

Prof. dr hab. Stanisław Pieprzny
Kolegium Nauk Społecznych
Instytut Nauk Prawnych
Uniwersytet Rzeszowski

RECENZJA

rozprawy doktorskiej Pani mgr Mariyii Pelekh pt. „*Status prawny samorządowej instytucji kultury*” (s. 424)

W wykonaniu uchwały Rady Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II z dnia 18 października 2021 r. przedkładam recenzje rozprawy doktorskiej Pani mgr Mariyii Pelekh pt. *Status prawny samorządowej instytucji kultury* napisanej pod kierunkiem dr hab. Marcina Szewczaka. Recenzja opracowana została na podstawie art. 13 ust.1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. nr 65 poz. 595 ze zm.)w związku z art. 179 ust.2 i ust.3 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. i par. 24 ust. 2 Statutu KUL.

Wybór tematu rozprawy doktorskiej

Podjęta przez Doktorantkę problematyka jest szczególnie istotna zarówno z punktu widzenia doktryny jak i praktyki. Samorządowe instytucje kultury stanowią podstawową i obligatoryjną formę świadczenia usług kulturalnych przez administracje publiczną. Liczne publikacje na temat działalności kulturalnej mają przyczynkowy charakter , a te obejmujące szerszy zakres tematyczny są zdezaktualizowane. Wiele tych publikacji pochodzi z okresu przed przemianami ustrojowymi w Polsce. Duża dynamika zmian przepisów prawnych obejmujących działalność kulturalną, wynikająca z globalizacji, europeizacji i przystąpienia Polski w 2004 roku do Unii Europejskiej wymaga w płaszczyźnie doktrynalnej szerszych i kompleksowych opracowań odnoszących się do tej tak ważnej dziedziny życia społecznego.

Przyjęty przez Doktorantkę zakres rozważań nad pozycją prawną samorządowych instytucji kultury jest bardzo ambitny, świadczy o szerokim i dogłębnym spojrzeniu

badawczym, obejmującym zagadnienia ustrojowo-organizacyjne i funkcjonalne. Analityczny i krytyczny stosunek Autorki do obowiązujących rozwiązań prawnych i kształtowanej przez organy jednostek samorządu terytorialnego, często niezgodnie z ideą przepisów prawa, praktyki traktowania instytucji kultury daje rękojmię obiektywnego spojrzenia na ten ważny naukowy problem. Podkreślić należy duże zaangażowanie i wnikliwość badawczą Doktorantki, czego dowodem jest kwerenda i analiza wielu aktów normatywnych, literatury polskiej i obcojęzycznej i licznych orzeczeń sądowych.

Recenzowana rozprawa doktorska jest wypełnieniem istniejącej luki poznawczej w zakresie aktualnej pozycji prawnej samorządowych instytucji kultury.

Cel pracy, hipotezy i metody badawcze

Głównym celem dysertacji zdaniem Autorki jest kompleksowa analiza przepisów prawnych i orzecznictwa związanego z funkcjonowaniem samorządowej instytucji kultury. Zbyt lapidarne określenie tego celu nie oddaje istoty, skądinąd bardzo ambitnego założenia badawczego. Brak ten niwelują przedstawione we wstępie rozprawy trzy cele szczegółowe, a to: 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; 3/ usystematyzowanie kompetencji przynależnych samorządowej instytucji kultury i jej organizatorowi w zakresie organizacyjnym i finansowym. W kontekście celów rozprawy Autorka wskazuje problemy badawcze, w tym zasadniczy problem zmierzający w kierunku udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy aktualny status prawny samorządowych instytucji kultury zapewnia im samodzielność. Na tej bazie autorka formułuje kilka szczegółowych problemów badawczych, które będą przedmiotem rozważań. Dla jasności rozważań Doktorantka przyjmuje tezę, że „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 przynależnej jej samodzielności prawnej oraz zróżnicowaniem jej poziomu i zakresu w zależności od formy organizacyjnej, w której występuje”. Tę niezbyt poprawnie sformułowaną pod względem logiczno-gramatycznym tezę uzupełnia sześcioma tezami pomocniczymi, które ułatwiają w pewnym stopniu interpretację tezy głównej.

Wskazane we wstępie rozprawy metody badawcze umożliwiają Autorce zrealizowanie założonych celów. Podstawową metodą badawczą stosowaną przez Doktorantkę jest

metoda dogmatyczno-prawna, która pozwala w oparciu o zastosowanie właściwej wykładni przepisów prawa, na ich analizę i interpretację. Uzupełniającą metodą zastosowaną w dysertacji jest metoda historyczna i w ograniczonym zakresie prawnoporównawcza. Incydentalnie zauważalne jest stosowanie innych metod badawczych właściwych dla nauk społecznych.

Struktura pracy

Struktura pracy dostosowana została do podjętego tematu, celów i założeń badawczych. Praca składa się z pięciu rozdziałów podzielonych na mniejsze jednostki redakcyjne. W pracy wyodrębniony został wstęp jako odrębna jednostka redakcyjna. Autorka określa tu cele pracy, temat badawczy, tezy i strukturę dysertacji. Merytoryczną część pracy poprzedza spis treści oraz wykaz stosowanych w pracy skrótów. Po ostatnim rozdziale Autorka umieściła stosunkowo obszerne zakończenie (15 s.), które w istocie jest uproszczoną formą podsumowania. Dokonano tu prezentacji wniosków końcowych. Doktorantka wskazuje też tu charakterystyczne cechy samorządowej instytucji kultury i złożoność jej form organizacyjnych oraz skomplikowane stosunki pomiędzy organami organizatora a instytucjami kultury. Dla poprawy komunikatywności opracowania Autorka w każdym rozdziale umieszcza wprowadzenie i podsumowanie. Wprowadzenia do poszczególnych rozdziałów są formą rozbudowanego motu wskazującego na zasadniczą treść danego rozdziału. Podsumowania wskazują na najważniejsze problemy przedstawione w danym rozdziale z akcentem na wnioski płynące z merytorycznych rozważań i analiz badanych źródeł. Zwięzłość i systematyka tych opracowań umożliwia szybkie poznanie najważniejszych elementów treściowych dysertacji, co w aktualnych warunkach ma ważne znaczenie dla potencjalnego czytelnika.

Ostatnie elementy rozprawy to wykaz bibliografii zawierający 849 pozycji, w tym wykaz literatury (569 poz.), wykaz aktów normatywnych prawa międzynarodowego i unijnego (13 pozycji), akty prawa RP (77 poz.), akty normatywne innych państw: Niemcy (15 poz.), Francja (10 poz.), orzecznictwo TK (7 poz.), SN (7 poz.), NSA (23 poz.) WSA (37 poz.), rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów (22 poz.). Autorka korzysta też w kwestiach szczegółowych ze źródeł internetowych (53 poz.). Wymienione źródła mają odzwierciedlenie w treści rozprawy doktorskiej i przypisach. Na ostatnich stronach Autorka zamieszcza krótkie streszczenie rozprawy w języku polskim i angielskim.

Treść rozprawy

Jak wyżej wspomniano praca składa się z pięciu rozdziałów, które tematycznie powiązane są z główną tezą pracy zawartą w jej tytule. Pierwszy rozdział zatytułowany „ Aksjologiczne i ustrojowe podstawy realizowania działalności kulturalnej przez administrację publiczną” jest najobszerniejszy (s.82) i składa się z pięciu podrozdziałów, z których dwa podzielone są na 4 i 7 mniejszych jednostek redakcyjnych. Pierwsze trzy podrozdziały mają charakter wprowadzający i obejmują takie zagadnienia jak pojęcie kultury i działalności kulturalnej, historyczne tło instytucjonalnej działalności kulturalnej i modele polityki kulturalnej. W podrozdziale czwartym przedstawiono: 1/ pojęcie instytucji kultury i działalności kulturalnej ; 2/ państwowe instytucje kultury; 3/ samorządowe instytucje kultury 4/ Wspólne Instytucje Kultury. Jak łatwo zauważyć pojęcie działalności kulturalnej zdefiniowane zostało chyba omyłkowo dwukrotnie w podrozdziale 1.1. i podrozdziale 1.4.1. W podrozdziale 1.5. scharakteryzowano formy organizacyjne działalności kulturalnej w ogólności i takie instytucje jak: instytucje artystyczne(teatry, opery, filharmonie, orkiestry);instytucje filmowe (kina); muzea; biblioteki; domy kultury i ogniska artystyczne ; galerie sztuki, ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury. Autorka w rozdziale tym przedstawia skomplikowany organizacyjnie obraz różnorodności instytucji kultury w Polsce. Stanowi to dobre tło do bardziej szczegółowych i analitycznych rozważań o statusie prawnym samorządowych instytucji kultury i ich wpływie na rozwój kultury w państwie.

W rozdziale drugim merytorycznie związanym z główną tezą rozprawy Autorka analizuje czynniki determinujące miejsce samorządowej instytucji kultury w systemie administracji publicznej. Rozważania w tym zakresie ukierunkowane są na usystematyzowanie pojęć dookreślających samorządowe instytucje kultury jako podmioty administracji świadczącej oraz określenie ich miejsca w administracji publicznej. Zgodzić się należy z twierdzeniem Doktorantki , że stanowią one podstawową i obligatoryjną formę organizacyjno-prawną świadczenia publicznych usług kulturalnych. O miejscu tych podmiotów w systemie administracji publicznej decyduje ich zdecentralizowana pozycja i subsydiarny wymiar zadań. Taki układ organizacyjny zapobiegać ma nadmiernej ingerencji w działalność instytucji kultury ze strony organizatorów i mecenasów. Słusznie Autorka podkreśla, że zakwalifikowanie samorządowych instytucji kultury do kategorii samoistnych zakładów publicznych jako podmiotów zdecentralizowanych determinuje ich szczególną pozycję wobec jej użytkowników oraz organizatora (organów j.s.t.). oraz przesądza o samodzielnym zarządzaniu wyodrębnionym substratem majątkowym i osobowym. Jako

zakład publiczny instytucja kultury dysponuje władztwem zakładowym, dającym jej możliwość wydawania aktów normatywnych i określania zasad swojej organizacji wewnętrznej. Mając samoistność wynikającą z posiadanej osobowości prawnej za pośrednictwem swoich organów statutowych samodzielnie zarządza swoim majątkiem, finansami i personelem.

Rozdział trzeci pracy zatytułowany „Rola organizatora w relacjach z samorządową instytucją kultury” stanowi bardzo ważny element recenzowanej rozprawy doktorskiej. Praktyka działalności samorządowych instytucji kultury wskazuje na liczne patologie w tych relacjach. Jak wskazuje Doktorantka opierają się one niejednokrotnie na zasadzie hierarchicznego podporządkowania oraz domniemania kompetencji. W rozdziale tym wskazana została dopuszczalna granica i rodzaj działań organizatora w stosunku do instytucji kultury. Autorka w oparciu o liczne źródła normatywne i doktrynalne oraz orzecznictwo analizuje role organizatora przy : 1/tworzeniu instytucji kultury; 2/ obsadzaniu organów zarządzających samorządową instytucją kultury; 3/ połączeniu i podziale instytucji kultury; 4/ przekazaniu i powierzeniu instytucji kultury jednostkom samorządu terytorialnego; 5/ likwidacji samorządowej instytucji kultury; 6/ nadzór nad działalnością samorządowej instytucji kultury. Doktorantka analizując stosunki pomiędzy organizatorem a instytucją kultury w płaszczyźnie normatywnej i doktrynalnej dostrzega wiele nieprawidłowości , których przyczyną jest mało precyzyjne określenie tych kwestii przez ustawodawcę. Szczególnie braki te widać w płaszczyźnie nadzoru nad instytucjami kultury. Oceniając powyższy rozdział rozprawy podkreślić należy tu dużą wnikliwość badawczą Doktorantki.

W rozdziale czwartym zatytułowanym „Samodzielność organizacyjna samorządowej instytucji kultury” Autorka koncentruje się na udowodnieniu tezy, że samorządowa instytucja kultury posiadając osobowość prawną i będąc zakładem publicznym ma możliwość podejmowania aktów decyzyjnych o charakterze generalnym (statut, regulamin) jak i o charakterze indywidualnym. Zakres tematyczny tego rozdziału jest bardzo szeroki przez co Doktorantka miała możliwość krytycznego odniesienia się do wielu kwestii, które ograniczają samodzielność samorządowych instytucji kultury. Duże znaczenie ma tu czynnik osobowy i różne wymagania kwalifikacyjne pracowników oraz stosunkowo niskie płace. Inaczej to wygląda w bibliotekach czy muzeach a inaczej w domach kultury. Systemy zarządzania w tych ostatnich budzą wiele uwag i dają przez to możliwość ingerencji przez organizatora (organy jednostek samorządu terytorialnego). Słuszne są tu sugestie Autorki

rozprawy, by w instytucjach tych wprowadzać obligatoryjnie organy kolegialne, które uczestniczyłyby w systemie zarządzania jednostką kultury.

Ostatni rozdział rozprawy doktorskiej „Samodzielność majątkowa i finansowa samorządowej instytucji kultury” obejmuje takie zagadnienia jak: 1/ modele finansowania kultury; 2/ zasady finansowania samorządowej instytucji kultury a podstawy prawne jej samodzielności finansowej; 3/ podstawy prawne majątkowej samodzielności a gospodarowanie majątkiem samorządowej instytucji kultury; 4/ podstawy prawne i zasady samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej samorządowej instytucji kultury; 5/ źródła pozyskiwania środków finansowych przez samorządowe instytucje kultury. Z rozważań autorki w tym zakresie wynika niezbyt optymistyczny wniosek, że większość samorządowych instytucji kultury odczuwa brak odpowiedniej ilości środków finansowych na prowadzenie działalności kulturalnej. Szczególnie jest to widoczne w ostatnim okresie kryzysu ekonomicznego. Nie wglębiając się w nurt podnoszonych przez Autorkę założeń finansowych związanych z dotowaniem instytucji kultury, zauważyć należy sugestię Doktorantki w kwestii czynników mogących mieć wpływ na poprawę kondycji finansowej samorządowych instytucji kultury. Wśród nich wymienia: 1/ aktywne zarządzanie (najlepiej przez dyrektora na kontrakcie menedżerskim) nastawione na osiągnięcie zysków poprzez pozyskiwanie środków zewnętrznych; 2/ przychody z posiadanych nieruchomości i mienia ruchomego; 3/ prowadzenie działalności gospodarczej nastawionej na uzyskiwanie większych dochodów.

Ocena treści pracy

Ocena merytoryczna treści pracy jest pozytywna. Doktorantka zrealizowała określony we wstępie cel pracy, przedstawiając status prawny samorządowej instytucji kultury. Zaprezentowane w pracy rozważania pozwoliły na weryfikację hipotez badawczych i sformułowanie wniosków i opinii popartych logicznym uzasadnieniem. Wnioski i opinie nawiązują do celów i hipotez zaprezentowanych na początku pracy. Ich ekspozycja widoczna jest zarówno w treści poszczególnych rozdziałów jak i w wprowadzeniach i podsumowaniach zawartych w każdym rozdziale. Kompleksowe podniesienie najważniejszych kwestii i wyników badawczych zawarte jest też w kilkunastostronicowym zakończeniu rozprawy doktorskiej. Autorka precyzuje je w sposób wyważony z zachowaniem wymaganej na tym etapie rozwoju naukowego ostrożności.

Praca napisana została na podstawie odpowiednio dobranych źródeł. Autorka sięga często do literatury obcojęzycznej, w tym francuskiej i niemieckiej. Analizie poddała

i wykorzystwała w pracy liczne orzecznictwo, w tym wyroki Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych. O wielości wykorzystanych źródeł świadczy liczba przypisów, których jest 1503. Przypisy w wielu przypadkach zawierają rozwinięte treści pośrednio związane z podstawową treścią pracy. Taki sposób prezentacji znacznie poprawia komunikatywność prezentowanych zagadnień.

W rozprawie Doktorantka wykazała się dobrą znajomością prawa, w tym prawa administracyjnego w szczególności. Zawarte w rozprawie elementy nowatorskie widoczne są w sferze aksjologicznej. Narracja aksjologiczna zauważalna jest w całej pracy, a szczególnie przy konstruowaniu przez Doktorantkę ogólniejszych wniosków. Elementy nowatorskie uwidaczniają się też w głównym celu pracy i jej konstrukcji metodologicznej. Autorka na bazie wielu rozproszonych publikacji na temat instytucji kultury i działalności kulturalnej, licznych źródeł normatywnych i orzeczniczych oraz prawnoporównawczych bazujących głównie na źródłach niemieckich i francuskich, opracowała obszerną (424 s.) analityczno-syntetyczną dysertację na temat statusu prawnego samorządowych instytucji kultury. Praca wypełnia istniejącą lukę w tym przedmiocie i po niewielkich korektach powinna być opublikowana.

Ocena formalnej strony pracy

Pod względem formalnym praca napisana została poprawnie. Treść pracy jest komunikatywna. Język pracy zrozumiały. Autorka z dobrą znajomością i wprawą posługuje się pojęciami języka prawnego, prawniczego i języka powszechnego. Poprawność terminologiczna świadczy o posiadaniu przez Doktorantkę ogólnej wiedzy wymaganej na tym etapie rozwoju naukowego oraz wiedzy specjalistycznej z zakresu prawa administracyjnego, konstytucyjnego i w niezbędnym zakresie innych gałęzi prawa.

Wykazy źródeł są poprawnie sporządzone według obowiązujących zasad i w sposób umożliwiający łatwe korzystanie z nich. Wymienione w wykazach źródła mają odzwierciedlenie w przypisach i treści pracy.

W pracy zauważalne są sporadycznie tzw. błędy maszynowe. Uwagi budzi opracowanie pod względem graficznym spisu treści. Dotyczy to głównie dysproporcji w wielkości stosowanej czcionki. Ekspozycja tytułów rozdziałów winna być dokonana poprzez pogrubienia czcionki a nie jej wielkość. Zastosowana mieszana numeracja rozdziałów i podrozdziałów przy użyciu systemu cyfr rzymskich i arabskich jest wadliwa, tym bardziej, że przy numeracji jednostek redakcyjnych wchodzących w skład

poszczególnych rozdziałów Autorka używa tylko cyfr arabskich. Graficzne sformatowanie poszczególnych wierszy w rozdziale 2, 4 i 5 zakłóca ekspozycje i czytelność numeracji poszczególnych jednostek redakcyjnych.

Zauważone błędy i uwagi są nieliczne i nie mają istotnego wpływu na ogólną ocenę rozprawy doktorskiej.

Wniosek końcowy

W podsumowaniu stwierdzam, że oceniana rozprawa doktorska jest rzetelnym opracowaniem ważnego problemu naukowego. Doktorantka wykazała się sumiennością i dociekliwością badawczą w zakresie podjętej, niełatwej i ważnej z punktu widzenia prawa administracyjnego problematyki.

Uważam, że rozprawa doktorska mgr Mariyii Pelekh pt. „Status prawny samorządowej instytucji kultury” zasługuje na pozytywną ocenę, a stwierdzone nieliczne uwagi tej oceny nie umniejszają. Kompleksowe i uaktualnione pod względem prawnomerytorycznym przedstawienie statusu prawnego samorządowych instytucji kultury ma charakter nowatorski i stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktorantkę zagadnienia naukowego, potwierdza jej ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie nauki prawne oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Praca odpowiada wymaganiom określonym w art. 13 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. nr 65 poz. 595 ze zm.). Z powyższych powodów wypowiadam się za dopuszczeniem mgr Mariyii Pelekh po spełnieniu pozostałych ustawowych i statutowych warunków – do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

Rzeszów, 28 listopad 2021 r.

prof. dr hab. Stanisław Pieprzny

