczną.

Niemniej uważam, że przekazana mi do recenzji rozprawa jest interesująca pod względem merytorycznym, albowiem postawione przez Autorkę cele zostały zrealizowane w trakcie prowadzonych badań, których plon stanowi oceniana rozprawa.

Pomijając sporny komponent badań własnych uznaję, że zastosowana metodologia, oryginalny obszar badawczy i wnioski z przeprowadzonych rozważań

pozwoły na zweryfikowanie sformułowanych hipotez badawczych i potwierdzenie ich jako tez, a przy tym zrealizowanie założonych celów pracy, wyciągnięcie wniosków i sformułowanie postulatów.

Przyjęte założenia i zastosowane(a) metody(a) badawcze(a) 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, przez pryzmat praktyki i orzecznictwa, ale również istniejącego w badanym obszarze stanu wiedzy naukowej z zakresu nauk prawnych, w tym nauki administracji.

### 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 naukowe. 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 odpowiednich proporcjach.

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

W kolejnych rozdziałach Kandydatka przedstawia takie kwestie, jak: *Definiowanie podstawowych pojęć; Czynniki determinujące bezpieczeństwo ruchu drogowego; Organizacja prawna administracji w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego; Kontrola ruchu drogowego; Postępowanie z kierującymi pojazdami naruszającymi przepisy dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego.*

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

Każda z głównych jednostek redakcyjnych rozwinięcia pracy rozpoczyna się od pomocnych *Uwag wprowadzających*, ale nie kończy się swoistym *resume*. Do pewnego stopnia porządkuje to wywody, ale częściowe podsumowywanie rozważań powodowałoby, że wnioski i konstatacje końcowe samo przez się posiadałyby jeszcze wyższy stopień uogólnienia.

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

W pracy nie ma wyodrębnionej w *Spisie treści* jednostki redakcyjnej obrazującej całą wykorzystaną bazę bibliograficzną np. Bibliografii, ale znajdują się stosowne wykazy, na które składają się *Wykaz literatury* (zawierający wykorzystane pozycje piśmiennictwa); *Wykaz aktów prawa unijnego* (zawierający wykorzystane normatywy Unii Europejskiej); *Wykaz aktów prawa krajowego* (zawierający wykorzystane akty prawa polskiego); *Wykaz orzecznictwa* (zawierający wykorzystane judykaty sądów polskich) oraz *Inne* (pozostałe źródła).

Choć Autorka w treści pracy przywołuje i analizuje dwie kluczowe umowy międzynarodowe: Konwencję o ruchu drogowym, podpisaną w Genewie 19 września 1949 r. [Konwencję o ruchu drogowym, Protokół w sprawie znaków i sygnałów drogowych oraz Akt końcowy] (Dz. U. z 1959 r., Nr 54, poz. 321) oraz Konwencję o ruchu drogowym, sporządzoną w Wiedniu 8 listopada 1968 r. (Dz. U. z 1988 r., Nr 5, poz. 40) to nie ma nigdzie wykazanych tych – podobnie jak innych – źródeł prawa międzynarodowego publicznego.

Pomijam, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.) to nie ustawa jak wykazuje Autorka, ale konstruując *Wykaz aktów prawa krajowego* trzeba było zawrzeć tam wszystkie polskie akty normatywne. Nie wiadomo bowiem dlaczego zarządzenia zostały ujęte w wykazie



*Inne*, choć mają wyraźnie walor aktów prawnych, podobnie jak niektóre z zamieszczonych tam dokumentów urzędowych. W wykazie *Inne* jest też zamieszczony akt prawa obcego, który zważywszy na rangę dziejową wymagał szczególnego wyróżnienia. Są tam również wykazane wytyczne Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 1975 r., V KZP 2/74, a w rzeczywistości jest to uchwała pełnego składu Izby Karnej, której miejsce jest w *Wykazie orzecznictwa*. Niemniej konstruując tego rodzaju *Wykaz* trzeba było wskazać tam judykaty przyporządkować stosując nie tylko w poszczególnych grupach czynnik chronologii, ale przede wszystkim kryterium hierarchii organów orzekających. Uchwały Sądu Najwyższego po postanowieniach wojewódzkiego sądu administracyjnego, czy wyroki Trybunału Konstytucyjnego po orzeczeniu Sądu Rejonowego są tego jaskrawym tego przykładem. W *Wykazie skrótów* jest stosowny skrót Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ale nie ma wykazanego żadnego *case law* tego organu.

Opis bibliograficzny dokumentów elektronicznych powinien istnieć nie tylko w treści i w przypisach, ale właśnie przede wszystkim w odnoszącym się do tego wykazie, bo linki do stron internetowych to zdecydowanie za mało.

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 Autorka wskazuje blisko 403 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 852. Nie stanowią one tylko zwykłych referencji źródłowych, lecz są to także przypisy porównawcze i dygresyjne, co dowodzi umiejętności w zakresie wykorzystania bazy źródłowej w pracy naukowej, przedstawienia zagadnienia naukowego w sposób interesujący i twórczy oraz użycia właściwego dla dyscypliny naukowej nauki prawne aparatu naukowego.

Oznacza to, że poglądy naukowe Kandydatki kształtowane są nie tylko na podstawie studiów literatury przedmiotu, ale przede wszystkim analizy materiału normatywnego, orzecznictwa sądowego, dokumentacji obrazującej praktykę. W sposób dość umiejętny wszystko to łączy z własnymi stwierdzeniami. Świadczy to o zdobyciu – stosownie do poziomu zaawansowania – umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej i posiadaniu ogólnej znajomości podstaw pisarstwa naukowego.

#### **4. Ocena pracy pod względem formalnym**

Od strony formalnej – biorąc pod uwagę obszerność dysertacji – praca została napisana względnie prawidłowo. Język jakim napisano rozprawę jest w zasadzie poprawny i zrozumiały. Autorka stara się nadać swym wypowiedziom postać opisów i stwierdzeń.

W toku wielokrotnej lektury pracy rażących błędów formalnych i dyskwalifikujących błędów rzeczowych nie stwierdzono. Przekazany do recenzji egzemplarz rozprawy, zawiera jednak tekst, który jest też prawidłowo „złamany”. Występują natomiast niezbyt liczne 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.

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 kontekście dróg publicznych jako rzeczy (dóbr publicznych) powszechnego użytku oraz wzmocnionego lub specjalnego korzystania z nich, widziałbym nie tylko łączność z problematyką wykorzystania dróg w sposób szczególny, ale także i przede wszystkim reglamentacji przejazdów pojazdów nienormatywnych. Z tym wiąże się szerszy problem teoretyczny, związany z wykorzystaniem do zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym środka prawnego w postaci pozwolenia policyjnego, którego istota sprowadza się do ochrony prewencyjnej. Dlaczego tego typu rozwiązanie nie jest szerzej wykorzystywane, a jeśli stosuje się je to stosunkowo rzadko.

W aspekcie wykorzystywanych środków prawnych do zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym należy wskazać z kolei, że polecenia i sygnały dawane przez osoby kierujące ruchem lub uprawnione do jego kontroli mają nie tylko charakter zobowiązujący, ale mogą także uprawniać uczestnika ruchu drogowego. Dlatego nie można opisywać tego typu rozwiązań prawnych wyłącznie za pomocą takich konstrukcji teoretycznych jak: akty lub działania bezpośrednio zobowiązujące. W literaturze używa się też pojęcia „rozstrzygnięcie bezpośrednie”, które bardziej adekwatnie oddaje istotę owych poleceń i sygnałów dawanych przez osoby kierujące ruchem lub uprawnionych do jego kontroli. Na tym tle powstała dość obszerna literatura, którą Doktorantka powinna mimo wszystko wykorzystać.

W tym zakresie zauważalna jest także specyfika zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym, a mianowicie szerokie obejmowanie sankcją karną nie tylko zakazów, ale również nakazów określonego działania. Te ostatnie przyjmując postać obowiązków czynnych stanowią zazwyczaj przedmiot egzekucji oraz wchodzą w zakres czynności egzekucyjnych. Z jednej strony ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o

postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 2505) ze względu na regulację instytucji tzw. przymusu policyjnego (natychmiastowego) to coś więcej niż przepisy administracyjnego postępowania egzekucyjnego i stąd taki, a nie inny tytuł samej ustawy, ale powstaje pytanie: czy polecenia i sygnały dawane przez osoby kierujące ruchem lub uprawnione do jego kontroli np. policjanta to wydane bezpośrednio ustne polecenia organu Policji, o których mowa w art. 117 w zw. z art. 20 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i czy można w zapewnieniu bezpieczeństwa w ruchu drogowym stosować środki egzekucyjne wskazane w art. 1a pkt 12 lit. b tiret drugie, trzecie i piąte w celu ich wyegzekwowania bez potrzeby wystawienia tytułu wykonawczego i doręczenia zobowiązanemu postanowienia o zastosowaniu środka egzekucyjnego, o ile zwłoka w wykonaniu obowiązku groziłaby np. niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia ludzkiego w ruchu drogowym.

Jest to o tyle ciekawe, że organy egzekucyjne pozostają w obowiązku działania a organy postępowania w sprawach o wykroczenia kierują się w swej bieżącej pracy celowością ścigania. W przypadku stwierdzenia naruszenia mogą zatem odstąpić od ukarania i zastosować środek oddziaływania wychowawczego w postaci pouczenia. Kwestią otwartą pozostaje właśnie zagadnienie działania w sferze zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym różnych służb, inspekcji i straży na zasadzie oportunistu a nie legalizmu oraz zasadności wykorzystywania tego typu konstrukcji prawnej w zapewnieniu bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Z tym związany jest również inny wątek, a mianowicie kwestia udziału w zapewnieniu bezpieczeństwa w ruchu drogowym organów i instytucji, do zakresu działania których formalnie nie należą tego typu sprawy. Nie chodzi tu o podejmowanie niewładczej działalności społeczno-organizatorskiej, dozwolonej właściwie każdemu podmiotowi administracji publicznej, bo to jest w gruncie rzeczy korzystne, ale bardziej chodzi o aktywność represyjną. Niejednokrotnie zdarza się w praktyce, że takie organy administracji rządowej jak np. organy Straży Granicznej albo funkcjonariusze straży gminnych (miejskich) nakładają mandaty karne albo kierują do sądów wnioski o ukaranie za wykroczenia drogowe, które zostały ujawnione w trakcie prowadzonych czynności wyjaśniających, ale pozostające poza zakresem ich działania.

Prawomocny mandat karny nie podlega uchyleniu z tej przyczyny, że został nałożony przez funkcjonariusza poza przepisaną właściwością rzeczową. Również sądy przyjmują do rozpoznania wnioski o ukaranie i ww. organom nadają status oskarżyciela publicznego, a umarzają postępowanie w sprawie o wykroczenie jedynie na wyraźny zarzut obwinionego względem obrazy art. 17 § 3 lub § 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 977). W tym kontekście pytaniem otwartym jest to, czy dezintegracja systemu nie jest także pochodną nadmiernej chęci „karania”, co bardziej by pasowało do ochrony porządku publicznego w ruchu drogowym, ale nie zawsze jest spójne z zapewnieniem bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo może być przedmiotem zarządzania, porządek publiczny natomiast nie.

W rozprawie dość szeroko jest omówiona płaszczyzna prawnoustrojowa. Wykazano dowodnie, że organizacja prawna administracji w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego jest dość mocno rozbudowana i nie tworzy spójnego funkcjonalnie i strukturalnie systemu. Pomijając kwestie niezbędnej fachowości i specjalizacji oraz zawsze idącej za tym potrzeby koordynacji i współdziałania, powstaje pytanie o *ratio legis*. W szczególności nurtuje mnie cały czas problem: czy da się wywieść z ogólniejszego prawa do bezpieczeństwa osobistego, podkategorię prawa do bezpieczeństwa w ruchu drogowym – tak w ujęciu jednostki, jak i pewnej zbiorowości, np. społeczności lokalnej, która żyje w poczuciu strachu ze względu na częste śmiertelne wypadki drogowe. Jeśli tak, to byłaby to zmiana filozofii myślenia o zapewnieniu bezpieczeństwa w ruchu drogowym: gdzie prawo do bezpieczeństwa w ruchu drogowym przekłada się na obowiązki pozytywne państwa, polegające z jednej strony na umożliwieniu efektywnego korzystania z przysługujących jednostce praw poprzez stworzenie odpowiedniego katalogu obowiązujących z mocy prawa zakazów i nakazów kierowanych do uczestników ruchu drogowego, logicznego układu kompetencji organów władzy publicznej i środków działania, a z drugiej strony na zapewnieniu skutecznej ochrony instytucjonalnej, wpływającej na jednostkowe i zbiorowe poczucie bezpieczeństwa w ruchu drogowym. W odniesieniu do innych kategorii bezpieczeństwa publicznego patrzeć przez pryzmat prawa do bezpieczeństwa i ujmowania tego rodzaju bezpieczeństwa jako „bezpieczeństwa

procesowego” przyczyniło się do korzystnych zmian. Patrzenie na problemy bezpieczeństwa w ruchu drogowym wyłącznie z góry może nie „posuwać sprawy do przodu”. Wiele kwestii jest od lat rozwiązywanych prawnie w ten sam lub taki sam sposób, nie dając w dłuższej perspektywie czasowej znaczących rezultatów. Być może taki punkt widzenia z dostrzeżoną przez Doktorantką perspektywą kreatywnego zarządzania bezpieczeństwem drogowym dałby lepsze efekty.

## 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 wyrażoną na wstępie pozytywną ocenę merytoryczną.

## 7. Konkluzja końcowa

Konkludując, rozprawa doktorska Pani mgr Małgorzaty Olmy pt. *Bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Studium administracyjnoprawne*, mimo zgłoszonych uwag, zasługuje na pozytywną ocenę. Stanowi wzbogacenie nauk prawn-administracyjnych 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 Kandydatki do niższego stopnia naukowego do dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Olsztyn, dnia 30 sierpnia 2024 r.

*Genowefa Dobrowolska*