

dr hab. Jarosław Czerw, prof. UJK
Wydział Prawa i Nauk Społecznych
Uniwersytet Jana Kochanowskiego
w Kielcach

Kielce, 26 sierpnia 2022 r.

Recenzja
rozprawy doktorskiej mgr Damiana Brodackiego
pt. Kohabitacja rządu i samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej.
Aspekty prawnoustrojowe

przygotowanej na Wydziale Prawa i Administracji
w Zakładzie Prawa Samorządu Terytorialnego
Uniwersytetu Jagiellońskiego
pod opieką naukową dr hab. Marka Mączyńskiego, prof. UJ

Na podstawie uchwały Rady Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Jagiellońskiego z dnia 20 czerwca 2022 r., którą wyznaczony zostałem na recenzenta rozprawy doktorskiej w przewodzie doktorskim mgr Damiana Brodackiego, niniejszym przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej pt. Kohabitacja rządu i samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty prawnoustrojowe, Kraków 2022, ss. 314, z pozytywną jej oceną i wnioskiem o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Poniżej przedstawiam szczegółowe spostrzeżenia i uwagi, które nasunęły się w czasie lektury i analizy treści rozprawy doktorskiej.

I.

Wybór tematu rozprawy doktorskiej należy uznać za bardzo trafny. Zarówno rząd jak i samorząd terytorialny stanowią istotne elementy ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Przy czym, co wynika z istoty samorządu terytorialnego będącego formą decentralizacji administracji publicznej, obie te instytucje wzajemnie oddziałują na siebie w przestrzeni publicznej. Doktorant w swojej rozprawie poddaje analizie niezmiernie ważny element wzajemnych relacji rządowo - samorządowych, a mianowicie współdziałanie pomiędzy rządem a samorządem terytorialnym. Przedmiotem niniejszej rozprawy doktorskiej są prawne aspekty ustrojowej koegzystencji i współdziałania rządu (rozumianego przez Autora w szerokim znaczeniu nie tylko jako Rada Ministrów, ale ogół administracji rządowej) i jednostek samorządu terytorialnego, a zwłaszcza ich systemowe i instytucjonalne ujęcie. Poddane analizie relacje rządowo – samorządowe zostały określone przez Autora mianem kohabitacji.

Zakres pojęcia kohabitacji został wyjaśniony przez Autora jako współrzędzenie organów (podmiotów) władzy, które nie tyle mogą reprezentować odmienne opcje polityczne, co ich samodzielność i separacja w systemie administracji publicznej jest wprost zagwarantowana prawem, a ich legitymacja do sprawowania władzy pochodzi z rozłącznych źródeł. Przy czym, co podkreśla Autor, system prawa zawiera szereg jeśli nie wprost zinstytucjonalizowanych, to prawnych form współdziałania rządu i samorządu terytorialnego.

Chociaż Autorzy już wcześniej zajmowali się problematyką wzajemnych relacji rządu i samorządu terytorialnego, to jednak w większości skupiali się na aspektach związanych z kwestiami spornymi w tych relacjach. Natomiast Doktorant w swoich badaniach prezentuje podejście odmienne: analizuje problematykę współpracy i współdziałania pomiędzy rządem a samorządem terytorialnym, poszukując jednocześnie normatywnych przyczyn konfliktów między tymi podmiotami.

Niewątpliwym walorem niniejszej rozprawy doktorskiej jest to, że w ramach przeprowadzonej analizy dokonano w niej nie tylko przeglądu licznych przepisów prawa regulujących relacje rządu i samorządu terytorialnego, ale także różnorodnych

dokumentów związanych z działalnością organów administracji publicznej i innych podmiotów, takich jak protokoły, dane statystyczne, dokumenty informacyjne, sprawozdawcze i określające ich planowane działania w przyszłości. Doktorant sięgnął także do licznych opracowań i ekspertyz, a także bogatej literatury przedmiotu dotyczącej zarówno generalnych zagadnień ustrojowych i konstytucyjnych, poprzez działanie administracji publicznej, aż po szczegółowe zadania poszczególnych podmiotów we wskazanych obszarach tematycznych.

Należy podkreślić, że podjęte przez Doktoranta zagadnienia mają bardzo istotne znaczenie nie tylko teoretyczne, ale i praktyczne. Niniejsza rozprawa zawiera bowiem szeroką charakterystykę współpracy rządowo - samorządowej, opisuje najistotniejsze jej obszary, przez co stanowi bardzo cenne opracowanie nie tylko dla przedstawicieli nauki, ale także dla praktyków.

Założonym przez Doktoranta głównym problemem badawczym jest wyjaśnienie, jaki jest wywodzony wyłącznie z obowiązujących przepisów prawa (zarówno rangi ustrojowej, jak i prawa materialnego i formalnego) – oderwanych od ocen i postulatów politycznych, a także często wynikających z nich postulatów *de lege ferenda* – rzeczywisty normatywny charakter relacji rządu i samorządu terytorialnego, wynikający zwłaszcza z ich pozycji ustrojowej i osadzenia w strukturze władzy publicznej. W intencji Doktoranta wyjaśnienie tego zagadnienia miało pozwolić na sformułowanie zasadniczego wniosku dotyczącego stanu prawnego relacji rządu i samorządu terytorialnego opartego o ich pozycje ustrojowe, a także odpowiedzi na pytanie, czy może on w pewien sposób przyczyniać się do powstawania sporów i konfliktów między nimi.

W związku z tak określonym problemem badawczym Doktorant określił następujące cele swojej rozprawy:

- 1) możliwie dokładne określenie roli i pozycji ustrojowej rządu i samorządu terytorialnego poprzez wyznaczenie zakresu ich zadań i kompetencji, a tym samym wyznaczenie zakresu sprawowanej przez te podmioty władzy publicznej, w celu znalezienia wspólnych dla rządu i samorządu terytorialnego obszarów,
- 2) zbadanie relacji między rządem i samorządem terytorialnym zachodzących na płaszczyźnie normatywnej w procesie sprawowania władzy publicznej we wspólnych

dla nich obszarach oraz ich analiza przez pryzmat zdefiniowanej uprzednio pozycji ustrojowej obu podmiotów, w celu wskazania i usystematyzowania najważniejszych obszarów, w których można mówić o zachodzeniu kohabitacji między rządem a samorządem terytorialnym,

3) podsumowanie przeprowadzonych badań i ocena wzajemnego wpływu na siebie pozycji ustrojowej rządu i samorządu terytorialnego na podstawie przeanalizowanych płaszczyzn ich współdziałania (kohabitacji) oraz próba odpowiedzi na pytanie, czy takie ich ukształtowanie przez ustrojodawcę może być źródłem niezadowolającego stanu relacji rządu i samorządu terytorialnego.

Doktorant sformułował trzy hipotezy badawcze. Pierwsza z hipotez rozprawy doktorskiej stanowi, że pomiędzy rządem a samorządem terytorialnym istnieje rodzaj szczególnej – możliwej do wyinterpretowania na płaszczyźnie normatywnej relacji, którą można nazwać kohabitacją w prezentowanym wcześniej rozumieniu. Druga z hipotez rozprawy stanowi, że w obecnym ustroju Rzeczypospolitej Polskiej istnieje swego rodzaju system współdziałania rządu i samorządu terytorialnego, który charakteryzuje się bardzo dużym rozproszeniem, zarówno z uwagi na funkcjonowanie na poziomie wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, terenowej administracji rządowej (zespolonej i niezespolej) jak i na poziomie centralnym. System ten kształtowany jest przez niejednorodne unormowania oddziałujące na proces współdziałania czynników rządowych i samorządowych. Chodzi tu o relacje usytuowane poza płaszczyzną nadzoru i kontroli (odnoszące się zwłaszcza do urzeczywistniania samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przy realizacji zadań publicznych, wykonywania przez nie władztwa administracyjnego, określaniu kierunków rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, kształtowania polityk publicznych i programów), których charakter wymusza szeroko pojęte współdziałanie samorządu terytorialnego z administracją rządową. Trzecia z hipotez rozprawy stanowi, że jednym z głównych źródeł wspomnianego i sygnalizowanego przez przedstawicieli nauki oraz innych uczestników debaty publicznej niezadowolającego stanu relacji rządu i samorządu terytorialnego jest nierównorzędna pozycja ustrojowa obu podmiotów, co wynika wprost z przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jak podkreśla Doktorant, rząd, jako podmiot zdecydowanie silniejszy od ogólnie

pojętego samorządu terytorialnego z uwagi na przypisane mu kompetencje jest nie tyle władny całkowicie uzależnić od siebie samorząd terytorialny, co przez sam fakt posiadanej pozycji ustrojowej oraz korzystanie ze swych kompetencji i realizowanie powierzonych zadań, zawsze będzie podmiotem dominującym.

Powyższe prowadzi do jednoznacznego wniosku, że podjęta przez Doktoranta tematyka odnosząca się do zagadnień prawnoustrojowych kohabitacji rządu i samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi niezwykle interesujący obszar badań.

II.

Do tematyki prowadzonych badań Doktorant dostosował metody badawcze. Doktorant wykorzystał przede wszystkim metodę analizy prawnodogmatycznej (formalno-dogmatycznej), analizując przepisy obowiązującego prawa odnoszące się do rządu i samorządu terytorialnego oraz ich wzajemnych relacji. Doktorant w ograniczonym zakresie wykorzystał także metodę prawnohistoryczną w celu ogólnego przedstawienia ewolucji relacji rządowo - samorządowych na przestrzeni XX wieku (metoda ta ma charakter uzupełniający w stosunku do metody formalno-dogmatycznej). Dobór metod badawczych należy ocenić pozytywnie. Posłużyły one osiągnięciu założonego w rozprawie doktorskiej celu.

Niewątpliwym walorem rozprawy jest to, że w swoich badaniach Doktorant poza analizą historycznoprawną, zawartą w Rozdziale 2 pt. Relacje rządu i samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w ujęciu ustrojowym – aspekty historycznoprawne i spojrzenie współczesne, uwzględnił aktualny stan prawny (stan prawny na dzień 1 czerwca 2022 r.).

Na podkreślenie zasługuje odpowiednie wykorzystanie przez Doktoranta w rozprawie dorobku doktryny, a także właściwie dobranych aktów prawnych. Pewien niedosyt natomiast budzi sporadycznie jedynie wykorzystane w rozprawie przez Doktoranta orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, orzecznictwo Sądu Najwyższego czy orzecznictwo sądów administracyjnych.

III.

Recenzowana rozprawa doktorska stanowi dość obszerne opracowanie (liczące 314 stron tekstu, w tym samej treści, bez strony tytułowej, spisu treści, wykazu skrótów i bibliografii, 265 stron).

Dla określenia ram obszaru badań i zaplanowania realizacji procesu badawczego Doktorant postawił następujące pytania pomocnicze, na które odpowiedź wyznaczyła również konstrukcję pracy i treść poszczególnych rozdziałów:

1. Czym jest kohabitacja i czy można powiedzieć, że zachodzi ona między organami władzy publicznej w obowiązującym porządku prawnym w Polsce? Jaka jest wartość ustrojowa tego procesu i jak rzutuje on na stanowienie i wykonywanie prawa?
2. Jak kształtowały się relacje rządu i samorządu terytorialnego pod reżimem ustaw zasadniczych obowiązujących w przeszłości oraz jak są one postrzegane współcześnie przez przedstawicieli nauk społecznych (przede wszystkim prawnych)?
3. Jaka jest pozycja ustrojowa rządu (administracji rządowej) i samorządu terytorialnego oraz ich zakres kompetencji? Jak wygląda ich rola w systemie władzy i administracji publicznej?
4. Jakie są najważniejsze obszary i formy kohabitacji rządu i samorządu terytorialnego oraz kształtujące je podstawy normatywne?
5. Jakie podmioty realizują kohabitację rządu i samorządu terytorialnego (zarówno na poziomie centralnym – przy wyznaczaniu jej ogólnych kierunków, jak i na niższych szczeblach – przy realizacji konkretnych zadań publicznych i funkcji administracji publicznej)?

Rozprawa zbudowana jest z pięciu merytorycznych rozdziałów, wprowadzenia oraz wniosków końcowych. Część merytoryczną rozprawy poprzedza „Wykaz skrótów przyjętych w pracy” (s. 7-14). Do rozprawy dołączono „Bibliografię i źródła” (s. 281 – 313) z podziałem na wydawnictwa zwarte, artykuły w periodykach, ekspertyzy i opracowania, źródła internetowe, akty prawne i dokumenty urzędowe oraz orzecznictwo. Redakcja bibliografii budzi pewne uwagi natury formalnej dotyczące między innymi kolejności wystąpienia poszczególnych pozycji

bibliograficznych, czy ich nazewnictwa oraz zakresu. Należy także zauważyć, że wykaz orzecznictwa nie jest zgodny z hierarchią organów wydających orzeczenia. Do rozprawy dołączono ponadto „Spis tabel” zamieszczonych w części merytorycznej rozprawy (s. 314).

Wprowadzenie do rozprawy (s. 15 – 30) stanowi wstęp do podjętej w rozprawie problematyki, w tym w szczególności zwięzłą charakterystykę problematyki dotyczącej relacji pomiędzy rządem a samorządem terytorialnym.

Rozważania każdego z rozdziałów rozpoczyna „Wprowadzenie” będące wprowadzeniem do omawianej w danym rozdziale problematyki, a kończy „Podsumowanie”, będące swego rodzaju zwięzłą konkluzją wyników analizy przeprowadzonej w ramach danego rozdziału. Przyjęte przez Doktoranta w tym zakresie rozwiązania należy uznać za trafne.

W rozdziale I pt. Kohabitacja w ujęciu prawnoustrojowym (s. 31 - 57) wyjaśnione zostało przez Doktoranta pojęcie kohabitacji. Przy czym Doktorant skupia na pojęciu kohabitacji w ujęciu prawnoustrojowym. Uzupełnieniem powyższego jest przeprowadzona przez Doktoranta analiza dotycząca występowania kohabitacji w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w świetle przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do poszczególnych podmiotów tworzących system władz publicznych. Rozważania rozdziału I stanowią znakomite wprowadzenie do rozważań rozdziałów kolejnych.

W rozdziale II pt. Relacje rządu i samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w ujęciu ustrojowym – aspekty historycznoprawne i spojrzenie współczesne (s. 58 – 83) Doktorant dokonał historycznoprawnego przeglądu relacji rządu i samorządu terytorialnego w kontekście polskich uregulowań konstytucyjnych: poczynając od konstytucji marcowej z 1921 roku i konstytucji kwietniowej z 1935 roku, aż po obecnie obowiązującą Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Przeprowadzoną w tym zakresie przez Doktoranta analizę i samą jej koncepcję należy ocenić bardzo pozytywnie. Druga część rozdziału stanowi prezentację poglądów badaczy relacji rządowo - samorządowych w ujęciu ustrojowo-politycznym oraz prawnym. Część ta stanowi cenne dopełnienie wcześniejszych rozważań dotyczących relacji rządowo – samorządowych w kontekście historycznoprawnym.

W rozdziale 3 pt. Relacje rządu i samorządu terytorialnego w kontekście ich pozycji ustrojowej (s. 84 – 134) w pierwszej kolejności Doktorant przedstawił pozycję ustrojową rządu i administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego i administracji samorządowej w systemie władzy i administracji publicznej, zwracając uwagę na wzajemną pozycję rządu i samorządu terytorialnego w systemie władz publicznych. Ze względu na fakt, że istotnym elementem relacji rządowo-samorządowych jest sprawowany przez organy władzy państwowej nadzór nad samorządem terytorialnym w rozdziale tym Doktorant w zwięzły sposób omówił istotę tego nadzoru, przedstawił organy nadzoru oraz środki którymi organy te dysponują.

W rozdziale IV pt. Umocowanie prawne kohabitacji rządu i samorządu terytorialnego i jej płaszczyzny – wybrane przykłady (s. 135 – 228) (najobszerniejszym w całej rozprawie) Doktorant przeprowadził analizę wybranych uregulowań prawnych stanowiących umocowanie prawne kohabitacji rządu i samorządu terytorialnego oraz wyznaczających obszary merytoryczne tej kohabitacji. Jako trafny należy uznać wybór uregulowań objętych analizą, a tym samym analizowanych obszarów kohabitacji. W rozdziale tym Doktorant dokonał analizy, we wskazanym wyżej kontekście, wybranych uregulowań prawa Unii Europejskiej oraz przepisów prawa tworzonego w ramach Rady Europy, następnie przepisów polskiego prawa finansów publicznych, a także przepisów prawa regulujących współdziałanie w realizacji zadań publicznych oraz kształtowanie polityk publicznych. Niezmiernie wartościowym elementem tego rozdziału są opracowane przez Doktoranta zawarte w tabelach zestawienia: Wspólne dla rządu i samorządu terytorialnego obszary realizacji zadań publicznych (Tabela 6) oraz Przykłady współdziałania rządu i samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych we wspólnych obszarach (Tabela 7). Biorąc pod uwagę obszerność rozważań rozdziału IV Doktorant mógł rozważania te przedstawić w dwóch odrębnych rozdziałach: pierwszego poświęconego analizie wybranych uregulowań prawa międzynarodowego i europejskiego, drugiego – poświęconego analizie wybranych uregulowań prawa polskiego.

W rozdziale V pt. Oddziaływanie wybranych podmiotów publicznych na kohabitację rządu i samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (s. 229 – 261) Doktorant

przedstawił podmioty realizujące kohabitację rządu i samorządu terytorialnego na szczeblu krajowym lub też mające istotny wpływ na tę kohabitację. W pierwszej kolejności (co należy uznać za bardzo trafne) przedstawiona została Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, która, jak podkreśla Doktorant, jest swoistym quasi-organem stanowiącym forum współpracy strony rządowej i samorządowej, a tym samym najważniejszą instytucją na szczeblu krajowym urzeczywistniającą kohabitację. W dalszej kolejności Doktorant dokonał charakterystyki Pełnomocnika Rządu ds. Samorządu Terytorialnego oraz Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego. Wartościowe dopełnienie rozważań stanowi dokonana przez Doktoranta charakterystyka dwóch podmiotów spoza szeroko pojętej administracji rządowej, niemniej bardzo istotnych z punktu widzenia funkcjonowania kohabitacji rządowo – samorządowej: Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Publicznej. W swoich rozważaniach Doktorant pominął powołaną przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Radę do Spraw Samorządu Terytorialnego. Charakterystyka tego nowopowstałego organu doradczego Prezydenta byłaby wartościowym dopełnieniem rozważań rozdziału V.

Wnioski końcowe (s. 262 – 280) stanowią podsumowanie rozprawy, zawierają wnioski dotyczące przeprowadzonych badań i odpowiedzi na postawiony problem badawczy. Doktorant zastosował interesujące rozwiązanie, w którym wnioski końcowe przyjmują formę odpowiedzi na postawione pytania pomocnicze. W części tej Doktorant dokonał także weryfikacji postawionych celów i hipotez badawczych. Wnioski końcowe są dość obszerne, zawierają wiele istotnych spostrzeżeń, potwierdzających gruntowne zbadanie przez Doktoranta problematyki dotyczącej aspektów prawnoustrojowych kohabitacji rządu i samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Struktura rozprawy nie budzi zastrzeżeń. Nieliczne powyżej sformułowane uwagi nie dyskredytują jej charakteru naukowego oraz całościowej pozytywnej oceny rozprawy.

Pozytywnie należy ocenić sposób prowadzenia rozważań w poszczególnych częściach rozprawy doktorskiej. Rozprawa napisana jest poprawnym językiem

naukowym i językiem komunikatywnym. Pewnym mankamentem rozprawy jest to, że Doktorant sporadycznie jedynie wykorzystuje w rozprawie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, orzecznictwo Sądu Najwyższego czy orzecznictwo sądów administracyjnych.

Strona formalna rozprawy budzi jedynie drobne uwagi natury redakcyjnej.

IV.

Na uwagę zasługuje bogaty zasób źródeł wykorzystanych w rozprawie. W rozprawie został wykorzystany duży zbiór odpowiednio dobranych aktów prawnych. Szeroki jest także zakres wykorzystanej w rozprawie literatury. Są to opracowania bardzo różnorodne pod względem zakresu, jak i poruszanych problemów.

V.

Podsumowując stwierdzam, że przeprowadzona w ramach niniejszej recenzji analiza prowadzi do jednoznacznego wniosku, że przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska mgr Damiana Brodackiego spełnia wymogi ustawowe określone 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.) w zw. z art. 179 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1669 ze zm.). Zgłoszone w recenzji uwagi recenzenta nie umniejszają wartości rozprawy, a stanowią tylko i wyłącznie wyraz subiektywnych ocen.

W szczególności:

- 1) rozprawa doktorska mgr Damiana Brodackiego w mojej ocenie stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktoranta problemu naukowego,
- 2) tworząc wyżej wymienioną rozprawę doktorską Doktorant wykazał wiedzę z zakresu prawa, w szczególności zaś prawa administracyjnego, w tym prawa samorządu terytorialnego oraz prawa konstytucyjnego,

- 3) rozprawa doktorska potwierdza umiejętność Doktoranta samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Biorąc powyższe pod uwagę, rozprawa doktorska mgr Damiana Brodackiego może być podstawą do dalszego postępowania w przewodzie doktorskim.



Handwritten signature in blue ink, reading "Damian Brodacki". The signature is stylized and includes a large, decorative flourish on the left side.