

Prof. dr hab. Jolanta Blicharz
Zakład Prawa Administracyjnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

RECENZJA

**rozprawy doktorskiej Pana mgr. Dawida Mariusza Czesyka pt.
„Partycypacja społeczna w kształtowaniu podziału terytorialnego
państwa”, Szczecin 2023, ss. 438**

Przedłożona do mojej oceny rozprawa doktorska Pana mgr. Dawida Mariusza Czesyka, napisana pod kierownictwem naukowym Pani dr hab. Małgorzaty Ofiarskiej, prof. US oraz promotora pomocniczego Pani dr Ewy Koniuszewskiej, spełnia w pełni wymagania rozprawy doktorskiej, czyli stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną w danej dyscyplinie naukowej, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

1. Wybór tematu

Wybór tematu badawczego rozprawy doktorskiej Pana mgr. Dawida Mariusza Czesyka jest oryginalny i trafny. Choć problematyka podziału terytorialnego państwa należy do tradycyjnych, klasycznych zagadnień nauki prawa administracyjnego, to jak trafnie notuje Autor ocena rozwiązań prawnych regulujących partycypację społeczną w kształtowaniu podziału terytorialnego państwa wynika z braku w literaturze przedmiotu kompleksowej pozycji poświęconej temu zagadnieniu. Recenzowana praca po części zapełnia tę lukę. Poza tym problematyka będąca przedmiotem rozprawy rodzi wiele wątpliwości i niejasności, co zdecydowanie przemawia za prowadzeniem dotyczących ich rozważań. Za wartościowe należy uznać wskazanie wyników badań dotyczących udziału mieszkańców w procedurze

tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek oraz ustalania ich granic. Takie połączenie rozważań teoretycznych i praktycznych stanowi zasadniczą zaletę pracy i świadczy o dobrej znajomości podejmowanej przez Autora tematyki badawczej.

2. Metodologia i dobór źródeł

Dokonanie oceny zastosowanej metodologii i doboru metod badawczych służących jej realizacji wymaga odniesienia się w pierwszej kolejności do sformułowanego: założenia (w sensie: celu) pracy, podstawowych problemów badawczych, podlegających weryfikacji hipotez lub tez.

Lektura *Wprowadzenia* recenzowanej rozprawy wskazuje, że „głównym celem badawczym (...) jest kompleksowa ocena rozwiązań prawnych regulujących udział mieszkańców w kształtowaniu zasadniczego i pomocniczego podziału terytorialnego państwa oraz ocena efektywności tego udziału w praktyce kształtowania podziału terytorialnego państwa” (s.12).

W rozprawie równie istotne jak określenie podstawowego problemu naukowego/badawczego jest postawienie weryfikacji hipotezy lub tezy. W rozprawie sformułowano hipotezę badawczą główną, w której Doktorant nawiązuje do głównego celu pracy i zakłada, że „zapewnienie przez prawodawcę prawa do udziału mieszkańców w procesie kształtowania podziału terytorialnego państwa nie przekłada się na treść rozstrzygnięcia Rady Ministrów w sprawach zmian podziału terytorialnego państwa. Udział mieszkańców w procedurze kształtowania podziału terytorialnego państwa - zarówno zasadniczego, jak i pomocniczego - nie gwarantuje zmian zgodnych z ich oczekiwaniami” (s. 12-13). Doktorant formułuje dodatkowo pięć pytań badawczych, mających niejako charakter pomocniczy w aspekcie realizacji głównego celu badawczego oraz weryfikacji przyjętej hipotezy badawczej:

P. 1. Jakie czynniki determinują podział terytorialny państwa?

P.2. Czy ustawodawca uregulował udział członków samorządowych wspólnot lokalnych lub regionalnych w procedurze kształtowania (przeprowadzania zmian) podziału terytorialnego państwa, a jeśli tak to w jakiej formie?

P.3. Czy mieszkańcy mają zagwarantowaną możliwość inicjowania postępowania w sprawach kształtowania (dokonywania zmian) podziału terytorialnego państwa?

P.4. Czy udział mieszkańców w postępowaniach determinujących zmiany granic jednostek podziału terytorialnego państwa jest efektywny, tj. czy wyrażane przez mieszkańców stanowisko wpływa na treść rozstrzygnięć organów właściwych w sprawach dokonywania zmian podziału terytorialnego państwa? oraz

P.5. W jaki sposób uregulowana została kontrola legalności aktów kształtujących zmiany podziału terytorialnego państwa? (s.13).

W recenzowanej rozprawie prawidłowo zostały wykorzystane podstawowe metody badawcze. Korzystanie przez Autora ze wskazanych metod badawczych było, z punktu widzenia założonego celu rozprawy, poprawne i w pełni zasadne. O wyborze metod zadecydowały cele rozprawy doktorskiej, wynikające z podjętego przez Autora problemu naukowego. Wymagało to zastosowania różnych metod, ze szczególnym uwzględnieniem: metody analizy dokumentów prawnych (tzw. metody dogmatycznej). Analizie poddano zarówno przepisy ustawowe, jak i rozwiązania prawne przyjmowane w ponad 300 aktach prawa miejscowego przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w latach 2002–2021, ustalających zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami (175 uchwał rad gmin, 30 uchwał rad powiatów, 4 uchwały sejmików województw) oraz podejmowanych w sprawach dotyczących jednostek pomocniczych gminy (98 uchwał rad gmin). Dodatkowo wykorzystano również metodę historyczno-prawną w celu ukazania ewolucji rozwiązań prawnych przyjmowanych przez prawodawcę odnoszących się do problematyki badawczej ujętej w tytule rozprawy. Istotną część pracy stanowi także analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych.

Dobór źródeł wykorzystanych w rozprawie jest zasadniczo prawidłowy. Właśnie ze względu na charakter zagadnień objętych analizą w rozprawie niezbędne było sięgnięcie przez Autora, głównie do literatury przedmiotu z dziedziny prawnej. Generalnie stwierdzić należy, iż dobór źródeł i ich

wykorzystanie było właściwe i zasadne dla tego typu prac badawczych. Autor dokonał również prawidłowej selekcji szerokiego materiału badawczego i wybrał, co do zasady, właściwe dla tematu opracowania i źródła. Składają się na nie między innymi akty prawne (418), orzeczenia sądowe (148), rozstrzygnięcia nadzorcze (30), materiały źródłowe (75) oraz monografie, opracowania i artykuły (382). W pracy posłużono się także dwoma wykresami, stanowiącymi wyniki konsultacji z mieszkańcami w sprawie zmian granic gmin oraz wynikami opinii organów stanowiących gmin objętych proponowanymi zmianami granic gmin, stanowiących w dużej mierze efekt przeprowadzonych badań własnych. Taka graficzna forma ułatwia też zrozumienie prezentowanej problematyki.

3. Konstrukcja (struktura) i zakres rozprawy

Struktura rozprawy naukowej odzwierciedla zakreślony przez Pana mgr. Czesyka obszar badawczy i jest konsekwencją przyjętego celu badawczego oraz służy weryfikacji założonej hipotezy badawczej głównej. Recenzowana rozprawa składa się z wprowadzenia, sześciu rozdziałów i zakończenia. W zakresie konstrukcji wewnętrznej poszczególnych rozdziałów pozytywnie oceniam zamieszczenie cząstkowych podsumowań w formie wniosków, co sprzyja łatwemu „uchwyceniu” ustaleń badawczych poczynionych przez Doktoranta w danym rozdziale.

Rozbudowany, niezwykle bogaty treściowo rozdział pierwszy rozprawy otwiera problematyka poświęcona pojęciu podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem ustrojowych podstaw jego utworzenia, w tym konstytucyjnych zasad stanowiących gwarancję trwałości zasadniczego podziału terytorialnego państwa; rodzajom i czynnikom kształtującym zasadniczy podział terytorialny oraz historycznym kierunkom zmian regulacji prawnych w zakresie kształtowania podziału terytorialnego państwa. Jest to prawidłowe podejście, gdyż uwzględnia klasyczną regułę, zgodnie z którą w pierwszej kolejności należy przedstawić istotę podstawowych pojęć będących tematyką rozprawy. Przeczytanie całości rozdziału wskazuje na to, że Doktorant ma tu jasną koncepcję nie budzącą poważniejszych wątpliwości. W pełni trafne jest spostrzeżenie, iż „Pozostawienie trójstopniowego podziału terytorialnego państwa oznaczało

nawiązanie do nowoczesnego podziału obowiązującego w okresie II Rzeczypospolitej” (s.44). Szkoda, że Autor temu zagadnieniu nie poświęcił większej uwagi, zważywszy na fakt, iż „w sposób ewolucyjny wprowadzano (od połowy 1919 r.) trójstopniowy podział Polski na województwa, powiaty i gminy. Ta koncepcja podziału terytorialnego wyrażała wolę ustawodawcy w odrodzonej Polsce” (zob. M. Kallas, *Województwo w Drugiej Rzeczypospolitej (z dziejów podziałów terytorialnych w latach 1919-1939)*, Acta Universitatis Nicolai Copernici, 1997/322, s.148 i n.).

Rozdział drugi poświęcony został analizie regulacji ustawowych w kontekście zasad i trybu tworzenia, podziału, łączenia i znoszenia oraz ustalania granic jednostek samorządu terytorialnego. Autor bardzo wnikliwie scharakteryzował postępowanie w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa, zainicjowane z urzędu przez Radę Ministrów, a także na wniosek organu stanowiącego gminy lub powiatu oraz mieszkańców w drodze referendum lokalnego. Celem badań przedstawionych w rozdziale jest też identyfikacja i określenie charakteru relacji pomiędzy instytucjami konsultacji z mieszkańcami i referendum lokalnego oraz wywołanymi przez nie skutkami w procedurze ustanawiania podziału terytorialnego państwa i dokonywania w nim zmian. Należy podkreślić, iż pracując na dość obszernym materiale normatywnym, doktrynalnym i orzecznictwie sądowym Autor nie lęka się szczegółowości i dokładności, do niektórych kwestii powraca w różnych kontekstach, co może stwarzać wrażenie powtórzeń, ale w efekcie buduje niezwykle pełny, obraz badanego zjawiska.

Głównym zamysłem trzeciego rozdziału ocenianej rozprawy doktorskiej jest scharakteryzowanie instytucji konsultacji z mieszkańcami oraz umiejscowienie w polskim porządku prawnym. Dużo miejsca poświęca Autor pojęciu, klasyfikacji trybowi przeprowadzania konsultacji oraz zakresowi przedmiotowemu i podmiotowemu badanej instytucji, jak również znaczeniu konsultacji społecznych na rozstrzygnięcia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Szkoda, że w tej części pracy, Autor nie odniósł się szerzej do znaczenia prawnego konsultacji społecznych towarzyszących procedurom terytorialnym. Co prawda, we *Wprowadzeniu* Autor pisze, że: w rozdziale III „szczegółowo scharakteryzowano instytucję

konsultacji z mieszkańcami, będących formą partycypacji społecznej w procedurze kształtowania podziału terytorialnego państwa i dokonywania w nim zmian” (s.19), to jednak nie wybrzmiało to wyraźnie w treści trzeciego rozdziału. Autor przyjął jednak inne założenie wyjściowe, dążąc do ukazania istoty konsultacji społecznych zarówno na gruncie doktrynalnym, normatywnym, orzecznictwa sądów administracyjnych oraz praktyce samorządowej. Z konieczności pomijam w tym omówieniu przekonujące i dobrze uzasadnione twierdzenia o istocie konsultacji społecznych. Akceptuję pogląd, iż „Konsultacje społeczne nie kreują prawa, a mają jedynie charakter opiniodawczy” (s.227). Nie mam też wątpliwości, że „Konsultacje społeczne stanowią jeden z etapów konkretnego postępowania w sprawie zmian podziału terytorialnego państwa, np. zmian granic gmin czy utworzenia jednostki pomocniczej” (s.227). Zgadzam się z poglądem, że „konsultacje są ważnym narzędziem zwiększania aktywności obywatelskiej i budowania modelu zarządzania publicznego, w którym administracja współdziała z obywatelami w celu realizacji polityki (s. 182).

Pragnę jednak zwrócić uwagę, że w powołanej części pracy Autor przyjmuje stanowisko, iż „Konsultacje z mieszkańcami stanowią jedną z form demokracji deliberatywnej, czyli przewidującej aktywny udział obywateli w sprawowaniu władzy publicznej” (s. 229). Moim zdaniem, stanowisko to wymagałoby głębszego uzasadnienia z punktu widzenia celów badawczych. Dodam tylko, że tym, co wyróżnia deliberatywną teorię demokratyczną, jest jednak jej artykulacja odrębnej i teoretycznie przekonującej podstawy dla normatywnych twierdzeń, które wysuwa. W przeciwieństwie do demokracji uczestniczącej, roszczenia legitymizacyjne wysuwane przez deliberatywnych demokratów nie tkwią przede wszystkim w samym uczestnictwie, ale w logice argumentacji rozumującej. Demokratyczna legitymacja wywodzi się z "podejmowania decyzji w drodze dyskusji". Zasadniczo większość deliberatywnych modeli demokracji opiera się na założeniu, że uczestników można przekonać "siłą lepszego argumentu" (zob. J. Elster, *The market and the forum : Three varieties of political theory*. [in:] J. Elster, J. Elster & A. Hylland (eds.), *Foundations of social choice theory*, Cambridge University Press 1986, s. 103-132; także: R. Dacombe, P. Parvin, *Participatory democracy in an age of inequality*, *Representation*, 2021/57/2, s. 150 i n.).

Czwarty rozdział rozprawy jest poświęcony udziałowi Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w procesie tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek samorządu terytorialnego. Przedstawiono w nim instytucję pełnomocnika do spraw połączenia gmin (powiatów) lub utworzenia nowej gminy (powiatu), ze szczególnym uwzględnieniem jego zadań oraz określono rolę Rady Ministrów w procesie zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego stopnia gminnego oraz powiatowego. Jednym z wątków zamykających rozdział jest zagadnienie kontroli legalności rozporządzenia w sprawie utworzenia, połączenia, podziału oraz zniesienia jednostek samorządu terytorialnego. Z punktu widzenia celu rozprawy pozytywnym było zwrócenie uwagi na rysujące się obecnie stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w kwestii charakteru rozporządzeń RM w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa. W tym kontekście Autor stwierdza, iż „w ocenie Trybunału celem wydania przedmiotowych rozporządzeń nie jest ustanowienie norm generalnych i abstrakcyjnych, stanowiących normy prawne wielokrotnego zastosowania” (s.256).

Uważam, iż należałoby w tym miejscu odnieść się również do wykształconych na przestrzeni lat w orzecznictwie TK dwóch nurtów orzeczniczych, z których jeden uznawał „w pełni normatywny” charakter omawianych rozporządzeń, zaś drugi akcentował ich „hybrydowy” charakter, z którego wynika ograniczony zakres ich kontroli przez Trybunał. Dałoby to szerszy kontekst do oceny omawianej problematyki w tej części rozdziału, zwłaszcza, że Autor pisze dalej: „W ocenie Trybunału omawiane akty prawne rangi podustawowej mają charakter hybrydowy, przez co nie należy ich oceniać pod kątem merytorycznym oraz rozważać celowości zastosowanych rozwiązań” (s. 261).

Jednocześnie Doktorant zasadnie stwierdza, iż „zawarte w rozporządzeniach regulacje wywołują jednak skutki znacznie wykraczające poza materię administracyjno-techniczną (...) oraz że „wyłączenie omawianych rozporządzeń z kognicji Trybunału doprowadzi do braku możliwości oceny legalności wydawanych przez Radę Ministrów rozporządzeń przez organy władzy sądowniczej i ewentualnego kwestionowania zawierających w nich postanowień” (s.258).

Ważnych ustaleń naukowych Autor dokonał również w rozdziale V, poświęconym analizie skutków prawnych tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek samorządu terytorialnego. Rozdział ten ukazuje z metodyczną konsekwencją, która cechuje wywody zawarte w tej rozprawie, skutki prawne dokonanych zmian w podziale terytorialnym państwa powodujących m.in. zmiany w strukturach administracji samorządowej. Autor omówił zasady przeprowadzania wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego w wyniku dokonanych zmian w podziale terytorialnym państwa, zwrócił też uwagę na cywilnoprawne i finansowoprawne skutki utworzenia, podziału, połączenia i zniesienia jednostek samorządu terytorialnego oraz dokonania zmiany ich granic. W rozdziale tym przedstawiono też wpływ zmiany podziału terytorialnego państwa na stosunki pracy pracowników samorządowych. Rozważania Autora są w tym zakresie wielopłaszczyznowe i próbują zgłębić istotę skutków prawnych na gruncie prawa cywilnego, administracyjnego, a także prawa finansowego i prawa pracy powstałych w wyniku zmian granic jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa.

Ostatni szósty rozdział rozprawy poświęcony został zagadnieniom tworzenia, podziału, łączenia i znoszenia jednostek pomocniczych gminy. Dokonano w nim charakterystyki uregulowań prawnych dotyczących zasad i trybu tworzenia jednostek pomocniczych oraz form udziału mieszkańców w tworzeniu jednostek pomocniczych. Przedstawiono też prezentację poglądów w kwestii charakteru prawnego jednostek podziału pomocniczego.

Rozprawę zamyka zakończenie, w którym Autor odnosi się do realizacji celów pracy oraz osiągniętych wyników badawczych.

Można przyjąć, że układ treści rozprawy doktorskiej jest co do zasady poprawny i zasługuje na pozytywną ocenę.

4. Uwagi szczegółowe

a) Recenzowana rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, co jest warunkiem uznania jej za pracę doktorską. Praca dotyczy bardzo ważnych zagadnień postrzeganych zarówno od strony teoretycznej jak i praktycznej. Podstawową zaletą pracy jest to, że Autor w sposób

zdecydowany prezentuje własne poglądy na analizowane problemy badawcze. Praktycznie w każdym z rozdziałów merytorycznych dokonuje autorskich podsumowań, ocen i wniosków. Jak już wspomniałam, rozprawa jest wyrazem ogromnej pracy dokumentacyjnej - co w połączeniu z rzetelnością wywodów, nadaje jej walor osiągnięcia naukowego, ważnego dla nauki prawa administracyjnego.

b) Rozprawa jest dobrze napisana - jest interesująca jako wyraz pasji badawczej Autora. Oparta o duży zasób literatury, imponuje sprawnością w prezentowaniu i korzystaniu poglądów doktryny. A zatem warsztat naukowy Autora zasługuje na wysoką ocenę.

c) Rozprawa ta została napisana dojrzałym i precyzyjnym językiem. Przypisy zostały skonstruowane w sposób co do zasady prawidłowy. Liczba typowych dla rozpraw doktorskich i innych tego typu prac drobnych niedoskonałości literowych, interpunkcyjnych, stylistycznych, gramatyczno-językowych czy znaczeniowych jest stosunkowo niewielka jak na tak obszerną, liczącą, jak wyżej wspomniano, 438 stron rozprawę doktorską. Są to przy tym zwłaszcza niedoskonałości (lub tzw. niezręczności: zob. s.36, s.71, s. 114, s.128, 190, 290,) natury stylistycznej. Po usunięciu z treści rozprawy doktorskiej niedoskonałości językowych przykładowo wskazanych powyżej z pełnym przekonaniem rekomenduję jej wydanie w formie monografii.

d) Z pełnieniem funkcji Recenzenta rozprawy doktorskiej wiąże się obowiązek przynajmniej przykładowego zwrócenia uwagi na określone zagadnienia merytoryczne, z których przedstawieniem przez Autora w rozprawie można polemizować czy dyskutować, a które nie zmieniają jednak ogólnej wysokiej oceny naukowej rozprawy, jaką należy wystawić również rozprawie doktorskiej przygotowanej przez Pana mgr. Dawida Mariusza Czesyka.

Uwagę może przyciągać to, że w tytule pracy nie dookreślono, że rozważania będą dotyczyły głównie konsultacji społecznych jako formy partycypacji publicznej w kształtowaniu zasadniczego i pomocniczego podziału terytorialnego państwa, Co prawda, we *Wprowadzeniu* Autor podaje, iż „Przedmiotem badań niniejszej pracy jest partycypacja społeczna w kształtowaniu zasadniczego i pomocniczego podziału terytorialnego

państwa” (s. 13), to jednak dalej pisze, że w rozdziale III „szczegółowo scharakteryzowano instytucję konsultacji z mieszkańcami, będących formą partycypacji społecznej w procedurze kształtowania podziału terytorialnego państwa i dokonywania w nim zmian” (s.19); W tym kontekście można też odnieść wrażenie, że w rozprawie doktorskiej zamiennie używane są przez Autora pojęcia: „partycypacja społeczna” i „konsultacje społeczne”. W takich przypadkach niezbędne jest zamieszczenie przez Autora w rozprawie doktorskiej, najlepiej we Wprowadzeniu uzasadnienia lub przynajmniej wyjaśnienia zawierającego wyraźne stwierdzenie, np. że przedmiotem analizy będą konsultacje społeczne jako instrument partycypacji społecznej.

Pewien niedosyt budzi brak głębszej analizy pojęcia partycypacji społecznej. Z punktu widzenia tematu dysertacji, jest to problem kluczowy. Autor jakby bał się iść zbyt daleko w tym zakresie i zadowala się wnioskami dość ostrożnymi a nawet powierzchownymi (s. 14-16).

5. Konkluzje

Dotychczasowe uwagi i spostrzeżenia uprawniają do jednoznacznego wniosku, że przedłożona rozprawa doktorska Pana mgr. Dawida Mariusza Czesyka zatytułowana *„Partycypacja społeczna w kształtowaniu podziału terytorialnego państwa”*, spełnia wszystkie wymagania stawiane pracom doktorskim wynikające z art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2022r. poz. 574) w związku z art. 179 ustawy z dnia 3 lipca 2018r. Przepisy wprowadzające ustawę- Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce ((t.j. Dz. U. z 2018r. poz. 1669).

Stanowi oryginalne rozwiązanie bardzo ważnego i aktualnego problemu naukowego poprzez wskazanie i omówienie instytucji partycypacji społecznej w kształtowaniu podziału terytorialnego państwa. Analiza pracy wskazuje, że Autor wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie nauki prawne. Poruszane w rozprawie wątki, własne opinie i komentarze, oraz poprawność analitycznego formułowania wypowiedzi wskazują na to, że Doktorant posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

W związku z powyższym wnoszę o przyjęcie recenzowanej pracy jako rozprawy doktorskiej i o dopuszczenie Pana mgr. Dawida Mariusza Czesyka do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

Wrocław, 22.05.2023r.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Robert Świdan". The signature is written in a cursive style with a large, stylized initial 'R'.