

RECENZJA ROZPRAWY DOKTORSKIEJ
PANA MAGISTRA KAROLA FLISKA POD TYTUŁEM
WSPÓLDZIAŁANIE W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

I. Przedmiot recenzji.

Przedmiotem recenzji jest rozprawa doktorska Pana magistra Karola Fliska pod tytułem „Współdziałanie w administracji publicznej”, Kraków 2020. Rozprawa doktorska została napisana pod kierunkiem Pana Profesora dr. hab. Jana Zimmermanna.

II. Charakterystyka rozprawy doktorskiej.

Rozprawa liczy 459 stron, składa się ze wstępu, dwóch części: pierwszej – teoretycznej (4 rozdziały) i drugiej – dogmatycznej (4 rozdziały) oraz zakończenia; rozprawa zawiera również (na początku) wykaz skrótów oraz (na końcu) wykaz pozycji literaturowych oraz wykaz orzeczeń.

W pierwszej części rozprawy Doktorant wyjaśnia pojęcie, teoretyczne podstawy oraz aksjologię współdziałania, jak również rozważa relacje między współdziałaniem a innymi więziami organizacyjnymi w obrębie administracji publicznej.

W drugiej części rozprawy Doktorant szczegółowo i w sposób przekrojowy analizuje konstrukcje prawne występujące w administracyjnym prawie ustrojowym, materialnym i procesowym, które odpowiadają przyjętemu przez Niego sposobowi rozumienia współdziałania w administracji publicznej; jest to

swoista panorama różnych typów i form współdziałania występujących w obrębie administracji publicznej (Doktorant rozróżnia obie kategorie pojęciowe, tj. typ i formę współdziałania – s. 105). Poza zakresem pracy – zgodnie z przyjętym przez Doktoranta założeniem – pozostaje natomiast współdziałanie pomiędzy administracją publiczną a podmiotami „zewnętrznymi” w stosunku do niej (Autor nie analizuje np. różnych form partycypacji społecznej w wykonywaniu zadań publicznych przez administrację), jak również współdziałanie realizowane w formach cywilnoprawnych.

III. Ocena rozprawy doktorskiej.

Recenzowana rozprawa doktorska zasługuje na jednoznacznie pozytywną, wysoką ocenę zarówno ze względu na jej formę i warsztat naukowy Autora, jak i zawartość merytoryczną rozprawy.

Temat rozprawy jest aktualny, dyskutowany i budzący żywe zainteresowanie w doktrynie oraz orzecznictwie. Wybór tematu należy zatem ocenić jako trafny.

Współdziałanie jest zjawiskiem prawnym występującym w różnych sferach działalności administracji publicznej (w sferze stanowienia prawa, stosowania prawa, kontroli przestrzegania prawa, wykonywania czynności materialno – technicznych i innych czynności konwencjonalnych oraz podejmowania działań faktycznych), regulowanym przez przepisy o zróżnicowanym charakterze (ustrojowe, procesowe i materialnoprawne), a nadto przejawiającym się w zróżnicowanych formach prawnych. Tym bardziej więc należy docenić podjęty przez Doktoranta trud ukazania i zanalizowania tego zjawiska w sposób kompleksowy i przekrojowy. Takie ujęcie tematu świadczy o naukowej ambicji Autora.

Waga opracowania autorstwa Pana mgr. Karola Fliska wynika także z tego, że ostatnia monografia oparta na założeniu całościowego podejścia do współdziałania w administracji publicznej pochodzi sprzed z górą 40 lat

(jest to praca Pana Profesora Stanisława Biernata pt. „Działania wspólne w administracji państwowej” z 1979 r.). Późniejsze prace naukowe poświęcone współdziałaniu miały charakter „sektorowy” w tym znaczeniu, że traktowały o wybranych obszarach lub formach współdziałania. Brakowało natomiast prac prezentujących całościowe podejście badawcze i rozprawa Pana mgr. K. Fliska wypełnia istotną lukę w literaturze przedmiotu.

Prawidłowy i przemyślany jest **układ treści rozprawy**, a kolejność omawianych w niej problemów – właściwa. Na początku Autor omawia teorię współdziałania oraz – poszerzając perspektywę badawczą – aksjologię współdziałania, a następnie prezentuje i analizuje różne formy współdziałania w administracji publicznej, regulowane przez normy prawa ustrojowego, materialnego i procesowego; Doktorant trafnie dostrzega przy tym częściowe krzyżowanie się zakresów regulacji materialnoprawej i procesowej (tryb współdziałania, którego konkretna forma prawna została przewidziana w prawie materialnym, jest regulowany przez prawo procesowe).

Identyfikowane przez Doktoranta problemy są omawiane w logicznym porządku i we wzajemnym powiązaniu.

Na szczególną, pozytywną ocenę zasługuje **strona formalna rozprawy**. Świadczy ona o znacznym nakładzie pracy i staranności edytorskiej Autora: tzw. literówki bądź niezręczności stylistyczne – na 459 stron tekstu ! – stanowią pojedyncze przypadki (np. na s. 159 w 9. wierszu od dołu tekstu głównego powinno być „przed zbiorowością”, a nie „przez zbiorowością”; na s. 216 w 9. wierszu od góry zamiast „umieszczonej” powinno być „poświęconej”; niezręcznością stylistyczną jest używanie, *nota bene* szeroko stosowanego w polskiej praktyce językowej, określenia „na gruncie” – s. 111, s. 217; za niezręczność stylistyczną należy także uznać sformułowanie: „[prawodawstwo] sprzeczne z wyrzeczeniami [chodzi o treść – M.B.] preambuły Konstytucji RP” – s. 34). Nie dostrzegłem natomiast w pracy błędów w pisowni nazwisk przedstawicieli doktryny bądź błędów w pisowni tytułów pozycji literaturowych. Język rozprawy jest precyzyjny i klarowny – przekazuje jasny oraz jednoznaczny komunikat.

Treść rozprawy świadczy o bardzo dobrym opanowaniu przez Pana mgr. K. Fliska **warsztatu pracy** prawnika – naukowca. Zakres literatury i orzecznictwa wykorzystanych w pracy są imponujące (widać to nie tylko w wykazach na końcu dysertacji, ale i w przypisach). Godzi się przy tym odnotować, że Doktorant potrafi opatrzyć licznymi i istotnymi przypisami nie tylko wywody poświęcone zagadnieniom – z punktu widzenia tematu pracy – kluczowym, ale także tym pobocznym (np. zagadnieniu charakteru prawnego preambuły do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – zob. przypis 60. na s. 33).

Doktorant ze swobodą porusza się po literaturze przedmiotu i orzecznictwie, trafnie odczytuje cudze poglądy, potrafi je syntetycznie referować, a także – gdy trzeba – poddać krytycznemu osądowi oraz wejść w polemikę w oparciu o rzeczową argumentację.

Naukowy wywód oraz treść rozprawy doktorskiej świadczą o tym, że Doktorant zgłębił węzłowe problemy prawa administracyjnego (w każdym z jego trzech obszarów, tj. prawa ustrojowego, materialnego i procesowego). Również kategorie pojęciowe oraz konstrukcje i instytucje prawa administracyjnego Doktorant bardzo dobrze zna, rozumie oraz swobodnie i ze znanstwem wykorzystuje w przeprowadzanych analizach.

Na wysoką ocenę zasługuje również **warstwa merytoryczna rozprawy doktorskiej**.

U podstaw wywodu Doktoranta leży słuszne założenie co do rozumienia współdziałania w administracji publicznej jako współpracy równorzędnych i niezależnych od siebie podmiotów, opartej na wspólności celu (s. 18, s. 101, s. 104).

W oparciu o to założenie Autor – zgodnie z porządkiem metodologicznym – dokonuje przeglądu przepisów administracyjnego prawa ustrojowego, materialnego i procesowego pod kątem „wykrycia” konstrukcji i instytucji prawnych odpowiadających przyjętemu założeniu definicyjnemu. Po usystematyzowaniu tych konstrukcji i instytucji (obejmujących mnogość różnych typów i form współdziałania), Doktorant ukazuje ich rozległą „panoramę” oraz przeprowa-

dza szeroką i wnikliwą analizę. Uwzględniając rozległość pola badawczego i poziom szczegółowości badań, wysiłek Autora dysertacji należy ocenić jako znacząco wykraczający poza standard rozprawy doktorskiej.

Cenne są przy tym uwagi krytyczne Doktoranta zgłaszane pod adresem przyjętych przez ustawodawcę unormowań lub używanych przez niego określeń (np. Doktorant trafnie wskazuje, że użyte przez ustawodawcę w konkretnym kontekście normatywnym określenie „w imieniu” jest wysoce niefortunne, ponieważ nie oznacza w tym przypadku działania z cudzego upoważnienia – s. 198).

Praca ma charakter głęboko analityczny, a suma owych szczegółowych analiz i wynikające z nich konkluzje, stanowią dla nauk prawnych główną „wartość dodaną” wynikającą z recenzowanej rozprawy doktorskiej. Trafne i zasługujące na aprobatę wywody oraz twierdzenia Doktoranta odnoszące się do poszczególnych form i konstrukcji prawnych współdziałania są przy tym na tyle liczne, że ich przytoczenie (w tonie aprobatywnym) przekraczałoby ramy recenzji. Tytułem przykładu należy jedynie wskazać na trafne tezy Doktoranta m. in. na temat:

- braku podstaw (a także potrzeby) do kwalifikowania jako współdziałania w administracji publicznej różnych form współpracy w układach scentralizowanych, opartych na kierownictwie jako typie więzi organizacyjnej (s. 123, s. 125);
- tożsamości znaczeniowej określeń „powierzenie zadania” i „przekazanie zadania” (s. 136-138); [tak jest ! – nie twórzmy bytów ponad potrzebę ! – M.B.];
- sprzeczności koncepcji związków komunalnych tworzonych przez województwa z zasadą państwa unitarnego, mającą w polskim porządku prawnym charakter zasady konstytucyjnej – art. 3 Konstytucji RP (s. 170);
- rodzajowej odmienności między współdziałaniem a tzw. prejudykatem (s. 253, s. 290, s. 351);
- konieczności odróżniania form współdziałania od przypadków składania przez organ administracji do akt postępowania prowadzonego przez inny

- organ dokumentów urzędowych, mających status dowodów w sprawie, a zawierających informacje (s. 288-289);
- zasadniczych trudności w efektywnym i praktycznym sankcjonowaniu naruszeń zasady współdziałania z art. 7b k.p.a. (s. 346);
 - ramowego charakteru konstrukcji przepisu art. 106 k.p.a. (s. 30) oraz braku przesłanek do kwalifikowania przepisu art. 106 k.p.a. jako samoistnej podstawy prawnej współdziałania (s. 347, s. 349).

Oceniając dysertację Pana mgr. Karola Fliska, należy stwierdzić, że jest to dzieło wysokiej jakości. W istotny sposób wzbogaca ono i systematyzuje wiedzę naukową o współdziałaniu w administracji publicznej, jak również stanowi istotny krok na drodze do wprowadzenia porządku pojęciowego i terminologicznego w obrębie omawianej problematyki.

Gdy chodzi o **uwagi krytyczne bądź polemiczne pod adresem recenzowanej rozprawy doktorskiej**, to są one następujące.

Uwagi co do strony formalnej pracy.

1) Kolejne (nowe) rozdziały rozprawy doktorskiej powinny jednak (jak to w książkach) zaczynać się od nowej strony (a nie zaczynać się np. „w środku” strony).

2) Tytuł jednostki redakcyjnej tekstu powstałej w wyniku podziału większej jednostki redakcyjnej tekstu nie może być tożsamy z tytułem owej większej jednostki redakcyjnej tekstu (zob. tytuł podrozdziału 6.7.2 oraz tytuł podrozdziału 6.7). Żadna część powstała w wyniku podziału całości nie może być bowiem równa całości (tytuł całego podrozdziału nie może być taki sam jak tytuł mniejszej jednostki redakcyjnej tego podrozdziału).

3) Glosy (s. 458-459) są formami wypowiedzi naukowej w dziedzinie prawa i dlatego powinny być objęte wykazem pozycji literaturowych (Autor umieszcza glosy poza wykazem pozycji literaturowych, po wykazie orzeczeń).

4) Wykazy źródeł literaturowych i orzeczeń powinny być ponumerowane (choć recenzent jest świadomy faktu, że w tym zakresie obowiązują różne „szkoły”).

Uwagi co do strony merytorycznej pracy.

1) Tytuł rozprawy obejmuje dwa zasadnicze człony: „współdziałanie” oraz „administrację publiczną”. O ile aksjologii, teorii, wreszcie samemu pojęciu współdziałania i zakresowi tego pojęcia Doktorant poświęca odrębne rozdziały bądź podrozdziały rozprawy, to podobnego rodzaju „generalnych” części pracy, poświęconych pojęciu administracji publicznej i podmiotom tej administracji – brak. Doktorant kwestie podmiotów administracji publicznej zaangażowanych we współdziałanie oczywiście omawia i analizuje przy okazji prezentacji szczegółowych konstrukcji i instytucji prawnych współdziałania. Celowe byłoby jednak sformułowanie na temat pojęcia administracji publicznej pewnych wypowiedzi o charakterze generalnym, zwłaszcza co do zakresu tego pojęcia; sposób rozstrzygnięcia tej kwestii determinuje bowiem zakres współdziałania w administracji publicznej. Doktorant słusznie skupia uwagę na organach administracji rządowej i samorządzie terytorialnym. Praca zyskałaby, gdyby Doktorant w sposób bardziej generalny wypowiedział się na temat zaliczenia (bądź niezaliczenia) do administracji publicznej podmiotów sytuujących się poza administracją rządową i poza samorządem terytorialnym, np. tzw. organów administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym lub tzw. organów autonomicznych (np. Prezydenta RP – zob. art. 133 ust. 3 Konstytucji RP lub Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych).

2) Doktorant jest zwolennikiem tezy o dopuszczalności oparcia współdziałania na ogólnej normie kompetencyjnej („organ główny zawsze może zasięgnąć opinii innych organów i nie potrzebuje do tego konkretnej podstawy prawnej, bowiem wystarczająca jest tutaj norma kompetencyjna, która jest podstawą wydania aktu” – s. 31), jak również tezy, że tego rodzaju wystąpienie o opinię stanowi element władzy dyskrecyjnej organu głównego (s. 32). Doktorant – żartobliwie i anegdotycznie – odwołuje się przy tym do austriackiej

praktyki c.k. urzędników określanej mianem „szyberowania sprawy”, a polegającej na „kierowaniu sprawy przed podjęciem decyzji do wypowiedzenia się przez inne organy” (s. 32). Ze stanowiskiem Doktoranta co do dopuszczalności oparcia współdziałania na ogólnej normie kompetencyjnej (s. 256, s. 261) trudno się jednak zgodzić. „Świat” organów państwa, w tym organów administracji publicznej, jest oparty na zasadzie kompetencji. Organy państwa mogą podejmować tylko takie działania, do których prawo je wyraźnie upoważnia. Brak tego rodzaju upoważnienia jest równoznaczny z zakazem działania. Współcześnie, w demokratycznym państwie prawnym, o „szyberowaniu sprawy” (rozumianym jako występowanie przed rozstrzygnięciem sprawy o opinię do innych organów państwa – w sytuacji, w której przepis prawa pozytywnego wymogu uzyskania takiej opinii nie przewiduje) nie może być zatem mowy – takie zachowanie organu administracji musiałoby być ocenione jako działanie bez podstawy prawnej (do „szyberowania sprawy” nie wystarczy brak wyraźnego zakazu – w tym przypadku niezbędne byłoby obowiązywanie wyraźnego przepisu ustanawiającego kompetencję organu głównego do wystąpienia o opinię). Trudno również byłoby zaakceptować stanowisko, wedle którego porządek kompetencyjny w państwie miałby się opierać na postawach aseku-rancko – konformistycznych (poszukiwanie „na wszelki wypadek” dodatkowych „podkładek”) lub takim postawom sprzyjać.

3) Trudno zgodzić się ze stanowiskiem Doktoranta, że „nadzór jest pojęciem węższym niż kontrola” (s. 94). W rzeczywistości jest odwrotnie: nadzór swoim zakresem obejmuje zarówno kontrolę, jak i możliwość przywrócenia w działalności podmiotu nadzorowanego stanu zgodnego z wzorcem (możliwość zastosowania środków przywracających stan pożądaną).

4) Doktorant w rozważaniach poświęconych aksjologii współdziałania oraz odwołując się do wysoko cenionych wartości (m. in. dobra, praworządności, sprawiedliwości, prawdy, zaufania), które – zdaniem Doktoranta – tworzą aksjologiczną podstawę współdziałania (s. 39-76), eksponuje walory współdziałania (jako zjawiska mającego tak pozytywną podbudowę). Na zasadzie *advocatus diaboli* należy jednak postawić pytanie o to, czy Autor dostrzega również wady współdziałania, w szczególności z perspektywy zasady podziału władzy (która obejmuje swoim zakresem także – i jednak ! – podział kompetencji

w obrębie tego samego segmentu władzy, co – z punktu widzenia jednostki – ma istotne znaczenie gwarancyjne). Problem sprowadza się do pytania o to, czy w koncepcji współdziałania nie pobrzmiewają echa i treści (pochodzącej z minionego ustroju) teorii tzw. jednolitej władzy państwowej; teoria ta – jak dowodzi współczesna praktyka ustrojowa – jest bowiem ciągle żywa i może być – także za pomocą zmian stanu prawnego – realizowana w ramach formuły („pod szyldem”) współdziałania; w konsekwencji podmiot niezależny, poddany rygorom wynikającym z konieczności współdziałania, może tę niezależność utracić.

5) Niewystarczająco klarownie jest w pracy zarysowana różnica między tzw. „nieaktem” a aktem wydanym bez podstawy prawnej (s. 248).

6) Wrażenie pewnego niedosytu pozostawia *Zakończenie* pracy. Autor w obszernej rozprawie przeprowadził bowiem wnikliwą i szczegółową analizę różnych typów i form współdziałania w administracji publicznej oraz zgromadził obszerną – a nawet należy użyć sformułowania, że unikalną – wiedzę. Doktorant wykonał olbrzymią pracę. Opracowanie o takiej skali i zakresie – biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia – w polskiej literaturze przedmiotu ukazuje się raz na 40 lat. Byłoby w związku z tym pożądanym, by Doktorant, posiadający tak wyjątkową wiedzę i perspektywę, podjął próbę stworzenia chociażby typologii (nie mylić z klasyfikacją) pewnych uniwersalnych form współdziałania w administracji publicznej – dla potrzeb zapoczątkowania procesu porządkowania ustawodawstwa i zaprowadzania w nim ładu i porządku terminologicznego (aktualnie w ustawodawstwie poświęconym współdziałaniu panują bowiem niejednorodność i chaos). Tego rodzaju zabieg miałby również niezaprzeczalny walor naukowy – jeżeli bowiem współdziałanie stanowi odrębne zjawisko prawne w sferze funkcjonowania administracji publicznej (a nie jedynie „mozaikę” rozmaitych form prawnych „spiętych” hasłem „współdziałania”, czyli hasłem ogólnym, o bardzo szerokim zakresie znaczeniowym), to w jego obrębie powinny występować względnie jednolite, powtarzalne konstrukcje prawne, niezależnie od tego, czy dotyczą one sfery prawa ustrojowego, materialnego czy procesowego oraz niezależnie od tego, której sfery aktywności administracji publicznej dotyczą (stosowanie prawa, stanowienie prawa, kontrola przestrzegania prawa, dokonywanie czynności materialno-technicznych

itd.). Pytanie o to, czy niektóre formy współdziałania dadzą się sprowadzić do „wspólnego mianownika” (pewnych modelowych konstrukcji prawnych) jest zarazem pytaniem o istnienie współdziałania w administracji publicznej jako odrębnego i samodzielnego zjawiska prawnego (a nie jedynie elementu treściowego innych relacji organizacyjnych lub innych kompetencji).

Doktorant powinien zatem podjąć próbę wyróżnienia pewnych typowych i uniwersalnych prawnych form współdziałania oraz scharakteryzowania ich cech modelowych. Doskonałym miejscem do tego rodzaju prezentacji o charakterze podsumowującym (o cechach typologii, a nie klasyfikacji) mogłoby być *Zakończenie* monografii.

Recenzent nie wątpi, że wyróżnienie tego rodzaju form byłoby możliwe. Tytułem przykładu należy wskazać na następujące konstrukcje prawne (poniższa, bardzo „surowa” i dalece niepełna egzemplifikacja stanowi potwierdzenie niezwykle inspirującej roli rozprawy doktorskiej Pana mgr. K. Fliska).

Konstrukcja A. Dwa OAP (organy administracji publicznej) posiadają wspólną kompetencję do „wytworzenia” (dokonania/wydania/podjęcia) tej samej FDA (formy działania administracji publicznej); skoro FDA jest „wspólna”, to oba OAP odpowiadają za jej treść.

Konstrukcja B. Kompetencję do „wytworzenia” FDA ma tylko jeden OAP i wyłącznie on odpowiada za jej treść, ale niezbędnym warunkiem „wytworzenia” FDA jest akceptacja (pozytywna zgoda) innego OAP na treść FDA.

Konstrukcja C. Kompetencję do „wytworzenia” FDA ma tylko jeden OAP i wyłącznie on odpowiada za jej treść, ale niezbędnym warunkiem „wytworzenia” FDA jest brak sprzeciwu innego OAP wobec treści FDA.

Konstrukcja D. Kompetencję do „wytworzenia” FDA ma tylko jeden OAP i wyłącznie on odpowiada za jej treść, ale niezbędnym warunkiem „wytworzenia” FDA jest uzyskanie wiążącego stanowiska innego OAP wobec niektórych przesłanek, od których spełnienia zależy „wytworzenie” FDA.

Konstrukcja E. Kompetencję do „wytworzenia” FDA ma tylko jeden OAP i wyłącznie on odpowiada za jej treść, ale niezbędnym warunkiem „wytworzenia” FDA jest uzyskanie niewiążącego stanowiska innego OAP wobec niektórych przesłanek, od których spełnienia zależy „wytworzenie” FDA.

7) W *Zakończeniu* Doktorant formułuje również postulat *de lege ferenda* uchwalenia przepisów ogólnych o współdziałaniu. Propozycja ta nie zawiera jednak żadnych konkretów ani co do proponowanej „lokalizacji” tych przepisów (w obrębie prawa ustrojowego, procesowego czy materialnego ?), ani co do ich (choćby ogólnie zarysowanej) zawartości.

Przedstawione wyżej uwagi o charakterze polemicznym bądź krytycznym nie podważają jednak w żadnym zakresie zdecydowanie pozytywnej oceny całej rozprawy doktorskiej jako dzieła dojrzałego, wartościowego pod względem poznawczym oraz dowodzącego znacznego nakładu pracy i wysiłku badawczego Autora, jak również dzieła świadczącego o wysokich umiejętnościach warsztatowych Doktoranta.

IV. Wnioski recenzji.

Po zapoznaniu się z rozprawą doktorską Pana mgr. Karola FLISKA stwierdzam, że:

- 1. rozprawa ta stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Doktoranta w zakresie prawa administracyjnego, jak również dowodzi umiejętności Doktoranta samodzielnego prowadzenia pracy naukowej;**
- 2. ocena rozprawy doktorskiej w pełni uzasadnia pozytywną rekomendację co do dopuszczenia Doktoranta do dalszych czynności w postępowaniu o nadanie stopnia naukowego doktora.**

dr hab. Mariusz Bogusz, prof. UG