

Szczecin, dnia 19 lipca 2020 r.

dr hab. Małgorzata Ofiarska, prof. US

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytetu Szczecińskiego

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgra Kamila Burskiego

pt. *Prawne instrumenty partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym*

(ss. 333 + wykazy materiałów źródłowych)

I. Uwagi ogólne oraz uzasadnienie wyboru tematu rozprawy i przyjętych założeń

Doktorant, dokonując szczegółowej analizy polskiego ustawodawstwa i dorobku doktryny oraz judykatury, podjął udaną próbę zidentyfikowania cech charakteryzujących prawny mechanizm partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym oraz zbadał jego relacje wobec zbioru wartości określanego mianem społeczeństwa obywatelskiego. Problem badawczy uwzględnia fundamentalne założenie, zgodnie z którym „rzetelne i efektywne wykonywanie władzy publicznej w społeczeństwie obywatelskim wymaga utrzymywania stałego dialogu przedstawicieli władzy z wyborcami i stworzenia takich mechanizmów kooperacji, w których obywatele mogą partycypować (uczestniczyć) w wykonywaniu władzy publicznej i które to mechanizmy będą instrumentem wyważającym przeciwstawne sobie formy demokracji pośredniej i bezpośredniej” (s. 8).

Sformułowany przez Doktoranta problem badawczy jest doniosły i wymagający rozwiązania przy zastosowaniu metod naukowych. Ponadto jest wewnętrznie złożony, ponieważ kumuluje zagadnienia z zakresu prawa administracyjnego ustrojowego, materialnego i procesowego. Słusznie Autor przyjął, że zbadanie poszczególnych instrumentów partycypacji społecznej powinno być poprzedzone przedstawieniem

paradygmatu partycypacji społecznej w obrębie nauki prawa administracyjnego oraz nauki o administracji i jego umiejscowieniem wśród koncepcji mających relewantne znaczenie dla organizacji i funkcjonowania administracji publicznej w Polsce (s. 11).

Problematyka prawna partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym od wielu lat jest przedmiotem zainteresowania przedstawicieli doktryny, w szczególności prawa administracyjnego i samorządu terytorialnego, ale również prawa finansowego i finansów publicznych (głównie poprzez pryzmat budżetu obywatelskiego). Obszerny dorobek publikacyjny w tym zakresie, mający przede wszystkim formę artykułów naukowych oraz studiów w pracach zbiorowych, Autor wykorzystał w swojej rozprawie doktorskiej. Można wymienić jeszcze kilka innych prac, z których Doktorant nie skorzystał prowadząc badania w zakresie wyznaczonym tytułem rozprawy doktorskiej, np.: M. Gurdek (red.), *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, Sośnowiec 2016; T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne* (w:) *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Warszawa 2011; Z. Kmiecik, *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, Warszawa 2017; J.H. Szlachetko, *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Warszawa 2017; D. Ziółkowski, *Wzmocnienie partycypacji społecznej w samorządzie - wyzwanie dla prawa administracyjnego*, „Studia Iuridica” 2018, tom LXXVII. Pominięcie ww. publikacji nie obniżyło jednak poziomu badań prowadzonych przez Doktoranta, których efekty zaprezentował w swojej dysertacji. Spośród wielu publikacji dotyczących badanej problematyki dokonał prawidłowej ich selekcji.

Należy wyraźnie podkreślić, że w dotychczasowym dorobku doktryny polskiego prawa administracyjnego nie było jeszcze tak wszechstronnego i kompleksowego opracowania dotyczącego prawnej problematyki instrumentów partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym.

W recenzowanej rozprawie uwagę skoncentrowano na prawnych instrumentach, z których może korzystać osoba fizyczna zaangażowana w proces podejmowania rozstrzygnięć na poziomie lokalnym w ramach samorządowych procedur decyzyjnych. Doktorant prowadzi badania w trzech następujących obszarach: teoretycznym (w odniesieniu do instytucji partycypacji społecznej oraz samorządu terytorialnego), kreatywnym (dotyczącym autorskiej i oryginalnej koncepcji modelu partycypacyjnego samorządu terytorialnego), komparatystycznym (prezentującym ustalenia wynikające z porównania i oceny modeli samorządu terytorialnego zastosowanych w wybranych państwach członkowskich Unii

Europejskiej). Odnosząc się do głównych założeń koncepcji przyjętej przez Doktoranta stwierdzam, że umożliwia ona prowadzenie badań nad problematyką o doniosłym znaczeniu prawnym oraz społecznym.

Doktorant przejrzysto sformułował podstawową hipotezę badawczą zakładając, że „polski ustawodawca konsekwentnie od momentu restytucji instytucji samorządu terytorialnego w 1990 roku tworzy nowe i wzmacnia istniejące mechanizmy partycypacji społecznej, tym samym umacniając społeczeństwo obywatelskie, pozycję pojedynczego obywatela, legitymizację rozstrzygnięć podejmowanych na poziomie lokalnym” (s. 11). Dodatkowe hipotezy badawcze, sformułowane przez Autora, są spójne z hipotezą podstawową, a ich weryfikacja umożliwia prowadzenie odpowiednio pogłębionych badań nad tytułowym problemem recenzowanej dysertacji. Doktorant przyjmuje następujące hipotezy badawcze:

- normy statuujące prawne instrumenty partycypacji społecznej zaliczane są do ustrojowego, materialnego i procesowego prawa administracyjnego;
- prawne instrumenty partycypacji społecznej są nie tylko środkiem wpływu na podejmowanie rozstrzygnięć publicznych, ale również formą kontroli społecznej administracji publicznej;
- nie istnieją właściwe rozwiązania ustawowe dla egzemplifikacji instytucji partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym;
- współcześnie kształtuje się model demokracji partycypacyjnej łączący w sobie narzędzia demokracji bezpośredniej, pośredniej i deliberatywnej.

Wysoko oceniam przyjęty przez Doktoranta sposób uzasadnienia poszczególnych hipotez badawczych, w szczególności odwoływanie się do poglądów przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego i nauki o administracji. Dowodzi to, że Autor dokonał bardzo przemyślanego doboru problemów badawczych. Przyjęta przez Niego koncepcja badań jest efektem bardzo dobrej znajomości dotychczasowego dorobku doktryny w tym zakresie, jak i świadomości Autora o potrzebie jego uzupełnienia w określonych obszarach. Sformułowany przez Doktoranta główny cel badawczy oraz hipotezy badawcze uzasadniają potrzebę prowadzenia wielowątkowych i złożonych analiz polskiego i zagranicznego materiału normatywnego, dorobku judykatury oraz dorobku doktryny, zwłaszcza doktryny prawa administracyjnego. Z uwagi na znaczenie prawne oraz społeczne problematyki partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym, jej poddanie naukowej analizie i ocenie należy uznać za niezbędne z punktu widzenia doskonalenia regulacji administracyjnoprawnych.

Ujęcie badanej przez Autora problematyki w kontekście ustaleń teoretycznych oraz regulacji prawa polskiego i wybranych zagranicznych porządków prawnych ma pozytywny wpływ na zakres prowadzonych rozważań i stwarza możliwość formułowania ocen o charakterze uniwersalnym.

Przyjęta przez Doktoranta koncepcja prowadzenia badań jest właściwa. Rozwiązanie problemu dotyczącego prawnych instrumentów partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym, częściowo w aspekcie prawnoporównawczym, może stanowić impuls do podjęcia określonych działań legislacyjnych w polskim porządku prawnym w celu bardziej kompleksowego ujęcia tej istotnej regulacji prawa administracyjnego.

Wyznaczony w tytule rozprawy doktorskiej przedmiotowy zakres badań stanowi zapowiedź ich przeprowadzenia w ważnym obszarze współczesnej nauki prawa administracyjnego i nauki o administracji. Z przyjętej struktury poszczególnych rozdziałów rozprawy wynika, że dokonano prawidłowego wyboru zagadnień, tzn. tych, które są bezpośrednio związane z tytułowym problemem, celem głównym rozprawy oraz hipotezami badawczymi. Przyjęta przez Autora koncepcja umożliwia połączenie badań o charakterze teoretycznym i praktycznym, przy czym aspekty administracyjnoprawne mogą być łączone z określonymi zagadnieniami regulowanymi przepisami prawa konstytucyjnego, prawa wyborczego oraz prawa finansów publicznych. Problematyka rozprawy doktorskiej wpisuje się w ważny nurt współczesnych badań nad prawem administracyjnym, którego regulacje wkraczają w różne obszary aktywności obywateli, wywołującej różne skutki także w sferze społecznej. Z punktu widzenia rozwoju nauki prawa administracyjnego prowadzenie takich badań jest konieczne, a ustalenia dokonane w tym zakresie mogą być przydatne nie tylko w stosowaniu obowiązujących regulacji prawnych, ale także w procesie tworzenia nowych rozwiązań w przyszłości.

Doktorant umiejętnie posłużył się kilkoma metodami badawczymi, które są właściwe dla wyznaczonego obszaru i przyjętej koncepcji projektu naukowego. Autor zastosował przede wszystkim metodę formalno-dogmatyczną dokonując analizy materiału normatywnego. Prowadząc wielopłaszczyznowe rozważania wykorzystał również, w różnym zakresie, inne metody badawcze, tzn. analityczno-prawną, teoretyczno-prawną, historyczno-prawną oraz prawno-porównawczą. Autor szczegółowo i przekonująco uzasadnił wybór poszczególnych metod badawczych (s. 19-27). W dysertacjach z zakresu prawa taka postawa doktorantów rzadko jest spotykana, a więc tym bardziej zasługuje na pozytywną ocenę.

II. Ocena przyjętej struktury i sposobu realizacji koncepcji rozprawy

Struktura rozprawy została podporządkowana wynikającemu z jej tytułu zakresowi przedmiotowemu oraz przyjętej przez Autora koncepcji badawczej. Rozprawa składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów, końcowych konkluzji, a także z załączników, w których zamieszczono wykazy: wykorzystanej literatury przedmiotu, aktów prawnych, orzeczeń sądów, rozstrzygnięć organów nadzoru oraz schematów (rysunków). Ponadto sporządzono wykaz stosowanych skrótów.

Kolejność poszczególnych rozdziałów rozprawy jest poprawna. Poszczególne rozdziały charakteryzują się różną objętością, ale jest to efekt pogrupowania przez Doktoranta poszczególnych zagadnień, które łącznie wpisują się w Jego autorską koncepcję analizy i kwalifikacji administracyjnoprawnej instrumentów partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym. Autor właściwie wyselekcjonował problemy badawcze oraz umiejętnie pogrupował je w określone sekwencje. Oceniam, że właśnie taki sposób wyodrębnienia badanych zagadnień pozytywnie wpływa na przejrzystość oraz komunikatywność prowadzonych rozważań. Z uwagi na ich merytoryczną treść można wyodrębnić trzy części rozprawy doktorskiej. Pierwsza (rozdział I) ma charakter obszernego wprowadzenia w istotę i znaczenie badanej problematyki, a jednocześnie zawiera prezentację zagadnień, które z reguły są zamieszczane we wstępie, tzn. dotyczących przedmiotu i celu badań, hipotez badawczych oraz zastosowanych metod, technik i narzędzi badawczych. Ocenę tego rozdziału rozprawy zamieszczono w pierwszej części recenzji. Druga część rozprawy (rozdziały II oraz III) zawiera rozważania o charakterze teoretycznym dotyczące paradygmatu partycypacji społecznej oraz koncepcji prawnej pozycji polskiego samorządu terytorialnego. W trzeciej części dysertacji (rozdział IV oraz VI) Autor opracował oryginalny model partycypacyjnego samorządu terytorialnego umożliwiającego upodmiotowienie społeczeństwa w procesie podejmowania rozstrzygnięć w sprawach publicznych na poziomie lokalnym. Cennym dopełnieniem tej propozycji jest uporządkowana egzemplifikacja instrumentów prawnych partycypacji społecznej wprost nawiązująca do tego modelu.

Analiza krajowego porządku prawnego powinna być ubogacona przykładami rozwiązań stosowanych w innych państwach o zbliżonej kulturze prawnej, niezależnie od tego, jakich zagadnień prawnych dotyczą prowadzone badania. Funkcję tę spełnia rozdział piąty rozprawy doktorskiej, w którym Doktorant zaprezentował efekty badań prawnoporównawczych wynikające z analizy regulacji prawnych wybranych państw (Niemiec, Czech, Słowacji i Szwecji) dotyczących partycypacji społecznej.

Zagadnienia o charakterze teoretycznym, prezentowane w pierwszej części rozprawy, są niezbędne do przedstawienia szczegółowych problemów w kolejnych częściach dysertacji. Tworzą w ten sposób wewnętrznie spójną całość. Zachowano przejrzysty układ narracji zapoczątkowany prezentacją problemów ogólnych i zakończony rozważaniami o bardziej szczegółowym charakterze. Autor właściwie wyselekcjonował problemy badawcze oraz umiejętnie pogrupował je w określone sekwencje. Oceniam, że właśnie taki sposób wyodrębnienia badanych zagadnień pozytywnie wpływa na przejrzystość oraz komunikatywność prowadzonych rozważań.

Zasadnicze rozważania Doktorant rozpoczyna od wyjaśnienia podstawowych pojęć, tzn. „paradygmatu”, wskazując na możliwość różnego sposobu jego definiowania przez językoznawców, filozofów oraz prawników. Korzystając z bogatego dorobku polskiej i zagranicznej doktryny przedstawia również sposoby definiowania „administracji” i „prawa administracyjnego” (s. 29-36), a także określenia „partycypacja” oraz „partycypacja społeczna” (ewentualnie partycypacja obywatelska). Ustalenia terminologiczne, dokonane przez Autora, są szczególnego rodzaju „bilansem otwarcia” umożliwiającym prowadzenie odpowiednio ukierunkowanych badań nad instytucją partycypacji społecznej i wypełniającymi ją instrumentami prawnymi w obszarze, którego granice wyznacza tytuł dysertacji.

Partycypację Autor trafnie łączy z ustrojową ideą demokratycznego państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP oraz jednocześnie z postanowieniami art. 4 Konstytucji RP (zwierzchnia władza Narodu) i art. 16 Konstytucji RP, w którym unormowano status wspólnoty samorządowej i uczestnictwo samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej (s. 55). Przejrzyście Doktorant określa genezę i sposoby rozumienia demokracji deliberatywnej. Metodą kolejnych przybliżeń w swoich rozważaniach dochodzi do wniosku, że partycypacja może być postrzegana jako zasada prawa administracyjnego, przy czym bardzo szczegółowo odnosi się do samego pojęcia „zasada prawa” i jego roli w danej gałęzi prawa (s. 61 i nast.).

Następnie Doktorant analizuje relacje zachodzące między demokracją partycypacyjną a demokracją bezpośrednią i pośrednią (s. 72 i nast.), a także z ideą społeczeństwa obywatelskiego. Przywołując reprezentatywne poglądy przedstawicieli doktryny oraz formułując własne oceny cząstkowe Autor z dużym optymizmem stwierdza, że demokracja partycypacyjna nie tylko otwiera możliwości dla większego uczestnictwa, ale również dla bardziej transparentnego i wiarygodnego realizowania polityki publicznej (s. 80). Wniosek

ten, jak się wydaje, Autor opiera na założeniu, że obywatele korzystając z przysługujących im uprawnień w sposób nie tylko świadomy, ale również z troską o „dobro wspólne” dokonują racjonalnych, przemyślanych, dojrzałych i efektywnych rozstrzygnięć. Należy jednak zauważyć, że w praktyce może dochodzić do różnych w tym zakresie wynaturzeń, których efektem są rozstrzygnięcia budzące uzasadnione wątpliwości, czy odnoszą się do spraw istotnych dla danej społeczności. O takim wymogu wspomina Autor na stronie 86 dysertacji. Negatywnymi przykładami są przede wszystkim określone rozstrzygnięcia dotyczące tzw. budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego) angażujące znaczące środki finansowe w przedsięwzięcia o wątpliwej przydatności (np. postawienie pomnika dla epizodycznej postaci z pewnego współczesnego filmu, co według wstępnych projekcji będzie stanowiło wydatek ok. 200 tysięcy zł, czyli równowartość wpływów do budżetu miasta pochodzących z rocznego podatku od nieruchomości ok. 1170 domów jednorodzinnych, z których każdy ma powierzchnię 200 m². Przedsięwzięcie to zostanie zrealizowane, ponieważ taka była wola ok. 1200 osób). Można powziąć uzasadnione wątpliwości, czy nawet nieustanne edukowanie społeczeństwa (Autor akcentuje ten warunek na stronie 87) może stanowić odpowiednie zabezpieczenie przed podejmowaniem ww. rozstrzygnięć prowadzących *de facto* do nieracjonalnego wydatkowania publicznych zasobów finansowych?

Generalnie Autor przyjmuje stanowisko, że partycypacja społeczna i jej instrumenty wzmocniają ideę społeczeństwa obywatelskiego, a wyposażenie obywateli w instrumentarium wpływu na podejmowanie samorządowych procesów decyzyjnych jest elementem zapewniania skutecznego działania organów samorządu terytorialnego, które same w sobie są egzemplifikacją instytucji społeczeństwa obywatelskiego (s. 91).

Rozważania zawarte w drugim rozdziale rozprawy doktorskiej zostały dopełnione badaniami dotyczącymi relacji zachodzących między partycypacją a kontrolą społeczną administracji, a także koncepcją *public governance*. Szczegółowa charakterystyka kontroli społecznej administracji publicznej oraz jej funkcji i zakresu doprowadziła Doktoranta do konkluzji, że „partycypacja społeczna stanowi element systemu kontroli administracji publicznej” (s. 98). W podobnym zakresie zostały przeprowadzone badania relacji między partycypacją społeczną a koncepcją *public governance*. Najważniejsze ustalenia dotyczą: zmniejszenia dystansu między administrującymi oraz administrowanymi, nowych ram rozwoju demokracji i społeczeństwa obywatelskiego (s. 101). Ostatecznie Autor przyjmuje, że w ten sposób możliwe jest wzmocnienie mechanizmów partycypacji społecznej, a podjęte rozstrzygnięcia publiczne przy zaangażowaniu strony społecznej mogą zyskać większą

akceptację i legitymizację, bowiem stały się efektem wspólnie wypracowanego konsensusu (s. 107).

Doktorant zbadał także problem partycypacji w kontekście zasady subsydiarności. Szczegółowo przedstawił sposób rozumienia tej zasady oraz jej wpływ na budowanie relacji między państwem (tzn. jego centrum) a samorządem terytorialnym. W związku z jedną hipotez badawczych Autor przedstawił również problem prywatyzacji zadań publicznych (s. 114-122). Uznał, że obszarem, w którym dochodzi do swoistego przenikania się zjawiska prywatyzacji zadań publicznych oraz partycypacji społecznej jest instytucja partnerstwa publiczno-prywatnego. Ostatnim problemem badanym w tej części dysertacji jest status prawny instrumentów partycypacji społecznej w kontekście ich zaklasyfikowania jako „publicznego prawa podmiotowego jednostki lub refleksu prawa przedmiotowego”. Z uwagi na zróżnicowany charakter poszczególnych instrumentów Doktorant przyjmuje trafną konstatację, że trudno jest dokonać ich jednoznacznej kwalifikacji (s. 126).

W efekcie bardzo szczegółowych i wielowątkowych rozważań Autor zaproponował definicję pojęcia „partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym”, w której uwzględnił sześć elementów konstrukcyjnych (s. 130). Nawiązuje ona wprost do prowadzonych przez Doktoranta rozważań i ma charakter kompletny. Słusznie Autor akcentuje znaczenie świadomości możliwości korzystania z instrumentów partycypacji społecznej. Należy także zgodzić się z Jego postulatem o potrzebie wyodrębnienia zasady uczestnictwa 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. 131). Z uwagi na jej znaczenie i zakres oddziaływania na funkcjonowanie samorządu terytorialnego, w którym akcie prawnym (Konstytucji RP, ustrojowej ustawie samorządowej lub innej ustawie) zasada taka powinna być przez prawodawcę sformułowana?

W rozdziale trzecim dysertacji Autor zajmuje się koncepcjami prawnej pozycji polskiego samorządu terytorialnego z uwzględnieniem modelu partycypacyjnego. Doktorant rozpoczyna swoje badania od etymologii pojęcia „samorząd”, a następnie zajmuje się prawną pozycją samorządu terytorialnego w wymiarze ustrojowym. Słusznie zakłada, że pozycja ta determinuje sens procesów partycypacyjnych, a określona teoria samorządu terytorialnego umożliwi wyjaśnienie relacji między instytucją państwa a instytucją samorządu (s. 135). Poprawnie scharakteryzował istotę i główne założenia teorii naturalistycznej, naturalistyczno-

państwowej, państwowej oraz politycznej. Wspomniał także o teorii socjologicznej oraz uniwersalistycznej. Na tym tle Autor zaproponował wyodrębnienie teorii państwowo-politycznej (s. 141). Szczegółowo uzasadnił swoje stanowisko bieżącą pozycją prawną samorządu terytorialnego i współczesnymi tendencjami rozwoju form demokracji partycypacyjnej.

Przejrzyście i z wyodrębnieniem właściwych cezur czasowych scharakteryzował ewolucję instytucji polskiego samorządu terytorialnego, poczynając od końca XVIII wieku aż do czasów współczesnych. Autor nie ograniczył się w tym zakresie do sprawozdawczego opisu, ale podjął udane próby oceny rozwiązań ustrojowych stosowanych w poszczególnych okresach. Odnosząc się do postanowień art. 164 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r. i przywołując ustalenia doktryny, Doktorant trafnie podkreśla, że z treści tego przepisu wynika, że oprócz gminy powinna zostać utworzona przynajmniej jeszcze jedna jednostka samorządu regionalnego. Nie istnieje natomiast obowiązek powołania do istnienia drugiej obok gminy jednostki samorządu lokalnego (s. 149). W doktrynie wskazuje się, że „najważniejszym kryterium tworzenia poszczególnych stopni samorządu terytorialnego powinna być zdolność do wykonywania zadań publicznych przez powstałe jednostki samorządowe. Z tego powodu utworzenie danego poziomu samorządu terytorialnego powinno zostać poprzedzone wieloaspektową analizą ekonomiczną, społeczną i geograficzną umożliwiającą udzielenie odpowiedzi na pytanie o przydatność i adekwatność tworzonego stopnia dla realizacji zadań publicznych nałożonych na samorząd” – por. A. Skoczyła, W. Piątek, *Komentarz do art. 164 (w:) Konstytucja RP, t. 2, Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 889. Przyjmując pewne uproszczenie, że województwo i region to pojęcia podobne, jak Doktorant ocenia pojawiające się cyklicznie pomysły utworzenia kolejnych województw w Polsce? Czy ewentualna realizacja takich pomysłów rodzi niebezpieczeństwo utworzenia nowych województw, które nie będą spełniały ww. kryteriów, ale również może spowodować osłabienie kilku już istniejących województw (w aspekcie obszarowym, funkcjonalnym i finansowo-dochodowym)? Czy w ten sposób polski region (województwo) jeszcze bardziej oddali się od pewnych standardów charakterystycznych dla regionów utworzonych w innych państwach unijnych?

Dopełnieniem rozważań prowadzonych w rozdziale trzecim rozprawy doktorskiej są zagadnienia dotyczące konstytucyjnego umocowania samorządu terytorialnego (s. 152 i nast.). Autor analizuje ten problem poprzez pryzmat zasad ustrojowych (subsidiarności, decentralizacji władzy publicznej, domniemania kompetencji na rzecz samorządu

terytorialnego) oraz innych zasad determinujących model samorządu terytorialnego (samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, samodzielności finansowej, podziału zadań publicznych na własne i zlecone, wyodrębnienia aktów prawa miejscowego w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, ograniczenia nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego do kryterium legalności, domniemania zadań i kompetencji w obrębie terytorialnym na rzecz gminy). Doktorant dostrzega także w tym zakresie znaczenie zasad o charakterze organizacyjnym (rozstrzygania sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej przez sądy administracyjne, zapewnienia udziału w dochodach publicznych odpowiednio do zadań przypadających jednostkom samorządu terytorialnego, autonomii statutowej jednostek samorządu terytorialnego, podejmowania określonych rozstrzygnięć w drodze referendum lokalnego, zrzeczania się jednostek samorządu terytorialnego).

W podsumowaniu Autor konsekwentnie przyjmuje, wcześniej już wyrażone stanowisko, że współczesne trendy prowadzące do ukształtowania się demokracji partycypacyjnej uzasadniają postulat o wyróżnieniu w doktrynie „mieszanej teorii państwowo-politycznej samorządu terytorialnego” (s. 163). Należy również zgodzić się z Autorem, który zidentyfikował największe zagrożenia dla prawnej pozycji samorządu terytorialnego (etatystyczne podejście organów państwa, tendencje centralistyczne, brak właściwych konsultacji przy podejmowaniu rozstrzygnięć przez ustawodawcę i stronę rządową, niedostateczne gwarancje dotyczące zabezpieczenia środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań publicznych).

W rozdziale czwartym Doktorant sformułował własną (oryginalną) koncepcję modelu partycypacyjnego samorządu terytorialnego. Uczynił to w oparciu o ustalenia dokonane na tle rozważań prowadzonych w drugim i trzecim rozdziale dysertacji. Jest to koncepcja wewnętrznie spójna, zasługująca na pozytywną ocenę i rokująca co do dalszego upodmiotowienia obywatela, o ile zostałaby w pełni wdrożona przez prawodawcę. Autor pamięta o tym uwarunkowaniu, a więc ostrożnie podchodzi do problemu ewentualnego wdrożenia tej koncepcji do praktyki funkcjonowania polskiego samorządu terytorialnego (s. 165). Swoją koncepcję modelu partycypacyjnego Doktorant opiera o sieć (zbiór) instrumentów prawnych umożliwiających obywatelowi korzystanie z określonych uprawnień i jednocześnie zobowiązujących organ administracji do takich zachowań, które pozwalają na realizację tych uprawnień.

Prezentując własny model partycypacyjnego samorządu terytorialnego Autor rozpoczyna od wyjaśnienia podstawowych elementów, które tworzą jego konstrukcję. W związku z tym szczegółowo analizuje pojęcie „instrumentu prawnego” w świetle dorobku nauk prawnych i porównuje z pojęciem „instytucja prawna” podkreślając jej bardziej ogólny charakter (s. 166-173). Przechodząc do rozważań szczegółowych Doktorant wyodrębnia kategorię „instrument administracyjnoprawny” i przeprowadza jego charakterystykę. Uznaje, że ten instrument jest najbliższy prawnym instrumentom partycypacji społecznej, a więc mogą one być zakwalifikowane do wspólnej kategorii instrumentów administracyjnoprawnych z szerokim ujęciem podmiotowym (ich adresatami są nie tylko organy administracji publicznej, ale również obywatele). Prezentując zaproponowany przez siebie model Autor podjął udaną próbę przeprowadzenia własnej klasyfikacji administracyjnoprawnych instrumentów partycypacji społecznej. Potrzebę takiej klasyfikacji uzasadnia następującymi przesłankami: różnym sposobem umocowania poszczególnych instrumentów oraz ich różną mocą wiążącą, odmiennymi formami realizacji, a także różnym poziomem sformalizowania, itd.

Klasyfikacje przeprowadzone przez Autora wyodrębniają instrumenty: stosowane w partycypacji czynnej i biernej, obligatoryjne i fakultatywne, instytucjonalne i proceduralne, zbiorowe i jednostkowe, bezpośrednie i pośrednie, wiążące (rozstrzygające) i niewiążące (opiniodawcze). Doktorant następnie przedstawia różne modele partycypacji społecznej, przy czym wskazuje na wielopoziomowy charakter partycypacji z uwagi na różne stopnie zaangażowania obywateli w procesy decyzyjne (s. 181). Korzystając z bogatego dorobku doktryny Doktorant prezentuje i ocenia różne modele partycypacji społecznej, zwracając w szczególności uwagę na stopniowalność zjawiska partycypacji społecznej. W konsekwencji proponując własny (autorski) model Doktorant podkreśla, że obywatel nie tyle uzyskuje uprawnienia, ale zostaje włączony do współodpowiedzialności za wspólnotę samorządową, a swój udział we współrzędzeniu realizuje za pomocą wyspecjalizowanych instrumentów prawnych. Model ten Autor porównuje do „odwróconej poziomej drabiny” w przeciwieństwie do dotychczasowych propozycji modelowych opartych na hierarchicznych pionowych układach (s. 192). Autor w swoim modelu uwzględnia: informowanie i edukowanie, konsultowanie, współdecydowanie oraz przejęcie zadań do własnego wykonywania. Jednocześnie podkreśla, że nie jest możliwe jednoznaczne przyporządkowanie działań, unormowań i sytuacji do wyłącznie jednego modelu. Różnorodność form i modeli

zaangażowania społecznego w procesie dokonywania rozstrzygnięć uznaje za swoistą wartość w administrowaniu.

W pełni wyczerpująco Doktorant przedstawia problem źródeł prawa w kontekście instrumentów prawnych partycypacji społecznej (s. 198 i nast.). Według Konstytucji RP instrumentami prawnymi partycypacji społecznej są: prawo zrzeszania się, prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, prawo wyborcze oraz do udziału w referendum, prawo do składania petycji, wniosków i skarg. Na poziomie regulacji ustawowej Autor dostrzega największe możliwości zagwarantowania instrumentów prawnych partycypacji społecznej. Należy zgodzić się z Doktorantem, że regulacje ustawowe nie powinny mieć charakteru kazuistycznego oraz obligatoryjnego, a ustawodawca powinien dopuścić szczegółowe unormowanie takich instrumentów w aktach prawa miejscowego (s. 218). Na tym tle można postawić pytanie o ewentualne uregulowanie, w sposób ramowy, w jednej ustawie wszystkich instrumentów prawnych partycypacji społecznej, które mogłyby być wykorzystywane w działalności samorządu terytorialnego (np. w odrębnej ustawie o partycypacji społecznej albo w scalonych w jedną ustawę dotychczasowych trzech ustrojowych ustaw samorządowych, która mogłaby stanowić zaczątek polskiego kodeksu samorządowego). Pytanie dotyczy także poziomu szczegółowości regulacji ustawowej i jednocześnie zakresu swobody regulacyjnej w aktach prawa miejscowego. Nadmierna ramowość unormowań ustawowych i zbyt duża swoboda regulacyjna pozostawiona jednostkom samorządu terytorialnego może doprowadzić do istotnego zróżnicowania zakresu i sposobów wykorzystywania prawnych instrumentów partycypacji społecznej w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego.

Prawnych instrumentów partycypacji społecznej Doktorant poszukuje także w umowach międzynarodowych oraz w prawie Unii Europejskiej (s. 219 i nast.). Z oczywistych względów szczególną uwagę poświęca Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Trafnie Autor podkreśla, że EKSL stanowi pewien rezultat działań zmierzających do skoordynowania w skali ogólnoeuropejskiej unormowań dotyczących samorządu lokalnego, przy jednoczesnym zachowaniu specyfiki rozwiązań ustrojowych poszczególnych państw. Nie przewiduje ona konieczności zagwarantowania przez państwo-stronę instrumentów o charakterze partycypacyjnym. Polska, podobnie jak Niemcy, Francja, Włochy i Czechy, nie podpisała i nie ratyfikowała Protokołu Dodatkowego z 2009 r. do EKSL. Autor uważa, że powinny być podjęte działania zmierzające do ratyfikacji tego Protokołu, ponieważ istotnie wzmocniłoby to prawne podstawy dla wyodrębnienia instrumentów partycypacji społecznej

(s. 224). Jakie współcześnie przyczyny, zdaniem Doktoranta, leżą u podstaw braku zainteresowania polskich władz ratyfikacją tego dokumentu?

W niezbędnym zakresie Doktorant odnosi się także do rozporządzeń w kontekście instrumentów prawnych partycypacji społecznej (s. 226-229). Przywołuje reprezentatywne przykłady dotyczące funkcjonowania na poziomie województwa oraz powiatu rady rynku pracy, a także dyskusji publicznej w formie spotkań otwartych, związanej z projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W końcowych fragmentach rozdziału czwartego Autor analizuje również problem aktów prawa miejscowego. Ocenia, że mają one istotne znaczenie dla poszukiwania podstaw prawnych instrumentów prawnych partycypacji społecznej i sposobu korzystania z nich przez obywateli (s. 234). Przywołane przykłady upoważnień ustawowych do wydania aktów prawa miejscowego dotyczących uregulowania różnych form partycypacji społecznej (np. przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, wymagań dotyczących projektu budżetu obywatelskiego, powołania młodzieżowej rady gminy oraz rady seniorów) uzasadniają twierdzenie Autora o ważnej roli aktów prawa miejscowego w badanym przez Niego obszarze.

W konkluzjach, dotyczących rozważań prowadzonych w rozdziale czwartym dysertacji, Doktorant ocenia, że instrumenty partycypacji istotnie wykraczają poza tradycyjny zakres modelu administracji publicznej i jej władczy charakter. Sprzyjają głównie budowaniu relacji między samorządem i obywatelami opartej na zasadzie partnerstwa i uczestnictwa w lokalnych procesach decyzyjnych (s. 242). Jego zdaniem w modelu partycypacyjnym samorządu terytorialnego rola członków wspólnoty samorządowej nie kończy się na akcie wyborczym, ponieważ model ten oparty jest na istnieniu szerokiego spektrum instrumentów o charakterze administracyjnoprawnym, w które wyposaża się jednostki. W ten sposób zmienia się paradygmat instrumentu administracyjnoprawnego, przynależnego wyłącznie organowi administracji publicznej. Autor przyjmuje, że instrumenty nie mają charakteru stopniowalnego. Zachowując umiar, Doktorant stwierdza, że w zaproponowanym modelu nie chodzi o przekazanie całkowitej władzy i odpowiedzialności bezpośrednio w ręce jednostek - członków wspólnoty samorządowej (s. 244).

Na tle propozycji zgłoszonej przez Doktoranta pojawia się jednak zasadniczy problem, a mianowicie kto powinien organizować i przeprowadzać permanentny proces edukacji ukierunkowany na szerzenie wiedzy o istocie samorządu terytorialnego, jego zadaniach i źródłach ich finansowania. Obywatel korzystający z prawnych instrumentów partycypacji społecznej powinien być świadomy i wyedukowany, a jego uczestnictwo w rozstrzygnięciach

powinno być oparte na racjonalnych podstawach i przyczyniać się do budowy „dobra wspólnego” danej wspólnoty samorządowej. Proces takiej edukacji, obejmującej również kolejne pokolenia nabywające uprawnienia do korzystania z instrumentów partycypacji społecznej, wymaga ponoszenia nakładów finansowych. Trudno sobie wyobrazić sytuację, w której z proponowanych instrumentów będą powszechnie korzystali obywatele o bardzo niskim poziomie wiedzy oraz o ograniczonej rozpoznawalności skutków swoich rozstrzygnięć. Czy zdaniem Doktoranta powinny one obciążać budżety samorządowe, które współcześnie są już nadmiernie eksploatowane z tytułu bieżących wydatków?

W rozdziale piątym rozprawy Doktorant przeprowadził badania w ujęciu komparatystyczno-prawnym na przykładzie wybranych porządków prawnych innych państw. Spośród zaprezentowanych różnych modeli systemów samorządowych wybrał przykłady ich zastosowania w czterech państwach (Niemcy, Szwecja, Czechy i Słowacja). Na tle charakterystyki rozwiązań strukturalno-organizacyjnych samorządu terytorialnego funkcjonującego w tych państwach podjął udaną próbę identyfikacji oraz oceny możliwych do stosowania instrumentów partycypacji społecznej. Cenne są przede wszystkim ustalenia, w których Autor wskazuje na określone podobieństwa do rozwiązań stosowanych w Polsce, a także identyfikuje rozwiązania odmienne. Dokonując globalnej oceny Autor dostrzega istotne podobieństwo procesów i zjawisk koncentrujących się na decentralizowaniu państwa oraz rozwijaniu nowoczesnych form zarządzania sprawami publicznymi (s. 277). W tym miejscu Doktorant dostrzega podobnie wyznaczoną granicę partycypacji społecznej oraz zagrożenia w postaci niskiego zainteresowania sprawami publicznymi oraz ograniczonej wiedzy fachowej wśród społeczeństwa. Na tym tle ocena polskich rozwiązań w zakresie partycypacji społecznej powinna być zbliżona do oceny odnoszącej się do rozwiązań stosowanych w innych państwach.

W rozdziale szóstym Autor dokonał egzemplifikacji instrumentów prawnych partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym. Zastosował w tym zakresie przyjęty w swoim modelu podział na równoważny zespół instrumentów. W każdej grupie instrumentów, tzn. informowania i edukowania, konsultowania, współdecydowania, przejęcia zadań do własnego wykonywania, przywołuje reprezentatywne przykłady możliwych do zastosowania prawnych instrumentów partycypacji społecznej. Doktorant szczegółowo prezentuje wybrane unormowania zamieszczone w Konstytucji RP oraz w ustawach, zwłaszcza regulujących sprawy ustrojowo-organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego, ale nie pomija rozwiązań przyjętych w innych ustawach, np. regulacji dotyczących

planowania przestrzennego, dostępu do informacji publicznej, mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego, działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, działalności pożytku publicznego i wolontariatu, promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy, partnerstwa publiczno-prywatnego.

Są to rozważania i korespondujące z nimi oceny o charakterze kompletnym, wszechstronnym i wyczerpującym. Towarzyszą im właściwe odniesienia do materiału normatywnego, dorobku doktryny i orzecznictwa sądów. Oceny zawarte w rozdziale szóstym istotnie wkraczają już w materię charakterystyczną dla zakończenia rozprawy doktorskiej. Słusznie zatem w konkluzjach końcowych, unikając zbędnych powtórzeń, Autor zamieścił syntetyczne i jednoznaczne oceny, wnioski oraz postulaty. Trafnie ujmuje partycypację społeczną jako zjawisko wieloaspektowe, tzn. społeczne, politologiczne oraz socjologiczne. Z uwagi na bliskość relacji między organami samorządu terytorialnego a członkami wspólnot samorządowych Autor dostrzega duże szanse rozwoju partycypacji społecznej, a na poziomie lokalnym wytworzenie się demokracji partycypacyjnej. W takiej sytuacji nie następuje podważenie mandatu organów przedstawicielskich do sprawowania władzy publicznej, ale rozstrzygnięcia są podejmowane w drodze kolektywnego dialogu społecznego z interesariuszami (s. 329).

Funkcjonowanie demokracji partycypacyjnej wymaga wyposażenia jednostek (obywateli) w odpowiednie instrumenty prawne. Skutkuje to zmianą dogmatu teorii instrumentu prawnego w prawie administracyjnym, ponieważ takie instrumenty nie przysługują już wyłącznie administracji publicznej, ale również jednostkom (s. 330). Zdaniem Autora partycypacja społeczna nie powinna być ograniczana do współuczestnictwa w rządzeniu, ale musi stanowić również element kontroli społecznej nad działalnością administracji publicznej. W związku z tym Doktorant postuluje dalsze tworzenie norm ustawowych statuujących instrumenty prawne, które aktualnie nie mają takiego oparcia, a także uporządkowanie instrumentów prawnych partycypacji we wszystkich ustrojowych ustawach samorządowych (s. 331).

W końcowych konkluzjach Autor odnosi się do przyjętych przez siebie hipotez badawczych wskazując na ich pozytywną weryfikację w toku prowadzonych badań. Przywołane w tym zakresie argumenty w pełni uzasadniają stanowisko Doktoranta. W celu zachowania jeszcze większej przejrzystości dokonuje rekapitulacji odnoszącej się do instytucji demokracji partycypacyjnej oraz wypełniającego ją zbioru instrumentów prawnych. Zarówno ustalenia zaprezentowane w rozdziale szóstym rozprawy doktorskiej, jak i ujęte w

ramach konkluzji końcowych, wprost wynikają z przeprowadzonych przez Niego badań. W ten sposób wykazuje postawę zdyscyplinowanego badacza. Można z niektórymi Jego postulatami polemizować, ale jednocześnie należy wyraźnie podkreślić, że swoje oceny i wnioski Doktorant wyprowadza ze szczegółowo i wielostronnie prowadzonych analiz oraz przywołuje materiały źródłowe uzasadniające formułowane twierdzenia. Rozdział szósty i końcowe konkluzje nie są jedynymi miejscami, w których zostały zamieszczone oceny, wnioski i postulaty. W poszczególnych rozdziałach wyodrębnione zostały podsumowania, w których Autor odnosi się do efektów przeprowadzonych przez siebie badań w tych częściach dysertacji.

Doktorant formułuje jednoznaczne oceny (krytyczne lub pozytywne). Jego wnioski bezpośrednio wynikają z prowadzonych badań. Mają różny charakter, tzn. są to zarówno wnioski szczegółowe, jak i bardziej ogólne i uniwersalne, ale wszystkie odnoszą się do przyjętej koncepcji, na której opiera się problem badawczy. Oceniam, że wnioski sformułowane przez Doktoranta w różnych częściach rozprawy zasługują na uwagę, są przejrzyste, komunikatywne i w pełni nawiązują do przyjętych we wstępie głównych celów, hipotez oraz założeń badawczych. Sposób argumentowania Doktoranta jest logiczny i wewnętrznie spójny. Wykazał się on dobrą znajomością nie tylko polskiego, ale również czterech wybranych zagranicznych porządków administracyjnoprawnych, a także głównych trendów w doktrynie polskiego i zagranicznego prawa administracyjnego oraz w orzecznictwie sądów i trybunałów, które dotyczą problemu partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym. Autor ocenia, że w dalszej perspektywie nastąpi wzrost zainteresowania instrumentami partycypacji społecznej, zarówno ze strony społecznej, jak i lokalnych decydentów. Sformułowane przez Doktoranta postulaty i wnioski, aby mogły zostać zrealizowane, wymagają jednak przeprowadzenia istotnych zmian regulacji prawnych, które dotyczą w szczególności ustrojowych ustaw samorządowych. Recenzowana rozprawa jest nie tylko pracą porządkującą dotychczasowy stan wiedzy, co należy uznać za cenne z punktu widzenia dalszego rozwoju i popularyzacji nauki prawa administracyjnego, ale również może być impulsem do podejmowania dalszych badań nad licznymi problemami dodatkowymi, które towarzyszyły prezentacji tytułowego zagadnienia.

Reasumując, w recenzowanej rozprawie dokonano właściwego wyboru zagadnień, tzn. tych, które mają bezpośredni związek z jej tytułem, celami oraz hipotezami badawczymi. Przyjęta przez Autora koncepcja umożliwiła przeprowadzenie analizy zagadnień o charakterze teoretycznym oraz praktycznym, a także sformułowanie cennych wniosków oraz

postulatów. Walorem recenzowanej rozprawy jest również to, że wpisuje się ona w ważny nurt współczesnych badań nad prawem administracyjnym, silniejszym upodmiotowieniem jednostki (obywatela), usprawnieniem funkcjonowania administracji publicznej oraz zasadami, które powinny być uwzględniane przy organizacji i funkcjonowaniu tej administracji. Ważne jest również to, że Autor nie ogranicza się do analizy regulacji prawnych, ale podejmuje również udane próby porządkowania dorobku doktryny i orzecznictwa sądów w badanym zakresie. Jego ustalenia w wielu przypadkach mają charakter uniwersalny i ponadczasowy, a więc mogą być przydatne także w przyszłości, w tym po ewentualnych istotnych zmianach prawa samorządu terytorialnego w Polsce.

III. Ocena selekcji i sposobu wykorzystania źródeł

Ustalenia w rozprawie doktorskiej zostały dobrze podbudowane warstwą doktrynalną. W całej pracy wykorzystano 689 pozycji literatury przedmiotu, w tym 95 zagranicznej. Autor wykorzystał wszystkie reprezentatywne pozycje literatury przedmiotu niezbędne do badania prawnej problematyki partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym. W rozprawie doktorskiej znajdują się odesłania nie tylko do dorobku nauki prawa administracyjnego, ale również do nauki prawa konstytucyjnego, nauki o administracji, nauki o polityce, teorii prawa oraz filozofii. Materiał normatywny, poddany analizie w rozprawie, obejmuje 89 aktów prawa (polskiego, unijnego, międzynarodowego, a także niemieckiego, szwedzkiego, słowackiego i czeskiego). Problemy związane ze stosowaniem przepisów regulujących sprawę samorządu terytorialnego oraz partycypacji społecznej zostały rozwiązane przez Doktoranta z wykorzystaniem też 64 orzeczeń sądów i 7 rozstrzygnięć organów nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Doktorant wykorzystał także inne źródła i materiały zaprezentowane w rozprawie w formie 8 schematów.

Rozważania prowadzone w rozprawie są dobrze wsparte wyselekcjonowanymi poglądami przedstawicieli doktryny, źródłami prawa oraz dorobkiem judykatury. W całej rozprawie sporządzono 977 przypisów. Cenna jest również ujawniona w rozprawie umiejętność konstruktywnego myślenia, zdolność do formułowania wyważonych ocen i wniosków, prowadzenia polemiki z niektórymi przedstawicielami doktryny w sposób kulturalny, a zarazem umiejętność krytycznego analizowania polskich i zagranicznych przepisów prawnych oraz przywoływanych poglądów przedstawicieli doktryny. Szczególnym walorem rozprawy jest zaproponowany autorski model partycypacyjny samorządu terytorialnego.

W zakresie standardów formalnych dotyczących prac doktorskich Autor w większości je spełnił. Poprawnie są sporządzone odsyłacze i przypisy. Materiały wykorzystane w pracy uporządkowano w poprawnie sporządzonych wykazach. W tekście dysertacji pojawiają się nieliczne błędne określenia, np. na stronie 135 użyto już nieobowiązującego tytułu aktu prawnego (jest Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, a powinno być: Europejska Karta Samorządu Lokalnego). Na stronie 143 Autor użył już poprawnego tytułu tego aktu prawa międzynarodowego.

W pracy uwzględniono stan prawny obowiązujący na dzień 1 stycznia 2020 r. W związku z tym w przypisach oraz w wykazie aktów prawnych należało uwzględnić najbardziej aktualne urzędowe jednolite teksty aktów prawnych. Zarzut odnosi się tylko do kilku pozycji, a mianowicie: ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (jest Dz.U. z 2018 r. poz. 799 z późn. zm., a powinno być: Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 z późn. zm.); ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (jest Dz.U. z 2018 r. poz. 1152 z późn. zm., a powinno być: Dz.U. z 2019 r. poz. 1437 z późn. zm.); ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (jest Dz.U. z 2018 r. poz. 1307 z późn. zm., a powinno być: Dz.U. z 2019 r. poz. 1295); ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. -Prawo oświatowe (jest Dz.U. z 2018 r. poz. 996 z późn. zm., a powinno być: Dz.U. z 2019 r. poz. 1148 z późn. zm.); rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (jest Dz.U. Nr 100, poz. 908, a powinno być: Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

IV. Konkluzja

Rozprawa doktorska została poprawnie skonstruowana. W sposób wyczerpujący, przejrzysty i logicznie uzasadniony przedstawiono poszczególne kwestie dotyczące prawnych instrumentów partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym wraz z odpowiednio wybranymi aspektami prawnoporównawczymi odnoszącymi się do czterech państw członkowskich Unii Europejskiej. Wypowiedzi Doktoranta są komunikatywne, wywody dobrze uzasadnione umiejętnie dobranym materiałem normatywnym i poglądami przedstawicieli doktryny oraz dorobkiem judykatury. Właściwie są stawiane problemy, formułowane myśli i wnioski płynące z przeprowadzonych badań. W całej pracy zachowana jest jej myśl przewodnia, co świadczy o przejrzystości pracy i logicznym układzie poszczególnych jej rozdziałów. Sformułowane przez Autora oceny, wnioski i postulaty wynikają z treści rozprawy. Praca napisana jest poprawnym językiem.

Stosownie do wymagań sformułowanych przez ustawodawcę stwierdzam, że rozprawa doktorska przygotowana przez Pana mgra Kamila Burskiego stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Jej Autor wykazał się ogólną wiedzą teoretyczną z zakresu prawa administracyjnego i w niezbędnym zakresie prawa konstytucyjnego, nauki o administracji oraz teorii prawa. Doktorant spełnia również trzecie kryterium wymienione w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.), a mianowicie wykazał się umiejętnościami samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Oceniam, że sposób prezentowania efektów badań przeprowadzonych przez Doktoranta jest przejrzysty, poprawny językowo i stylistycznie, a poszczególne założenia i cele zostały zrealizowane, natomiast wnioski i oceny są właściwie uzasadnione. Doktorant umiejętnie posługuje się naukowymi metodami pracy, a efekty jego badań mogą być przydatne w przyszłości. Rozprawa doktorska zarówno pod względem merytorycznym, metodologicznym, jak i formalnym spełnia standardy sformułowane przez ustawodawcę. Autor tym samym dowiódł, że spełnia wszystkie warunki konieczne do ubiegania się o stopień naukowy doktora.

Rozprawa doktorska Pana mgra Kamila Burskiego pt. *Prawne instrumenty partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym* może być podstawą dopuszczenia do publicznej obrony, po spełnieniu przez Autora innych wymogów określonych prawem.

Recenzent

M. Ofiarska

dr hab. Małgorzata Ofiarska, prof. US