

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 Mariyii PELEKH

pt. *Status prawny samorządowej instytucji kultury*, Lublin 2021, ss. 424

W wykonaniu uchwały Rady Instytutu Nauk Prawnych, działającej na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II z dnia 18 października 2021 r., powołującej mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim Pana mgr Mariyii Pelekh, mam zaszczyt przedstawić recenzję rozprawy doktorskiej pt. *Status prawny samorządowej instytucji kultury*, napisanej na seminarium Prawa samorządu terytorialnego pod kierunkiem i opieką naukową Pana dr. hab. Marcina Szewczaka.

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 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 Pani mgr Mariyii Pelekh – 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

Autorka recenzowanej rozprawy doktorskiej dokonała właściwego wyboru przedmiotu swych badań. Podjęte zagadnienie naukowe było bowiem na czas jego analizowania niezwykle aktualne. W polskiej literaturze naukowej nie ma aktualnego opracowania względnie całościowo przedstawiającego statusu samorządowej instytucji kultury. Tematyka ta pozostaje istotna nie tylko z racji doktrynalnych, ale i po części względów życiowych, albowiem znaczenie kultury, organizacji działalności kulturalnej, funkcjonowania państwowych i samorządowych instytucji kultury, obrazujących udział państwa i jednostek samorządu terytorialnego, a także organizacji społecznych i podmiotów prywatnych jest niewymierne.

Związane z tym liczne zagadnienia administracyjnoprawne nie zawsze znajdują swoje pełne odzwierciedlenie w piśmiennictwie. Stąd też problem badawczy został wybrany trafnie. Jest on interesujący zarówno teoretycznie, ale i praktycznie. Stanowi przy tym istotny fragment porządku prawnego – w przyjętym w dysertacji kształcie – niedostatecznie głęboko rozpoznany i spetryfikowany z perspektywy nauk prawno-administracyjnych.

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

² Dz. U. poz. 1669, z późn. zm.

Recenzowana rozprawa wypełnia poważną lukę w tym przedmiocie poznania naukowego. Do tego istotnie porządkuje dotychczasowe rozważania, wprowadzając wiele nowych pierwiastków twórczych.

Temat rozprawy doktorskiej Pani mgr Mariyii Pelekh 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

Założonym głównym celem rozprawy jest kompleksowa analiza przepisów prawnych i orzecznictwa związanych z funkcjonowaniem samorządowej instytucji kultury.

W tym zakresie Autorka formułuje także cele szczegółowe:

- 1) próba ustalenia zakresu i znaczenia pojęcia samorządowej instytucji kultury i dookreślenia jej miejsca w systemie administracji publicznej;
- 2) ustalenie prawnych granic regulujących relacje pomiędzy samorządową instytucją kultury a powołującą ją jednostką samorządu terytorialnego (organizatorem);
- 3) próba usystematyzowania kompetencji przynależnych samorządowej instytucji kultury i jej organizatorowi w zakresie organizacyjnym i finansowym.

Autorka prezentuje także główny problem badawczy, który sprowadza się do znalezienia odpowiedzi na pytanie: czy status prawny samorządowych instytucji kultury zapewnia im samodzielność? Autorka formułuje także liczne pomocnicze problemy badawcze.

W związku z tym pozostaje – stawiana przez Autorkę – zasadnicza teza badawcza, zgodnie z którą samorządowa instytucja kultury posiada hybrydalną konstrukcję prawną, regulowaną wieloma przepisami prawnymi, które jednocześnie

nie dookreślają pewnych kwestii, co skutkuje prawnymi problemami interpretacyjnymi, a w efekcie naruszeniem jej przynależnej samodzielności prawnej oraz zróżnicowaniem jej poziomu i zakresu w zależności od formy organizacyjnej, w której występuje. Zasadniczą tezę badawczą Autorka rozwija przez sformułowanie dodatkowych tez pomocniczych.

Choć główny cel rozprawy jest wyraźnie sformułowany pod względem określenia zagadnienia naukowego, a teza główna może być w rzeczywistości uznana za hipotezę badawczą, której prawdziwość zamierza Autorka zweryfikować w ramach rozważań merytorycznych oraz zostały sformułowane pytania badawcze to jednak dokładne stanowisko Autorki oddające jej koncept można zrekonstruować dopiero po lekturze całości pracy.

Wydaje się jednak, że kwestia powinna zostać postawiona trochę inaczej. Jeśli bowiem tematem rozprawy jest status samorządowej instytucji kultury to z racji samego tytułu przyjmować należy założenie, iż samorządowa instytucja kultury z definicji dysponuje pewną samodzielnością, a nie jest podmiotem wykonawczym organizatora. Istota zagadnienia powinna zatem sprowadzać się do analizy obowiązujących przepisów prawnych w kierunku oceny, czy owa samodzielność w rzeczywistości jest przynależna samorządowej instytucji kultury i czy występuje w całości lub części jej działalności i jeśli występuje to w szczególności jakie są jej granice oraz gwarancje w ogóle, a przy realizacji określonych zadań w szczególności. To jest w rzeczywistości pytanie o podmiotowość prawną samorządowej instytucji kultury zarówno w sferze prawa prywatnego, jak i przede wszystkim w sferze prawa publicznego.

W związku z tym pozostaje kwestia adekwatności wyboru narzędzia badawczego do problemów, celów i pytań badawczych postawionych przez Autorkę. Konstrukcja „statusu prawnego” jest bowiem tylko jednym z możliwych pojęć-narzędzi. Jest to jednak – jak zauważono powyżej – pojęcie w pewien sposób zobowiązujące. Być może lepszym pojęciem-narzędziem byłaby konstrukcja „pozycji prawnej” („położenia prawnego”), albo ogólniejsza „sytuacja prawna”. Nie jest to jedynie sprawa przyjęcia określonej konwencji. Autorka powinna wyjaśnić jak tytułowy status prawny rozumie i oddzielić przyjęte przez siebie pojęcie-narzędzie od

innych pokrewnych konstrukcji teoretycznych występujących w nauce prawa. Jeśli Autorka będzie kontynuowała pracę naukową może pochylić się w tym zakresie nad miarodajnymi publikacjami dr Marty Kumeli-Romańskiej, pt. *Status administracyjno-prawny*, „Samorząd Terytorialny” 200, nr 7-8, s. 28-37 oraz *Administracyjnoprawny status cudzoziemca w Polsce*, Warszawa 2017, s. 61-100.

Niemniej jednak, Autorka wyraźnie wskazała pole badawcze i określiła płaszczyzny rozpatrzenia tematu. Przyjmuje poniekąd słuszne podejście badawcze, gwarantujące pewien obiektywizm dokonywanych ocen wypadkowych i formułowania konstatacji końcowych. Widać także próbę kompleksowego opracowania tematu. Taki sposób postępowania badawczego pozostaje w realiach przeprowadzonych badań właściwy.

Za w pełni adekwatne i prawidłowe uznaję przyjęte zasadnicze metody badawcze i położenie głównego nacisku w pracy na dociekania metodą dogmatycznoprawną. Metodę tą sprowadzono jednak do klasycznej egzegezy aktów normatywnych, w tym wykładni adekwatnych regulacji prawa administracyjnego i przepisów związkowych z innych gałęzi prawa. Dogmatyka prawnicza oczywiście musi bazować na wynikach badań logiczno-językowych, ale sprowadzenie metody dogmatyczno-prawnej jedynie do procesu wykładni przepisów jest zbyt daleko idącym uproszczeniem. Dogmatyka to także badania orzecznictwa sądowego (akty sądowej praktyki stosowania prawa w konkretnych i indywidualnych sprawach, ujednocicane wewnątrznie wypracowanymi liniami orzeczniczymi), badania doktryny prawniczej (fachowe piśmiennictwo, a więc wskazania wiedzy specjalistycznej), badania materiałów procesu legislacyjnego pozwalające zrekonstruować *ratio legis* określonych unormowań. To także i przede wszystkim systematyka pojęć i instytucji tam zawartych. Podobnie zadeklarowanie badań metodą historycznoprawną ma 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 historycznoprawnej 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 dogmatycznoprawnego. Dla przedstawienia tematu i zrealizowania celów pracy nie trzeba było przeprowadzać odrębnych badań prawno-porównawczych i prawoempirycznych. Niemniej Autorka w toku wywodu nawiązuje do rozwiązań w prawie Unii Europejskiej i prawie obcym na przykładach przepisów niemieckich i francuskich. Niemniej jednak komparatystyka prawnicza to porównywanie w czasie i przestrzeni odrębnych systemów prawnych, czy poszczególnych tylko instytucji prawnych tych systemów, ale nie konfrontowanie rodzimej regulacji prawnej. Temu służy analiza systemowa w ramach dogmatyki prawniczej. Badania prawno-porównawcze nie obejmują zatem określania pewnych unormowań jako reguły (*lex generalis*), a innych jako wyjątku (*lex specialist*). Choć jest to uniwersalna podstawa myślenia prawniczego, ale jednak charakterystyczna dla wszystkich sposobów badania prawa. Liczy się przy tym podejście: indukcyjne lub dedukcyjne. Autorka podąża przy tym od ogółu do szczegółu, od zasad oddających istotę poszczególnych pojęć i konstrukcji prawnych w kierunku rozwiązań szczegółowych, pokazujących ich specyfikę. Niemniej nie można tego uznać za badania prawno-porównawcze w konwencjonalnym znaczeniu.

W *Podsumowaniu* wskazano także inne ważne informacje, które są przydatne do oceny założeń metodologicznych rozprawy. Określona w całości pracy koncepcja badań nie budzi jednak istotnych wątpliwości. Założenia pracy, określenie jej celu, zakresu i przedmiotu, a także przesłanki metodologiczne i zastosowane środki poznania naukowego rozprawy zostały dość przekonująco tam omówione. Należało jednak wskazać jeszcze na charakter rozważań, zastosowane narzędzie badawcze i podejście do opracowania tematu. Niemniej, należy powtórzyć, że wskazany przez Autorkę sposób postępowania naukowego pozostaje w realiach przeprowadzonych badań właściwy. Ponadto uważam, że przekazana mi do recenzji rozprawa jest interesująca pod względem merytorycznym.

Przyjęte założenia i zastosowane metody badawcze lokują dysertację w kategorii prac bardziej dogmatycznych (źródłowych, aplikacyjnych), aniżeli *stricte* doktrynalnych. To wstępne przekonanie ugruntowuje lektura recenzowanej pracy. Jest to opracowanie o wyraźnych walorach dogmatyczno-prawnych,

uwzględniające, oceniające, systematyzujące najważniejsze regulacje normatywne, nie tylko przez pryzmat orzecznictwa sądowego i praktyki administracyjnej, lecz także przez pryzmat 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 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.

Analizując zagadnienie Autorka rozwinęła temat w 4 rozdziałach merytorycznych, w których tytuły i śródtytuły wewnętrznych części jasno obrazują myśl przewodnią i drogę poznania naukowego.

W kolejnych rozdziałach Autorka przedstawia takie kwestie jak: *aksjologiczne i ustrojowe podstawy realizowania działalności kulturalnej przez administrację publiczną; czynniki determinujące miejsce samorządowej instytucji kultury w systemie administracji publicznej; rola organizatora w relacjach z samorządową instytucją kultury; samodzielność organizacyjna samorządowej instytucji kultury; samodzielność majątkowa i finansowa samorządowej instytucji kultury.*

W tym zakresie pewne kontrowersje budzi użyte pojęcie „samodzielności organizacyjnej”. Nie chodzi tu chyba o samodzielność w znaczeniu nadanym przez M. Stahl (M. Stahl, *Samodzielność organizacyjna gminy* [w:] *Prawo, administracja, obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, red. B. Kudrycka, J. Mieszkowski, Białystok 1997, s. 333 i n.), ale o osobowość prawną i samodzielność w sferze prawa publicznego, choć ta ostatnia – jak wynika już z systematyki – jest

determinowana władztwem organizacyjnym i nadzorem ze strony organizatora. Niemniej nie o nazwę tylko chodzi, bo to są kluczowe dla tematu rozważania, które można było ująć jako podmiotowość prawna samorządowej instytucji kultury.

Rozwinięcie pracy, znajdujące się w powyższych w rozdziałach, zostało poprzedzone wprowadzeniem, obejmującym także założenia badawcze, zawartym we *Wstępie*. Całość zwięźcują uwagi i konstatacje finalne, odnoszące się do założeń pracy oraz postawionej na wstępie tezy głównej, zamieszczone w *Zakończeniu*. Każda z głównych jednostek redakcyjnych rozwinięcia pracy rozpoczyna się od pomocnego *Wprowadzenia*, a kończy swoistym *resume*. To częściowe podsumowywanie rozważań powoduje, że zasadnicze rekapitulacje posiadają odpowiedni stopień uogólnienia.

Oceniając w tym aspekcie konstrukcję pracy, należy stwierdzić, że – mimo uwag – 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 składają się *Źródła* (w tym akty prawa międzynarodowego, akty prawa Unii Europejskiej oraz akty prawa polskiego i źródła prawa obcego i inne materiały i dokumenty prawne), *Orzecznictwo* (w tym nie tylko judykaty sądów polskich i Trybunału Konstytucyjnego, ale też *case-law* Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz akty polskiej praktyki administracyjnej), *Literatura* (wykaz zawierający wykorzystane pozycje piśmiennictwa) oraz *Strony internetowe*, odzwierciedlające wykorzystaną w pracy netografię.

Niemniej konstruując *Źródła* trzeba było wskazać akty prawa polskiego przyporządkować stosując kryterium hierarchii. Innymi słowy, nie wiadomo dlaczego w pierwszej kolejności idą akty prawa międzynarodowego (a tu konwencje Rady Europy wyprzedzają pakt ONZ) i akty prawa Unii Europejskiej a dopiero potem źródła prawa polskiego, a przy tym np. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. Prawo o publicznych przedsiębiorstwach zostało zakwalifikowane jako akt podustawowy, a wszakże było to rozporządzenie z mocą ustawy, podobnie jak dekryty umieszczono dopiero po rozporządzeniach wykonawczych. Zaskakuje też brak opisu bibliograficznego dokumentów

elektronicznych, który powinien istnieć nie tylko w treści i w przypisach, ale właśnie przede wszystkim w odnoszącym się do tego wykazie Bibliografii.

Z kolei referencje literatury oraz opisy bibliograficzne judykatów zawarte w przypisach nie wywołują większych obiekcji. Także zamieszczone tam publikatory, w których ogłoszono teksty jednolite aktów normatywnych zostały podane prawidłowo, a treść poszczególnych regulacji przywołana w zasadniczych rozważaniach odpowiada wskazanej na okładce dacie.

W odpowiednim wykazie Autorka wskazuje 569 publikacji naukowych. Spora jest też liczba przywołanych judykatów istotnych dla opracowania rozprawy. Zdaniem recenzenta, zgromadzony i wykorzystany materiał źródłowy jest znaczny, co należy ocenić pozytywnie. Poglądy Autorki kształtowane są nie tylko na podstawie studiów literatury przedmiotu, ale przede wszystkim własnej analizy materiału normatywnego oraz orzecznictwa sądowego. Kwerenda bibliograficzna nie została jednak przeprowadzona zupełnie. Autorka powinna także wykorzystać monografię prof. Janusza Śługockiego pt. *Samorząd terytorialny a kultura. Zagadnienia administracyjnoprawne* (Bydgoszcz 1998, ss. 111). Ponadto Autorka powinna skorygować tytuł artykułu tego autora, który prawidłowo brzmi: *Podstawy prawne kulturotwórczej roli samorządu terytorialnego: perspektywa 30 lat doświadczeń*. Co najmniej dla ukazania ewolucji warta wykorzystania byłaby także pozycja dr. Józefa Śługockiego, pt. *System finansowy zinstytucjonalizowanej działalności kulturalnej* (Bydgoszcz 1988, ss. 255).

Autorka jednak w sposób dość umiejętny dostosowuje przy tym poglądy literatury spoza nauki prawa administracyjnego do zagadnienia będącego przedmiotem rozprawy. Wszystko to łączy z własnymi stwierdzeniami. Świadczy to o zdobyciu 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 w zasadzie poprawny

i zrozumiały. Wywody zaś są z reguły potoczyste, zasadniczo bez powtórzeń i zbędnych reasumpcji. Autorka stara się nadać swym wypowiedziom postać opisów i stwierdzeń.

W toku wielokrotnej lektury pracy rażących błędów formalnych i błędów rzeczowych nie stwierdzono. Jako uchybienia formalne można jedynie podać niezbyt liczne niezgrabności językowe i błędy maszynowe. Korekta została przeprowadzona w odpowiednim zakresie. Przekazany do recenzji egzemplarz rozprawy, zawiera tekst, który jest prawidłowo „złamany”.

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.

Być może wykorzystanie mayerowskich pojęć „statusu ogólnego” i „statusu szczególnego” trafniej oddałoby tezę, zgodnie z którą samorządowa instytucja kultury posiada hybrydalną konstrukcję prawną, regulowaną wieloma przepisami prawnymi. Taką konstrukcję prawną posiada nie tylko samorządowa instytucja kultury, ale chyba każda inna instytucja kultury. Nie jest to cecha swoista samorządowej instytucji kultury. Hybrydalna konstrukcja prawna instytucji kultury jest efektem zinstytucjonalizowania działalności kulturalnej i objęcia wspólnym pojęciem różnych form organizacyjnych działalności kulturalnej. Od chwili wejścia w życie ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej – zgodnie z jej art. 40 – nie narusza przepisów szczególnych o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, o bibliotekach, o muzeach w zakresie prowadzenia działalności kulturalnej w formach określonych w tych przepisach. Oznacza to, że *genus proximus* wyraża właśnie pojęcie instytucji kultury, a *differentia specyfica* wyraża indywidualną formę organizacyjną działalności kulturalnej. Innymi słowy, status ogólny przysługuje instytucji kultury, a status szczególny regulowanym osobnymi ustawami: bibliotece,

muzeum, a nawet instytucjom artystycznym i innym, choćby z mocy aktów o ich utworzeniu, statutów i regulaminów organizacyjnych. Instytucjonalizacja działalności kulturalnej nie jest zatem wyczerpująca, ale daje możliwość kreowania różnych form organizacyjnych służących tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. Władztwo organizacyjne państwa lub jednostek samorządu terytorialnego nie jest zatem ograniczone prawnie, ale z tym zastrzeżeniem, że instytucje kultury dysponować mają własnym zakresem samodzielności funkcjonalnej i niezależności organizacyjnej. Regulacje prawne siłą rzeczy muszą się tu nawarstwiać. Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej jest przy tym tzw. ustawą wiodącą (podstawową) i to Autorka powinna wziąć pod uwagę. Ponadto, pytanie co poza charakterem prawnym organizatora stanowi właściwością dystynktywną samorządowej instytucji kultury nadal pozostaje otwarte.

Inna sprawa dotyczy oddzielenia instytucji kultury, w tym samorządowej instytucji kultury od pojęć pokrewnych. Interesująca byłaby odpowiedź na pytanie: czy „instytucja kulturalna”, o której mowa w art. 35 ust. 2 Konstytucji RP oraz w ustawie z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 823) stanowi formę organizacyjną działalności kulturalnej, czy jest to może podmiot niebędący organizatorem albo może któryś z podmiotów mogących prowadzić działalność kulturalną w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej? Czy szukać tu analogii do instytucji kulturalnych i artystycznych, zakładanych i prowadzonych przez kościoły i inne związki wyznaniowe w rozumieniu art. 26 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1153) w związku z art. 38 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej? Innymi słowy, czym pod względem materialnym jest w rzeczywistości Dom Kultury Litewskiej w Puńsku: czy tylko instytucją kultury czy też może instytucją kulturalną?

Najważniejsza kwestia dotyczy jednak podmiotowości prawnej samorządowej instytucji kultury. Osobowość prawna w sferze prawa cywilnego to jedno, ale istotnym problemem staje się ustalenie charakteru prawnego w sferze prawa publicznego. Czy formuła zakładu administracyjnego (publicznego lub niepublicznego) jest w tym

przypadku adekwatna i wyczerpująca? O ile chodzi o kwalifikowane formy organizacyjne (w ustawach szczególnych np. biblioteki i muzea lub z mocy ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej – instytucje artystyczne) to można przyjąć, że zasadniczo tak, ale katalog tych form jest otwarty i mogą występować formy „nienazwane”, a cechą zakładu administracyjnego jest władztwo nad jego destynariuszami. Zakłady administracyjne nie zawsze posiadają przy tym osobowość prawną. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej stanowi o akcie utworzenia, statucie i regulaminie organizacyjnym, ale akty te nie regulują sytuacji destynatariusza i nie dają podstaw do korzystania z imperium. Ustawy szczególne mają natomiast zastosowanie do kwalifikowanych instytucji kultury, w szczególności do muzeów i bibliotek. Działalność kulturalna to jednak z założenia działalność niekwadczą, służąca zaspokajaniu potrzeb kulturalnych (duchowych). Oczywiście działalność kulturalna może odbywać się przez działalność zakładu administracyjnego, ale czy jest to jedyna możliwość? Jeszcze XX wieku gros dzisiejszych form organizacyjnych działalności kulturalnej funkcjonowała jako zakłady lub przedsiębiorstwa, a potem przedsiębiorstwa państwowe użyteczności publicznej, aby po wejściu w życie ustawy z dnia 28 grudnia 1984 r. o instytucjach artystycznych (Dz. U. Nr 60, poz. 304) stać się instytucjami artystycznymi. Wtedy też sformułowano pogląd o tym, że instytucje artystyczne stanowią szczególny rodzaj podmiotów, wykazujących podobieństwo zarówno do zakładów administracyjnych, jak i przedsiębiorstw użyteczności publicznej (L. Bar, *Udział w zarządzaniu przedsiębiorstwami szczególnego rodzaju*, [w:] *Instytucje prawne w reformowanej gospodarce narodowej. Studia prawne*, Ossolineum 1989, s. 287). Zapatrywanie to nie jest pozbawione logiki, bo do tej pory w ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej znajduje się regulacja art. 27 ust. 2, zgodnie z którą przy zbywaniu środków trwałych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące przedsiębiorstw państwowych. Pytaniem nadal otwartym jest zatem kwestia: czy instytucja kultury zawsze stanowi zakład administracyjny? Może jest to konstrukcja swoista, łącząca cechy różnych podmiotów administrujących? Być może posiada także elementy

agencji w zakresie gospodarowania mieniem. Niezależnie od tego stanowi ona z założenia formę administracji zdecentralizowanej.

I tu dalsze pojawiają się pytania: czy poprzez możliwość powierzenia zarządzania instytucją kultury osobie fizycznej lub prawnej, o czym mowa w art. 14 i n. ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej instytucja kultury nie „wypada” z systemu administracji publicznej oraz czy powierzenie zarządzania nie jest przejawem prywatyzacji albo komercjalizacji? Powierzenie zarządzania instytucją kultury osobie fizycznej lub prawnej przypomina bowiem udzielenie prokury i upoważnienia do podejmowania czynności związanych z prowadzeniem przedsiębiorstwa, a jest także podobne do oddania przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania, wszakże umowa o zarządzaniu instytucją kultury określa m.in. sposób podziału zysku.

Nie bez przypadku więc w tej recenzji posłużyłem się nie pojęciem zakładu publicznego, ale właśnie homonimicznym pojęciem zakładu administracyjnego, który może być publiczny (np. publiczny zakład opieki zdrowotnej) albo niepubliczny (np. niepubliczny zakład opieki zdrowotnej), a zastosowana w danej gminie komercjalizacja lub prywatyzacja podstawowej opieki zdrowotnej nie wpływa na istotę jego funkcjonowania.

Warto powyżej zasygnalizowane problemy teoretycznoprawne uczynić przedmiotem dalszych badań.

Mimo tych uwag przeprowadzone badania doprowadziły Autorkę do sformułowania ważkich spostrzeżeń, konkluzji i wniosków, które recenzent – mimo niekiedy własnego poglądu – z perspektywy lektury pracy, jako prawidłowo sformułowane i odpowiednio udowodnione, w pełni podziela.

6. Podsumowanie

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

7. Konkluzja końcowa

Konkludując, rozprawa doktorska Pani mgr Mariyii Pelekh pt. *Status prawny samorządowej instytucji kultur*, mimo zgłoszonych uwag, 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 Kandydatki do stopnia naukowego do dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Olsztyn, dnia 22 stycznia 2022 r.



KIEROWNIK KATEDRY
dr hab. Jarosław Dobkowski, prof. UWM