

Lublin, 20 maja 2020

Dr hab. Piotr Szreniawski, prof. UMCS
Katedra Prawa Administracyjnego
i Nauki o Administracji WPiA UMCS
Plac Skłodowskiej 5
20-031 Lublin

Recenzja pracy doktorskiej p. Ewy Kubas pt. „Administracyjnoprawne aspekty prowadzenia zbiorów publicznych”, napisanej pod kierunkiem naukowym Prof. dr hab. Elżbiety Ura, Olsztyn 2020, ss. 230.

Podjęcie się opracowania trudnego tematu zbiorów publicznych z perspektywy prawa administracyjnego należy przyjąć z szacunkiem. Temat ten jest aktualny, ważny i zauważalny w przestrzeni publicznej. Kwestie administracyjnoprawne, związane ze zbórkami publicznymi, są niezwykle istotne zarówno dla skuteczności przeprowadzania samych zbiorów, jak też dla ich odpowiedniego postrzegania przez władze publiczne. Nie ulega bowiem wątpliwości duża rola zbiorów publicznych zarówno w wymiarze przyczyniania się do osiągnięcia określonych celów przez organizatorów takich zbiorów, lub też przez podmioty, do których trafiają środki zebrane w rezultacie przeprowadzania tych zbiorów, w wymiarze integracji osób zainteresowanych wybranymi tematami, jak też w wymiarze realnego oddziaływania np. przy pomocy zakupionych sprzętów czy też budowania określonych obiektów, na otoczenie.

Tytuł pracy został określony w sposób prawidłowy. Już pierwsze słowo tematu wskazuje na umiejscowienie pracy doktorskiej w ramach nauki prawa administracyjnego. Dodać od razu należy, że zarówno sposób formułowania myśli, korzystania z literatury czy też zakres tematyczny analizowanych przepisów i literatury utwierdzają czytelnika w poglądzie, że praca ta – zarówno w szczegółach, jak i w całości – należy do prawa administracyjnego. Wracając do tematu pracy warto zauważyć, że jest on zrozumiały, a do tego budzi zainteresowanie. Zbiórki publiczne bowiem jak najbardziej zasługują na analizę

UNIwersytet WARMIŃSKO-MAZURSKI
w Olsztynie
SEKRETARIAT WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI
Wpłynęło dnia 26.05.2020
Nr WPiA 202.5.14.2020 Zaf. *flumio*

administracyjnoprawną, a także są na tyle ważnym i aktualnym tematem, żeby ich prowadzenie było przedmiotem rozprawy doktorskiej.

Spis treści jest przykładem precyzji myślenia i zdolności konstruowania złożonych i uporządkowanych struktur i analiz. Już samo spojrzenie na spis treści, w tym na tytuły rozdziałów, daje wyobrażenie o sposobie podjęcia tematu przez Autorkę. W pracy mamy do czynienia z dostrzeganiem zarówno szerszego kontekstu omawianego tematu – w tym kontekstu historycznego – jak też ze szczegółowymi, precyzyjnymi i aktualnymi analizami stanu prawnego oraz literatury. Również dostrzeganie wybranych zagadnień i podmiotów bardziej związanych z realną praktyką dotyczącą przeprowadzania zbiorów publicznych należy uznać za przykład właściwego określania znaczenia stosowania prawa administracyjnego dla życia społecznego. Tytuły kolejnych rozdziałów zdają się przekazywać czytelnikowi zamiar analizy kolejnych ważnych elementów współtworzących obraz przeprowadzania zbiorów publicznych, widzianego z perspektywy nauki prawa administracyjnego.

Zauważyć należy, że Wstęp, poprzedzający pięć rozdziałów pracy, w pełni spełnia zadania stawiane przed tą częścią rozprawy doktorskiej. Od razu możemy dostrzec świadomość badawczą Autorki, rozumiejącą znaczenie powiązania prawa administracyjnego z życiem społecznym, mamy także do czynienia z omówieniem kolejnych elementów pracy. Autorka trafnie wymienia przyjęte płaszczyzny badawcze, w ramach których przeprowadzone zostały badania nad postawionym problemem naukowym. Dla ułatwienia lektury publikacji, płaszczyzny te odpowiadają kolejnym rozdziałom pracy. Już we Wstępie także mamy do czynienia ze wskazaniem wybranych przepisów, mających wielkie znaczenie dla uregulowania analizowanego tematu badawczego, i także Wstęp jest świadectwem przyjętej perspektywy badawczej Autorki. Kolejne zdania Wstępu ukazują czytelnikowi zamiary badawcze, od razu przyporządkowane wybranym rozdziałom pracy – co uznać należy za przejaw precyzji i determinacji Autorki w zakresie konstruowania pracy. Tę

część pracy należy uznać za dobre przygotowanie do merytorycznej części rozprawy, a poszczególne wskazane we Wstępie wątki w sposób udany rozwijane są w kolejnych rozdziałach. Fragment o teoretyczno-prawnym charakterze rozprawy (s. 7) odczytany zostaje jako zapowiedź skupienia się na teorii prawa administracyjnego, nie zaś tylko na przedstawieniu kwestii dogmatycznych. Pewne wątpliwości budzi mówienie o „rozwinęciu celu pracy” (s. 9) – kontekst wskazuje, że raczej chodziło o osiągnięcie celu badawczego. Na szczęście zaraz potem mowa jest o zweryfikowaniu postawionej hipotezy, co bezsprzecznie w pracy ma miejsce. Przed omówieniem poszczególnych rozdziałów warto od razu dodać, że hipoteza i jej potwierdzenie w sposób bardzo klarowny zostały ukazane w „Zakończeniu”, co swoją drogą uznać należy za logiczne i bardzo pomocne dla czytelnika. Hipoteza, mająca formę pytania o to, „czy zbiórki publiczne są nieodłącznym elementem społeczeństwa obywatelskiego i wyzwalają w społeczeństwie solidaryzm, a także gotowość do uczestniczenia w realizacji wielu celów publicznych i religijnych”, zostaje zweryfikowana pozytywnie (s. 227-228). Zauważyć przy tym należy, że w kontekście tak postawionej hipotezy, prawo administracyjne ukazane zostaje w szerokim społecznym kontekście. W wielu miejscach pracy pojawiają się przykłady ścisłych wzajemnych oddziaływań i relacji między treścią prawa administracyjnego a życiem społecznym. Taki sposób patrzenia na prawo administracyjne, jako na coś związanego ze sprawami ważnymi dla obywateli i dla całego społeczeństwa, należy przyjąć jednoznacznie pozytywnie.

Mówiąc o strukturze pracy warto dodać, że poszczególne rozdziały rozpoczynają się od „Uwag ogólnych”, a kończą „Podsumowaniami”. Ułatwia to dostrzeżenie najważniejszych treści poszczególnych rozdziałów. Co więcej, wskazane początkowe i końcowe części rozdziałów zawierają cenne, uporządkowane treści, i nie są tylko powtórzeniami, ale określonymi wprowadzeniami i wnioskami z kolejnych części pracy. Dzięki temu śledzić

można wręcz tok rozumowania Autorki, a lektura kolejnych podsumowań może być sposobem na dostrzeżenie kolejnych etapów prowadzonych badań.

Rozdział pierwszy rozprawy odnosi się głównie do kwestii historycznych, współtworzących obraz, pozwalający na odpowiednie spojrzenie na aktualne rozwiązania. Szczególnie interesujące są przedstawione informacje dotyczące zbiorów publicznych w przepisach prawa międzynarodowego i unijnego. Zauważyć należy, że poszczególne części omawianego rozdziału zawierają także rozważania terminologiczne, w tym odnoszące się do języka angielskiego. Umiejętność ukazania zbiorów publicznych w szerszym kontekście praw obywatelskich i politycznych należy ocenić bardzo pozytywnie. Również interesująca i wartościowa jest kwestia kodeksów etycznych, omówiona na podstawie przywołanych przykładów i ceniej literatury.

Rozdział drugi jest przykładem solidnej pracy naukowej, opartej na odpowiedniej analizie przepisów i literatury, a także na własnych przemyśleniach Autorki. Aparatura pojęciowa Autorki, silnie osadzona w nauce prawa administracyjnego, jest precyzyjna i poprawna. Poszczególne pojęcia użyte są w sposób właściwy i zrozumiały. Autorka unika niepotrzebnych wieloznaczności, a ukazywanie nawet różniących się poglądów następuje w sposób harmonijny i wynikający z wielości przywoływanych opracowań. Cenne w pracy są precyzyjne definicje, opierające się na brzmieniu przepisów, na poglądach doktryny i na przemyśleniach własnych Autorki. Precyzja pojęciowa przejawia się również w umiejętności odnoszenia odpowiednich orzeczeń sądów administracyjnych do prowadzonych analiz (np. s. 57 w odniesieniu do pojęcia miejsca publicznego). Nawet poruszanie niekiedy kontrowersyjnych kwestii odbywa się w pracy w sposób łagodny i nieantagonizujący.

Precyzyjne i oparte o aktualne przepisy są rozważania i analizy podjęte w rozdziale trzecim rozprawy. Omawiając podmioty organizujące zbiórki publiczne Autorka wyróżnia organizacje pozarządowe, komitety społeczne i inne podmioty uprawnione do organizacji zbiórki publicznej.

Bardzo interesujące uwagi, informacje i przemyślenia odnaleźć możemy w części dotyczącej organizacji pozarządowych. Poza powołaniem się na definicję legalną, Autorka w sposób umiejętny ukazuje obecność opracowań na temat organizacji pozarządowych także w doktrynie nauki prawa administracyjnego i nauk pokrewnych. Interesujące jest w tym kontekście ukazanie ważnych wiadomości związanych z karierą anglojęzycznego skrótu „NGO”, a także zwrotu „non-profit”. Zaznaczyć należy, że wykorzystywanie takich zwrotów nie należy uznać za błąd, tylko za przejaw umiędzynarodowienia się wielu zjawisk związanych z organizacjami pozarządowymi. Dalsze rozważania na temat trzeciego sektora także należy uznać za wartościowe.

Autorka słusznie wskazuje w kolejnym podrozdziale, że osoby fizyczne samodzielnie nie mogą zorganizować zbiórki publicznej, „ale już 3 osoby posiadające pełną zdolność do czynności prawnych oraz niekarane za popełnienie przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi lub za przestępstwo skarbowe, aktem założycielskim mogą powołać do życia komitet społeczny, któremu przysługuje prawo zorganizowania zbiórki” (s. 98). Ten cytat przywołany został jako ilustracja dokładnego określania stanu prawnego przez Autorkę, która z drugiej strony także potrafi korzystać z dorobku socjologii (jak choćby przy okazji wcześniejszego omawiania zagadnienia organizacji pozarządowych, np. s. 89). Zauważyć należy, że w pracy znajduje się wiele szczegółowych informacji dotyczących wybranych norm prawnych, i że odwoływanie się do aktualnych treści przepisów – co uznać należy za jak najbardziej wskazane – ma miejsce w sposób wystarczający, dzięki czemu czytelnik może poznawać wartościowe informacje na temat stanu prawnego.

Unikając długiego i zmiennego katalogu, a posługując się kategorią „inne”, Autorka w sposób umiejętny ukazała główne kategorie podmiotów,

działających w zakresie omawianej problematyki. Co więcej, dostrzeganie zagadnień wspólnych dla różnych rodzajów podmiotów, zaliczonych do kategorii „Inne”, pozwoliło na ukazanie ważnych zagadnień związanych z zagadnieniami dotyczącymi pożytku publicznego.

Rozdział czwarty rozprawy zawiera głębokie, wartościowe analizy z zakresu teorii prawa administracyjnego. Umiejętność odnoszenia poszczególnych wskazanych zasad do tematyki podjętej w rozprawie należy ocenić bardzo pozytywnie.

Wiele rozważań zawartych w tym rozdziale, dotyczących problematyki zasad, jest inspirujących. Niekiedy czytelnik może zastanawiać się, jakimi kryteriami kierowała się Autorka, wskazując na wybrane zasady, czy choćby ustalając kolejność ich omówienia. Pisanie o zasadzie „demokracji i solidaryzmu społecznego” jest interesujące. Autorka wskazuje na szereg ustaw, w których ukazane zostało znaczenie solidaryzmu społecznego. Jeśli chodzi o demokrację, to przywołany został oczywiście artykuł drugi Konstytucji, gdzie – jak słusznie wskazała Autorka – mowa jest o demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W dalszych akapitach rozważania obejmują szereg różnych kwestii, związanych z wolnością zrzeszania się, sprawiedliwością czy wzajemnością. Pod koniec podpunktu, gdzie omówiona została wyróżniona przez Autorkę zasada, mowa jest o tym, że „Organizacja i prowadzenie zbiorów publicznych są doskonałym przykładem solidaryzmu społecznego, który wynika z zasady demokratyzmu”. Rozważania te należy uznać za bardzo ciekawe i słuszne. Kolejne omówione zasady także są niezwykle ważne. Niekiedy słowo „zasada” pojawia się w nazwie podrozdziału, co oczywiście nie odbiera znaczenia innym zasadom (takim jak zgodność z prawem, jawność, czy bezpieczeństwo). Rozdział czwarty należy czytać całościowo, jako omówienie całego szeregu zasad, tworzących podstawy akcjologiczne prowadzenia zbiorów publicznych. Cenne jest również w tym rozdziale zaproponowanie zmian ustawodawczych, dotyczących informowania

określonych władz – ze względów bezpieczeństwa – o zamiarze przeprowadzenia zbiórki publicznej (s. 162).

Rozdział piąty, w którym omówiono prawne formy działania ministra właściwego do spraw administracji publicznej w procesie organizacji zbiorów publicznych należy uznać za przykład ukazania wybranego podmiotu w świetle zagadnienia form działania administracji. Rozważania prowadzone są w sposób klarowny i precyzyjny, w oparciu o cenioną literaturę przedmiotu. Cenne jest ukazanie nie tylko cech danych form działania administracji, ale także podkreślenie znaczenia różnych wykorzystywanych form, pozwalających w sumie na prowadzenie działań w omawianym zakresie. Podkreślić należy wagę dostrzegania przez Autorkę znaczenia zagadnienia zadań publicznych i ich realizowania (także przez podmioty niepubliczne, s. 185). Poszczególne podrozdziały zawarte w rozdziale piątym rozprawy także uznać należy za wartościowe.

Omówienie zagadnienia stanowienia aktów normatywnych jest poprzedzone klarownymi rozważaniami dotyczącymi ogólnych zagadnień związanych z definicją i klasyfikacją form prawnych działania administracji. Z radością należy zauważyć, że Autorka przywołała w omawianej części pracy znane i niezwykle cenione prace klasyków nauki prawa administracyjnego. Cenne cytaty zawarte są także w kolejnych podrozdziałach. Wracając do części związanej z analizą zagadnienia stanowienia aktów normatywnych przez organy administracji publicznej, stwierdzić należy, że Autorka w sposób zrozumiały ukazuje podstawowe teoretyczne zagadnienia związane z tym zjawiskiem, jak też że w sposób umiejętny ukazuje związek omawianych kwestii z problematyką zbiorów publicznych. Podkreślić należy, że analiza roli ministra właściwego do spraw administracji publicznej w omawianym zakresie jest zabiegiem nie tylko prawidłowym, ale także służącym przedstawieniu ważnych dla rozprawy zagadnień. Autorka słusznie wskazuje na podstawę prawną wydania rozporządzenia, w którym minister określa wzór aktu założycielskiego komitetu

społecznego, wzór zgłoszenia zbiórki publicznej, a także wzory sprawozdań. Słuszne jest podkreślenie roli zamieszczenia takich wzorów w akcie normatywnym (Autorka zwraca uwagę na rolę ujednociającą takich wzorów). Przy okazji dodać należy, że w wielu miejscach informacje zawarte w pracy mogą służyć za poradnik, skupiający szereg uwag praktycznych, zarówno dla osób zainteresowanych podejmowaniem działań w zakresie organizowania zbiorów publicznych, jak też dla pracowników administracji publicznej. Informacje takie poparte są w stopniu odpowiednim analizami teoretycznymi i rozważaniami mającymi jednocześnie głęboki i teoretyczny administracyjnoprawny charakter. Dalsze rozważania, dotyczące wydawania aktów administracyjnych, także należy uznać za przejaw bardzo dobrej orientacji zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w praktyce administrowania. Autorka przywołuje tu prace szeregu cenionych Auterek i Autorów, umiejętnie przywołując ważne myśli z różnych publikacji – zarówno książkowych, jak i mających formę artykułów.

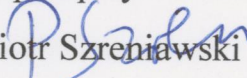
Bardzo interesujące są informacje i rozważania na temat odmowy legalizacji zbiórki. Autorka, powołując się na pracę Stanisława Kasznicy z 1946 roku, mówi o pewnym „skrępowaniu”, charakteryzującym decyzję dotyczącą takiego rozstrzygnięcia. Kolejne uwagi, dotyczące zarówno przepisów proceduralnych, prawa ustrojowego i materialnego tworzą przekonującą, spójną całość.

Język pracy jest zrozumiały i poprawny. Poszczególne zdania, akapity i większe jednostki redakcyjne zbudowane są w sposób przemyślany i klarowny. Omyłki redakcyjne i literowe pojawiają się rzadko. Przykładowo, artykuł D. Cendrowicz nosi tytuł „Zadania administracji publicznej z zakresu pomocy osobom bezdomnym w II Rzeczypospolitej”, a nie – jak wskazano w przypisie 10 oraz w bibliografii – „Zadania administracji publicznej z zakresu osobom bezdomnym w II Rzeczypospolitej” (brakuje zatem słowa „pomocy”). Zamiast „Mozgwa” powinno być „Mozgawa” (s. 59, 202).

Niekiedy styl zdań być może wymaga dopracowania, np. w zdaniu „Spośród przykładowego katalogu miejsc publicznych wymienionego nie tylko w ustawie o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych, ale i w innych aktach normatywnych, zwrócono uwagę na drogi publiczne”. Zdanie to w kontekście zdań wcześniejszych i następnych nie budzi żadnych wątpliwości merytorycznych, jednak nie jest pewne, czy owo zwrócenie uwagi odnosi się do przywołanej wcześniej pracy D. Kijowskiego, do cytowanej później pracy L. Bieleckiego, do uwagi ustawodawcy czy do uwagi Autorki rozprawy.

Przywoływana literatura jest obszerna i aktualna. W bibliografii obecne są także prace obcojęzyczne, choć być może mogłoby być ich więcej. Wykaz aktów normatywnych obejmuje szeroki katalog ustaw, wskazuje także na konstytucje, konwencje i rozporządzenia istotne z punktu widzenia rozprawy. Wykaz orzecznictwa został sporządzony w sposób zrozumiały i uporządkowany. Interesujące jest wyodrębnienie „Innych źródeł”, gdzie wskazane zostały nie tylko decyzje i deklaracje, ale także szereg aktów normatywnych. Być może powinny one być zawarte w części „Wykaz aktów normatywnych”, choć umieszczenie ich w części „Inne źródła” wydaje się uzasadnione tym, że potraktowane zostały one jako źródła internetowe, bez podania organów promulgacyjnych. Zauważyć przy tym można, że w części „Wykaz orzecznictwa” źródła internetowe i odnoszące się do drukowanych publikatorów harmonijnie sąsiadują ze sobą.

Pracę należy uznać za niezwykle cenną i aktualną. Przemyslenia Autorki robią wrażenie ze względu na umiejętność konstruowania wypowiedzi, wnioskowania i przedstawiania argumentów. Kolejne części pracy współtworzą zgodną, wartościową całość. Rozprawa mgr Ewy Kubas pt. „Administracyjnoprawne aspekty prowadzenia zbiorów publicznych” stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Praca ta w pełni spełnia wymogi stawiane rozprawom doktorskim przez odpowiednie przepisy.


Piotr Szreniawski