

opi. mailen (1961) 8.08.2024 r.

Prof. dr hab. Tomasz Bąkowski
Uniwersytet Gdański
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Administracyjnego

Morawski
del...
Gdańsk, dnia 6 sierpnia 2024 r.

Morawski
Przewodniczący
Rady Dyscypliny Nauki Prawne
dr hab. Wojciech Morawski prof. UMK

Recenzja

rozprawy doktorskiej Pani magister Dominiki Zawackiej-Klonowskiej
pt. „Obowiązki edukacyjne. Analiza administracyjnoprawna”
Toruń 2024

Wprowadzenie

Na podstawie uchwały Rady Dyscypliny Nauki Prawne Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu z dnia 18 czerwca 2024 r., powołującej mnie na recenzenta w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora, przedstawiam recenzję rozprawy Pani magister Dominiki Zawackiej-Klonowskiej pt.: „Obowiązki edukacyjne. Analiza administracyjnoprawna”, przygotowanej pod opieką naukową Pana dr. hab. Piotra Rączki, prof. UMK oraz promotor pomocniczej Pani dr Karoliny Rokickiej-Murszewskiej.

Ocena przedstawionej dysertacji obejmuje: 1) tytuł i przedmiot pracy; 2) tezy i metody badawcze; 3) strukturę i objętość pracy; 4) treść; 5) stronę formalno-redakcyjną oraz 6) wykorzystany materiał źródłowy.

Tytuł i przedmiot rozprawy

Tytuł dysertacji został sformułowany poprawnie, zarówno z punktu widzenia językowego, jak i z perspektywy jej merytorycznej zawartości oraz objętości, o których szerzej w kolejnych partiach recenzji. Trzeba jednak zasygnalizować, że wprawdzie praca (pisząc kolokwialnie) jest generalnie na temat, to jednak niektóre jej fragmenty odbiegają (o czym niżej), bez przekonującego uzasadnienia, od głównego nurtu badawczego określonego w tytule.

Odnosząc się zaś do przedmiotu rozprawy wypada przypomnieć, że ma on kluczowe znaczenie w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora. Zgodnie bowiem z art. 187 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023 r. poz. 742 z późn. zm.), przedmiotem rozprawy doktorskiej jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej albo oryginalne dokonanie artystyczne. Za problem naukowy, w rozumieniu przywołanego przepisu oraz w kontekście ocenianej rozprawy, należy uznać prawne zjawisko określone przez Doktorantkę mianem obowiązków edukacyjnych i towarzyszące mu „problemy drugiego stopnia”. Znajduje to potwierdzenie w deklaracji Autorki, która we Wstępie pisze, że przedmiotem rozprawy „jest rozstrzygnięcie, co mieści się w zakresie pojęcia obowiązków edukacyjnych, jaka jest treść poszczególnych obowiązków edukacyjnych oraz jak wygląda mechanizm ich przymusowej realizacji.” (s. 19), a następnie – co jest jeszcze bardziej istotne – w treści recenzowanej pracy.

Tezy i metody badawcze

We Wstępie zostało sformułowanych aż siedem tez badawczych. Ujmując ich brzmienie skrótowo, sprowadzają się one do następujących stwierdzeń: 1) obowiązki edukacyjne stanowią zbiorcze określenie obowiązków administracyjnoprawnych ujętych w ustawie – Prawo oświatowe, które czerpią swoje źródło w obowiązku nauki, wskazanym w art. 70 ust. 1 Konstytucji RP; 2) treścią tych obowiązków jest pobieranie nauki rozumiane jako konieczność zdobywania wykształcenia, a nie uczęszczania do szkoły; 3) mianem ucznia wbrew ustawowej definicji powinno się określać osobę zobowiązaną do obowiązku edukacyjnego; 4) w stosunku administracyjnoprawnym, którego przedmiotem jest obowiązek edukacyjny, podmiotem zobowiązanym jest zawsze dziecko, zaś podmiotem uprawnionym, odpowiednio: właściwy dyrektor publicznej szkoły podstawowej lub organ wykonawczy gminy; 5) treścią obowiązków edukacyjnych są prawa i obowiązki ucznia wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego oraz stosunku zakładowego, zaś obowiązki nałożone przez ustawę na rodziców ucznia stanowią dookreślenie obowiązków edukacyjnych i nie podlegają osobnej egzekucji administracyjnej; 6) placówki edukacyjne są oświatowymi zakładami administracyjnymi, a ich użytkowników łączą z zakładem stosunki

zakładowe; 7) obowiązki edukacyjne podlegają egzekucji administracyjnej na mocy przepisu szczególnego.

Jak wynika z powyższego ich liczbie daleko do liczby też przybitych do drzwi kościoła w Wittenberdze w roku 1517, to jednak obfitość ta nie wydaje się uzasadniona, z następujących względów:

Po pierwsze, jeśli przyjąć, że tezy (bądź teza) nawiązują do przedmiotu rozprawy doktorskiej, którym zgodnie z wyżej przywołanym przepisem ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, jest (ma być) oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, to wypowiedzi zawartej w pkt 1 nie sposób traktować jako tezy badawczej. Jest to jedynie (choć istotna) deklaracja, według której zwrot „obowiązki edukacyjne” będzie używany w pracy na oznaczenie kierowanych do osób w wieku od 6 do 18 lat obowiązków administracyjnoprawnych ujętych w ustawie – Prawo oświatowe. Podobnie należało ocenić kwestionowaną (zresztą nie bez powodu) poprawność ustawowego zakresu pojęciowego ucznia (teza nr 3). Skądinąd uzasadnione spostrzeżenie Doktorantki, nie wydaje się bowiem na tyle doniosłe by pretendować do miana tezy badawczej.

Po drugie, stwierdzenia zamieszczone w pkt 6, dotyczące charakteru placówek edukacyjnych i stosunków zakładowych zachodzących pomiędzy uczniem a tymi placówkami, przynajmniej w środowisku administratywistów, brzmią (ujmując to delikatnie) mało odkrywczco, co zresztą wynika z dorobku doktryny przywoływanego w wielu miejscach recenzowanej rozprawy.

Natomiast pozostałe tezy przedstawione w pkt 2, 4, 5 i 7, choć w wielu miejscach dyskusyjne (polemika z nimi zostanie przedstawiona w części dotyczącej treści rozprawy), to właśnie przez ich dyskusyjność skutecznie wzmacniają oryginalność rozwiązania problemu naukowego w rozumieniu art. 187 ust. 2 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

We wprowadzającej części dysertacji zostały wymienione również metody, którymi Doktorantka miała się posłużyć badając problem obowiązków edukacyjnych. Wskazano tam, że w przeprowadzonych badaniach wykorzystano głównie metodę dogmatycznoprawną (s. 23), ale także metody historycznoprawną i prawnoporównawczą.

Lektura rozprawy potwierdza zastosowanie metody dogmatycznoprawnej, sprowadzającej się w tym przypadku przede wszystkim do analizy i oceny materiału normatywnego oraz jego wykładni doktrynalnej i orzeczniczej.

Mam natomiast wątpliwości co do wykorzystania w przeprowadzonych badaniach metod historycznoprawnej i prawnoporównawczej. Pierwsza z nich, jak pisze Autorka we Wstępie, a co znajduje w pełni swój wyraz w rozdziale II. pracy, „sprowadza się do przeglądu i analizy norm zawartych we wcześniejszych aktach”, co daje „szeroki obraz kształtowania się poszczególnych instytucji prawnych” i „ukazuje niezwykle długą i trudną drogę unifikacji aktów prawnych na terytorium Rzeczypospolitej”(s.24). Z kolei metoda prawnoporównawcza – zdaniem Doktorantki – ma na celu „ukazanie podobieństw i różnic polskiego systemu obowiązkowej edukacji wobec systemu obowiązkowej edukacji w państwach uważanych za posiadające najlepsze i najsukuteczniejsze rozwiązania oświatowe na świecie.” (s. 24).

Warto w tym miejscu odwołać się do posagowego opracowania Franciszka Longchamps de Bérier pt. *Z badań porównawczych w dziedzinie prawa. Refleksja metodologiczna*, („Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo XXXII, Wrocław 1970, s. 129-134, reprint [w:] *Franciszek Longchamps de Berier, Pisma wybrane z lat 1934-1970*, wybór i wstęp Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 415-422), w którym to został wskazany wzorzec badań porównawczych składający się z trzech elementów: 1) wyznaczenia przedmiotu (zjawisk prawnych) oraz wskazanie, pod jakim względem są porównywane; 2) porównania i wskazania jakościowych różnic między odpowiednimi cechami poszczególnych zjawisk; 3) interpretacji, a więc udzielenia odpowiedzi na pytania nasuwające się w związku z uzyskanymi wynikami dokonanych uprzednio porównań. Jak pisze przywołany autor, wynik powyższego porównania, staje się przedmiotem pytań i hipotez, które są najciekawszą częścią tych badań, zaś odpowiedzi na te pytania i weryfikacja sformułowanych hipotez, stanowią ich ostateczny wynik. Sam zaś obraz uzyskany wskutek porównania daje jedynie wynik „surowy”.

Niestety zarówno w analizie historycznej, jak i przy prezentacji prawnych rozwiązań obowiązujących w Finlandii, Estonii i Japonii, zabrakło tego trzeciego – rdzeniowego elementu badań porównawczych, wnoszącego merytoryczny wkład w ich ostateczne wyniki.

Struktura i objętość pracy

Niebagatelny wpływ na ogólną notę prac naukowych, a więc także rozpraw doktorskich, ma sposób ujęcia podstawowych dla danego opracowania problemów,

zagadnień i kwestii. Dotyczy do zarówno układu merytorycznego, wynikającego z treści prowadzonych rozważań, jak i formalnej wewnętrznej struktury pracy.

Przedstawiona do recenzji rozprawa składa się z dziewięciu tradycyjnych rozdziałów, poprzedzonych „Wstępem” i zwieńczonych „Zakończeniem”. Całość dopełniają wykazy powoływanej literatury, źródeł prawa i orzecznictwa, źródeł internetowych oraz wykaz skrótów. Poszczególne rozdziały dzielą się na kolejne jednostki redakcyjne, co zasadniczo sprzyja przejrzystości struktury dysertacji.

Wymienione elementy struktury pracy, świadczą o klasycznym podejściu do konstrukcji rozprawy i zasługują na aprobatę.

Niezaprzeczalnym walorem struktury pracy jest wewnętrzna budowa każdego rozdziału, który rozpoczyna się od uwag wprowadzających do danego zagadnienia, następnie – w kolejnych podrozdziałach – zagadnienie to jest poddawane właściwej analizie/omówieniu, a finalnie zostaje skwitowane podsumowaniem, chociaż w niektórych przypadkach sprowadza się ono jedynie do streszczenia zawartości danego rozdziału (zob. Podsumowanie rozdziału II., s. 128-131).

Cała praca wraz z wszelkimi wykazami liczy 386 stron. Mając na uwadze przedmiot i zakres prezentowanych badań, przekładający się na merytoryczną zawartość można uznać powyższą objętość pracy za dopuszczalną. Przy czym, gdyby wszystkie części rozprawy były ściśle zorientowane na sformułowany w tytule temat, a więc pozbawione zbędnych wątków pobocznych i powtórzeń, należy przypuszczać, że oceniane dzieło byłoby nieco szczuplejsze, a tym samym zyskałoby na przejrzystości, choć z drugiej strony, co może zabrzmieć paradoksalnie, w następnej części recenzji pojawią się uwagi dotyczące braku rozwinięcia niektórych myśli. Jednak niezależnie od nich wypada zaznaczyć, że naukowa rozprawa jest udokumentowaniem przeprowadzonych badań i tak jak zasadą prawidłowej legislacji jest niezamieszczanie w ustawie wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, tak i publikacja wyników badań, dla przejrzystości jej wyводу i argumentacji, powinna zawierać tylko to co jest konieczne. Trzeba bowiem, zwłaszcza obecnie w czasach powszechnego i względnie łatwego dostępu do źródeł informacji o prawie, zwracać szczególną uwagę na umiejętność formułowania wstrzemięźliwej objętościowo wypowiedzi.

Merytoryczna zawartość rozprawy (treść)

Jak przy wcześniej ocenianych aspektach, tak też i w stosunku do merytorycznej zawartości dysertacji trzeba zaznaczyć, że posiada ona zdecydowanie mocne strony, ale też pewne niedostatki, a także obszerne fragmenty stwarzające znakomitą przestrzeń do dyskusji i polemiki.

Zgodnie z chronologią, należy w pierwszej kolejności odnieść się do Wstępu. W tej części, jak już wyżej podnoszono, zostały zamieszczone informacje o przedmiocie dysertacji, powodach podjęcia badań w tym zakresie, sformułowano tam tezy badawcze, przedstawiono metody służące realizacji założonego celu oraz zwięźle zaanonsowano i uzasadniono tematykę poszczególnych rozdziałów. Można by zatem uznać, że we Wstępie znajduje się to co w nim być powinno.

Tym niezbędnym od strony metodologicznej elementom towarzyszą opinie i oceny, które mogą rodzić pytania o ich zasadność, konieczność i prawdziwość. Myślę tu o początkowym fragmencie, w którym autorka wypowiada, jednak bez jakiegokolwiek argumentacji, pełne optymizmu słowa o tym, że „władze państwowe dostrzegają doniosłość i rolę oświaty we współczesnym świecie” (s. 18). Tam też kategorycznie przyjmuje, że wykształcenie dzieci i młodzieży jest gwarancją rozwoju społecznego i gospodarczego. Stwierdzenie to może budzić i budzi zastrzeżenia, ponieważ nie umniejszając wagi przypisywanej wykształceniu, jest ono nie tyle gwarancją ile warunkiem koniecznym właściwego rozwoju społecznego i gospodarczego, a to jednak nie jest to samo.

Rozdział I. pracy został poświęcony przedstawieniu aparatury pojęciowej zastosowanej w toku prowadzonych badań i w opisie ich wyników, w tym konstrukcji prawnej obowiązków edukacyjnych oraz charakterystyki stosunku administracyjnoprawnego jako pojęcia narzędzia użytego do badania tychże obowiązków. Oceniając trafność wyboru owego pojęcia narzędzia, można by rzec znowu za Franciszkiem Longchamps de Bérier, że „pojęcie stosunku prawnego jest ostatecznie sprawą wyboru. Sprawą wyboru jest jego uznanie w takim czy innym rozumieniu i w takim czy innym układzie myślowym, albo też jego pominięcie” (*O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo XII, Wrocław 1964, reprint [w:] *Franciszek Longchamps de Berier, Pisma...*, s. 196). Należy przy tym zaznaczyć, że Autorka odnosząc się do konstrukcji stosunku administracyjnoprawnego podaje argumenty przemawiające za użytecznością korzystania z tego pojęcia narzędzia w prawie i nauce prawa

administracyjnego. Wskazuje też na krytyczne stanowisko wobec postępowania się tą konstrukcją. Jednak opowiadając się za użyciem pojęcia stosunku administracyjnoprawnego jako podstawowego narzędzia badawczego, nie odnosi się do słuszności bądź niesłuszności twierdzeń kwestionujących jego przydatność, ograniczając się jedynie do przywołania poglądu W. Dawidowicza, cytowanego w podręczniku E. Ochendowskiego (zob. m.in.: E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1996, s. 40. Cytat ten jest zamieszczany również w późniejszych wydaniach tego podręcznika). Dlatego też w tym względzie pojawia się znaczny niedosyt w postaci braku odpowiedzi na pytanie, z jakich to powodów Doktorantka nie wykorzystwała alternatywy, jaką jest inne pojęcie-narzędzie, a mianowicie pojęcie sytuacji administracyjnoprawnej, przy rozwiązywaniu prawnych problemów towarzyszących obowiązkowi edukacyjnemu. Z pewnością odniesienie się do tej kwestii dałoby szersze pole do dyskusji nad produktywnością obu konceptów funkcjonujących w doktrynie prawa administracyjnego w kontekście przedmiotu dysertacji. To zaś, że przeważają głosy za użytecznością i przydatnością konstrukcji stosunku administracyjnoprawnego (s. 51) nie jest wystarczającym argumentem przemawiającym za prawdziwością tego sądu i jego uniwersalnym zasięgiem. Idąc tą drogą wypadałoby bowiem przyznać rację oponentom patrona Toruńskiego Uniwersytetu, który (tak jak przynajmniej podają historycy) był w znakomitej mniejszości wobec współczesnych mu badaczy astronomii w kwestii tego co się wokół czego obraca.

Autorka, dokonując wyboru analizy obowiązków edukacyjnych przez pryzmat stosunku administracyjnoprawnego, postanowiła w pierwszej kolejności przybliżyć to pojęcie-narzędzie. W tym celu wymieniła cztery jego elementy: przedmiot, podmioty, obowiązek prawny i uprawnienia, przy czym z nieznanых powodów podjęła się charakterystyki jedynie dwóch pierwszych elementów. Szkoda, bo właśnie kwestie obowiązku prawnego (jako takiego), ale przede wszystkim uprawnienia w prawie administracyjnym (do czego odniosę się jeszcze w dalszej części recenzji) wydają się kluczowe w ocenie trafności wyboru pojęcia-narzędzia w postaci stosunku administracyjnoprawnego w celu analizy obowiązków edukacyjnych.

Ponadto prezentując przedmiot stosunku administracyjnoprawnego Doktorantka użyła sformułowania, którego brzmienie znacząco utrudnia ocenę trafności jego określenia. Pisze ona bowiem, że elementem materialnego stosunku administracyjnoprawnego jest m.in.: „2) przedmiot będący sprawą z zakresu

administracji, a zatem konieczność zdobywania wykształcenia przez podmioty zobowiązane" (s. 52).

Odnosząc się zaś do treści stosunku administracyjnoprawnego w zakresie obowiązków edukacyjnych wskazuje, że składają się na nią m.in.: „obowiązki i uprawnienia podmiotów uprawnionych do żądania spełnienia tych obowiązków” (s. 52). Wydaje się, że chodzi tu raczej o zapewnienie odpowiednich warunków do realizacji obowiązków edukacyjnych oraz kompetencje kontrolno-egzekucyjne w tym obszarze.

Ostatnia krytyczna uwaga odnosząca się do tej części pracy dotyczy pkt. 1, to jest „Uwag wprowadzających”, które z nieznanymi bliżej powodów rozpoczynają się od kwestii pojęcia administracji publicznej (s. 25-26). Trzeba jednak zauważyć, że po tym pierwszym „zagajeniu” przychodzi refleksja i swoista korekta kierunku wyводу, czego dowodem jest następujące zdanie, które wprawdzie po uważnym przeczytaniu również może budzić zastrzeżenia: „Omawiając istotę i konstrukcję prawną obowiązków edukacyjnych jako przedmiotu stosunku administracyjnoprawnego uczniów nie sposób nie zacząć od rozważań dotyczących miejsca oświaty w polskim porządku prawnym i jej przynależności do odpowiedniej gałęzi prawa” (s. 26). Problem tkwi w tym, czy oświatę można przypisać „do odpowiedniej gałęzi prawa”, skoro nie jest normą (zbiorem norm) bądź instytucją prawną?

Z kolei zdecydowanie mocną stroną rozdziału I jest dostrzeżenie i wskazanie teoretycznej i praktycznej doniosłości zagadnienia źródeł obowiązków edukacyjnych (s. 55-66), jego złożoności, w tym właściwe uwypuklenie rangi aktów zakładowych, których status chociażby w świetle art. 87 Konstytucji RP, może budzić poważne wątpliwości.

W rozdziale II. („Historia obowiązków edukacyjnych w Polsce w Latach 1918-2017”) zostały przedstawione prawne rozwiązania tytułowych obowiązków edukacyjnych w ostatnim stuleciu, a ściślej od odzyskania niepodległości w roku 1918 do wejścia w życie z dniem 1 września 2017 r. zasadniczej części ustawy z dnia 14 grudnia 2016 – Prawo oświatowe. Walory poznawcze, jakimi charakteryzuje się ta część pracy, wpływają na jej pozytywną ocenę, choć jak już wcześniej sygnalizowano, można mieć wątpliwości, czy z wyżej przytoczonych powodów przedstawiony w niej rys historyczny w sposób dostateczny dowodzi zastosowania historycznoprawnej metody badawczej. Poza tym, co trzeba jednak podnieść, rozdział

ten nie jest wolny od wprawdzie drobnych, ale widocznych nieścisłości. Po pierwsze, na samym początku w „Uwagach wprowadzających” (s. 69) autorka pisze, że: „Obowiązkowa edukacja została pierwszy raz skutecznie wprowadzona w 1717 r. przez króla Prus Fryderyka Wilhelma, który na kanwie wojen napoleońskich, powstań chłopskich i rewolucji toczących się w Europie, postanowił umocnić swoje rządy.” Odnosząc się do zacytowanego fragmentu należy zauważyć, że wskazana wyżej data jest błędna, albowiem wojny napoleońskie przypadają na lata 1799 (ewentualnie 1803) -1815, zaś sam przyszły cesarz Francuzów urodził się (dopiero) w roku 1769.

Po drugie, na s. 71 pojawia się wzmianka, według której: „Rozwój szkolnictwa na ziemiach polskich został udaremniony za sprawą dokonanych przez Austrię, Prusy i Rosję zaborów terytoriów Polski”, natomiast na kolejnej stronie można przeczytać między innymi, że: „Autonomia, która panowała w Galicji dawała możliwość rozwoju polskiej kultury i szkolnictwa” oraz że „władze pruskie troszczyły się o wysoki poziom realizacji obowiązku szkolnego”.

Po trzecie, na s. 84 Doktorantka z nieznanых powodów cytuje fragment publikacji, z którego wynika, że „Odpłatność w szkołach prywatnych obowiązywała przez cały okres międzywojenny.” Nie wymaga chyba szerszego wyjaśnienia, że co do zasady szkolnictwo prywatne jest odpłatne i nie jest to jakaś szczególna cecha prywatnego szkolnictwa okresu międzywojennego.

Szerokie pole do dyskusji teoretycznej wytycza treść rozdziału III. („Elementy stosunku administracyjnoprawnego odnoszące się do obowiązków edukacyjnych”). Stanowi ona niejako ciąg dalszy rozważań ujętych w rozdziale I., chociaż niektóre z kwestii podniesionych wcześniej ulegają modyfikacji, co w sposób szczególny uwidacznia się przy analizie elementów stosunku administracyjnoprawnego, który w rozdziale I. był prezentowany jako czteroelementowa konstrukcja prawna (przedmiot, podmioty, obowiązek prawny i uprawnienia), zaś w rozdziale III. wyróżniono już tylko trzy jego elementy (podmioty, przedmiot i treść). Akceptując nawet tę modyfikację przy przyjęciu, że treść stosunku administracyjnoprawnego wypełniają obowiązki i uprawnienia, wypada wskazać, że w ocenianej części pracy zostały poddane analizie podmioty stosunku administracyjnego w zakresie obowiązków edukacyjnych i jego przedmiot oraz treść, tyle że nie treść stosunku administracyjnoprawnego w zakresie obowiązków edukacyjnych, ale treść obowiązków edukacyjnych, a pomiędzy tymi treściami jest znacząca różnica. Nadto

w jednostce redakcyjnej 3.1. za przedmiot stosunku administracyjnoprawnego w zakresie obowiązków edukacyjnych zostało przyjęte „zdobywanie wykształcenia”.

Inną godną polemiki kwestią jest stanowisko Autorki, zgodnie z którym obowiązkowi edukacji odpowiadają uprawnienia podmiotów, jakimi są odpowiednio właściwy dyrektor szkoły bądź organ wykonawczy gminy (por. s. 134). Powyższa korelacja obowiązku jednego podmiotu stosunku administracyjnoprawnego z istnieniem uprawnienia po stronie drugiego podmiotu tego stosunku daje powody do dyskusji. Warto w tym miejscu odwołać się do ugruntowanego w doktrynie prawa administracyjnego poglądu, zgodnie z którym w prawie publicznym obowiązek prawny nie musi i najczęściej nie odpowiada czyjemuś uprawnieniu (zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 139). Przyjmując konstrukcję stosunku administracyjnoprawnego należałoby bowiem po stronie dyrektora szkoły i organu wykonawczego gminy upatrywać nie tyle uprawnień, ile (wyżej wspomnianych) obowiązków zapewnienia uczniom możliwości realizacji obowiązków edukacyjnych oraz stosownych kompetencji do kontroli wykonywania tychże obowiązków oraz ich egzekwowania.

Wywód na temat elementów stosunku administracyjnoprawnego odnoszących się do obowiązków edukacyjnych komplikuje dodatkowo jego podział na część przedstawioną w rozdziale III. oraz w rozdziale IV. Mimo że ten ostatni został zatytułowany „Obowiązki władzy publicznej jako środki realizacji obowiązków edukacyjnych”, to jednak przyjmując formułę stosunku administracyjnoprawnego, należy przyjąć, że „obowiązki władzy publicznej” wypełniają treść tegoż stosunku.

Wszystko to wskazuje na znaczną skalę trudności towarzyszących badaniom obowiązków edukacyjnych przez pryzmat stosunku administracyjnoprawnego.

Zgoła inaczej przedstawia się ocena kolejnych trzech rozdziałów (V., VI. i VII). Zarówno zagadnienia publicznych i niepublicznych form realizacji obowiązków edukacyjnych, jak też form realizacji tych obowiązków poza szkołą, zostały przedstawione w sposób odpowiedni dla uchwycenia ich faktycznego charakteru oraz uwarunkowań normatywnych.

Pewne zastrzeżenia mogą jednak budzić swoiste skróty myślowe, za jakie przyjmuję określenie przez Autorkę szkoły i przedszkola za formę, a nie miejsce realizacji obowiązków edukacyjnych. Uważam bowiem, zresztą tak jak sama Autorka w innych partiach recenzowanej pracy, że szkoła i przedszkole są zakładami administracyjnymi, a nie formami realizacji obowiązków edukacyjnych. Zresztą

w rozdziale VI. Doktorantka nie pisze, że formą kształcenia jest przedsiębiorstwo produkcyjne, czy zakład usługowy, aczkolwiek na s. 231 okazuje się, że formą spełnienia obowiązków edukacyjnych jest „system kształcenia specjalnego oraz zajęć rewalidacyjno-wychowawczych”. Zamieszczenie terminologiczne wzmagają „Podsumowanie” rozdziału V., gdzie na s.237 można przeczytać, że rozdział ten „ukazuje złożoność ustroju szkolnego w Polsce i związanych z nim form realizacji obowiązków edukacyjnych”.

Tematyka rozdziału VIII. zdaje się dopełniać badania nad obowiązkami edukacyjnymi, tym razem skupiając się na prawnych instrumentach obrazujących funkcjonalne związanie podmiotów administracji publicznej z normami kierowanymi do adresatów tych obowiązków i kształtujących ich prawną sytuację. Można by w tym zakresie kwestionować przyjętą proporcję (wynoszącą mniej więcej 1:5) w jakiej Autorka ujęła kwestie kontroli realizacji obowiązków edukacyjnych, a następnie ich egzekucji. W mojej ocenie kontrola przestrzegania prawa w kontekście badanych obowiązków zasługuje na uwagę w porównywalnym zakresie do tego, w jakim została ona poświęcona zagadnieniom przymusowego ich wykonania. Stąd też w obszarze pobieżnie przedstawionych kwestii kontroli realizacji obowiązków edukacyjnych trudno doszukiwać się oryginalnego rozwiązania problemu naukowego, o którym mowa w art. 187 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym i nauce, natomiast próby takich rozwiązań można dostrzec w części dotyczącej zasad i trybu prowadzenia egzekucji administracyjnej. Na szczególne podkreślenie zasługują w tym względzie uwagi dotyczące dopuszczalności egzekucji administracyjnej obowiązków edukacyjnych i obowiązków nałożonych na rodziców w kontekście art. 42 ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe. W związku z jego brzmieniem („Niespełnianie obowiązku, o którym mowa w art. 31 ust. 4 [rocznego przygotowania przedszkolnego – przyp. T. B.], obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki podlega egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.”) Autorka wyłącza możliwość egzekucji obowiązków nakładanych na rodziców będących obowiązkami komplementarnymi wobec obowiązków wymienionych w tym przepisie. Można z tym poglądem dyskutować, zwłaszcza że Doktorantka nie odniosła się do możliwości, a nawet konieczności zastosowania tak zwanej wykładni pełnej analizowanego przepisu. Wypadałoby w tej kwestii odnieść się do argumentu wynikającego z istoty obowiązków rodziców i ich obiektywnej egzekwowalności.

Niezależnie od powyższego Doktorantka słusznie optuje za przyjęciem, że zobowiązanym do wykonania obowiązku edukacyjnego (obowiązku podstawowego) jest dziecko, a nie rodzic. Wypada też zgodzić się ze stanowiskiem, że przy egzekucji obowiązków edukacyjnych należy rozważyć możliwość zastosowania dwóch środków: grzywny w celu przymuszenia oraz przymusu bezpośredniego. Gdyby zaś uznać za egzekwowalne obowiązki rodziców w grę wchodziłaby grzywna oraz wykonanie zastępcze.

Ponadto w rozdziale tym Autorka trafnie uznaje, że zamęt legislacyjny jest źródłem problemu w zakresie określenia organu egzekucyjnego obowiązków egzekucyjnych (s. 300-301).

Istotnym problemem naukowym (szkoda, że jedynie zasygnalizowanym) w rozdziale VIII. jest określenie desygnatów nazwy „przepisy szczególne” zarówno w ogólności, jak i w tym przypadku, w kontekście tego czy art. 42 ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe jest przepisem szczególnym w rozumieniu art. 2 § 1 pkt 10 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Ostatni IX. rozdział, zgodnie z zapowiedzią zawartą we Wstępie, został poświęcony prezentacji rozwiązań prawnych dotyczących obowiązków edukacyjnych w Finlandii, Estonii i Japonii. Wybór przedstawionych porządków prawnych w tym zakresie jest wypadkową wyników, jakie według międzynarodowych rankingów państwa te osiągnęły w dziedzinie edukacji.

Rozdział ten, tak jak rozdział II., dotyczący aspektów historycznych, należy ocenić pozytywnie zwłaszcza ze względu na jego istotny walor poznawczy. Natomiast z powodów wcześniej wskazanych, treść rozdziału IX. nie dowodzi, że w prowadzonych badaniach zastosowano (w pełni) metodę komparatystyczną.

Podobnie też jak w rozdziale historycznym, tak i w tej części pracy wkradła się pewna nieścisłość. Otóż na s. 332 autorka pisze, że: „Estonia – podobnie jak Polska, po II wojnie światowej pozostawała pod wpływem radzieckim”. Nie można zgodzić się z takim stwierdzeniem. Wpływ radziecki wobec Estonii, która będąc wcielona do ZSRR nie posiadała choćby formalnych atrybutów państwowości, Polska zaś mimo przynależności do tak zwanego bloku państw socjalistycznych atrybuty takie posiadała.

Merytoryczną część pracy zamyka „Zakończenie” stanowiące syntezę problemów i zagadnień podnoszonych w poszczególnych rozdziałach.

Strona formalno-redakcyjna

Redakcja recenzowanej pracy zasadniczo spełnia wymogi stawiane rozprawom naukowym. Autorka w swoich rozważaniach posługuje się terminologią przyjętą w naukach administracyjnoprawnych. Prowadzony wywód jest, poza wskazanymi wcześniej przypadkami, czytelny i logiczny. Dostrzeżone podczas lektury niedociągnięcia formalno-redakcyjne oraz tak zwane błędy literowe nie mają wpływu na generalnie pozytywną ocenę strony formalno-redakcyjnej dysertacji.

Wykorzystany materiał źródłowy

Kolejnym istotnym aspektem rozprawy naukowej, wpływającym na jej ocenę końcową, jest tak zwana strona warsztatowa. Oceniając powyższą rozprawę z tego punktu widzenia należy z uznaniem stwierdzić, że Autorka w swojej pracy wykorzystwała ponad 200 publikacji (monografie, artykuły, komentarze). Z aprobatą należy odnieść się również do przeprowadzonej kwerendy orzecznictwa sądowego.

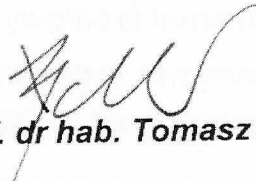
Powoływana w rozprawie literatura została wykorzystana w sposób prawidłowy. Z analizy tekstu głównego oraz treści przypisów wynika, że doktorantka odwoływała się do odpowiednich opracowań tylko wówczas, gdy (poza wyjątkiem, o którym wspominałem przy ocenie rozdziału II.) było to merytorycznie uzasadnione. Należy zatem stwierdzić, że dobór i sposób wykorzystania dorobku doktryny oraz pozostałego materiału źródłowego nie budzi zastrzeżeń i zasługuje na ocenę pozytywną.

Konkluzje

Z przedstawionych powyżej uwag, w tym także tych o zabarwieniu polemicznym czy nawet krytycznym, rysuje się ogólnie pozytywny obraz recenzowanej rozprawy. Wybór przedmiotu pracy oraz całokształt przeprowadzonych badań daje podstawy do uznania, że przedstawiona do oceny rozprawa doktorska magister Dominiki Zawackiej-Klonowskiej pt.: „Obowiązki edukacyjne. Analiza administracyjnoprawna”, przygotowana pod opieką naukową Pana dr. hab. Piotra Rączki, prof. UMK oraz promotor pomocniczej dr Karoliny Rokickiej-Murszewskiej, spełnia wymogi określone w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Na uznanie zasługuje przede wszystkim wybór teoretycznie i praktycznie doniosłego przedmiotu badań. Pozytywnie należy ocenić też realizację sformułowanego przez autorkę zamierzenia badawczego.

Doktorantka na kartach przedstawionej dysertacji wykazała umiejętność poszukiwania, odnajdywania i diagnozowania naukowych, a zarazem praktycznych problemów na tle zagadnień obowiązków edukacyjnych analizowanych z perspektywy administracyjnoprawnej, przedstawiając ich oryginalne rozwiązania.

Dlatego też w podsumowaniu należy stwierdzić, że zachodzą podstawy do dopuszczenia magister Dominiki Zawackiej-Klonowskiej do dalszych etapów postępowania w sprawie o nadanie stopnia doktora.



prof. dr hab. Tomasz Bąkowski