

Prof. dr hab. Stanisław Pieprzny
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Rzeszowski

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Damiana Hermana pod tytułem „*Administracyjnoprawne aspekty organizowania zgromadzeń*” napisanej pod kierunkiem
prof. dr hab. Stanisława Wrzoska

W wykonaniu uchwały Rady Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego z dnia 4 czerwca 2019 r. powołującej mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim mgr Damiana Hermana przedstawiam recenzję rozprawy doktorskiej pt. „*Administracyjnoprawne aspekty organizowania zgromadzeń*”.

I. Wybór tematu pracy jest trafny z wielu powodów. Problematyka zgromadzeń częściej jest badana pod kątem prawa konstytucyjnego. W ostatnich latach w Polsce ze względu na zakłócenia organizowanych zgromadzeń i interwencje sił policyjnych oraz duże zainteresowania zgromadzeniami mediów i społeczeństwa, prawo do organizowania i uczestnictwa w zgromadzeniach stało się bardziej transparentne. Organizowanie licznych zgromadzeń, których celem było wywieranie wpływu na posunięcia władz publicznych uzmysłowiło wielu grupom społecznym, że zgromadzenia są bardzo dobrym instrumentem oddziaływania na władzę. Zmiany prawa o zgromadzeniach i większa jego reglamentacja uzmysłowiła społeczeństwu, że poprzez zgromadzenia można okazywać władzom niezadowolenie i oddziaływać na poczynania władz przez niezadowolone grupy społeczne. W ostatnich latach nastąpił wzrost świadomości społecznej w sferze prawa o zgromadzeniach. Do niedawna nawet prominentni politycy nie odróżniali notyfikacji zgromadzeń od zezwoleń. Aktywność społeczna w zakresie organizacji i uczestnictwa w zgromadzeniach jak wynika z danych statystycznych podanych w rozprawie, systematycznie w ostatnich latach wzrasta. Potwierdzeniem tego jest liczba organizowanych zgromadzeń, których w 2015 roku było 3.782, w 2016 już 5.988, a w roku 2017 aż 8.416.

Podjęcie tematyki zgromadzeń przez Doktoranta jest w pełni uzasadnione, tym bardziej w obliczu dokonywanych zmian prawa o zgromadzeniach. Konstytucyjna wolność

zgromadzeń analizowana jest nie tylko na gruncie literatury z zakresu prawa konstytucyjnego i administracyjnego, ale przede wszystkim w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu i orzecznictwie krajowym Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych. Słusznie Doktorant zauważa, że zapewnienie pełnych gwarancji do realizowania tej wolności jest bezsporne, jednakże wolność ta, co podkreślane jest w orzecznictwie, nie może być rozumiana jako coś nieograniczonego. Podjęcie tematyki zgromadzeń w tak kompleksowym zakresie jest w obecnej sytuacji w pełni uzasadnione. Bardzo cenne w rozważaniach Autora pracy są akcenty związane z ukazaniem relacji pomiędzy prawem do zgromadzeń i prawem do bezpieczeństwa i porządku publicznego. Godna podkreślenia jest wyeksponowana we wstępie dysertacji obiecująca teza, że administracyjne procedury organizacji zgromadzeń służą zapewnieniu ich bezpieczeństwa, a nie ograniczeniu realizacji wolności do zgromadzania się. Jednym z głównych celów badawczych wskazanym we wstępie jest udzielenie odpowiedzi na pytanie czemu służą wprowadzane administracyjnoprawne procedury organizacji zgromadzeń. Podstawowe cele i założenia badawcze rozprawy doktorskiej są w miarę poprawnie sformułowane i odpowiednio rozwinięte i wyeksponowane w treści pracy. Trafność wybranej tematyki badawczej w aspekcie jej walorów poznawczych i użytecznych jest w pełni uzasadniona. Oceniana rozprawa doktorska wpisuje się w proces tworzenia bazy teoretycznoprawnej dla zgromadzeń organizowanych w nowych warunkach społecznych i prawnych.

Do realizacji założonych w rozprawie celów badawczych Autor zastosował głównie metodę logiczno-językową oraz w ograniczonym zakresie historyczną i komparatystyczną.

II. Struktura i treść rozprawy odpowiada założonym celom i tezom badawczym. Praca składa się z pięciu rozdziałów podzielonych na mniejsze jednostki redakcyjne, których jest ponad sześćdziesiąt. Tak formalistyczna i szczegółowa segmentacja treści pracy ułatwia pisanie i zachowanie stosownych proporcji, utrudnia jednak w pewnym stopniu swobodę naukowej refleksji. Jako pozytywne uznać należy umieszczenie na końcu każdego rozdziału wniosków końcowych zawierających w głównej mierze własne refleksje autora wynikające z analizy badanej problematyki. Zasadnicze rozważania rozprawy poprzedza wykaz skrótów i niezbyt rozbudowany wstęp. Praca zawiera też krótkie zakończenie, streszczenie w języku polskim i angielskim oraz wykaz źródeł w postaci aktów normatywnych, orzecznictwa, i literatury. Pobieżny przegląd literatury wskazuje, że Doktorant przy pisaniu rozprawy nie korzystał z literatury zagranicznej, co w przypadku badanej problematyki byłoby niezwykle pożądane. Formalnym niedociągnięciem jest brak numeracji wykazów źródeł wiedzy oraz

umieszczenie w wykazie źródeł prawa, w pierwszej kolejności prawa wewnętrznego a dopiero w kolejności prawa unijnego i międzynarodowego.

Pierwszy rozdział rozprawy ma charakter wprowadzający i historyczny, gdyż obejmuje krótki przegląd regulacji prawnych dotyczących zgromadzeń na obszarach dawnej Polski będących w jurysdykcji państw zaborczych. W odrębnym podrozdziale przedstawił autor prawo zgromadzeń publicznych w okresie II Rzeczypospolitej i w okresie po II wojnie światowej do 2015 roku. Ten krótki przegląd historycznych źródeł prawa stanowi tło i bazę porównawczą do analizy aktualnych rozwiązań prawnych w sferze prawa do zgromadzania się. Dokonany przez Doktoranta przegląd uregulowań prawnych w zakresie zgromadzeń pozwolił mu na sprecyzowanie konkluzji, że w dotychczasowej historii Polski nie udało się w pełni ucieleśnić wolności zgromadzeń. Obowiązujące w tym przedmiocie przepisy prawne nie gwarantują w pełni prawa do zgromadzeń. Władze publiczne, w tym władza ustawodawcza regulując prawo do zgromadzania się, często mając na względzie swoje interesy polityczne, zbyt restrykcyjnie to prawo. Słusznie Doktorant w swoich rozważaniach podkreśla, że wolność zgromadzania jest fundamentem współczesnych demokratycznych państw. Wolność zgromadzeń, co wyraźnie zaakcentował w orzeczeniu z dnia 18 stycznia 2006 r. Trybunał Konstytucyjny jest wartością konstytucyjną, a nie wartością określaną przez demokratycznie legitymowaną, w danym momencie sprawującą władzę większość polityczną.

Drugi rozdział dysertacji charakteryzuje wieloaspektowo wolność zgromadzania się. W tej części szczególnie ważne są relacje pomiędzy wolnością zgromadzania się i innymi prawami i wolnościami obywatelskimi: cele i funkcje wolności zgromadzania się oraz rozróżnienie między wolnością a prawem do zgromadzania się. W oparciu o źródła normatywne i doktrynalne Autor dokonał przeglądu definicji zgromadzeń. Bardzo istotne z prawnego punktu widzenia są gwarancje wolności zgromadzania się egemplifikacji, których dokonano na podstawie przepisów prawa międzynarodowego, w tym w szczególności na podstawie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz kilku innych. Doktorant w krótkim zarysie przedstawił też gwarancje wolności zgromadzania się w prawie unijnym, a szczególnie w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej, która unifikuje wszystkie przyjęte przez UE prawa i wolności określone w przepisach prawa międzynarodowego. Dużo miejsca Doktorant poświęcił polskim regulacjom prawa do zgromadzania się. Przedstawiając te zagadnienia odniósł się do regulacji konstytucyjnych i ustawowych analizując ich zakres podmiotowy

i przedmiotowy oraz ograniczenia czasowo-przestrzenne. Ciekawe konkluzje formułuje Doktorant we wnioskach końcowych rozdziału drugiego.

Typologia zgromadzeń dokonana została w rozdziale trzecim. Zasadniczym jej kryterium jest legalność i nielegalność. W pierwszej grupie Doktorant przedstawił zgromadzenia zwykłe, uproszczone, spontaniczne, cykliczne i zgromadzenia organizowane w miejscach szczególnych, a to: zgromadzenia na terenach byłych hitlerowskich obozów zagłady; zgromadzenia na terenie uczelni wyższych; zgromadzenia na obszarze dróg publicznych. W drugim segmencie dychotomicznego podziału zgromadzeń Autor umieszcza zgromadzenia, które zorganizowane zostały z pominięciem przepisów obowiązującego prawa lub wbrew jego przepisom. Do takich zgromadzeń autor zalicza: zgromadzenia zakazane na podstawie art. 14 ustawy Prawo o zgromadzeniach; zgromadzenia rozwiązane na podstawie art. 20 ust.1, art.24, art.25 ust.1 i art.28 ust.1 ustawy Prawo o zgromadzeniach; zgromadzenia zwołane z naruszeniem przepisów ustaw szczególnych. Typologia zgromadzeń jak podkreśla to Autor rozprawy wiąże się z poddaniem ich odmiennym reżimom prawnym. Słusznie zauważa Doktorant, że za postępowe należy uznać wprowadzenie do polskiego porządku prawnego kategorii zgromadzeń spontanicznych. Odformalizowanie tych zgromadzeń nie tylko odpowiada standardom międzynarodowym i zgodne jest z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ale przede wszystkim pozwala na nieskrępowaną możliwość organizacji pokojowych zgromadzeń nawiązujących do aktualnych wydarzeń.

Ważne znaczenie w płaszczyźnie prawa administracyjnego ma rozdział czwarty zatytułowany „Kompetencje organów administracji publicznej odnoszące się do zgromadzeń”. Obejmuje on przepisy proceduralne i kompetencje organów właściwych w sprawach zgromadzeń, notyfikacje zgromadzeń i zakazy organizacji zgromadzeń. Doktorant w rozdziale tym analizuje niedoskonałości proceduralne w zakresie organizacji zgromadzeń i nieprecyzyjność przepisów prawa o zgromadzeniach, co rodzi trudności i rozbieżności w ich poprawnej interpretacji, zarówno dla organizatorów zgromadzeń jak i organów administracji publicznej i sądów. Rozważania Autora wskazują na bardzo dobrą jego wiedzę w zakresie prawa o zgromadzeniach. Słusznie zauważa on, że wykorzystywanie przez organy władzy publicznej instrumentów ograniczających wolność zgromadzeń winno następować wyjątkowo, a wykładnia wprowadzających je regulacji nie może być wykładnią rozszerzającą.

Ostatni piąty rozdział rozprawy obejmuje analizę obowiązków podmiotów organizujących i zabezpieczających zgromadzenia. W pierwszej części tego rozdziału Autor prowadzi teoretyczne rozważania na temat źródeł zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego

jako wartości chronionej. Autor nie odnosi tych rozważań tylko do bezpieczeństwa zgromadzeń, ale podkreśla, że wiele z nich może się ujawnić w czasie organizowanych zgromadzeń. Wskazuje, że w przypadku zgromadzeń źródłem zagrożeń mogą być sami uczestnicy zgromadzeń, ale też osoby nie będące uczestnikami zgromadzenia. Analizując uprawnienia podmiotów organizujących i zabezpieczających zgromadzenia, ale też uczestniczących w zgromadzeniach, autor skupia się głównie na instytucji rozwiązania zgromadzenia, którego dokonać może przewodniczący zgromadzenia, przedstawiciel organu gminy i Policja. Omawia też skutki prawne rozwiązania zgromadzenia. Podobne skutki z punktu widzenia bezpieczeństwa i porządku publicznego wywiera zakończenie zgromadzenia. Zgodzić się należy z Doktorantem, że obecnie obowiązujące przepisy nie przewidują obowiązku formalnego zamknięcia zgromadzenia przez jego przewodniczącego. Brak jednoznacznej informacji dla uczestników zgromadzenia o jego zakończeniu może rodzić wątpliwości jak długo uczestnicy mogą pozostawać w miejscu organizacji zgromadzenia.

W ostatniej części ocenianego rozdziału Autor analizuje problematykę odpowiedzialności organizatora zgromadzenia, jego przewodniczącego, organów administracji publicznej i uczestników zgromadzeń. Wywody Doktoranta w tym przedmiocie są poprawne i ukierunkowane na ocenę realnych możliwości organizatora i przewodniczącego w zakresie zgodnego z prawem przebiegu zgromadzenia. W swoich rozważaniach napotykaną wątpliwość Autor rozwiązuje poprzez wykorzystanie dostępnej literatury i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Ostatnią część pracy stanowi kilkustronicowe zakończenie zawierające bardzo syntetyczne i krytyczne spojrzenie na stan prawa o zgromadzeniach w Polsce. Uwagi Autora dużej mierze dotyczą problematyki bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie zgromadzeń.

Zawarte w zakończeniu rozprawy i w poszczególnych rozdziałach wnioski, a w szczególności wnioski *de lege ferenda* są ważnym kryterium pozytywnej oceny rozprawy.

III. Analiza treści rozprawy, a szczególnie wniosków końcowych w poszczególnych rozdziałach wskazuje na poprawność metodologiczną zastosowaną przy badaniu problematyki zgromadzeń. Przyjęta koncepcja ukazania aktualnie obowiązujących uregulowań prawnych dotyczących zgromadzeń w kontekście retrospektywnego spojrzenia na zmiany tego prawa, pozwala na ocenę prawa do zgromadzania się w szerszym kontekście

społeczno-historycznym i wpływu otoczenia społeczno-politycznego na zmiany tego prawa, dokonywane najczęściej w interesie rządzących a nie rządzonych.

Oceniając merytorycznie treść pracy, zauważyć należy w niej wielość poruszonych zagadnień, śmiałe ale i wyważone podejmowanie problemów dyskusyjnych i budzących wątpliwości doktryny, polemiczne odnoszenie się do stanowisk prezentowanych w literaturze i samodzielne formułowanie opinii i sądów. Zauważalna trafność a zarazem ostrożność w formułowaniu wniosków wskazują na wymagany dystans Doktoranta do prezentowanych problemów. Całokształt treści pracy wskazuje na dobrą wiedzę autora z zakresu prawa administracyjnego.

Strona formalno-językowa nie budzi istotniejszych zastrzeżeń. Język pracy odpowiada standardom języka prawniczego używanego w pracach naukowych. Sposób formułowania myśli i ich uzasadnianie powoduje, że praca jest czytelna i komunikatywna.

Strona edytorska rozprawy, w tym układ tekstu na stronie jest poprawna. Istotnych zastrzeżeń nie budzi ekspozycja tytułów rozdziałów i podrozdziałów. Uwagi dotyczą spisu treści, który jest przesadnie zróżnicowany jeśli chodzi o wielkość i kształt czcionki. Grafikę spisu treści pogarsza używanie kursywy. Brak elegancji zauważalny jest też w numeracji rozdziałów i podrozdziałów, w której Autor miesza cyfry rzymskie z arabskimi. Przeoczeniem Autora jest pewnie użycie na stronie 262 rozprawy wyrazu „ilość” zamiast „liczba” w odniesieniu do policzalnych wcześniej zgromadzeń w latach 2015-2017.

Pozytywnie choć z pewnymi zastrzeżeniami oceniam podawanie przez Autora źródeł wiedzy w przypisach. W tekście zauważyć można całe strony i obszerne akapity bez odniesienia do źródeł co wskazywałoby, że są to myśli Autora ale bliższa analiza treści wskazuje, że mają one swoje źródło w aktach normatywnych bądź w literaturze, której Autor z niewiadomych mi powodów nie podaje. Przedstawione powyżej uwagi nie mają istotnego wpływu na ogólną pozytywną ocenę rozprawy.

IV. Biorąc powyższe argumenty pod uwagę, w tym wymienione nieistotne niedociągnięcia natury formalnej, które w obliczu niewątpliwych atutów rozprawy mają marginalne znaczenie, stwierdzam, że rozprawa doktorska mgr Damiana Hermana pod tytułem „Administracyjnoprawne aspekty organizowania zgromadzeń” zasługuje na pozytywną ocenę. Spełnia ona wymagania stawiane rozprawie doktorskiej, o których mowa w art. 13 ust.1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789) w związku z art. 179 ust.2 i ust.3 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r. poz. 1669) to jest, że stanowi oryginalne

rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną autora w zakresie prawa, a w szczególności prawa administracyjnego i jego nauk pomocniczych oraz wskazuje na umiejętność samodzielnego prowadzenia przez niego badań naukowych.

Uważam tym samym, że uzasadnione będzie dopuszczenie przez Wysoką Radę Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego mgr Damiana Hermana do dalszych etapów postępowania w przewodzie doktorskim.

Rzeszów, dnia 10 sierpnia 2019 r.

A handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, connected strokes. The signature is positioned to the right of the date.