

dr hab. Igor Zachariasz

Profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

Warszawa, 7 lipca 2026 r.

**Recenzja w przewodzie doktorskim mgr Agaty Pauliny Żebrowskiej
- rozprawa pt. „Instytucja zatrzymania a gwarancje praw i wolności człowieka
w związku z protestami społecznymi w latach 2015-2023”**

Niniejszą recenzję przedstawiam w związku z powołaniem mnie przez Radę Naukową Instytutu Prawa Uniwersytetu SWPS do zrecenzowania rozprawy doktorskiej mgr Agaty Pauliny Żebrowskiej pt. „Instytucja zatrzymania a gwarancje praw i wolności człowieka w związku z protestami społecznymi w latach 2015-2023”, napisanej pod kierunkiem dra hab. Adama Bodnara, prof. Uniwersytetu SWPS.

Przedmiotem recenzji jest, zgodnie z kryteriami określonymi w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2024 r. poz. 1571, z późn. zm.), rozstrzygnięcie, czy w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne: **(1)** stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, a Doktorantka **(2)** wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną oraz **(3)** umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Przedmiotem recenzji jest także ocena spełnienia przez Doktorantkę wymogów stawianych rozprawie doktorskiej przez Regulamin przeprowadzania postępowań w sprawie nadania stopnia doktora w Uniwersytecie SWPS.

Ad. (1)

Autorka recenzowanej rozprawy, poświęconej stosowaniu instytucji zatrzymania z art. 244 Kodeksu postępowania karnego oraz z art. 45 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia i z art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji w okresie protestów społecznych odbywających się w Polsce w latach 2015-2023,

wskazuje jako główną tezę rozprawy, iż w tym okresie „dochodziło do instrumentalnego wykorzystywania instytucji zatrzymania w celu tłumienia protestów społecznych oraz wywołania efektu mrożącego” (s. 18). W celu wykazania tej tezy, Doktorantka stosuje dwie metody badawcze, dogmatyczną odwołując się do wykładni przepisów stanowiących podstawy zatrzymania, które poddane są w rozprawie gruntowej analizie oraz do ustaleń teoretycznych i orzecznictwa sądowego w zakresie analizowanych instytucji w celu ustalenia prawnych zasad i warunków ich stosowania, a także wykorzystuje badania empiryczne, analizując rozstrzygnięcia sądów powszechnych w zakresie zażaleń składanych w związku z dokonywanymi zatrzymaniami w latach 2015-2023, konfrontując uzasadnienia prawne tych rozstrzygnięć z założeniami dogmatycznymi. W badaniach empirycznych analizie poddano, jak wskazuje Doktorantka, ponad 1100 akt spraw sądowych i wyselekcjonowano 148 spraw, które wiązały się z problematyką określoną w badaniu. Celem badań ankietowych miało być stwierdzenie, na ile kryteria zatrzymania wynikające z przepisów prawa karnego i administracyjnego były stosowane, czyli na ile przestrzegano obiektywnego porządku prawnego przy dokonywaniu zatrzymań. Dodatkowo badania empiryczne ukierunkowane zostały przez Doktorantkę za pomocą pięciu pytań badawczych, które odnoszą się do takich zagadnień jak: kolizja praw podmiotowych zachodząca w trakcie zatrzymań, konieczność spełnienia prawnych przesłanek do zastosowania przepisów o zatrzymaniu, prawidłowe stosowanie kryteriów sądowej kontroli przesłanek zatrzymania, wreszcie rzeczywiste przyczyny zastosowania analizowanych instytucji zatrzymania.

Oceniając na ile rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wskazać należy, że w naukach prawnych sprowadza się ono do krytyki teorii naukowych wyjaśniających fenomen prawa lub do zagadnień dogmatycznych, których przedmiotem są luki czy też niejasności i sprzeczności w doktrynie, w obowiązującym prawie, czy w kształtowanym na jego gruncie orzecznictwie sądowym. Zatem problemy nauk prawnych wyznaczone są nie tylko przez teorię prawa, ale także przez wykładnię, która może prowadzić do zaprzeczenia przyjętym kanonom egzegezy

tekstów prawnych, ponadto przez przyjmowaną aksjologię i cel przepisów prawnych, odnosząc się tym samym do wartości jakie legły u podstaw regulacji prawnych czy też przez kwestie ustrojowe lub instytucjonalne związane z efektywnością ich działania w realizacji praw i obowiązków wynikających z prawa.

Kierując się tak rozumianą specyfiką problemów naukowych na gruncie nauk prawnych, w mojej ocenie rozwiązanie istotnego problemu naukowego, jakiego podjęła się Doktorantka, a co raczej można domniemywać z lektury rozprawy niż z wyraźniej deklaracji Doktorantki zawartej w samej rozprawie, polega na konfrontacji dogmatycznych założeń odnoszących się do uregulowanych w prawie karnym i administracyjnym instytucji zatrzymań z praktyką ich stosowania, ocenianą przez pryzmat rezultatów sądowej kontroli przestrzegania przepisów prawa w badanym zakresie i wskazaniu niezbędnych zmian prawnych, w tym instytucjonalnych, które skutkowałyby zwiększeniem ochrony podmiotów indywidualnych przed nadużyciem stosowania instytucji zatrzymania w praktyce działania funkcjonariuszy publicznych. Jeśli zatem w ten ogólny sposób sformułować można problem naukowy recenzowanej rozprawy, to w mojej ocenie Doktorantka niewątpliwie z problemem tym nie tylko się zmierzyła, ale przedstawia szereg postulatów zmierzających do jego rozwiązania, będących efektem zastosowanej przez Nią metody dogmatycznej i przeprowadzonych badań empirycznych, przy wykorzystaniu także porównań do rozwiązań instytucjonalnych stosowanych w innych państwach.

Po pierwsze Doktorantka obszernie opisuje doktrynalne poglądy odnoszące się do analizowanych instytucji zatrzymań, wskazując na przesłanki ich stosowania, przedstawiając je w sposób szeroki i wyczerpujący. Po drugie, w kontekście protestów społecznych jakie występowały w latach 2015-2023, w rozprawie celnie wskazano wady regulacji prawnych, które wpływały na stosowanie instytucji zatrzymań z jednoczesnym naruszeniem sfery praw i wolności jednostki, do których słusznie zaliczono m.in. brak transpozycji dyrektyw UE w zakresie dostępu zatrzymanego do akt sprawy, pomocy prawnej z urzędu oraz prawa dostępu do adwokata, prawnych uwarunkowań ograniczania wolności zgromadzeń przez wprowadzenie zgromadzeń

cyklicznych. Po trzecie wyniki przeprowadzonych przez Doktorantkę badań empirycznych wskazują nie tylko na nieprawidłowości działań funkcjonariuszy w stosowaniu instytucji zatrzymań, ale także na wady orzekania sądowego w sprawach z zażaleń na zatrzymanie, polegające na braku wyklarowanej i jednolitej wykładni prawa w analogicznych sytuacjach faktycznych, a także na inne liczne wady sądowej kontroli stosowania tych instytucji, polegające np. na pominięciu przepisów prawnych, które winny stanowić element norm prawnych dających podstawy do orzekania, przewlekłości postępowań w stosunku do wskazanego ustawowo terminu rozpatrzenia zażalenia. Po czwarte wreszcie Doktorantka wskazuje także na systemowe i społeczne uwarunkowania, które mogły być przyczyną nadużycia prawa do zatrzymania przez funkcjonariuszy publicznych, podkreślając niską świadomość prawną funkcjonariuszy czy wskazując na hierarchiczny model działania Policji jako sprzyjający zachowaniom naruszającym prawo.

Co istotne Doktoranta w rozprawie nie ogranicza się do wskazania przyczyn nadużywania prawa do zatrzymania, ale wysuwa postulaty o charakterze instytucjonalnym i praktycznym, związanym ze stosowaniem prawa, których wprowadzenie do porządku prawnego w Jej ocenie ma stworzyć gwarancje bardziej sprawiedliwego stosowania przepisów prawnych dających podstawę zatrzymania. W tym zakresie przejawia się w mojej ocenie zasadnicza wartość naukowa pracy (rozwiązanie problemu naukowego), polegająca na wskazaniu szerokiego obszaru regulacji prawnych związanych z instytucjami zatrzymania, który ujawnił się w okresie silnych napięć społecznych, i który to obszar należy poddać publicznej dyskusji w celu poszukiwania rozwiązań prawnych, dających większe gwarancje ochrony praw i wolności jednostki. W tym ostatnim zakresie Doktorantka wskazuje w rozprawie na m.in. konieczność dostosowania przepisów krajowych do prawa UE, potrzebę nowelizacji prawa regulującego wolność zgromadzeń w zakresie instytucji zgromadzeń cyklicznych, potrzebę zmiany rozumienia kryterium legalności, jako warunkującego zastosowanie instytucji zatrzymania, zwiększenie standardów kształcenia zawodowego funkcjonariuszy Policji i podniesienie poziomu ich wiedzy w zakresie praw i wolności

człowieka i obywatela, niezbędne zmiany w zakresie praktyki orzekania polegające na odejściu od wąskiej wykładni kryterium legalności zatrzymania na rzecz wykładni szerokiej, uwzględniającej w sposób maksymalny konieczność ochrony praw i wolności jednostki. Ciekawy wątek prezentuje recenzowana dysertacja na str. 362 i nast. Doktorantka opisuje w tej części rozprawy rozwiązania stosowane w Belgii mające służyć wzmocnieniu nadzoru nad działalnością policji. W przedstawionych w końcowej części rekomendacjach zmian w prawie Doktorantka wraca do kwestii zmian instytucjonalnych służących wzmocnieniu kontroli nad działaniami Policji w kontekście ochrony praw i wolności, wskazując, że rola Rzecznika Praw Obywatelskich jest w tym zakresie niewystarczająca, jak należy rozumieć postuluje utworzenie niezależnej instytucji wzorem belgijskim.

Z powyższych względów, w mojej ocenie recenzowana rozprawa spełnia kryterium stawiane pracy doktorskiej w postaci oryginalnego rozwiązania problemu naukowego. W tym miejscu jednak chciałbym zwrócić uwagę na tezę jaką sformułowała Doktorantka i jej związek z zakresem przeprowadzonych badań dogmatycznych i empirycznych. Wyniki tych badań niewątpliwie świadczą o tym, że w analizowanym okresie użycie wskazanych instytucji zatrzymań cechowało w przeważającej części przypadków nadużycie prawa, czyli stosowanie tych instytucji przez funkcjonariuszy publicznych w innym celu niż realizacja ustawy. Jednak wyniki badań empirycznych i dogmatycznych nie wskazują, aby udowodnione zostało, że nadużycie to miało służyć celom takim jak „tłumienie protestów społecznych” czy „wywoływanie efektu mrożącego”. Te stwierdzenia, które dość często pojawiają się w dysertacji, w kontekście przeprowadzonej analizy dogmatycznej czy empirycznej należy traktować raczej jako hipotezy, które co najwyżej znajdują oparcie w cytowanych w raportach sporządzanych przez niezależne instytucje społeczeństwa obywatelskiego czy w opiniach wypowiadających się publicznie autorytetów, ale weryfikacja tak sformułowanych hipotez wymagałaby dodatkowych badań empirycznych o nieco innym charakterze niż badanie akt sądowych w zakresie rozpatrywania zażaleń na zatrzymania. Nie chcę przez to stwierdzić, że jest to twierdzenie nieuprawnione, tylko

że - także wobec przesłanek stosowania przepisów o zatrzymaniu, które sama Doktorantka wskazuje w rozprawie - może i powinno takie twierdzenie stanowić podstawę odrębnych badań z zakresu polityki prawa.

Ad. (2)

Lektura recenzowanej rozprawy nie pozostawia wątpliwości, że Doktorantka dysponuje wiedzą teoretyczną. Świadczy o tym z jednej strony wykorzystana literatura prawnokarna jak i administracyjna oraz szeroko przytaczane i komentowane orzecznictwo sądowe. Co istotne w zakresie oceny wiedzy teoretycznej stwierdzić należy, że Doktorantka dobrze rozumie mechanizmy rządzące procesami stosowania prawa, zarówno przez organy administracji publicznej, jak i sądy, potrafi trafnie identyfikować problemy dogmatyczne, które przekładają się na faktyczny zakres ochrony praw i wolności obywatelskich przy stosowaniu instytucji zatrzymania, tym samym prawidłowo wskazuje konsekwencje założeń teoretycznych prezentowanych w literaturze prawa karnego i administracyjnego oraz rozstrzygnięć sądowych, przejawiające się osłabieniem pozycji prawnej jednostki wobec państwa w konsekwencji działań funkcjonariuszy publicznych. Tego typu umiejętność przekłada się z kolei, na co wskazują przede wszystkim zawarte w pracy postulaty zmian w prawie, na trafne ujęcie katalogu koniecznych zmian legislacyjnych, ale także zmian w zakresie kierunku wykładni obowiązującego prawa, kształtującej orzecznictwo sądowe. Stwierdzić należy, że Doktorantka potrafi identyfikować nie tylko związki między sferą dogmatyki prawa a praktyką jego stosowania, ale także wskazywać zasadnicze przyczyny społeczne, które doprowadziły do wad w stosowaniu prawa, których zmiana warunkuje naprawę stanu prawnego w analizowanym obszarze, jakimi są instytucje zatrzymania objęte przez nią badaniami.

Ad. (3)

Niewątpliwie doktorantka ma umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Świadczą o tym powyższe uwagi dotyczące przyjętych i konsekwentnie

stosowanych metod badawczych, umiejętności identyfikacji reguł prawnych rządzących dogmatyką prawa oraz uwarunkowań instytucjonalnych i społecznych wpływających na jego stosowanie.

Odnosząc się do spełniania przez recenzowaną dysertację wymogów formalnych, podkreślić należy, że Doktorantka formułuje wprost cel rozprawy, który sprowadza się do: (1) analizy poszczególnych kryteriów sądowej kontroli zatrzymania, tj. zasadności, legalności i prawidłowości, badanych na podstawie (2) rozstrzygnięć sądowych (s. 11, 17), formułuje wprost hipotezę pracy, do której bardziej szczegółowo odniosłem się wcześniej, następnie prawidłowo stosuje metody badawcze w celu weryfikacji hipotezy, czemu służą też postawione pytania badawcze. W konsekwencji liczne wątki dogmatyczne w rozprawie, np. dotyczące samej instytucji zatrzymania jak i praw osób zatrzymanych zaprezentowane w pierwszych rozdziałach pracy są punktem odniesienia w konkluzjach z badań empirycznych, wynikających z analizy orzeczeń sądowych. Doktorantka skrupulatnie i konsekwentnie bada na ile poszczególne wymogi w zakresie ochrony praw i wolności jednostki były brane pod uwagę w toku sądowej oceny kryteriów zatrzymań w analizowanych przypadkach, co uzasadnia przedstawienie szerokiego aspektu prawnego instytucji zatrzymań w pierwszych częściach dysertacji. Świadczy to o dużej dyscyplinie badawczej doktorantki i także z tej racji Jej postępowanie w zakresie prowadzenia pracy badawczej oceniam jako spójne merytorycznie i metodologicznie poprawne, spełniające wymogi stawiane badaniom naukowym.

Niemniej jednak należy zauważyć, że umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy badawczej nie przejawia się wyłącznie w sferze formułowania hipotez badawczych i organizacji badań, ale także w sferze prezentacji procesu badawczego i jego wyników, a w tym zakresie można mieć pewne zastrzeżenia do recenzowanej dysertacji.

Przed wszystkim wskazać trzeba, że rozprawa jest dość obszerna, liczy 474 strony wraz z bibliografią i zawiera wiele wątków, które można byłby przedstawić skrótowo bez szkody dla zaprezentowania zasadniczych twierdzeń i wyników

badawczych, co w szczególności odnieść należy do opisów protestów społecznych. Już sam wstęp do dysertacji poświęcony jest w znacznej mierze opisom protestów, jakie odbyły się w latach 2015-2023. W dalszej części dysertacji opisy protestów pojawiają się często i przeplatają się z wnioskami z badań dogmatycznych i empirycznych. W szczególności dużo uwagi poświęca Doktorantka opisom protestów w Rozdziale VI dysertacji, które przedstawia w dość emocjonalny i publicystyczny sposób, niekorespondujący z wynikami zastosowanych metod badawczych, których prezentacja następuje w kolejnych fragmentach rozprawy. Z tego samego względu przemyślenia wymaga konstrukcja Rozdziału III, który poświęcony jest ogólnym standardom stosowania prawa w zakresie zatrzymań w związku z protestami społecznymi. W jego początkowej części opisane są kwestie związane z podstawami prawnymi organizacji i przeprowadzania zgromadzeń a rozważanie te mają charakter dogmatyczny. Zaraz jednak po tej dogmatycznej części Doktorantka znów opisuje protesty i nadużycia władzy przez funkcjonariuszy publicznych podczas zatrzymań, aby przejść do podstaw prawnych zatrzymań i środków prawnych służących ochronie przed niezgodnym z prawem zatrzymaniem. Wydaje mi się, że ten rozdział rozprawy powinien przedstawiać konsekwentnie wyniki badań dogmatycznych a o nadużyciach władzy w zakresie stosowania instytucji zatrzymań Doktorantka powinna pisać w częściach wiążących się z omówieniem badań empirycznych, na tyle na ile znajdują one odzwierciedlenie w przeprowadzonych badaniach. Jak już wskazałem, takich fragmentów, gdzie wyniki badań dogmatycznych przeplatają się z opisem protestów społecznych jest w pracy więcej, np. są one przerywnikiem wywodów dogmatycznych od str. 205 do str. 222 a nie wnoszą żadnych istotnych treści do podstawowej, prawnej problematyki rozprawy. Chcę też podkreślić, że staram się zrozumieć zamiar Doktorantki, polegający według mnie na odniesieniu analizowanych rozstrzygnięć sądowych do konkretnych zgromadzeń i opisywanych w prasie czy dokumentach wydarzeń, ale może bardziej wartościowe byłoby opisanie zgromadzeń i wskazanie ich cech istotnych ze względu na prowadzone badania empiryczne w jednym rozdziale (podrozdziale), niż rozsianie tych informacji w wielu miejscach w rozprawie.

Na stronach od 225 do 229 rozprawy często występuje ta sama informacja o przeanalizowanych sprawach sądowych i sprawach objętych badaniami. Ten fragment wymaga ponownej redakcji w celu wyeliminowania powtórzeń.

Można zauważyć także mieszanie w rozprawie wyników dogmatycznej analizy z postulatami zmian w prawie. Jak już wskazywałem ciekawy wątek rozprawy odnosi się do postulowanych zmian organizacyjnych zapobiegających nadużyciom instytucji zatrzymań, które są wnioskiem płynącym z analizy obowiązujących rozwiązań prawnych i kontrolnej roli Rzecznika Praw Obywatelskich, skonfrontowanych z rozwiązaniami belgijskimi (s. 356-362). Można byłoby bardziej szczegółowo rozwinąć ten wątek w podsumowaniu rozprawy, gdzie znajdują się wprowadzone postulaty zmian w prawie, wskazując przykładowo, czy Doktorantka postuluje wprowadzenie nowych instytucji kontrolujących działania funkcjonariuszy Policji.

Chcę też podkreślić, że powyższe uwagi nie wpływają na moją ocenę spełnienia przez Doktorantkę wymogów stawianych przez przepisy o szkolnictwie wyższym i nauce oraz przez Regulamin przeprowadzania postępowań w sprawie nadania stopnia doktora w Uniwersytecie SWPS w zakresie kryteriów jakim powinny odpowiadać prace doktorskie. Służą one raczej wskazaniu tych części prezentacji wyników badawczych, które wymagają korekty w celu poprawy czytelności i spójności w przedstawieniu efektów badań i mogą mieć znaczenie w sytuacji publikacji rozprawy.

* * *

W konkluzji stwierdzam, że rozprawa mgr Agaty Pauliny Żebrowskiej spełnia wymogi prawne stawiane dysertacji doktorskiej i w pełni kwalifikuje się do nadania dalszego biegu przewodowi doktorskiemu.

