Prof. zw. dr hab. Marek Wierzbowski
Przewodniczący Rady Naukowej
Instytutu Nauk Prawno-Administracyjnych
Kierownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIWERSYTET WARSZAWSKI
00-332 Warszawa, ul. Oboźna 6,
tel./fax. 55 24 324; kom. 601 620070
m.wierzbowski@wierzbowski.com

Recezja

rozprawy doktorskiej mgr Izabeli Boguckiej pod tytułem „Aksjologiczne i prawne podstawy ingerencji władz publicznych w funkcjonowanie klubów sportowych działających w formie stowarzyszenia" napisanej pod kierunkiem dr hab. Zbigniewa Cieślaka Profesora Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego.

Recenzowana rozprawa dotyczy zagadnień leżących na pograniczu prawa administracyjnego i prawa cywilnego, a w szczególności postępowania cywilnego. Wymaga więc biegłości w tych wszystkich dziedzinach. Wynika to z faktu, iż część przedstawicieli doktryny stoi na stanowisku, iż stosunki między stowarzyszniem a jego członkami mają, podobnie jak w spółce czy spółdzielni charakter cywilnoprawny. Ponadto cały szereg rozstrzygnięc dotyczących stowarzyszeń dokonuje sąd działając w trybie określonym przepisami k.p.c. Jednocześnie jednak zasadnicze uprawnienia nadzorcze spoczywają na staroście jako organie administracji.

Autorka wybrała sobie jako temat dość wąską grupę stowarzyszeń, będących jednocześnie klubami sportowymi i tym samym poddanych regulacji przepisów dotyczących sportu.

Lektura rozprawy prowadzi do wniosku, że Autorka jest zwolenniczką dość daleko idącego nadzoru państwa nad działalnością stowarzyszeń. Autorka kolejno analizuje wszystkie uprawnienia o charakterze nadzorczym, czy zbliżonym, jakimi dysponują organy

państwowe względem stowarzyszeń. Okazuje się wtedy, że nadzór nad stowarzyszeniami jest bardzo rozbudowany, bardziej niż moglibyśmy się spodziewać w demokratycznym państwie prawnym.

Nie jest to uwaga do koncepcji pracy, natomiast sugestia aby rozważyć w przypadku, na przykład publikacji pracy czy jej fragmentów wyjścia nie od opisu uprawnień nadzorczych, lecz od konstytucyjnej zasady wolności zrzeszania się. Autorka oczywiście uwzględnia tą zasadę, czyni to jednak w końcowej części pracy (s. 336, s. 340) przez co ma wrażenie, że rzeczywisty nadzór idzie dalej niż ma to miejsce w praktyce.

Nasuwa mi się też teza, do której prosiłbym aby Autorka odniosła się w czasie obrony, że stowarzysznie będące klubem sportowym działa jakby w dwóch obszarach „wolności zrzeszania się" i „uprawiania sportu" . W mojej ocenie uprawianie sportu wraz ze związanymi z tym zagrożeniami dla zdrowia, może wymagać dokładniejszej regulacji i większego nadzoru niż korzystanie z konstytucyjnego prawa zrzeszania się. Oczywiście teza ta, wymagałaby pewnej konsultacji z osobami zawodowo zajmującymi się działalnością sportową na ile potrzebne tutaj są specjalne rozwiązania prawne celem uniknięcia ryzyk dla zdrowia.

Temat pracy uważam za dobrze dobrany. Dotyczy bowiem zagadnienia nie opracowanego w literaturze prawniczej. Nie mam też uwag, poza jedną powyższą do konstrukcji pracy, gdzie Autorka najpierw zajmuje się sądową procedurą rejestracyjną, potem nadzorem nad stowarzyszeniami w świetle Prawa o stowarzyszeniach. Kolejny rozdział poświęca ewidencji klubów sportowych, prowadzonej w trybie Ustawy o sporcie. Rozdział V poświęcono relacji procedur, czynności ewidencyjnych wobec klubów sportowych i nadzorowi nad stowarzyszeniami, gdzie Autorka stawia problem, czy obydwie regulacje wzajemnie się uzupełniają, czy mamy tylko do czynienia z regulacją fragmentaryczną. Końcowe rozdziały pracy, dotyczą analizy orzecznictwa sądowego i wniosków końcowych.

Rozprawa stawia sobie za cel ustalenie w jakich kategoriach winna mieć miejsce ocena stowarzyszeń będących klubami sportowymi, przy czym sugestia jest w kierunku ochrony interesu publicznego oraz jak zdefiniować interes publiczny. Wydaje mi się, że silny akcent na interes publiczny, prowadzi gdzieś do niedoceniania interesu indywidualnego osób korzystających z konstytucyjnych wolności zrzeszania się.

Podstawowa teza pracy brzmi w sposób nie do końca dla mnie zrozumiały, mianowicie, że cele regulacji założonej przez ustawodawcę nie sa realizowane ponieważ ich realizacja nie jest zagwarantowana odpowiednim normatywnym instrumentarium. W istocie nie brak tegoż normatywnego instrumentarium determinuje wskazany stan rzeczy, lecz brak ustalenia jednolitego i konsekwentnego fundamentu aksjologicznego regulacji, czego konsekwencją jest ciągłe ścieranie się rozmaitych wartości, nie prowadzące jednak do rozwikłania konfliktu – a to właśnie, przez brak wskazania przez ustawodawcę pryncypiów, które determinowałyby jednoznacznie porządany kierunek działań. Przedstawiając te poglądy mogę tylko wrócić do zaprezentowanego stanowiska, że pewnie łatwiej byłoby Autorce gdyby wyjść od wolności zrzeszania się i zamiast interesu publicznego więcej uwagi poświecać interesom obywateli. Ten nurt pewnego podporządkowania interesowi ogólnemu widać dalej na przykład na stronie 51, Autorka przyjmuje że statut zostaje ustalony ostatecznie w wyniku postępowania rejestrowego jako, że brzmienie statutu ulega przeobrażeniom w toku prowadzonych czynności postępowania. Oczywiście możliwa jest ingerencja sądu, winna ona jednak być ograniczona do przypadków niezbędnych. Zasadniczo rola sądu to sprawdzenie zgodności z prawem, a nie twórcze kształtowanie treści statutu nawet ponad członkami stowarzyszenia.

Autorka ma sporo problemów z różnorodnością regulacji (administracyjna i proces cywilny). Trudno jej ocenić rolę organu

nadzorującego, który może być wezwany przez sąd do udziału w postępowaniu w charakterze zainteresowanego.

Analizując sytuację stowarzysznia, Autorka przychodzi do problemu dyskusyjnego w doktrynie - charakteru prawnego statutu, który za koncepcjami Grzybowskiego traktuje jako umowę cywilnoprawną, powołując się zresztą na postanowienie sądu rejonowego. Niestety nie zgłębiła tutaj dość obszernej literatury i polemik w tym zakresie. Gdyby tak było to właściwie wszystkie kwestie stowarzyszeń leżałyby w sferze prawa cywilnego i pisanie rozprawy pod kierunkiem profesora administratywisty nie byłoby zasadne.

Autorka w gruncie rzeczy nie traktuje - na przykład - przyjmowania w poczet członków stowarzyszenia jako zawarcia umowy. Nie jest więc konsekwentna w trzymaniu się koncepcji umownej natury statutu. Patrząc na wnętrzne stowarzysznia Autorka ewidentnie przesuwa się w stronę terminologii publicznoprawnej. Wydaje mi się, że Autorka pada tu zresztą ofiarą bezkrytycznego przyjęcia przez sądy poglądów S. Grzybowskiego, który dążył do rozwiązania wszelkich problemów prawnych przy pomocy prawa cywilnego, odrzucając jednocześnie koncepcję podziału prawa na publiczne i prywatne co niestety ma skutki w zakresie edukacji prawniczych do dnia dzisiejszego.

Autorka poświęca bardzo dużo miejsca opisowi funkcjonowania stowarzyszeń, odrywa się tu trochę od wcześniejszych założeń. Ciekawa jest tutaj jej ocena działań starosty, gdzie przyjmuje, że ocena działalności stowarzyszenia przez starostę nie następuje w trybie regulowanym k.p.a., lecz winno tu mieć zastosowanie art. 189 k.p.c. Przeczy to trochę tezie o publicznoprawnym charakterze nadzoru nad stowarzyszeniem. Dalej zresztą stwierdza, że ze względu na sformułowanie art. 189 k.p.c. można żądać ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia prawa lub stosunku prawnego , gdy ma się w tym interes prawny – z kręgu tego

w ewentualnym postępowaniu jednoznacznie wyeliminowany jest organ nadzorujący, ponieważ nie ma on żadnego interesu prawnego.

Jeszcze większe problemy mogą się rysować w przypadku uczniowskich klubów sportowych i klubów sportowych działających w formie stowarzyszenia, których statuty nie przewidują prowadzenia działalności gospodarczej, gdzie w ręku starosty skumulowane są kompetencje organu ewidencyjnego i nadzorującego postepowanie dotyczące podmiotów podlegających wpisowi do ewidencji (s. 280). Autorka pisze, że starosta, który winien posługiwać się w czystej postaci władztwem administracyjnym przemienia się w zrównaną w prawach względem podmiotu nadzorowanego stronę postępowania cywilnego w sprawach o nałożenie grzywny. Ewidentnie autorka staje wobec niedostatków regulacji prawnej, gdzie do toku klasycznego nadzoru administracyjnego zostaje włączony sąd, a organ administracji traktowany jest jak strona w klasycznym postępowaniu cywilnym.

Niewątpliwie duża zasługą Autorki jest wychwycenie niedostatków regulacji prawnej, a także różnych koncepcji natury stowarzyszenia i stosunków wewnętrznych. Autorka nie zawsze jest w stanie sobie z tym poradzić, musi jednak uszanować istniejące orzecznictwo, nie zawsze zgodne z duchem całej regulacji.

Mamy tu do czynienia z ciekawą rozprawą doktorską, gdzie Autorka dokonała głębokiej prezentacji i analizy pozycji stowarzyszeń będących klubami sportowymi. W mojej ocenie zasługuje na przyjęcie rozprawy i dopuszczenie Autorki do dalszych stadiów przewodu doktorskiego.

Marek Wierzbowski