

dr hab. Małgorzata Czuryk, prof. UWM  
Katedra Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Warmińsko - Mazurski w Olsztynie

Warszawa, 8 sierpnia 2019 r.

Recenzja rozprawy doktorskiej Pana mgr **Damiana Hermana**

p.t.

**„Administracyjnoprawne aspekty organizowania zgromadzeń”**

#### **I Podstawa prawna**

W świetle art. 179 ust. 2 ustawy z 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1669 ze zm.) przewody doktorskie, postępowania habilitacyjne i postępowania o nadanie tytułu profesora w okresie od wejścia w życie ustawy z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r., poz. 1668 ze zm.) do 30 kwietnia 2019 r. wszczynane są na podstawie przepisów dotychczasowych. Oznacza to, że do oceny rozprawy doktorskiej Pana mgr Damiana Hermana należy stosować przepisy ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789). Zgodnie z treścią art. 13 wskazanej ustawy rozprawa doktorska przygotowana pod opieką promotora albo pod opieką promotora i promotora pomocniczego, powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego lub oryginalne rozwiązanie problemu w oparciu o opracowanie projektowe, konstrukcyjne, technologiczne, lub oryginalne dokonanie artystyczne, oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej lub artystycznej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej.

## II Uwagi ogólne

Przedstawiona mi do oceny rozprawa doktorska dotyczy administracyjnoprawnych aspektów organizowania zgromadzeń.

Wolność zgromadzeń stanowi fundament demokratycznego państwa prawnego. Władza publiczna zobowiązana jest do zagwarantowania realizacji tej wolności. Wprowadzając gwarancje dla jej realizacji konieczne jest jednoczesne uwzględnienie takich wartości jak bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny oraz prawa i wolności innych osób. Dlatego też rozwiązania prawne wskazujące ramy realizacji wolności zgromadzeń muszą jednocześnie nakładać obowiązki na organizatorów tych zgromadzeń i ich uczestników, a jednocześnie wyposażyć organy administracji w pewną swobodę przy wydawaniu rozstrzygnięć związanych z decyzją o zakazie lub rozwiązaniu zgromadzenia. Organy administracji realizujące zadania w zakresie postępowaniach w sprawach zgromadzeń powinny używać środków adekwatnych do celu. W ostatnim okresie czasu możemy obserwować istotny wzrost ilości i różnorodności organizowanych zgromadzeń. Pojawiają się kontrmanifestacje oraz liczne zgromadzenia spontaniczne. Istotnym zagadnieniem pozostają również zgromadzenia cykliczne. W związku z wzrostem liczby zgromadzeń oraz różnorodnością poglądów społeczno-politycznych w pluralistycznym społeczeństwie wyraźnie uwydatnia się problem wyważenia z jednej strony realizacji wolności do zgromadzeń z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym oraz prawami innych osób. Istotną rolę w tym procesie odgrywają organy administracji publicznej, które zostały wyposażone przez ustawodawcę w istotne kompetencje w zakresie notyfikacji zgromadzeń i decydowania o ewentualnym ich zakazie, a także w zadania w zakresie zagwarantowania bezpieczeństwa zgromadzeń. Przedstawiona do oceny dysertacja odnosi się do bardzo ważkich i aktualnych problemów prawnych. Dlatego też wybór tematu dokonany przez Doktoranta należy ocenić pozytywnie.

Doktorant, we wstępie wskazuje tezę, cel badawczy oraz metody naukowe, którymi posłużył się przy pisaniu niniejszej dysertacji. Doktorant stwierdza, iż w pracy wskazuje regulacje prawne i podejmowane w oparciu o nie działania organów administracji publicznej ukierunkowane na zapewnienie bezpieczeństwa w miejscu i czasie zgromadzenia. Prowadzone w tym zakresie rozważania doprowadziły go do postawienia tezy iż administracyjnoprawne procedury organizacji zgromadzeń służą zapewnieniu ich

bezpieczeństwa, a nie ograniczeniu realizacji wolności do zgromadzania się (s. 11). Formułując tę tezę Autor wskazuje, że wolność zgromadzeń należy traktować jako publiczne prawo podmiotowe o charakterze negatywnym. Administracyjnoprawne aspekty organizowania zgromadzeń nie służą tylko realizacji interesu publicznego, a gwarantują zmaterializowanie interesu obywatela. Autor stwierdza, że bezpieczny przebieg zgromadzenia pozwala na realizację jego celów. Zapewnienie bezpieczeństwa zgromadzeń uzyskane poprzez dobór właściwych procedur administracyjnych należy postrzegać jako gwaranta możliwości jego realizacji, a nie jako ograniczenie swobody realizacji wolności zgromadzeń. Autor stwierdza również, iż uwzględniając konieczność zapewnienia bezpieczeństwa, celowe i proporcjonalne środki służące ochronie prawnej zgromadzenia są potrzebne dla zagwarantowania możliwości wykonywania wolności zgromadzeń (s. 12).

Jako cel badawczy Autor stawia udzielenie odpowiedzi na pytanie: czemu służy wprowadzenie administracyjnoprawnych procedur organizacji zgromadzeń? (s. 12). W tym miejscu należy nadmienić, że taka formuła bardziej odpowiada problemowi badawczemu niż celowi.

Natomiast w zakresie metod badawczych wskazuje na metodę logiczno-językową, historyczną i komparatystyczną, aksjologiczną oraz hermeneutykę prawniczą obejmującą problemy tworzenia i interpretacji oraz stosowania prawa (s. 13).

Niewątpliwie ze względów metodologicznych oraz dla jasności prowadzonej analizy korzystnie byłoby gdyby Doktorant sformułował również tezy szczegółowe oraz wskazał szczegółowe problemy badawcze, co świadczyłoby również o analitycznym sposobie myślenia i pewnej dojrzałości naukowej Doktoranta. Nie mniej jednak wskazane problemy badawcze i określona przez Autora we Wstępie teza znalazły rozwinięcie w zasadniczej części pracy, co pozwoliło na osiągnięcie postawionego celu.

Oceniam, że przedstawiona w ten sposób przez Doktoranta koncepcja pracy odpowiada wymaganiom stawianym rozprawom doktorskim.

Bazę źródłową rozprawy oceniam jako właściwą. Doktorant poddaje analizie przepisy prawne ponad sześćdziesięciu aktów normatywnych. Należy podkreślić, że uwzględnia nie tylko przepisy prawa polskiego ale również akty prawa Unii Europejskiej oraz prawa międzynarodowego dokonując podziału źródeł prawa na Prawo polskie, Akty prawa niebędące źródłami prawa powszechnie obowiązującego, Prawo wspólnotowe i Prawo

międzynarodowe. W tym miejscu należy poczynić dwie uwagi. Jeśli chodzi o wskazane źródła Prawa polskiego to podane tam akty prawne winny być uporządkowane hierarchicznie w myśl zasady wyrażonej w art. 87 Konstytucji RP, a nie tylko chronologicznie. Natomiast w miejsce nieaktualnego już pojęcia Prawo wspólnotowe należało przyjąć kategorię Prawo Unii Europejskiej.

Ponadto, Doktorant w sporządzonym w dysertacji wykazie źródeł powołuje liczne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i administracyjnych, a także Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Autor dokumentuje również efektywne wykorzystanie ponad stu pozycji bibliograficznych, w tym monografie, komentarze, artykuły naukowe oraz rozdziały w opracowaniach zbiorowych. Z uznaniem należy odnieść się do zebrania i wykorzystania w dysertacji nie tylko literatury polskojęzycznej ale również anglojęzycznej i niemieckojęzycznej.

### **III Uwagi szczegółowe**

Rozprawa doktorska będąca przedmiotem recenzji posiada właściwą strukturę wewnętrzną. W ramach układu pracy wyróżnione są następujące elementy: wykaz skrótów, wstęp, pięć rozdziałów, zakończenie, streszczenie oraz wykaz źródeł. Rozdziały podzielono na podrozdziały, a każdy z rozdziałów kończy się wnioskami, co należy przyjąć z dużym uznaniem. Rozdziały odnoszą się kolejno do: 1) ewaluacji regulacji prawnych zgromadzeń do 2015 r.; 2) wolności zgromadzania się; 3) typologii zgromadzeń; 4) kompetencji organów administracji publicznej odnoszących się do zgromadzeń; 5) obowiązków podmiotów organizujących i zabezpieczających zgromadzenia. Taka konstrukcja rozprawy czyni ją przejrzystą i pozwala z łatwością poruszać się po przedstawionej w opracowaniu materii. Pozwoliła również Doktorantowi na weryfikację postawionej tezy i zrealizowanie przyjętego celu pracy.

W rozdziale I Autor skoncentrował się na historycznym aspekcie Prawa do zgromadzeń. Dokonał w tym zakresie analizy regulacji prawnych obowiązujących w zaborze pruskim, austriackim i rosyjskim, w okresie II Rzeczypospolitej oraz w okresie po II Wojnie Światowej aż do przyjęcia ustawy z 15 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach. Rozdział ten rzetelnie i syntetycznie przedstawia historyczną ewolucję prawa organizowania zgromadzeń.

Rozdział II podejmuje zagadnienia wolności zgromadzania się w aspekcie innych praw i wolności obywatelskich. Wskazuje cele i funkcje wolności zgromadzania się. Szkoda, że w tym miejscu Doktorant nie dokonał kwalifikacji rodzaju różnych funkcji wolności zgromadzania się. Poprzestał jedynie na ich ogólnym opisie, a wyraźniej scharakteryzował właściwie tylko funkcję stabilizacyjną (s. 38). Należy przy tym zauważyć, że przecież już Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 stycznia 2006 r. (K 21/05) wskazał kilka funkcji wolności zgromadzania takich jak funkcja partycypacyjna, komunikacyjna i demokratyzująca, a Autor powołuje się na ten wyrok (przypis nr 70). Szkoda zatem, że nie odniósł się szerzej do wskazanych w nim funkcji. Nie przedstawił w tym zakresie również innych funkcji szerzej prezentowanych w doktrynie np. przez J. Sułkowskiego (J. Sułkowski, *Art. 57 [w:] Konstytucja RP. Komentarz do art. 1 – 86*, T. I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016). Uważam, że ten podrozdział pracy zyskałby wówczas znacząco na wartości. W dalszej części rozdziału Autor dokonuje rozróżnienia pomiędzy wolnością, a prawem do zgromadzania oraz wyjaśnia pojęcie zgromadzenia w ujęciu ogólnym i prawnym. Następnie wskazuje gwarancje wolności zgromadzania się zawarte w prawie międzynarodowym, w prawie Unii Europejskiej oraz w prawie polskim. Dwa pierwsze rozdziały mają charakter wprowadzający w badaną tematykę.

W rozdziale III Autor dokonał podziału zgromadzeń na zgromadzenia legalne i nielegalne. Wskazał przy tym na znaczną różnorodność zgromadzeń legalnych. Jako zgromadzenia legalne wskazał zgromadzenia *sensu stricte* (zwykłe i uproszczone), zgromadzenia spontaniczne, cykliczne i organizowane w miejscach szczególnych (wskazał tu zgromadzenia organizowane na terenach byłych hitlerowskich obozów zagłady, zgromadzenia na terenie uczelni wyższych i na obszarze dróg miejskich). Przyjęty przez Doktoranta dychotomiczny podział zgromadzeń należy ocenić pozytywnie, gdyż jest on prosty, a jednocześnie przyjętą typologię zgromadzeń czyni bardzo przejrzystą. Nie mniej jednak, należy zauważyć, że zgromadzenia mogą być dzielone według różnych kryteriów, na co zwraca uwagę sam Autor już na wstępie III rozdziału. Niestety w żaden sposób (nawet w przypisie) nie wskazuje jakie mogą to być kryteria i w jaki sposób są one określane. Doktorant stwierdza jedynie, że zaprezentowany przez niego podział zgromadzeń na legalne i nielegalne jest najistotniejszy z punktu widzenia przedmiotu niniejszej pracy. Niestety nie wyjaśnia z czego to wynika i nie uzasadnia w żaden sposób dlaczego nie dokonał podziału zgromadzeń według innych kryteriów. W moim przekonaniu tych rozważań (lub choćby

odniesień) zabrakło. Słabo wypada również fragment rozdziału dotyczący zgromadzeń nielegalnych. Po jego przeczytaniu nie sposób oprzeć się wrażeniu, że został on opracowany bardzo pobieżnie, bez większej analizy. Natomiast bardzo pozytywnie, w ramach tego rozdziału, należy ocenić analizę zagadnień dotyczących zgromadzeń spontanicznych i cyklicznych. Legalna definicja zgromadzeń spontanicznych pojawiła się dopiero w ustawie Prawo o zgromadzeniach z 2015 r. Doktorant wskazuje tu na problemy związane z tego rodzaju zgromadzeniami odnosząc się przy tym do analizy bogatego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Autor słusznie stwierdza, że zgromadzenia spontaniczne cechuje dynamizm. Uzasadnieniem dla ich zaistnienia są jakieś istotne w debacie publicznej (społecznej) zagadnienia. Niewątpliwie zgromadzenia te stanowią element kontroli społecznej i są wyrazem funkcjonowania w państwie pluralistycznego społeczeństwa demokratycznego. Zgromadzenia te stają się coraz częstszym zjawiskiem społecznym, dlatego jak zasadnie stwierdza Doktorant objęcie ich zakresem ustawy Prawo o zgromadzeniach jest właściwym i racjonalnym rozwiązaniem, gdyż dzięki temu możliwe jest zagwarantowanie bezpieczeństwa uczestnikom tych zgromadzeń oraz zapewnienie ochrony porządku publicznego.

Natomiast zgromadzenia cykliczne zostały wprowadzone do porządku prawnego dopiero nowelizacją ustawy Prawo o zgromadzeniach z 2016 r. Przedstawiając zagadnienia związane z tymi zgromadzeniami Doktorant wyraźnie zarysowuje problemy administracyjnoprawne związane z ich organizacją. W tym zakresie Autor wykazuje się umiejętnością analitycznego myślenia i formułowania samodzielnych, a zarazem wyważonych wniosków. Obowiązujące rozwiązania prawne ocenia negatywnie w zakresie uprzywilejowania tego rodzaju zgromadzeń przed innym typem zgromadzeń (mających odbyć się w tym samym miejscu i czasie) oraz w zakresie przyjęcia dla nich odrębnego od ogólnych reguł trybu autoryzacji. Prawo do legalizacji zgromadzenia cyklicznego przyznano wojewodzie, a nie organowi samorządu terytorialnego. Autor uznaje to za zaburzenie pewnej spójności normatywnej w tym zakresie poprzez rozgraniczenie kompetencji pomiędzy różne organy władzy publicznej. Doktorant dochodzi do wniosku, że takie zaburzenie normatywnej spójności ustawy zaciera przejrzystość przyjętych rozwiązań prawnych, które regulują jedną z podstawowych swobód obywatelskich, czyli wolność zgromadzeń.

W rozdziale IV wskazano kompetencje organów administracji publicznej odnoszące się do zgromadzeń. W ramach tego rozdziału Autor, w pierwszej kolejności skoncentrował się na przepisach proceduralnych i zakresie ich stosowania. Mówiąc o procedurze konkretyzuje, że chodzi o procedurę organizacji, odbywania i rozwiązywania zgromadzeń według zasad określonych w rozdziałach od 2 do 4 ustawy Prawo o zgromadzeniach. W tym fragmencie pracy Doktorant pokrótce charakteryzuje najistotniejsze przepisy w wskazanym zakresie. Autor wskazuje tu również zgromadzenia, których organizacja wyłączona jest od stosowania wskazanej ustawy. Krótko analizuje zasadność tych wyłączeń i formułują własne oceny w tym zakresie, co należy ocenić pozytywnie. W dalszej kolejności Doktorant przechodzi do wskazania organów właściwych w sprawach zgromadzeń. Katalog ich wyodrębnia w oparciu o Prawo o zgromadzeniach. Nie jest to jednak katalog zamknięty, gdyż inne jeszcze organy wskazane są w ustawach szczególnych. Niestety, istotnym według mnie mankamentem tego podrozdziału pracy jest brak pogłębionej analizy w tym zakresie i zbyt ogólne potraktowanie tych problemów, które z punktu widzenia realizacji celu pracy mają zasadnicze znaczenie. Pojawia się tu również problem terminologiczny. Autor pisząc o właściwych organach odnosi się również do innych niż organy podmiotów np. sądów powszechnych i centrum zarządzania kryzysowego. Czytelnik może odnieść wrażenie, że Autor zamiennie używa tych pojęć choć powinny one być wyraźnie odróżnione. Warto byłoby się zastanowić, czy już w spisie treści nie należało wyodrębnić organów i podmiotów właściwych w sprawach zgromadzeń.

W dalszej części rozdziału Doktorant przedstawił istotę oraz zasady i wymogi formalne zgłoszenia zgromadzenia. Przedstawił materialno prawne podstawy aktów administracyjnych zakazujących organizacji zgromadzenia oraz wskazał podmioty uprawnione do wydania takiego zakazu analizując przy tym formę w jakiej taki zakaz może być wydany. Jest to wartościowa część pracy, oddająca dość skomplikowany obraz administracyjnoprawnych regulacji dotyczących organizowania zgromadzeń. Jednocześnie Autor wskazał na istotne rozbieżności i trudności w wykładni i stosowaniu tych przepisów. Na szczególną uwagę zasługują teoretyczne i praktyczne rozważania na gruncie przepisu art. 26 b ustawy Prawo o zgromadzeniach nad instytucją zarządzenia zastępczego wydawanego przez wojewodę.

Za bardzo ważną uważam dokonaną w rozdziale V dysertacji charakterystykę obowiązków podmiotów organizujących i zabezpieczających zgromadzenia. Doktorant wskazuje przy tym zagrożenia (ich rodzaje) bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie zgromadzeń oraz dość szeroko wyjaśnia pojęcie bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego, uwzględniając w tym zakresie bogaty dorobek doktryny prawa administracyjnego. W dalszej części Autor przedstawił uprawnienia podmiotów organizujących, zabezpieczających i uczestniczących w zakresie bezpieczeństwa zgromadzeń. Odniósł się przy tym do zasad rozwiązania zgromadzenia i wynikających z tego konsekwencjach i odróżnił je od zakończenia zgromadzenia. W sposób spójny i logiczny przedstawił uprawnienia przewodniczącego do rozwiązania zgromadzenia. Przeanalizował też sytuacje, w których może dojść do rozwiązania zgromadzenia przez przedstawiciela organu gminy lub przez Policję. Na koniec Doktorant wskazał podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo zgromadzeń. Zaliczył do nich organizatora zgromadzenia, przewodniczącego zgromadzenia, organy administracji publicznej oraz uczestników zgromadzenia. Doktorant zauważa, iż obecne przepisy dotyczące zgromadzeń utrudniają jasne wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za oficjalne zamknięcie zgromadzenia, zwłaszcza, gdy takiego zamknięcia nie dokonał przewodniczący czy organizator zgromadzenia i jednocześnie nie zostało ono uprzednio rozwiązane, a to bezpośrednio przekłada się na kwestie związane z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym. Szkoda, że Autor nie formułuje tu konkretnych propozycji rozwiązań. Rozdział V łącznie z rozważaniami zawartymi we wcześniejszych fragmentach dysertacji, zwłaszcza w rozdziale IV, dzięki wysiłkom Autora umożliwia czytelnikowi zweryfikowanie postawionej przez Doktoranta we Wstępie tezy. Doktorant wykazał umiejętność łączenia ustaleń teoretycznych z praktyką stosowania prawa.

Finałem dysertacji jest Zakończenie, w którym Doktorant dokonał próby odpowiedzi na pytanie czemu służy wprowadzenie administracyjnoprawnych procedur organizacji zgromadzeń. Zasadnie stwierdza on, iż procedury te służą zapewnieniu bezpieczeństwa, a nie ograniczeniu realizacji wolności zgromadzeń. Ostatecznie stwierdzam, iż Doktorant zrealizował w pracy postawiony we Wstępie cel badawczy.

Oceniając pracę od strony technicznej stwierdzam, że została ona napisana poprawnym językiem, bez większych błędów. W pracy stwierdzam nieliczne tylko błędy interpunkcyjne, czy stylistyczne (np. na s. 170, czy w przypisie nr 68 albo 343).



Odnosnie zasad sporządzania przypisów to zwracam uwagę Autorowi, iż w każdym źródle, które powołuje się w przypisach należy zawsze wskazywać dokładne numery stron, z których korzystano. Nie jest stosownym ograniczanie się do wskazania typu „s. 15 i n.”, a taki sposób wskazywania numerów stron występuje bardzo często w ocenianej pracy (np. przypis nr 10, 54, 56, 59, 95, 108, 112, 123, 173, 280, 343). Wskazane byłoby również aby Doktorant podał źródło, w którym opublikowane jest dane orzeczenie ETPCz zamiast powołania się na nie poprzez cytowanie innego źródła, które odnosi się do danego orzeczenia (np. przypis nr 224 i 332).

Natomiast przy sporządzaniu wykazu literatury Doktorant wykazał się niestety pewną niekonsekwencją. Przy niektórych pozycjach wskazywał pełny tytuł czasopisma np. „Państwo i Prawo”, a przy innych stosował skrót np. Przegląd Prawa Handlowego wskazując jako „PPH” (s. 275). Ponadto powołując rozdział M. Czuryk, *Zakres działania Policji oraz obszary jej współdziałania z innymi podmiotami*, [w:] *Prawo Policyjne*, (red.) Czuryk M. Karpiuk M., Kostrubiec J., Orzeszyna K, nie wskazał roku i miejsca wydania wskazanej publikacji (s. 274).

#### IV Konkluzja

Oceniam, iż Pan mgr Damian Herman opanował w bardzo dobrym stopniu technikę pisania pracy naukowej. Układ pracy należy ocenić jako odpowiadający założeniom naukowo – badawczym. Stwierdzam, iż przedstawiona mi do recenzji rozprawa doktorska Pana mgr Damiana Hermana pt. *„Administracyjnoprawne aspekty organizowania zgromadzeń”* spełnia wymogi określone w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789). Rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Wobec powyższego, wnioskuję o dopuszczenie Pana mgr Damiana Hermana do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

