

Uniwersytet
Wrocławski

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Instytut Nauk Administracyjnych
Zakład Ustroju
Administracji Publicznej

ul. Uniwersytecka 22/26 p. 403A
50-145 Wrocław
tel. (48)71 375 2370
tel/fax (48)71 375 2349
e-mail: jerzy.korczak@uwr.edu.pl
<http://prawo.uni.wroc.pl/user/12099>

Prof. UW r. dr hab. Jerzy Korczak

Kierownik Zakładu Ustroju Administracji Publicznej

Wrocław, 20 lipca 2020 r.

R E C E N Z J A

rozprawy doktorskiej mgra Kamila Burskiego *Prawne instrumenty partycypacji społecznej w polskim samorządzie*, Kraków 2020, ss. 406.

W związku z powołaniem mnie przez Radę Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie na recenzenta rozprawy doktorskiej mgra Kamila Burskiego przedkładam poniżej recenzję wraz z pozytywnym wnioskiem, co do spełnienia przez Niego wymagań określonych w 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. z 2017 r. poz. 1789 z późn. zm.) w zw. z art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1669).

I. Temat rozprawy i metoda jej opracowania

Temat rozprawy został niezwykle trafnie dobrany, jako że mimo wielości prac doktrynalnych w polskiej literaturze prawniczej poświęconych partycypacji społecznej i jej formom organizacyjno-prawnym, do tej pory brakowało monografii odnoszącej się do tego zagadnienia wyłącznie w prawie administracyjnym i to w ujęciu przyjętym w rozprawie – jako instytucji prawa administracyjnego w odniesieniu do udziału jednostki w wykonywaniu administracji oraz jako zasady prawa administracyjnego w odniesieniu do zasady udziału społecznego (s. 12). Zwrócić należy uwagę, że zagadnienia dotyczące samej tematyki udziału jednostek w wykonywaniu władzy publicznej oraz jako takich w kontekście jego regulacji w prawie, nie tylko zresztą ad-

ministracyjnym, stanowiły przedmiot publikacji głównie w formie artykułów (np. B. Abramowicz, *Zebranie wiejskie jako przykład zgromadzeniowej formy uczestnictwa obywatelskiego – sprawozdanie z obserwacji*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 30; M. Bożek, *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej i formy jej realizacji w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5; E. Gulińska, *Prawo mieszkańców do kierowania sprawami publicznymi w samorządzie terytorialnym*, „Civitas et Lex” 2014, nr 3), rzadziej zaś opracowań monograficznych (np. M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji*, Warszawa 2017; K. Kowalik, *Między partycypacją a zarządzaniem. W poszukiwaniu determinantów skuteczności samorządów miejskich*, Kielce 2004). Znaczącą część wypowiedzi doktrynalnych poświęcona była wybranym zagadnieniom bądź samej podmiotowości wspólnot samorządowych, bądź podstawom prawnym udziału mieszkańców w procesach decyzyjnych poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego, bądź wreszcie konkretnym instrumentom partycypacyjnym typu inicjatywa uchwałodawcza, konsultacje społeczne czy budżet obywatelski, co nie dawało - nawet w ujęciu sumarycznym – całości kształtu stanowiska doktryny w zakresie materii przedmiotowej recenzowanej rozprawy. Materia ta jest natomiast niezmiernie ważką, jako że dla współczesnego społeczeństwa jego realny wpływ na procesy decyzyjne zwłaszcza w przestrzeni lokalnej i regionalnej przestaje być już tylko przedmiotem postulatów i teoretycznych rozważań. To zaś wymaga skorelowania mechanizmów tego procesu z podziałem terytorialnym i urządzonym na jego podstawie samorządem terytorialnym.

Dla kompleksowego badania naukowego tego problemu badawczego konieczne jest przeprowadzenia wszechstronnej analizy stanu regulacji prawnych i ich doktrynalnej, praktycznej i judycjalnej recepcji, aby móc przyjąć zasadne ustalenia w tej materii. Toteż podjęcie się opracowania monografii poświęconej temu bardzo szerokiemu polu badawczemu, jest poważnym przedsięwzięciem badawczym i stanowi wyzwanie dla prowadzącego badania. Tym samym już tylko z tego punktu widzenia należy rozprawę Kamila Burskiego ocenić pozytywnie, jako odpowiadającą na stawiane od lat w doktrynie, ale też w praktyce orzecniczej, pytania o podstawy prawne, granice, formy i skutki wykonywania zadań publicznych z udziałem ich beneficjentów. Temat w doktrynie jest ważnym i aktualnym, a ponadto – jak wyżej zaznaczono –

nowym z uwagi na brak jego wcześniejszego kompleksowego opracowania, tym samym rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego spełniając ustawowe wymagania dla nadania stopnia doktora.

Doktorant przyjął za cel pracy zbadanie regulacji prawa, dla dokonania oceny jego wpływu na istotę i treść poszczególnych instrumentów prawnych, którymi „dysponuje jednostka w procesie podejmowania rozstrzygnięć na poziomie lokalnym w ramach samorządowych procesów decyzyjnych” (s. 11). W rozdziale I poświęconym metodologicznym podstawom pracy (s. 11) Autor określił szczegółowe zagadnienia badawcze związane kolejno z analizą prawnych podstaw instrumentów prawnych partycypacji na gruncie nauki prawa administracyjnego oraz analizy empirycznego ich wykorzystania przez członków wspólnot samorządowych na gruncie nauki o administracji.

Dla realizacji przyjętego tematu rozprawy Doktorant zastosował właściwie dobraną metodę badawczą, a dokładniej rzecz biorąc, zespół metod badawczych, już we wspomnianym rozdziale I w podrozdziale 1.3. *Metody, techniki i narzędzia badawcze* jednoznacznie deklarując wybór metody badawczej, co należy z uznaniem podkreślić, bo bez metody nie ma nauki, a tylko wiedza o istnieniu danego zjawiska, zatem w rozprawach naukowych poświęca się ustaleniu metod, wyjaśnieniu sposobu korzystania z nich, a także przyczynom rezygnacji z pewnych metod, odpowiednią uwagę i tym samym eksponowane miejsce (często w postaci osobnego rozdziału lub jego części jak ma to miejsc w recenzowanej pracy). W przypadku recenzowanej rozprawy jest to zasadniczo metoda formalno-dogmatyczna, opierająca się na analizie aktów normatywnych i ich recepcji doktrynalnej i judycjalnej (s. 20-21). Autor deklaruje wzbogacenie jej o metodę historyczną, zarówno prawnohistoryczną, analizując dynamikę zmian stanu prawa, jak i dogmatyczno-historyczną, analizując zmieniające się poglądy doktrynalne na kwestie istoty i funkcji instrumentów prawnych partycypacji (s. 25). Co istotne deklaruje również metodę dogmatyczno-empiryczną, bo też w pracy nie brak odniesień konstrukcji modelowych lub wyniki analizy materiału normatywnego do praktyki ich stosowania, co zasługuje na podkreślenie i wyróżnienie, bowiem zdecentralizowany model administracji publicznej przyjęty po 1998 roku stwarza możliwości różnorodnych sposobów organizowania wykonywania zadań publicznych, co skłania ku zastosowaniu metod empirycznych (s. 24), co prawda zastrzega, że czyni to wyłącznie w płaszczyźnie badań prowadzonych w obrębie nauki administracji, choć w moim przekonaniu takie zastrzeżenie nie jest w pełni uzasadnione, bo przecież

w przypadku innych gałęzi prawa, gdzie brak takich rozróżnień jak ma to miejsce w prawie administracyjnym na naukę o samym prawie i naukę o jego stosowaniu, badanie dogmatyczno-empiryczne jest także stosowane. Przy okazji zasługuje na podkreślenie deklaracja o stosowaniu szczegółowych technik badawczych jak wywiad, analiza dokumentu, obserwacja czy eksperyment (s. 24), a nawet sięgnięcie po ekonomiczną analizę prawa. Z ogromnym zadowoleniem przyjąłem również zdeklarowanie metody prawnoporównawczą (s. 26-27), której jestem zdecydowanym zwolennikiem, bowiem we współczesnym prawie nie jest możliwe przeprowadzenia żadnego badania kompleksowego bez badania komparatystycznego nad rozwiązaniami prawnymi w każdym zakresie badawczym, a w prawie administracyjnym w szczególności, jako że żadna współczesna koncepcja prawa, instytucja prawa, konstrukcja prawna nie ma włącznie rodzimego charakteru i pochodzenia. Wręcz przeciwnie wszystkie one mają swe pierwotne postaci, swoiste prototypy, powstałe w innych państwach, a coraz częściej w innych kulturach prawnych, co skłania w badaniach do sięgania do owych pierwowzórów. Ponadto rozwiązania stosowane mają swoje odpowiedniki w innych państwach, co także skłania do badania, jakie regulacje, w jakich sytuacjach i w jakim celu są w nich stosowane. Toteż taka deklaracja a następnie bardzo efektywne stosowanie tej metody zasługuje na szczególne podkreślenie.

W rozprawie wykorzystano literaturę związaną nie tylko bezpośrednio z jej przedmiotem i co godne podkreślenia jest to zarówno literatura najnowsza (pozycje z ostatniego 10-lecia dominują w wykazie), jak i bardzo już historyczna (pozycje z pierwszej połowy dwudziestego wieku), co dowodzi wszechstronności podjętych badań nad stanem doktryny w zakresie tematu rozprawy. Równie bogate było pole badawcze źródeł prawa obejmujące akty prawa krajowego, prawa międzynarodowego i unijnego, a także prawa obcego. Wreszcie warsztatem badawczym objęto także orzecznictwo sądownictwa powstałe w ciągu minionych lat na tle stosowania przepisów prawa stanowiących podstawę wprowadzania w jednostkach samorządu terytorialnego instrumentów prawnych o charakterze partycypacyjnym. Ocena całokształtu warsztatu badawczego dokonana będzie w części recenzji poświęconej ocenie formalnej rozprawy, ale już w tej części można sformułować jego ogólną wysoce pozytywną ocenę. Dobór pozycji literatury, źródeł prawa i orzecznictwa dowodzą biegłej znajomości każdej z nich

z osobna. Autor rozprawy dowodzi też opanowania sztuki warsztatowej przy ich wykorzystaniu, co wpływa na końcowe bardzo pozytywne wnioski dotyczące nadania stopnia naukowego doktora.

II. Konstrukcja, systematyka i treść rozprawy

Recenzowana praca zawiera 406 stron począwszy od spisu treści, a skończywszy na spisach i wykazach. Sądzę, że objętość pracy byłaby realnie mniejsza gdyby nie błąd formatowania tekstu polegający na połączeniu dwóch rodzajów akapitów: tradycyjnego z wcięciem wiersza akapitowego (*a linea*) oraz blokowego zwanego też angielskim lub niemieckim, gdzie brak wcięcia wiersza akapitowego zastępuje odstęp między akapitowy, zatem mimo stosowania układu tradycyjnego Autor wprowadził odstęp między akapitowy i to zdecydowanie ponadnormatywny (zwyczajowo stosuje się 6 pkt lub 1 linię tekstu przy ustalonym wierszaku, który dla prac dyplomowych i doktorskich wynosi standardowo 1,5 wiersza). Objętość ulegałaby także zmniejszeniu przez usunięcie zupełnie zbędnych odstępów między pozycjami we wszystkich wykazach. Oba zbędne ustawienia redakcyjne nie przysparzają poprawy czytelności tekstu, natomiast stwarzają chyba niezamierzone wrażenie zbędnego zwiększenia objętości tekstu.

Treść rozprawy poza wstępem, konkluzjami końcowymi oraz wspomnianymi wykazami, podzielony jest na sześć rozdziałów, przy czym każdy z nich wewnątrz jest podzielony na kilka podrozdziałów (na ogół trzy poza rozdziałem II podzielonym na dwanaście podrozdziałów), te zaś w przypadku rozdziału czwartego na punkty. Daje to w efekcie na ogół 2-stopniową (rozdział IV 3-stopniową) strukturę pracy, co nie świadczy jednak o niskim stopniu szczegółowości wchodzenia w tematykę poszczególnych zagadnień badawczych poruszanych w treści pracy, skoro stopień szczegółowości wyznacza liczba rozdziałów. Mimo to jednak podnieść należy uwagę krytyczną, jako że w rozdziałach o niskim stopniu szczegółowości (II i VI) Autor popełnił poważny błąd redakcyjny w postaci wielostronicowych akapitów. Akapit jest podstawową jednostką strukturalizacji i systematyzacji tekstu, z akapitów składają się jednostki systematyzacyjne w obrębie rozdziałów i podrozdziałów, punktów czy podpunktów. Z reguły tekst buduje się przez oddzielanie wątków akapitami, przy czym dążąc do przejrzystości tekstu w akapicie zamieszczamy nie mniej niż 2-3 zdania (akapit jednozdaniowy stosowany winien być tylko w uzasadnionych wypadkach), z kolei jednak na standardowej stronie tekst winno znaleźć się

nie mniej niż 2-3 akapity. Sztuka strukturalizowania tekstu świadczy o biegłości pisarskiej, opanowaniu tematu, frazowaniu wypowiedzi. Jako recenzent rzadko spotykam się z tekstem, gdzie akapit zajmuje 3 strony (s. 17-19, s. 148-150, s. 310-312), ale akapity 4- czy nawet 5-stronicowe to już poważny problem (s. 306-310, 323-236). Utrudnia to śledzenie wywodu Autora, bo już po 1, 2 stronach tracimy kontakt z wątkiem. Sądzę, że gdyby Autor zdecydował się na bardziej przemyślaną konstrukcję planu swojej pracy i wprowadził jednostki podziałowe jeszcze niższego rzędu, to poprawiłoby to jej ocenę, ale przede wszystkim wpłynęło pozytywnie na percepcję Jego tekstu i prezentowanych w nim poglądów.

Objętość poszczególnych rozdziałów nie jest równoważna i tak rozdział I *Metodologiczne podstawy pracy* liczy 17 stron, rozdział II *Paradygmat partycypacji społecznej – rozważania o charakterze podstawowym* liczy 93 strony, rozdział III *Koncepcje prawnej pozycji samorządu terytorialnego w Polsce w kontekście modelu partycypacyjnego* liczy 31 stron, rozdział IV *Model partycypacyjny samorządu terytorialnego* liczy 81 stron, zaś rozdział V *Partycypacja społeczna w ujęciu komparatystyczno-prawnym* liczy 32 strony a ostatni rozdział VI *Egzemplifikacja instrumentów prawnych partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym* liczy 48 stron. Zestawienie objętości rozdziałów wskazuje, iż ciężar rozprawy spoczywa na rozdziałach II i IV, zaś rozdziały III, V i VI mimo, że zawierają treści szczególnie ważne dla rozprawy są potraktowane znacznie skromniej. Bardzo skromnie objętościowo jest zaledwie 4-stronicowe *Zakończenie* przy jednoczesnym występowaniu podsumowań częściowych w każdym – nie tylko merytorycznych – rozdziale (niektóre obejmowały 4 strony, co wydaje się w stopniu wystarczającym uzupełniać rolę refleksji końcowej *Konkluzji końcowych*).

Układ treści poszczególnych części pracy jest logiczny i tworzy na tyle sekwencje tematyczne ściśle powiązane, że nie daje podstaw do formułowania pod tym względem uwag krytycznych, choć nie dostrzegam istotnego związku przedmiotowego partycypacji społecznej z tzw. prywatyzacją zadań publicznych, o czym w uwagach szczegółowych. Dowodzi on przemyślanej konstrukcji pracy odzwierciedlającej pełne rozeznanie Autora w całości obszaru badawczego. Po bardzo wartościowym i ważnym rozdziale poświęconym metodologicznym podstawom pracy, Autor po kolei analizuje zasadnicze pojęcia objęte tematem, a zatem samej partycypacji społecznej a następnie samorządu terytorialnego, aby w rozdziale czwartym rozważyć możliwość zbudowania modelu partycypacyjnego w samorządzie terytorialnym i poddać go w następnych dwóch rozdziałach konfrontacji z rozwiązaniami zastosowanymi znacznie wcześniej

w samorządach zachodnioeuropejskich (V.2 i V.4), jak i równoległe z polskimi doświadczeniami w państwach, które przeszły podobną transformację ustrojową w ostatniej dekadzie XX w. (V.3.) oraz z doświadczeniami polskiej praktyki samorządowej (rozdz. VI).

Jedynie na marginesie zauważam, że Autor stosuje dosyć dla mnie dziwaczny niespójny i niekonsekwentny sposób numeracji jednostek systematyzacji treści. O ile rozdziały numeruje cyframi rzymskimi, to podrozdziały numeruje już wyłącznie cyframi arabskimi i to w sposób zakłócający naturalność takiej numeracji. Zamiast zatem np. w rozdziale IV jak należałoby oczekiwać zastosowania prefiksu rzymskiego, czyli podrozdziały IV.1, IV.2., a dla punktów IV.5.1. itd., to ku zaskoczeniu Autor porzuca numerację rzymską na rzecz arabskiej zatem w rozdziale IV są podrozdziały 4.1., 4.2. i punkty 4.5.1., co byłoby uzasadnione dla jednolitej numeracji cyframi arabskimi (rozdział 4 składa się z podrozdziałów 4.1., 4.2. itd.).

III. Język rozprawy i forma wyводу

Rozprawa została napisana poprawnym językiem polskim. Zasadniczo nie budzą zastrzeżeń używanie pewnych formuł językowych typowych dla rozpraw doktorskich, gdy Doktorant odwołuje się do wyrażanych w doktrynie poglądów typu „uważa”, „zauważa”, „podkreśla”, „wskazuje” itp. Można mieć zastrzeżenia do używania czasu teraźniejszego w wypowiedziach Autora o zajmowaniu stanowiska lub głoszeniu poglądu przez nieżyjących autorów – np. s. 38 ostatni akapit, gdzie mowa o tym, że E. Knosala „zauważa” pewne uwarunkowania sprawnego funkcjonowania współczesnej administracji, a na s. 39 „zwraca uwagę”, choć od 8 lat nie żyje, a w ogóle dotyczy to publikacji z 2010 roku, zatem prof. Knosala „zauważał” te uwarunkowania i „zwracał uwagę” - tego wymaga zwykła rzetelność osoby korzystającej z tych poglądów, skoro nieżyjący nie mogą zająć stanowiska wobec naszego sposobu wykorzystania ich wypowiedzi. Co warte podkreślenia, w odróżnieniu od wielu rozpraw Doktorant bardzo często decyduje się na własną relację o tych poglądach, tym sam nie nadużywa cytatu.

Niestety brak ostatecznej korekty nie pozwolił Autorowi uniknąć błędów interpunkcyjnych (notoryczny brak spacji między inicjałem imienia i nazwiskiem autora publikacji, między datą roczną a skrótowcem „r.”), a nawet ortograficznych dotyczących pisowni z wielkich liter (skrótowca „nr” najpierw w wykazie skrótów na s. 7, gdzie nie zauważa odrębności pisowni z wielkiej litery dla dzienników urzędowych i z małej w pozostałych przypadkach, stąd błąd w tytułach czasopism np. poz. dotycząca publikacji F.E. Schnappa w „Samorządzie Terytorialnym”

z 1991 r., nr (nie „Nr”) 7-8 - s. 378) lub niepoprawnego użycia małej litery (np. w tytułach niektórych czasopism np. „Prace naukowo-dydaktyczne” s. 349, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” s. 380). Brak korekty daje o sobie znać licznymi literówkami np. s. 41 przed odsyłaczem 97 w niedokończonym wyrazie „publiczn”, ale też na s. 50 z wyrazu „Freiheitsargument” powstał nieistniejący „Freibeitsargument”. Osobnej uwagi wymaga notoryczne błędne stosowanie znaków cudzysłowu, a zatem błąd interpunkcyjny. W pracach nie tylko naukowych zgodnie z normami języka polskiego oraz zasadami redakcji tekstów dopuszczalne jest stosowanie wyłącznie cudzysłowu dolnego i górnego, nigdy zaś tzw. drukarskiego (górnego), a tym bardziej cudzysłowu pojedynczego tzw. apostrofu definicyjnego znanego z literatury anglojęzycznej, zaś w przypadku cytatu, w którym w oryginalnym tekście występował cudzysłów zachodzi konieczność zmiany znaku graficznego cudzysłowu oryginalnego (dolnego i górnego) na tzw. cudzysłów ostry francuski o zwrocie zewnętrznym «» (nie stosuje się szwronu niemieckiego o zwrocie wewnętrznym »«). Autor najczęściej w sposób niczym nieuzasadniony stosuje cudzysłów dolny i górny a następnie drukarski (dla porównania s. 47 i s. 55), często też zmienia krój znaku - prawidłowy dolny i nieprawidłowy drukarski górny. Niedopuszczalne jest natomiast łączenie dwóch wyróżnień tekstu: cudzysłowu i kursywy, co ma miejsce na s. 126 i 127 w odniesieniu do cytatu treści przepisu ustawy oraz z publikacji W. Jakimowicza i W.L. Jaworskiego.

Rozprawa jest napisana językiem komunikatywnym, a prowadzone wywody są przejrzyste i zrozumiałe dla czytelnika. Autor wykazuje wyrobienie publikacyjne, jego język narracji jest swobodny z dużym bogactwem formuł stylistycznych, choć niekiedy wykazuje skłonności do używania zwrotów języka potocznego np. na s. 23 „otwarła drogę” to zwrot wysoce nieelegancki dla pracy naukowej z dyscypliny prawo (choć słownikowo poprawny i dopuszczalny). Uwagi powyższe mają znaczenie w sytuacji prezentowania często odmiennych poglądów przedstawicieli doktryny w omawianej w danym fragmencie rozprawy tematyce szczegółowej, które ma posłużyć następnie zajęciu stanowiska przez Autora. Mimo jednak poczynionych uwag zasadniczo w żadnym fragmencie rozprawy nie zachodzi trudność w ustaleniu, czyje wypowiedzi są cytowane lub relacjonowane czy też komentowane. Wywody Autora są przekonujące, gdy ustosunkowuje się tak do poglądów doktryny, jak i tez orzecznictwa, i to bez względu na to, czy je aprobuje, czy też z nimi polemizuje, choć to raczej rzadkość w tej pracy (np. s. 48 i polemika ze P. Swianiewiczem, czy s. 63 i polemika z E. Urą – tu akurat chybiona).

Autor zamieścił w końcowej części rozprawy wykazy wykorzystanych w rozprawie pozycji: literatury przedmiotu, źródeł prawa oraz orzecznictwa (na marginesie szkoda, że nie pokusił się na wprowadzenie numeracji pozycji ujętych w tych wykazach, co ułatwiłoby zadanie recenzentki w zakresie oceny przynajmniej ich rozmiarów). Wykaz wykorzystanej literatury jest imponujący, bowiem zawiera łącznie 684 pozycje (w tym 92 języku obcym: 54 w języku angielskim, 24 w języku czeskim, 23 w języku niemieckim, 5 w języku słowackim, 3 w języku szwedzkim, 2 w języku francuskim i 1 w języku łacińskim), z czego 234 stanowią artykuły naukowe (co prawda zamieszczono w nim na s. 358 2 Komunikaty CBOS, które pozycjami literatury na pewno nie są i należało sporządzić osobny wykaz dokumentów lub innych źródeł dla ich zamieszczenia). Wykaz nie jest wolny od błędów ortograficznych wcześniej już wskazanych, jak również podawania zbędnych danych w przypadku pozycji internetowych w postaci daty dostępu do nich, bo to informacja właściwa dla przypisu (np. s. 336, s. 379, s. 387), ale też niestety błędów merytorycznych dotyczących rzetelności treści notki bibliograficznej danej pozycji, jak choćby na s. 334 w odniesieniu do pracy zbiorowej pod red. J. Bocia *Administracja publiczna*, która wydawana był tylko przez wrocławskie Wydawnictwo Kolonia Limited (*nota bene* założone przez J. Bocia) - po raz pierwszy w 2002 r. (następnie w 2003 i 2004), ale na pewno nie w Poznaniu w 2004 r., czy na s. 362 w odniesieniu do pozycji autorstwa R. Kusiak-Winter zamieszczonej w pracy zbiorowej pod moją redakcją i recenzowanej przez J. Szreniawskiego, ale z tego powodu nie stał się on współredaktorem. Warsztat badawczy w zakresie doboru literatury i jej wykorzystania nie budzi istotnych zastrzeżeń, jest on bardzo bogaty, gdy idzie o jego różnorodność tematyczną, korzystanie z literatury obcej, a przede wszystkim reprezentowanie różnych okresów jej powstawania, co zasługuje na podkreślenia wobec obserwowanej przez mnie w trakcie recenzowania prac naukowych dla równych celów (wydawniczych i na stopień tendencji dla pomijania literatury z pierwszej połowy XX w., nie wspominając o XIX w. W doborze literatury nie razi zrozumiała preferencja *pro domo sua* dla publikacji Uniwersytetu Jagiellońskiego, który ma ugruntowaną renomę i pozycję, niekiedy jednak odczuwa się pewien niedosyt, choćby wówczas gdy Autor na s. 51 wspomina o koncepcji administracji świadczącej, ale nie czyni żadnego odesłania do wypowiedzi doktrynalnych, które ją sformułowały (np. Tadeusza Kuty z wrocławskiej szkoły administratywistycznej).

Wykaz źródeł prawa obejmuje łącznie 86 aktów, w tym 74 akty normatywne i 12 aktów prawnych o charakterze nienormatywnym (uchwały i zarządzenia organów jednostek samorządu

terytorialnego niebędących aktami prawa miejscowego). Wśród aktów normatywnych ujęto 6 polskich konstytucji, 1 rozporządzenie Prezydenta RP, 2 dekrety, 30 ustaw, 3 akty prawa unijnego, 4 akty prawa międzynarodowego, 5 rozporządzeń wykonawczych, 17 aktów prawa miejscowego, a także 7 aktów prawa obcego (4 konstytucje i 3 ustawy). Ten wykaz w odróżnieniu od wykazu literatury nie skłania do uwag krytycznych, poza uwagą o zbędności używania skrótu „t.j.” oraz hołdowaniu modzie na zapis metryki aktu bez ujmowania danych o dzienniku urzędowym w nawiasie formułowaną poniżej, a także błędem klasyfikacyjnym na s. 395, gdzie Autor Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego ujął pośród aktów prawa unijnego zamiast prawa międzynarodowego (to akt przyjęty przez Radę Europy a nie organy UE), a przy okazji nie udało mu się rozwiązać dylematu kolejności podawania tych źródeł, zatem czy tak jak w spisie treści: najpierw akty prawa międzynarodowego a następnie unijnego, czy tak jak w wykazie: najpierw aktu prawa unijnego a następnie międzynarodowego.

Podobnie jak w przypadku poprzednich wykazów, także i Wykaz orzeczeń wykorzystanych w rozprawie jest znaczący, bowiem obejmuje łącznie 64 pozycje, w tym 18 orzeczeń TK (1 orzeczenie, 14 wyroków i 2 postanowienia), 3 orzeczenia SN (2 wyroki i 1 uchwała) oraz 43 orzeczenia sądownictwa administracyjnego (21 wyroków NSA, 6 orzeczeń ośrodków zamiejscowych NSA sprzed 2004 r. i 16 wyroków WSA). Ponadto zamieszczono Wykaz rozstrzygnięć nadzorczych obejmujący 5 rozstrzygnięć wojewodów i 2 uchwały RIO. Należy szczególnie pochwalić Autora za to, że w Wykazie orzecznictwa wziął pod uwagę sytuację ustroju sądownictwa administracyjnego sprzed reformy z 2004 r., kiedy ośrodki zamiejscowe NSA spełniały w istocie funkcję obecnych sądów wojewódzkich i je oddzielił od orzeczeń NSA oraz orzeczeń WSA, co niestety nie jest przestrzegane w wielu rozprawach doktorskich. Natomiast zbędne jest moim zdaniem podawanie w większości metryk judykatów obok urzędowego publikatora analogowego (OSNC) lub elektronicznego (CBOSA) programu komputerowego LEX jako miejsca ich publikacji. Właściwie od momentu uruchomienia platformy cyfrowej CBOSA jest to zasadnicze i główne miejsce publikowania orzeczeń sądowoadministracyjnych i współcześnie nie ma uzasadnienia dla informacji o braku publikacji orzeczenia, ale też program LEX, podobnie jak inne podobne produkty firm informatycznych nie jest urzędowym miejscem publikowania orzeczeń żadnego sądu i tym samym nie powinien być podawany w owych metrykach ani samodzielnie, ani tym bardziej dodatkowo.

Jak wspominałem ocena formalna pracy nastęcza trudności z powodu niezbyt starannej korekty końcowej pracy przed jej wydrukiem, oprawą i przekazaniem do recenzowania. Dbłość o stronę formalną dowodzi moim zdaniem wagi, jaką przywiązuje autor pracy do jej odbioru przez czytelnika, aby ten był w stanie skupić uwagi na lekturze wartościowych merytorycznie wywodów autora.

Autor poprawnie posługuje się jednym z podstawowych narzędzi warsztatu tworzenia prac naukowych, jakim jest przypis. W całej rozprawie zastosowano 977 przypisów i do rzadkości należą strony, na których brak choć jednego z nich. To ważne, bo w ten sposób Autor uwiarygodnia swoje wywody wskazując źródło pochodzenia wielu przywoływanych wypowiedzi doktryny, wykorzystywanych źródeł prawa i judykatów oraz dokumentów urzędowych. Przypisy są zasadniczo redagowane poprawnie, chociaż zdarzają się niekiedy błędy ukazujące problemy Autora z poprawnością językową oraz zasadami redagowania notek bibliograficznych, o których była już mowa wcześniej (np. przyp. 491 s. 170, w którym zamiast ujęcia tytułu czasopiisma w cudzysłów „Krakowskie Studia Prawnicze”, zapisano go bez cudzysłowu kursywą). Prawdłowo umieszczane są odsyłacze do przypisów, choć uważam, że w przypadku wyliczeń umieszczanie odsyłacza po ostatniej pozycji w sytuacji (np. odsyłacze 103, 107 i 108), gdy zdarzają się wyliczenia, w których odsyłacze są umieszczane niemal do każdej pozycji (np. odsyłacze 109-111 na s. 44) jest dla czytelnika mylące i Autor winien był stosować jedynie poprawny wzorzec odsyłacza 113 na s. 45 umieszczonego na końcu wprowadzenia do wyliczenia przed znakiem interpunkcyjnym dwukropka.

Nie jest dla mnie zrozumiały dystans do zasad techniki prawodawczej w przywoływaniu metryk aktów normatywnych, który pojawia się w kilku wydawnictwach prawniczych i któremu hołduje Autor, a mianowicie zamiast podawanie danych dziennika urzędowego w nawiasie, podaje je po przecinku. Zbędne jest też używanie skrótów „t.j.” (nota bene nie przewiduje go § 158 ust. 7 ZTP), bowiem dla każdego prawnika jest oczywiste, że data roczna dziennika urzędowego odległa w czasie od daty rocznej aktu świadczy o tym, że mamy do czynienia z tekstem jednolitym.

Część końcową zamyka *Spis rysunków* obejmujący 8 pozycji, do którego muszę odnieść się dwójako. Po pierwsze dlatego że, samo zastosowanie graficznej prezentacji prowadzonej analizy, czy jej cząstkowych wyników oceniam nadzwyczaj wysoko, wręcz sam pomysł Autora za-

sługuje na wyróżnienie, bo w pracach prawniczych z zupełnie niezrozumiałych przyczyn autorzy bardzo rzadko na to się decydują, a przecież sama umiejętność takiej graficznej wizualizacji bez względu na to czy jest mapą, wykresem, tabelą, schematem, ryciną czy rysunkiem, a nawet zdjęciem, jest dowodem głębokiego przemyślenia materiału badawczego czy analitycznego, a umiejętność jej zaprojektowania i sporządzenia przy wykorzystaniu graficznych narzędzi programów komputerowych dowodzi opanowania i tej dziedziny wiedzy, co we współczesnych warunkach ma swoje duże znaczenie. Po drugie, jednak krytycznie należy ocenić samą umiejętność klasyfikacji tych obiektów graficznych, bowiem wbrew opisowi w nagłówku każdego z obiektów na s. 185, 187, 188, 189, 192, 195, 252 i 254, w tytule spisu oraz jego pozycjach, żaden z nich nie jest rysunkiem – poz. 1-6 to schematy a poz. 7 i 8 to tabele.

Powyższe uwagi mogą posłużyć Autorowi do prac redakcyjnym nad przyszłym wydaniem rozprawy doktorskiej, do czego zdecydowanie zachęcam, bowiem publikacja bez wątpienia odegra istotne znaczenie w dalszych badaniach nad udziałem jednostki w wykonywaniu zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego.

IV. Uwagi merytoryczne

Niezależnie od uwag natury formalnej należy podkreślić walory poznawcze rozprawy. Zwłaszcza na aprobatę zasługują ustalenia Doktoranta co do rozróżnienia podejścia badawczego do partycypacji społecznej jako zasady prawa administracyjnego (rozdział II.2.5) oraz jako zespołu instrumentów administracyjnoprawnych, którymi dysponuje jednostka realizując swoje prawo uczestnictwa w sprawowaniu władzy publicznej (rozdział IV.4.3). Szczególnie cenne jest zaproponowanie przez Doktoranta „wyodrębnienia zasady uczestnictwa (udziału) obywateli w administrowaniu jako samoistnej zasady prawa administracyjnego, będącej urzeczywistnieniem zespołu norm prawa administracyjnego, składających się na instytucję partycypacji społecznej i mechanizmów demokracji partycypacyjnej, ujętej w formie norm o charakterze ustrojowym, materialnym i procesowym” (s. 68). Są one zarazem bardzo bliskie moim własnym poglądom na poszukiwanie nowego modelu administracji publicznej, w którym dochodzi w coraz większym stopniu do przełamania dominacji organu administracji nad jednostką, choć zarazem uważam, że proponowane i dyskutowane formy partycypacji (i w tym zakresie rozprawa niestety nie kwestionuje moich ustaleń sprzed kilku już lat) formy partycypacji nie prowadzą automatycznie do postulowanego przeze mnie od kilku już lat stanu. W swoich publikacjach

(Autor nie dostrzegł potrzeby sięgnięcia po nie) sugeruję mianowicie przejście na wyższy etap postulowanego przez Doktoranta udziału w administrowaniu, który określam jako współadministrowanie rozumiane jako metoda administracyjna wykorzystująca w większym zakresie pozawładcze formy działania, a w najdalszym etapie procesu ewolucji nawet częściowe samoadministrowanie, w którym administrowany dokonywałby czynności bez udziału administrującego (zob. np. *Współadministrowanie jako forma ochrony praw i wolności jednostki wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, Tom I, Częstochowa 2013, s 11-29).

Zarazem jednak nie podzielam poglądu Doktoranta jakoby stosunek administracyjnoprawny charakteryzujący się nierównorzędnością sytuacji administrowanego i organu administracji wynikający z przynależnego mu władztwa administracyjnego można byłoby określić jako stosunek „o charakterze wertykalnym” (s. 69). Ani horyzontalność, ani wertykalność nie są tu miarami adekwatnymi do takiej charakterystyki. Wertykalność przejawia się zwierzchnością, a ta może występować między organami, ale nie między organem a jednostką, władztwo administracyjne nie może być rozumiane jako synonim zwierzchności i tym samym nie uzasadnia takiej kwalifikacji.

Ze wspomnianych też wyżej moich poglądów wynika też inna krytyczna uwaga do ustaleń Doktoranta, a mianowicie nie ograniczałbym partycypacji społecznej jedynie do udziału w kontroli działań administracji publicznej (s. 34). W pełni szanuję poglądy doktryny sprzed kilkudziesięciu lat, na które się Autor powołuje, ale trzeba uwzględnić aspekt czasowy i prowadzić badania w kierunku poszukiwania nowego modelu administracji publicznej, zamierzenie badawcze Doktoranta oceniam zatem jako zbyt mało ambitne, wręcz zachowawcze.

Imponujący jest ogrom pracy badawczej i jej wyniki, gdy idzie o dokonaną w rozdziale IV ocenę regulacji prawnych stanowiących podstawę prawną dla budowania postulowanego przez Autora modelu partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym (zwłaszcza podrozdział 4.5.), a następnie jego konfrontacja z rozwiązaniami prawnymi innych państwa europejskich w rozdziale V i praktyką samorządową przeprowadzona w rozdziale VI. W tej części pracy widać cały kunszt pisarski i wiedzę Autora o funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego i to właśnie przeważa w końcowej ocenie pozytywnej pracy. Jedynie na marginesie wprowadzenia do rozdziału komparatystycznego wyrazić mogę ubolewanie, że zabrakło w nim szer-

szego odniesienia do koncepcji tych badań nad prawem administracyjnym Franciszka Longchamps opublikowanej w 1970 r., a jedynie odwołano się trochę marginalnie do komentarza autorstwa Z. Kmiecika, stąd może brak satysfakcjonującego uzasadnienia doboru państw dla postępowania badawczego, na co F. Longchamps kładł szczególny nacisk dowodząc, że nie da się porównywać nieporównywalnych. Nie oznacza to, że kwestionuję ów dobór, ale uważam, że krótkie zdanie na s. 255, a zwłaszcza zwrot „pragnę się odwołać [...] i przedstawić zagadnienie partycypacji [...] w prawie czeskim, niemieckim, słowacki oraz szwedzkim” niczego nie wyjaśnia i nie ma waloru naukowego.

Na marginesie analizy prowadzonej w odniesieniu do niemieckiego prawa samorządowego zmuszony jestem jednak podnieść dwie uwagi krytyczne: jedną natury językowej, drugą natury merytorycznej. Wyraz „land” (s. 257) w ogóle nie występuje w języku polskim i używany jest co najwyżej w zestawieniach pochodzenia obcojęzycznego np. landschaft, czyli typ obrazu przedstawiającego krajobraz, natomiast wyraz „das Land” tłumaczony jest najczęściej jako kraj związkowy stanowiący część państwa federacyjnego. Stąd też używanie tego wyrazu bez cudzysłowu uważam za błąd, a nadto uważam, że należy używać terminologii polskiej, czyli kraj związkowy. Przyznaję, że nie znam publikacji P. Machalskiego przywoływanej w przyp. 758 i 759, nie mogę zatem odnieść się do pierwotnego źródła, ale stwierdzenie „Przez wiele lat piąty odrębny typ organizacji administracyjnej cechował landy wschodnie – wchodzące w skład dawnej NRD” jest błędne. Wschodnia część Niemiec zajęta w 1945 r. przez Związek Sowiecki, na obszarze której utworzono zwasalizowane państwo socjalistyczne podlegała tym samym procesom ustrojowym, co pozostałe państwa zależne od Związku Sowieckiego. Po reformach w latach 1952-1958 państwo podzielono na okręgi (będące odpowiednikiem polskich województw) te zaś na powiaty, które dzielono na miasta i gminy, zatem nie może być mowy o krajach związkowych w tym okresie, bo państwo wschodnioniemieckie podobnie jak pozostałe państwa socjalistyczne było unitarne. Na tej strukturze terytorialnej urządzono tak jak we wszystkich państwach socjalistycznych ustrój rad narodowych, który na przełomie 1989 i 1990 r. próbowano przekształcić w ustrój samorządowy, ale jednolity dla całego państwa (przeprowadzono nawet wybory 6 maja 1990 r.). Jednak w dniu zjednoczenia 3 października 1990 r. państwo wschodnioniemieckie przestało istnieć, zaś na jego obszarze powstało 5 nowych krajów związkowych, które weszły w skład Federacji Niemieckiej (z uwagi na postanowienia Ustawy Zasadniczej nie mogło dojść do włączenia całej NRD), a każdy z nich opierał się

na tych samych założeniach ustrojowych jak dotychczasowe 11 krajów, co dało możliwość nowym parlamentom krajowym przyjąć ich konstytucje krajowe w latach 1991-1993, a w latach 1993-1994 ustalić pierwotne ustroje samorządów wzorowane na rozwiązaniach modelu południowoniemieckiego, północnoniemieckiego i magistrackiego w zależności od tego, który z tzw. „starych” krajów związkowych doradzał „nowemu” krajowi w ramach zawartych porozumień o współpracy partnerskiej (por. J. Korczak, *W Niemczech* [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999, s. 259-261). Jednak w całych zjednoczonych Niemczech od 1998 r. rozpoczął się kolejny okres reform ustrojowych samorządu, który przez blisko 10 lat doprowadził do zbliżenia wszystkich tych różnic modelowych do w zasadzie jednolitego zdominowanego przez model południowoniemiecki, czyli z jednoosobowym organem wykonawczym pochodzącym z wyborów bezpośrednich. Zatem ani „Przez wiele lat”, ani „piąty odrębny typ”, bo zaledwie przez 2 lata utrzymywał się ustrój zapoczątkowany przed zjednoczeniem w różnych krajach w zależności od tego, kiedy parlament krajowy przyjął ostatecznie nową ordynację samorządową (na ogół jesień 1993 r.), a później już zastosowany był wyłącznie jeden z 4 podstawowych (*nota bene* w praktyce rozwiązania ustrojowe poszczególnych krajów zawsze się różniły, co oznaczało nie tyle 4 a raczej 8 rozwiązań, pomijając odrębności 3 miast-państw).

Niedosyt pozostawiają niektóre ustalenia Doktoranta, bo też zważywszy na datę zakończenia pracy zastanawia brak odniesienia się do skutków noweli styczniowej z 2018 r., nawet z ich negatywną oceną, pod którą w pełni się podpisuję. Gdy na s. 48-49 prowadzi polemikę z P. Swianiewiczem, brakuje bardziej stanowczego podejścia do niektórych jego poglądów, jak choćby zarzutu o nierówne uczestnictwo w mechanizmach partycypacyjnych, gdy samo założenie równego uczestnictwa jest w rzeczywistości utopią, a w dodatku sztuczne sterowanie tym procesem przynosi skutek wręcz przeciwny. Bezkrytycznie Autor przywołuje poglądy S. Mazura (s. 253) i D. Sześciło (s. 254-255) dotyczące charakterystyki modelu ustrojowego polskiego samorządu, w której obaj autorzy używają terminu „autonomia” (S. Mazur „autonomia względem władzy centralnej”, D. Sześciło „autonomia zadaniowo-kompetencyjna” i „autonomia finansowa”), podczas gdy od wielu już lat w doktrynie poświęconej prawu samorządowemu dosyć konsekwentnie podkreśla się, że o żadnej autonomii w odniesieniu do charakteryzowania pozycji jednostek samorządu terytorialnego nie może być mowy (piszę o tym wielokrotnie w różnych publikacjach, pisał B. Dolnicki i in. – akurat żadnej z tych publikacji nie

przywołano, co może tłumaczyć powód tego błędu semantycznego), a jedynie o samodzielności, a w jej ramach - jak często podkreślam - o władztwie (zadaniowym, finansowym itd.).

Za zbędne uważam prowadzenie polemiki z przedstawicielami dawnych teorii samorządu terytorialnego, bo przecież powstawały one w określonym kontekście prawnym i politycznym, dlatego też współcześnie teorię polityczną w wersji Rudolfa von Gneista należy traktować wyłącznie historycznie (s. 15). Podejmując polemikę trzeba zawsze jednak czynić to z rozwagą, zatem, kiedy E. Ura pisała o formie partycypacji społecznej przejawiającej się udziałem mieszkańców niebędących radnymi w komisjach rad gmin, to nie popełniała wcale błędu (s. 63), skoro w okresie 1990-2001 mieszkańcy mogli być dokooptowywani do składów osobowych komisji i do dzisiaj nie mogę zrozumieć argumentów przemawiających za decyzją ustawodawcy w noweli kwietniowej z 2001 r., gdy w innych państwach np. w Niemczech udział tzw. *sachkundige Bürger* jest jedną z fundamentalnych zasad ustrojowych samorządów gminnych.

Zupełnie niezrozumiały jest dla mnie wątek tzw. prywatyzacji zadań publicznych (s. 16-17 i podrozdział 2.10), bowiem nie uważam za trafne zaliczanie do jej przejawów inicjatywy lokalnej z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Sama inicjatywa lokalna jest bez wątpienia doskonałym przykładem instrumentu partycypacji społecznej w wykonywaniu zadań publicznych, ale nie nosi sobie cechy działania, które zyskało w doktrynie miano prywatyzacji zadania publicznego (na marginesie nie ukrywam, że jestem przeciwny temu określeniu, które weszło do języka doktryny nauk prawnych z obszaru nauk politycznych w sposób bezkrytyczny – z całym szacunkiem dla fundamentalnej publikacji S. Biernata - i rodzi zagrożenie uproszczenia procesu przekazywania wykonania zadań podmiotom niepublicznym).

Wreszcie nie mogę podzielić poglądu Autora o demonizowaniu udziału partii politycznych w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego (s. 78-79), choć oczywiście zgadzam się z tym, że „Udział partii politycznych w sprawowaniu władzy publicznej jest naturalnym zjawiskiem w państwie demokratycznym”, jednak moje 30-letnie nieprzerwane doświadczenia w bezpośrednim uczestniczeniu i badaniu zjawisk administracyjnych tegoż samorządu dowodzą, że udział partii politycznych nie tylko stale rośnie, ale przede wszystkim eliminuje z samorządu aktywność pozapartyjną. Rozumiem, że idea bezpośredniego wpływu jednostki na organy gminy, powiatu czy województwa to mit i tylko grupa jednostek zyskuje większą zdolność – co obserwowaliśmy w dwóch pierwszych kadencjach rad gmin w latach 1990-1998 – ale przeje-

mowanie jej przez partie, które rzadko, jeśli wręcz w ogóle, nie są organizacjami demokratycznymi, to zupełne jej zaprzeczenie. Nie wiem, jakie są doświadczenia praktyczne Doktoranta, ale moje niestety dowodzą, że dzisiaj nawet w najmniejszej gminie, a w powiecie czy województwie szczególnie, osoba bez partyjnego poparcia (pomijam twory fikcyjnie bezpartyjne) nie ma żadnych szans na objęcie jakiegokolwiek funkcji czy stanowiska.

Wszystkie powyższe uwagi recenzenckie, szczególnie o charakterze krytycznym, nie pomniejszają w żadnej mierze mojej wybitnie pozytywnej oceny rozprawy, która zasługuje wręcz na **szczególne jej wyróżnienie.**

V. Konkluzje

W konkluzji oceny osiągnięcia naukowego mgra Kamila Burskiego, po zapoznaniu się z monografią stwierdzam, co następuje:

- 1) przedłożona do recenzowania rozprawa doktorska stanowi formę wydruku napisanej samodzielnie przez Doktoranta pod opieką naukową Jego Promotora w rozumieniu art. 13 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki;
- 2) przedłożona do zrecenzowania rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego w rozumieniu art. 13 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki zagadnienia instrumentów prawnych udziału jednostek w wykonywaniu zadań jednostek samorządu terytorialnego ujętego jako swoista i odrębna konstrukcja prawna, oparte na własnej koncepcji, a sama rozprawa stanowi opracowanie nowatorskie i stanowi znaczny wkład w rozwój nauki prawa;
- 3) ocena rozprawy doktorskiej w pełni uzasadniają dopuszczenie Doktoranta do dalszego toku postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego doktora w dziedzinie nauk prawnych.



