



Recenzja

w postępowaniu habilitacyjnym dr. Daniela Wacinkiewicza

I. Wprowadzenie

Zgodnie z art. 16 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 2014 r. poz. 1852 i z 2015 r. poz. 249, zwana dalej „ustawą”), do postępowania habilitacyjnego może zostać dopuszczona osoba, która posiada stopień doktora oraz osiągnięcia naukowe lub artystyczne, uzyskane po otrzymaniu stopnia doktora, stanowiące znaczny wkład autora w rozwój określonej dyscypliny naukowej lub artystycznej oraz wykazuje się istotną aktywnością naukową lub artystyczną. Przepis art. 16 ust. 2 ustawy wyjaśnia, że osiągnięcie, o którym mowa w ust. 1, może stanowić w szczególności dzieło opublikowane w całości lub w zasadniczej części, albo cykl publikacji powiązanych tematycznie. Stosownie do art. 16 ust. 4 ustawy, kryteria oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego określić miał minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego, w drodze rozporządzenia, biorąc pod uwagę osiągnięcia naukowo-badawcze w dziedzinach nauki i sztuki lub obszarach wiedzy, współpracę międzynarodową, dorobek dydaktyczny i popularyzatorski oraz uzyskane nagrody. Upoważnienie to zostało wykorzystane w 2011 r..

W myśl § 3 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 września 2011 r. w sprawie kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego (Dz.U. z 2011 r., Nr 196, poz. 1165, zwanego dalej „rozporządzeniem”), kryteria oceny w zakresie osiągnięć naukowo-badawczych habilitanta obejmują w obszarze nauk społecznych (1) autorstwo lub współautorstwo publikacji naukowych w czasopiśmie znajdujących się w bazie *Journal Citation Reports* (JCR) lub na liście *European Reference Index for the Humanities*¹ (ERIH), a przepis § 4 tego aktu rozszerza je o:

(2) autorstwo lub współautorstwo monografii, publikacji naukowych w czasopiśmie międzynarodowych lub krajowych innych niż znajdujące się w bazie JCR lub na liście ERIH, dla danego obszaru wiedzy;

¹ Stosuję w recenzji kursywę do oznaczenia zwrotów obcojęzycznych oraz pojęć i zwrotów używanych w pracach Habilitanta oraz w Autoreferacie.

(3) autorstwo lub współautorstwo odpowiednio dla danego obszaru: opracowań zbiorowych, katalogów, zbiorów, dokumentacji prac badawczych, ekspertyz, utworów i dzieł artystycznych;

(4) sumaryczny *impact factor* publikacji naukowych według listy JCR, zgodnie z rokiem opublikowania;

(5) liczbę cytowań publikacji według bazy *Web of Science* (WoS);

(6) indeks *Hirscha* opublikowanych publikacji według bazy WoS;

(7) kierowanie międzynarodowymi lub krajowymi projektami badawczymi lub udział w takich projektach;

(8) międzynarodowe lub krajowe nagrody za działalność odpowiednio naukową albo artystyczną;

(9) wygłoszenie referatów na międzynarodowych lub krajowych konferencjach tematycznych.

Stosownie do § 5 rozporządzenia, kryteria oceny w zakresie dorobku dydaktycznego i popularyzatorskiego oraz współpracy międzynarodowej habilitanta we wszystkich obszarach wiedzy obejmują:

(10) uczestnictwo w programach europejskich i innych programach międzynarodowych lub krajowych;

(11) udział w międzynarodowych lub krajowych konferencjach naukowych lub udział w komitetach organizacyjnych tych konferencji;

(12) otrzymane nagrody i wyróżnienia;

(13) udział w konsorcjach i sieciach badawczych;

(14) kierowanie projektami realizowanymi we współpracy z naukowcami z innych ośrodków polskich i zagranicznych, a w przypadku badań stosowanych we współpracy z przedsiębiorcami;

(15) udział w komitetach redakcyjnych i radach naukowych czasopism;

(16) członkostwo w międzynarodowych lub krajowych organizacjach i towarzystwach naukowych;

(17) osiągnięcia dydaktyczne i w zakresie popularyzacji nauki lub sztuki;

(18) opiekę naukową nad studentami i lekarzami w toku specjalizacji;

(19) opiekę naukową nad doktorantami w charakterze opiekuna naukowego lub promotora pomocniczego, z podaniem tytułów rozpraw doktorskich;

(20) staże w zagranicznych lub krajowych ośrodkach naukowych lub akademickich;

(21) wykonanie ekspertyz lub innych opracowań na zamówienie organów władzy publicznej, samorządu terytorialnego, podmiotów realizujących zadania publiczne lub przedsiębiorców;

(22) udział w zespołach eksperckich i konkursowych;

(23) recenzowanie projektów międzynarodowych lub krajowych oraz publikacji w czasopismach międzynarodowych i krajowych.

Sposób sformułowania wymagań, od których spełnienia ustawa i rozporządzenie uzależniły uzyskanie stopnia naukowego doktora habilitowanego, powoduje, że obowiązujące przepisy prawa nie wyznaczają jednoznacznie kryteriów nadawania takiego stopnia naukowego. W art. 16 ustawy mowa jest bowiem o warunkach dopuszczenia do postępowania habilitacyjnego, a przepisy rozporządzenia wskazują jedynie obszary, które mają być poddane ocenie. Rolą recenzenta w postępowaniu habilitacyjnym jest jednak – zgodnie z art. 18a ust. 7 ustawy – ocena, czy osiągnięcia osoby wnioskującej spełniają kryteria określone w powołanym wyżej art. 16. Należy zatem przyjąć, że recenzja habilitacyjna powinna polegać na ocenie, czy w powyżej wymienianych obszarach aktywności habilitant uzyskał osiągnięcia naukowe spełniające wymóg „znacznego wkładu w rozwój określonej dyscypliny naukowej oraz wykazał „aktywność naukową” uzasadniającą nadanie stopnia doktora habilitowanego w danej dyscyplinie naukowej. Oceny tej dokonam w kolejności, w jakiej wymagania te zostały wyróżnione w art. 16 ust. 4 ustawy, a które powinno uwzględniać rozporządzenie ministra w sprawie kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego.

II. Ocena dorobku naukowo-badawczego Habilitanta

Oceniając pod tym kątem dorobek Habilitanta, uzyskany po nadaniu jej stopnia doktora nauk prawnych, należy zauważyć, że składa się on z 41, w tym 32 autorskich lub współautorskich, publikacji obejmując:

- 1) dwie monografie autorskie i współredakcję 9 innych monografii (w tym dwóch w języku angielskim), z czego tylko dwie wydane zostały przez uznawane wydawnictwo monografii naukowych (pozostałe wydali wydawcy lokalni);
- 2) 10 artykułów (w tym jeden wspólny, ogłoszony w wersji polskiej i angielskiej), z których 7 opublikowano w tzw. czasopismach punktowanych, znajdujących się w wykazie „B” ogłaszanych przez MNiSzW, wydawanych przez dwie uczelnie, z

którymi Habilitant jest związany, oraz trzy (w języku angielskim) – ogłoszone w czasopiśmie spoza wykazów MNiSzW²;

- 3) 5 rozdziałów w języku obcym w monografiach wieloautorskich, opublikowanych w kraju lub za granicą, w tym tylko jednej wydanej przez uznane wydawnictwo (C.H. Beck);
- 4) 15 rozdziałów (w tym 6 wspólnych) w monografiach wieloautorskich, wydanych w przytłaczającej większości przez wydawnictwa uczelniane lub inne lokalne (tylko trzy monografie wydane zostały przez uznane, ogólnokrajowe wydawnictwa dzieł prawniczych).

Wnioskujący wskazuje ponadto na autorstwo 22 haseł (potraktowanych przez Habilitanta jako trzy odrębne rozdziały w monografiach) w *Encyklopedii zagadnień międzynarodowych* (red. E. Cała-Wacinkiewicz, R. Podgórska, D. Wacinkiewicz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, ss. 132-141, 180-188, 226-236), jednak – zważywszy na charakter tej encyklopedii – nie jestem przekonany o zasadności zaliczania tego typu publikacji do dorobku naukowo-badawczego. Jest to raczej przejaw aktywności w zakresie popularyzowania wiedzy prawniczej i osiągnięć nauki prawa. Powinny one być zatem zgłoszone w innej, stosownej części dorobku Wnioskującego.

Nie poddaję ocenie dwóch rozdziałów monografii przewidzianych do opublikowania w 2016 r., jako że w praktyce postępowań w sprawach stopni naukowych dominuje uzasadnione przekonanie, że ocenie należy poddawać dzieła publikowane przed wszczęciem danego postępowania.

Nie odnotowałem w wprawdzie w dorobku Habilitanta żadnych publikacji spełniających pierwsze, przytoczone wyżej, „kryterium” z § 3 rozporządzenia³, co Wnioskujący sam przyznaje w załączonym do wniosku załączniku, ale – w odniesieniu do nauk prawnych – nie jest to, w moim przekonaniu, okolicznością dyskwalifikującą ubiegającego się o kolejny stopień naukowy, a to z tej racji, że w bazie JCR i na liście ERIH znajdujemy niewiele czasopism przeznaczonych do publikowania w nich dzieł prawniczych poświęconych zagadnieniom polskiego prawa, a nauki prawne są w przeważającej części zdeterminowane konkretnym systemem prawnym (nie mają charakteru uniwersalnego). Ponadto, nawet wybitni przedstawiciele polskich nauk prawnych rzadko publikują w czasopiśmie

² Udostępnianych w Internecie dla „odważnych”, gdyż większość przeglądarek sygnalizuje, że czasopismo jest na stronach uznanych za niebezpieczne dla potencjalnych użytkowników.

³ Czyli: autorstwo lub współautorstwo publikacji naukowych w czasopiśmie znajdujących się w bazie JCR lub na liście ERIH.

znajdujących się w wykazach „A” i „C” ogłaszanych przez ministra właściwego ds. nauki, w których zamieszczono tytuły czasopism znajdujących się w bazie JCR i na liście ERIH.

Publikacje naukowe Habilitanta zaliczyć należy w przeważającej części do nauki szeroko pojmowanego prawa administracyjnego. Niektóre dzieła wykraczają wprawdzie poza ten obszar, sięgając w sferę nauki prawa gospodarczego prywatnego, prawa konstytucyjnego, czy nauki o bezpieczeństwie publicznym, nie jest to jednak przeszkoda, a wręcz odwrotnie – dowód interdyscyplinarnych zainteresowań badawczych Wnioskującego, mogących wzbogacić osiągnięcia i uzyskać jeszcze lepsze wyniki badań nad prawem administracyjnym. Tym, czy faktycznie doszło do wykorzystania tej możliwości, zajmę się w dalszej części nin. recenzji.

Ocena monografii habilitacyjnej

Dziełem mającym spełniać rolę osiągnięcia naukowego, o jakim mowa w art. 16 ustawy, jest w niniejszym postępowaniu monografia pt. *Zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych. Studium administracyjnoprawne*. Podjęcie kompleksowych badań i monograficzne opracowanie problematyki zaspakajania potrzeb wspólnot samorządowych z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego należy uznać za bardzo trafny wybór tematyki rozprawy habilitacyjnej. W pełni zgadzam się z Autorem, że zagadnieniom tym, w takim stopniu dokładności i szerokości spojrzenia, nie poświęcono dotąd należytej uwagi. Nikt dotąd nie opublikował monografii przedstawiającej tak szczegółowo stan polskiego prawa administracyjnego odnoszącego się do różnorodnych, istotnych aspektów zaspakajania tego typu potrzeb. Nie jestem natomiast przekonany, że ta przebogata materia normatywna oraz odnoszące się do niej wypowiedzi innych autorów zostały w tej monografii wystarczająco przeanalizowane i ocenione. Podzielałam wprawdzie – co do zasady – przyjęte w niej założenie badawcze, że z uwagi na ogrom materiału normatywnego nie sposób było przedstawić go w ocenianej książce wyczerpująco, ale nie była to przeszkoda, aby te zagadnienia i regulacje prawne, które wybrano spośród tysięcy wręcz aktów normatywnych odnoszących się do zaspakajania potrzeb wspólnot samorządowych, poddać krytycznej, naukowej analizie i ocenie. Tymczasem w większość przytaczanych rozwiązań prawnych zostało jedynie syntetycznie przytoczonych i skonstatowanych wnioskami, które – w ocenie Habilitanta – można z nich wyprowadzić, ale toku rozumowania, które do takich wniosków prowadzi, niestety w tym dziele nie odnajdujemy. Podobnie rzecz się ma z poglądami doktryny, które zostały zaprezentowane, ale pozostawiono je praktycznie bez jakiegokolwiek ich krytycznej analizy.

Powyższa, ogólna i wstępna ocena dzieła Habilitanta nie dyskwalifikuje wszakże tej pracy jako mającej stanowić dowód na dokonanie znacznego wkładu Autora w rozwój nauk prawnych. Można przecież osiągnąć taki wkład poszczególnymi ustaleniami badawczymi udokumentowanymi w tej monografii. Warto zatem poddać ją dokładniejszej ocenie.

Jak stwierdza Habilitant, we wprowadzeniu do pracy, *przyjęto założenie wyjściowe, które następnie pozytywnie zweryfikowano, że polski system prawny wypełniony jest przepisami, w których różnym leksemom terminu „potrzeba” nadaje się odmienne znaczenie, bez jednoczesnego konstruowania definicji legalnej omawianej kategorii pojęciowej. Przerzuca to – jak wykazano – ciężar definicyjny w tym zakresie na doktrynę przedmiotu, czyniąc z potrzeb mieszkańców samorządu terytorialnego nie tylko kategorię prawną, ale co nie mniej ważne, także kategorię prawniczą. Daje to asumpt do naukowego dyskursu nad sposobami pojmowania przedmiotowego pojęcia, jego zakresem i normatywnym zakotwiczeniem.* Nie sposób zakwestionować trafności powyższych spostrzeżeń. W kolejnych rozdziałach książki (oraz w Autoreferacie) przeczytać możemy jednak wielokrotnie utyskiwania Autora nad tym, że w danej ustawie posłużono się pojęciem *potrzeba* (często dopełnianemu wyrazami wskazującymi na jej rodzaj lub typ albo wskazującymi, czyje potrzeby ustawodawca ma na uwadze), jak też pojęciem *wspólnota samorządowa*, bez nadania tym pojęciom definicji ustawowej (zob. np. ss. 56, 137, 138, 144, 245, 247, 248, 303, 393, 394, 404, 435, 443. 453⁴). Można wręcz odnieść wrażenie, że jego zdaniem niemal każde istotne pojęcie wykorzystywane w tekstach ustaw powinno znajdować w nich swoją legalną definicję. Takie podejście trudno ocenić jako właściwe dojrzałemu badaczowi prawa. Zwłaszcza wówczas, gdy chodzi o pojęcia użyte w akcie wyższej rangi, jakim jest Konstytucja RP. Ewentualna definicja legalna mogłaby bowiem być potraktowana jako przejaw zawężenia reguł konstytucyjnych posługujących się takimi pojęciami. Skoro zatem sama Konstytucja posługuje się pojęciem *potrzeby wspólnot samorządowych* (nie definiując ich podobnie, jak i innych używanych w niej pojęć), to zaniechanie prób definiowania tego pojęcia, jak i jego elementów składowych w ustawach zwykłych, należy raczej oceniać jako wyraz należytej legislacji, a nie pominięcie ustawodawcze. Także brak definicji legalnych innych pojęć zawierających wyraz *potrzeba*, można traktować jako zachowanie właściwe, o ile nie będzie to prowadziło do uczynienia z danego przepisu regulacji niezgodnej z wymogiem określoności uregulowań ograniczających prawa i wolności jednostki w państwie.

⁴ Interesujące, że w jednym tylko miejscu (s. 136-137), dostrzegając brak ustawowej definicji *potrzeb* regulowanych ustawą o ochronie przyrody, Habilitant nie narzeka zauważając, że znaczenie tego pojęcia da się ustalić w drodze wykładni.

Moje wątpliwości wzbudziło także inne założenie, konsekwentnie w ocenianej pracy realizowane, a mianowicie, że przedmiotem swoich zainteresowań jej Autor uczynił te regulacje prawne, które posługują się pojęciami *potrzeba* i *zaspakajanie potrzeb*. Nie trzeba wielkiej wiedzy i wyobraźni, aby sobie uzmysłować, że zaspakajania potrzeb wspólnot samorządowych dotyczyć mogą także te ustawy, w których wyraz *potrzeba* w ogóle się nie pojawia. Usuwając takie akty z pola widzenia ograniczono obszar badawczy, co w sytuacji rozważanej materii (obejmującej kilkaset ustaw) jest dla badacza niezbędne i wygodne, ale równocześnie uniemożliwiono uznanie wyników takich badań za wszechstronne i naukowo rzetelne.

Autor postawił przed sobą liczne problemy badawcze sprowadzające się do konieczności udzielenia odpowiedzi na następujące pytania:

- 1) czy możliwe jest (...) ustalenie, w jakim kontekście znaczeniowym polski prawodawca posługuje się kategorią „potrzeb”?
- 2) czy służy ona wyłącznie wyrażaniu potrzeb ludzkich (indywidualnych lub zbiorowych), czy również innych (np. potrzeb organizacji, systemu)?
- 3) czy ustawodawca uznaje jakąś hierarchię potrzeb i czy jest ona identyczna z tą, jaka budowana jest poza obszarem prawa i jakie są determinanty tej hierarchii (...), czy też może jest tak, że ustawodawca traktuje potrzeby równoważnie?
- 4) czy przedmiotem zainteresowania ustawodawcy są wszystkie potrzeby ludzkie (...), czy wyłącznie jakaś ich część, a jeśli tak, to co decyduje o wyborze tych, a nie innych potrzeb jako poddających się normowaniu?
- 5) czy istnieje normatywna miara uznawania potrzeb za zaspokojone?
- 6) czy zawarte w normie prawnej „zaspokajanie potrzeb” pojmować należy jako postulat, nakaz ich (choćby częściowego) „zaspokajania” czy całkowitego „zaspokojenia”?
- 7) czy zaspokajanie pewnych rodzajów potrzeb jest na gruncie normatywnym całkowicie pozostawione jednostce i zbiorowości ludzkiej?
- 8) jakie reguły (ustrojowe, polityczne) wyznaczają zakres powinności ludzi (działających indywidualnie lub zbiorowo) i zakres zadań i obowiązków podmiotów publicznych w tym zakresie?

Postawionych pytań jest tak wiele (łącznie z dodatkowymi – czternaście), że aż trudno wierzyć w możliwość rozwiązania tych wszystkich problemów w jednej monografii, a także zrozumieć, dlaczego zabrakło wśród nich pytania, które same się narzuca po przeczytaniu jej tytułu: co oznacza (użyty w Konstytucji RP) zwrot „zaspakajanie potrzeb wspólnoty

samorządowej”? Wydaje się wręcz, że to właśnie ono powinno być wskazane jako odzwierciedlające główny problem badawczy, a ww. pytania (wraz z niezadaniem pytaniem co oznacza wykorzystywane w wielu aktach normatywnych pojęcie „potrzeba”?) powinny mieć jedynie charakter pomocniczy. Na marginesie warto jednak zauważyć, że w pracy zdefiniowano pojęcie *potrzeb* (zob. s. 497).

W oparciu o wprowadzenie do dzieła oraz Autoreferat dr. D. Wacinkiewicza można stwierdzić, że jako swoje *ogólne zadanie* potraktował on jednak co innego – *precyzyjne wyznaczenie określonego sposobu pojmowania potrzeb jednostki i zbiorowości ludzkiej, mające stanowić nie tylko punkt odniesienia dla analiz regulacji prawnych postępujących się terminem „potrzeba”, ale także dla działań prawodawczych*. Zadanie też bardzo ambitne (aczkolwiek samo sformułowane niezbyt jednoznacznie, gdyż nie wiadomo, co oznacza w nim zwrot *wyznaczenie określonego sposobu pojmowania potrzeb* – podkr. DRK).

Rodzi się w tym miejscu pytanie, jakie powinien sobie postawić recenzent: czy i jak wskazane zadania zostały zrealizowane, a jeśli tak, to czy można to ocenić jako znaczący wkład w rozwój nauk prawnych?

Lektura dzieła pozwala stwierdzić, że można w nim znaleźć odpowiedzi na niemal wszystkie powyższe pytania, ale nie jest to łatwe, bo rozsiane zostały po licznych (12) rozdziałach monografii. Natomiast w Zakończeniu nie zaprezentowano każdej z nich. Odpowiadając na pytanie: *czy możliwe jest ustalenie, w jakim kontekście znaczeniowym polski prawodawca postępuje się kategorią „potrzeb”*, Habilitant twierdzi, że *przeprowadzone analizy materiału legislacyjnego jednoznacznie wskazały na szeroki, wieloaspektowy i różnokontekstowy charakter postępowania się kategoriami „potrzeba” i „zaspokajanie potrzeb”, współlistniejący z brakiem definicji legalnej pojęcia „potrzeba”, jak i z brakiem jakiegokolwiek objaśnienia, na czym polega zaspokajanie potrzeb*. Jego zdaniem, *pojęcia: „potrzeba” czy „potrzeby” i budowane na nich zwroty (np. zaspokajanie potrzeb społecznych) stały się przez dziesięciolecia nadużywania „sloganem legislacyjnym”*. *Zdominował on, w bardzo wielu przypadkach treść unormowań, uniemożliwiając zarazem jej odkodowanie w procesie wykładni*.

Ponieważ wniosek powyższy oparty jest w zasadzie wyłącznie na ustaleniu, że ustawodawca sam nie definiuje powyższych pojęć (i nie objaśnia, na czym polega zaspokajanie potrzeb), jego wartość jest raczej wątpliwa. Ustalania znaczenia przepisów prawa nie może ograniczać do odnajdywania ich sensu oraz treści wynikających z nich norm prawnych, wyłącznie na podstawie dosłownego brzmienia danej regulacji prawnej. Należy dokonywać ich wykładni.

Oprócz wykładni językowej – sięgać do innych sposobów ich interpretacji (historycznej, systemowej, aksjologicznej). Wbrew pozorom to, co Autor dzieła usiłował uczynić z przytaczanymi przepisami posługującymi się użytym, w różnych kontekstach i związkach frazeologicznych, wyrazem *potrzeba*, poszukując wyjaśnienia znaczenia poszczególnych pojęć, sięgając do wiedzy z innych dyscyplin naukowych oraz rezultat tych poszukiwań, jest prawidłową drogą językowej, historycznej, systemowej i aksjologicznej wykładni prawa. Osiągnięte w tym zakresie efekty (s. 492- 495) uważam nawet za istotny wpływ w rozwój w rozwój nauki prawa administracyjnego. Wykazano bowiem w ocenianej monografii, że jest możliwe ustalenie, w jakim kontekście znaczeniowym polski prawodawca posługuje się kategorią „*potrzeb*” (jak i ich *zaspakajania*), tylko jej Autor, podobnie jak główny bohater komedii *Mieszczanin szlachcicem*, chyba nie zdaje sobie sprawy, że *mówi prozą*.

Niewątpliwie wykazano w pracy, że wykorzystywana w polskim prawie kategoria pojęciowa *potrzeba* nie służy wyłącznie wyrażaniu potrzeb ludzkich (indywidualnych lub zbiorowych), ale również innych (np. potrzeb organizacji, systemu, środowiska, bezpieczeństwa publicznego, gospodarki). Nie wydaje się jednak, aby ustalenie tego było wielkim osiągnięciem naukowym. Jest bowiem oczywiste, że od zarania państwa polskiego pojęciem tym posługiwał się prawodawca także po to, by wskazywać na wartości dobra o charakterze uniwersalnym, bez jednoznacznego ich powiązania z jednostką lub jakąś konkretną zbiorowością. Wszakże w ostatecznym rachunku za tymi wartościami (dobra) zawsze stoją potrzeby ludzkie i dbałość o ich zaspakajanie (np. zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, ochrona przyrody i środowiska jest także zaspakajaniem potrzeb ludzkich). Habilitant dostrzegł oraz prawidłowo ocenił ów związek i należy mu się za to pochwalać.

W ocenie Habilitanta, *analizy stanu prawnego jednoznacznie uwidoczniły brak normatywnie wyrażonej hierarchii potrzeb przyjmowanej przez polskiego prawodawcę* (poza incydentalnymi przypadkami odnalezionymi w prawie okresu międzywojennego). To trafne i należycie uzasadnione spostrzeżenie. Mimo wszystko – trudno kwalifikować to dokonanie jako naukowo przełomowe, a nawet doniosłe (wszak nie są do tego potrzebne skomplikowane narzędzia badawcze, a jedynie wnikliwa lektura obowiązującego prawa). Zdecydowanie większy walor poznawczy i użytkowy ma ustalenie, jak ma zachowywać się prawodawca wyznaczając różnym strukturom publicznym zadania w zakresie zaspakajania poszczególnych potrzeb ludzkich oraz – organ zobowiązany do zaspakajania równocześnie różnych potrzeb, gdy nie jest w stanie tego uczynić z uwagi na niedostatek niezbędnych środków. Wybór jednej lub kilku z nich, a zrezygnowanie (choćby częściowe) z obowiązku

zaspakajania innych, będzie wszakże przejawem ich hierarchizowania. Habilitant zdaje się postulować wykorzystanie w tym zakresie wzorca nazwanego *wzorcem Maslow-Henderson*. To interesująca koncepcja. Ale czy użyteczna (z uwagi na jej stopień skomplikowania i swoistą sztywność) – nie zostałem przekonany.

Wprawdzie z lektury dzieła dowiadujemy się, że przedmiotem zainteresowania ustawodawcy nie są wszystkie potrzeby ludzkie, a wyłącznie jakaś ich część, to w jego *Zakończeniu* zabrakło takiej konkluzji, jak też nie dowiedzieliśmy się z niego, *co decyduje o wyborze tych, a nie innych potrzeb jako poddających się normowaniu*. Nie znajdziemy w nim także odpowiedzi na pytanie o *normatywną wizję zaspakajania potrzeb*, chociaż sama praca pozwala ją poznać przynajmniej w wersji zaproponowanego przez Autora *modelu instytucjonalno-prawnego zaspakajania potrzeb* oraz z opisów regulacji prawnych w rozdziałach X-XII. Używam w tym miejscu świadomie słowa „opisów”, bo nie sposób potraktować zawartości tych rozdziałów jako zawierających analizę przytaczanych rozwiązań prawnych. Uwagi podsumowujące każdy z nich zawierają wprawdzie szereg wniosków, ale trudno się w tych rozdziałach doszukać toku rozumowania Habilitanta, który by do wyciągnięcia każdego z nich upoważniał.

Podobnie kształtuje się sytuacja z rozwiązaniem problemu zasygnalizowanego w pkt 6 – wprawdzie Habilitant dowiódł, że ustawodawca polski (poza przypadkiem konieczności zaspokojenia elementarnych potrzeb bytowych osoby pozbawionej możliwości uczynienia tego własnymi staraniami) nie narzuca na jednostki samorządu terytorialnego (dalej „j.s.t.”) obowiązku całkowitego „zaspokojenia” potrzeb wspólnot samorządowych (co nie wydaje się być odkryciem epokowym), a jedynie obowiązek podejmowania działań zmierzających do ich zaspokojenia (czyli do *zaspakajania* potrzeb danego typu), jednak i tę kwestię w *Zakończeniu* pominął w zasadzie milczeniem.

Nieco inny problem dostrzegam w związku z postawieniem sobie pytania z pkt 7 (tj. *czy zaspokajanie pewnych rodzajów potrzeb jest na gruncie normatywnym całkowicie pozostawione jednostce i zbiorowości ludzkiej?*). Pytanie to jest nie bardzo zrozumiałe. Kto bowiem inny niż jednostka lub zbiorowość ludzka miałby zajmować się zaspakajaniem ludzkich potrzeb? Każdą potrzebę ludzką zaspakaja albo sama jednostka, albo zbiorowość, w której żyje. Innego wyjścia – moim zdaniem – nie ma. Być może Autorowi chodziło o co innego, czego dotyczyło częściowo zadane wcześniej pytanie 4 – czy istnieją potrzeby człowieka, których zaspokojenie pozostaje jego wyłączną domeną, a prawo w tę sferę nie wkracza? Na takie pytanie znajdziemy w ocenianej monografii odpowiedź pozytywną (ale i ta

kwestia nie została uwzględniona w jej *Zakończeniu*). Jeżeli natomiast chodzi o potrzeby wspólnot samorządowych, Autor zdaje się być zwolennikiem skrajnych teorii pozytywistycznych i uważa, że włączenie się władz j.s.t. w ich zaspakajanie wymaga wyraźnej podstawy ustawowej. Ponieważ ma za sobą poważne autorytety i znaczące orzecznictwo sądów i Trybunału Konstytucyjnego, nie będę tego kwestionował, chociaż reprezentuję odmienny pogląd, że dopóki gminne władze samorządowe nie korzystają z władczych środków działania, mogą działać w kierunku zaspokojenia każdej potrzeby wspólnoty w oparciu o ogólną normę kompetencyjną – na zasadzie domniemania kompetencji (w gminach – na podstawie art. 7 ust. 1 zd. 1 ustawy o samorządzie gminnym; w przypadku powiatów i województw ustawy wymagają natomiast, aby zadania były realizowane w zakresie określonym ustawami szczególnymi),

W przytłaczającej większości dzieło D. Wacinkiewicza poświęcone jest niewątpliwie sformułowaniu odpowiedzi na ostatnie z zadanych pytań (jakie reguły wyznaczają zakres powinności, działających indywidualnie lub zbiorowo ludzi, w dziedzinie zaspakajania ich potrzeb oraz zakres zadań i obowiązków podmiotów publicznych w tym zakresie?). Odpowiedź ta jest jednak tak rozbudowana i skomplikowana, że nie sposób przytoczyć ją w niniejszej recenzji. Generalnie oceniam ją pozytywnie, chociaż niektóre wywody Habilitanta mogą wzbudzać kontrowersje. Szkoda natomiast, że także w tym przypadku zabrakło w *Zakończeniu* syntetycznej prezentacji katalogu reguł wyznaczających zakres powinności ludzi i obowiązków podmiotów publicznych w dziedzinie zaspakajania potrzeb. Osłabia to znacząco wartość dzieła.

Pierwsza z sygnalizowanych kontrowersji wiąże się z powtórzeniem za T. Kutą, że zaspakajanie potrzeb w ramach tzw. administracji świadczącej *dokonyje się za pośrednictwem zakładów publicznych (...) i osób prawa prywatnego, które (...) powołane zostają do bezpośredniego świadczenia usług* (s. 269). Taka bezwarunkowa wypowiedź nie jest prawdziwa, gdyż administracja świadcząca realizowana jest także bezpośrednio przez same organy administracji publicznej, bez powoływania w tym celu odrębnych zakładów publicznych, a nawet odrębnych jednostek budżetowych i bez wykorzystywania *osób prawa prywatnego* (np. zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, inne usługi komunalne, usługi opiekuńcze, upowszechnianie kultury, sport masowy i rekreacja). Zajmują się tym w

większości gmin komórki organizacyjne gminnych urzędów lub odrębne samorządowe jednostki organizacyjne nie posiadające statusu prawnego zakładów publicznych⁵.

Rozdział VII monografii poświęcony został wyznacznikom zaspakajania potrzeb wspólnot samorządowych na gruncie nauki prawa administracyjnego. Obejmuje on prezentację poglądów doktryny (bo raczej nie rozważania autorskie) nt. pojmowania tych potrzeb i ich zaspakajania w perspektywie aksjologii prawa administracyjnego, powiązania ich z kategoriami prawa administracyjnego i nauki prawa administracyjnego oraz roli administracji świadczącej w zaspakajaniu potrzeb wspólnot samorządowych. Poza wskazanymi wyżej wątpliwościami co do sposobu pojmowania zagadnień administracji świadczącej prezentacja ta może być uznana za rzetelnie odzwierciedlającą stanowisko doktryny. Nie mniej jednak nie jest to prezentacja wyczerpująca materię wytyczonych na gruncie nauki prawa administracyjnego wyznaczników zaspakajania potrzeb wspólnot samorządowych. Autor nie zauważył wśród nich takich kategorii jak: obowiązki i uprawnienia administracyjne, w tym obowiązek programowania zaspakajania potrzeb wspólnoty samorządowej, kompetencje i właściwość organów administrujących, partnerstwo publiczno-prywatne, zasady prawa administracyjnego, w tym – szczególne traktowanie zasady legalności w zakresie działań niewładczych. Wyjaśnienie tych kategorii pojęciowych w tej pracy było o tyle istotne, że wielokrotnie się nimi w niej posługiwano (skoro zarzuca się ustawodawcy, że nie definiuje i nie wyjaśnia używanych pojęć, to analizując regulacje dotyczące zaspakajania potrzeb wspólnot samorządowych wypadałoby przynajmniej wskazać, według jakiej i czyjej koncepcji są one w niej wykorzystywane). Znamienne, że nawet podsumowując ustalenia dokonane w tym rozdziale Habilitant kilkanaście razy przytacza poglądy innych autorów, miast spróbować wykazać, że dokonał ich krytycznej analizy oraz doszedł do własnych wniosków (wnioski wprawdzie padają, ale bez przedstawienia, w jaki sposób zostały wyprowadzone).

Niewątpliwie rację ma Habilitant twierdząc, że zasady oraz normy wyrażone w Konstytucji RP kształtują kategorię „zaspokajania potrzeb wspólnot samorządowych”, stanowiąc konstytucyjne wyznaczniki ich zaspokajania (s. 287). Poświęca temu zagadnieniu rozdział VIII. Na jego wstępie zapowiada, że *ustalenia wymaga, jak te zasady, a zwłaszcza zasada subsydiarności (...), zasada decentralizacji władzy publicznej (...) oraz zasada udziału*

⁵ Na tym tle pada też inne stwierdzenie, że *administracja publiczna działa głównie poprzez wydawanie aktów administracyjnych* (s. 270). Może kilkadziesiąt lat temu była to prawda, ale obecnie znaczna część pracowników administracji publicznej nie ma żadnego kontaktu z wydawaniem takich aktów. Uczestniczą w opracowywaniu i realizacji różnych programów, projektów, udzielaniu i rozliczaniu zamówień publicznych. Powyższa teza wymagałaby potwierdzenia badaniami empirycznymi, czego Autor nie czyni.

samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej (...), kształtują sposób reagowania władz publicznych na potrzeby mieszkańców. Stwierdzenie to sugeruje, że rozdział ten miałby przedstawiać wyniki owych ustaleń. Aby ich dokonać konieczne byłoby przeprowadzenie poważnych badań empirycznych, których – jak wynika z Wprowadzenia do monografii – jej Autor nie zrealizował. Dlatego powyższa zapowiedź wprowadza czytelnika w błąd. Bez takich badań można natomiast ustalić (metodą analityczno-dogmatyczną), jak powyższe zasady powinny ukształtować sposób reagowania władz publicznych na potrzeby mieszkańców. I *de facto* właśnie to zostało w nim zaprezentowane.

Jako błąd warsztatowy potraktować natomiast należy zapowiedź ustalania w tym rozdziale znaczenia normatywnego, użytego w ustawie o gospodarce komunalnej, zwrotu *zbiorowe potrzeby wspólnot samorządowych* (s. 288). Konstytucja nie posługuje się nim i właściwym miejscem na jego wyjaśnianie powinien być inny rozdział (ten, w którym omawiana byłaby właśnie ww. ustawa). Autor jednak taką próbę podejmuje i dochodzi w jej trakcie do kolejnej kontrowersyjnej wypowiedzi: *Niestety, ustawodawca poprzestaje jedynie na formalnym wyróżnieniu „zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych”, nie określając ani ich znaczenia, ani relacji do przywołanej wcześniej, odmiennej w swej treści i istocie konstrukcji wyrażonej w Konstytucji RP.* Nie bardzo wiadomo na jakiej podstawie doszedł do wniosku, że w ustawie można określać taką relację. Wszak byłaby to próba ustalenia w akcie niższej rangi znaczenia pojęcia zawartego w normie konstytucyjnej, do czego – w tym przypadku – Konstytucja RP nie upoważnia (dając jednocześnie stosowne upoważnienia wobec innych jej sformułowań, jak np. w art. 81⁶).

Realizując założenie konieczności ustalenia w rozdziale o konstytucyjnych wyznacznikach zaspakajania potrzeb znaczenia pojęcia *zbiorowe potrzeby* Habilitant doszedł do wniosku, że próbując je ustalić w jednym z możliwych sposobów – jako agregatu potrzeb indywidualnych – *potrzeby zbiorowe stanowią będą funkcjonalne odwzorowanie potrzeb indywidualnych odczuwalnych przez każdego członka wspólnoty samorządowej.* To chyba nazbyt sztywne podejście. Nie uwzględnia, że mogą znajdować się we wspólnocie członkowie, dla których dana potrzeba (z uwagi na ich osobiste przymioty) nie będzie odczuwalna, a mimo tego nie ma chyba powodów, aby nie uznać jej za zbiorową. Poza powyższym zastrzeżeniem jego oryginalne wywody na temat istoty i specyfiki potrzeb zbiorowych (zwłaszcza ze ss. 310-

⁶ Swoją drogą należy żałować, że mimo zajęcia się w pracy zagadnieniami związanymi z potrzebami osób niepełnosprawnych oraz wspieraniem rodziny, regulowanymi art. 69 i 71 Konstytucji, do których odsyła jej art. 81, zabrakło w niej rozważań na temat konsekwencji jakie z tego ostatniego przepisu wynikają, zwłaszcza dla ustawodawcy.

313), należy uznać za trafne i stanowiące pewien wkład w rozwój nauki prawa administracyjnego.

Natomiast oceniając sposób osiągnięcia zasadniczego celu rozdziału VIII muszę stwierdzić, że Autor niewiele wnosi w nim do dorobku nauki prawa, zwłaszcza administracyjnego, w zakresie ustalenia konstytucyjnych wyznaczników zaspakajania potrzeb wspólnot samorządowych. Opiera się on niemal w całości na dotychczasowym dorobku doktryny oraz orzecznictwa TK, umiejętnie je porządkując i polemizując (rzadko) jedynie poglądami odosobnionymi. Niestety, nie zawsze trafnie (jak np. w przypadku poglądów M. Cherki i M. Wierzbowskiego na temat prywatyzacji administracji publicznej).

Zdecydowanie korzystniej prezentuje się koncepcja modelu instytucjonalno-prawnego zaspakajania potrzeb wspólnot samorządowych, zaprezentowana w rozdziale IX. Przede wszystkim pochwalić należy *Uwagi wprowadzające*, syntetycznie i precyzyjnie wyjaśniające (w odróżnieniu od poprzednich i następnych rozdziałów) co będzie przedmiotem rozważań. Ciekawie prezentują się także przyjęte założenia wyjściowe budowanego modelu (raczej błędnie nazwane *fikcjami prawnymi* czy też *quasi-fikcjami*), ale z jednym wyjątkiem. W ostatnim z założeń przyjęto, że *te same potrzeby mogą być zaspokajane z użyciem różnych metod i instrumentów (instytucji) organizacyjno-prawnych. Do władz samorządowych należy ich wybór* (s. 332). Właśnie to ostatnie zdanie rodzi zastrzeżenia, a – co ciekawe – nawet sam Autor zauważa nieco dalej (s. 347 i 351), że jednak nie zawsze władze samorządowe mają wybór *metod i instrumentów organizacyjno-prawnych* realizacji swych zadań, gdyż czasami ustawodawca wyklucza lub znacznie ogranicza taki wybór wskazując, w jakiej formie dane zadanie ma być realizowane (zwłaszcza w przypadku świadczeń zdrowotnych i działalności kulturalnej).

W sposób nie budzący większych zastrzeżeń przedstawiono w książce krąg podmiotów zaspakajających potrzeby wspólnot samorządowych (s. 333-337). Chyba jednak nie do końca jej Autor przemyślał zaliczenie do tego kręgu klubów sportowych, działających na podstawie ustawy o sporcie z 2010 r., jako samorządowych *jednostek organizacyjnych kultury fizycznej*. Kluby sportowe nie mają bowiem statusu samorządowych jednostek organizacyjnych (posiadają odrębną osobowość prawną) i rzadko kiedy tworzone są przez j.s.t. (zdarzają się przypadki, że gminy są udziałowcami klubów działających na ich terytorium). Jednostki te mogą natomiast wspierać działalność klubów udzielając im dotacji celowych (art. 28 ustawy). Zadania publiczne j.s.t. w zakresie kultury fizycznej realizowane są jednak przeważnie przez

samorządowe jednostki organizacyjne tworzone na innych podstawach prawnych (ustawie o finansach publicznych i samorządowych ustawach ustrojowych).

Jako doniosłe i znaczące można uznać osiągnięcie Habilitanta w zakresie sklasyfikowania i typologii przedmiotu zaspakajania potrzeb wspólnot samorządowych, które zostały podzielone najpierw potrzeby: *indywidualne poszczególnych mieszkańców, zbiorowe występujące w obrębie pewnych grup mieszkańców wspólnoty (wyodrębnionych ze względu na trwałe cechy oraz wynikające z tego wspólne potrzeby, np. potrzeby mieszkańców danej jednostki pomocniczej) – tj. zbiorowe „potrzeby mniejszościowe” oraz – zbiorowe wspólnoty samorządowej – dwoiście pojmowane: po pierwsze, jako potrzeby występujące powszechnie u członków wspólnoty (uwzględniające sumę potrzeb indywidualnych pomniejszoną o potrzeby indywidualne kolidujące z interesem zbiorowości), po drugie, jako ujawniające się jedynie w warunkach funkcjonowania wspólnoty (potrzeby wynikające ze specyfiki organizacji życia zbiorowego)*. Następnie, kierując się przyjętą koncepcją Maslow-Henderson, Habilitant zaproponował wyróżnienie 6 typów potrzeb wspólnot samorządowych (zaliczając do nich: *potrzeby fizjologiczne, potrzeby bezpieczeństwa, potrzeba afiliacyjne, potrzeby wiedzy, potrzeby estetyczne i potrzeby samorealizacji*), czyniąc je – w kolejnych partiach pracy obiektem swoich rozważań. Wyróżnił też 12 kategorii zadań wspólnot samorządowych w zakresie zaspakajania ich potrzeb (s. 357-378).

Do tej, niewątpliwie oryginalnej koncepcji trudno mieć jakieś zasadnicze zastrzeżenia. Pewną wątpliwość zbudzać jednak może traktowanie udzielania świadczeń zdrowotnych jako sposobu zaspakajania potrzeb wspólnot samorządowych przez j.s.t. (s. 339, 364-367). Wszak z obowiązującego prawa wynika, że usługi takie świadczone są przez odpowiednie podmioty lecznicze, które wprawdzie są czasami organizowane przez j.s.t., ale na tym w zasadzie kończy się rola tych jednostek, a świadczenia zdrowotne udzielane są już nie przez „samorządy”, ale przez owe podmioty lecznicze i to nie na zlecenie gminy, powiatu, czy województwa, lecz jako własna działalność statutowa, finansowana przeważnie z NFZ lub z innych funduszy, często nie pozostających w dyspozycji organów j.s.t..

Koncepcję omawianego modelu uzupełnia prezentacja form⁷ organizacyjno-prawnych zaspakajania potrzeb oraz bardzo syntetyczny obraz proceduralnych aspektów tej działalności (generalnie poprawne⁷, ale w zasadzie nie wnoszące nic nowego do nauk prawnych).

⁷ Zastrzeżenia budzi jedynie pominięcie faktu, że podstawą udostępnienia destynatariuszom domu pomocy społecznej tego zakładu nie jest akt przyjęcia do niego, lecz decyzja organu prowadzącego taki dom podejmowana na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

Kolejne rozdziały monografii, będące czwartą jej częścią, zawierają omówienie obowiązujących reguł zaspakajania potrzeb wspólnot samorządowych ujęte w trzy grupy: potrzeb *socjalno-bytowych* (z wyróżnieniem wśród nich potrzeb *egzystencjalnych* i *mieszkaniowych*), potrzeb *bezpieczeństwa, ochrony i opieki* (z wyróżnieniem potrzeb *bezpieczeństwa zdrowotnego* oraz potrzeb opieki realizowanej w formie usług opiekuńczych, umieszczenia w domu pomocy społecznej, wspierania rodziny i pieczy zastępczej oraz przeciwdziałanie przemocy w rodzinie) oraz potrzeb *kognitywno-estetycznych* (z wyróżnieniem potrzeb *wiedzy i rozumienia*, potrzeb *kulturalnych* oraz potrzeb *ładu przestrzennego i ekologicznego*).

Wszystkie powyższe zagadnienia uregulowane są kilkudziesięcioma, „opastymi” ustawami. Ich zaprezentowanie, połączone z próbą ustalenia charakteru prawnego interesów członków wspólnot samorządowych (uprawnień) do zaspokojenia powyższych potrzeb (z trafnym wykazaniem, że tylko niektóre z nich da się zakwalifikować do publicznych praw podmiotowych) oraz podsumowaniami, zajęło Habilitantowi jedynie ok. 100 stron tekstu. Uważam to za duży wyczyn. Co więcej, niektóre z podrozdziałów (jak ten o zaspakajaniu potrzeb mieszkaniowych) zawierają oryginalną, własną koncepcję postrzegania roli j.s.t. w danym zakresie.

Pewnym mankamentem wydaje się być redakcja początku części IV. Otóż zagadnienia wprowadzające do niej umieszczono na pierwszych dwóch stronach rozdziału X, poświęconego potrzebom socjalno-bytowym, chociaż dotyczą one wszystkich trzech ostatnich rozdziałów. Poza tym spostrzeżeniem nie mam do konstrukcji pracy innych zastrzeżeń.

W zakończeniu monografii (dopiero) możemy odnaleźć próbę zdefiniowania używanego w przepisach prawnych pojęcia *potrzeby*. Autor proponuje, aby rozumieć je jako *obiektywne warunki istnienia i funkcjonowania (tj. jako to, co nieodzowne lub przydatne w ludzkim życiu), jako warunki uzyskania optymalnej sprawności w zachowaniu siebie i w zapewnieniu własnego rozwoju*. Jego zdaniem, taka *definicja nie tylko stanowi klamrę spinającą prawne i pozaprawne perspektywy analiz, ale nade wszystko ukazuje, że kategorii „potrzeb” nie da się analizować jedynie przez pryzmat regulacji prawnych*. Obawiam się, że propozycja ta nie znajdzie powszechnej akceptacji. Zamiast przybliżyć i wyjaśnić znaczenie tego, w zasadzie rozumianego przez wszystkich dorosłych ludzi słowa, proponuje się tu zawile zdanie, które bardziej zamazuje niż rozjaśnia jego sens. W moim przekonaniu słownikowe tłumaczenie pojęcia *potrzeba*, pojmowanego jako „*silne odczuwane pragnienie czegoś, wywołane przyczynami naturalnymi lub jakąś sytuacją*” (Słownik języka polskiego, pod. red. M. Bańko,

t. 4), wprowadzie opiera się jedynie na elementach subiektywnych, jest zdecydowanie bardziej czytelne. Z uwagi na konieczność włączenia do wyjaśniania znaczenia kategorii pojęciowej zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej elementów obiektywnych (wszak trudno mówić, że wspólnoty coś odczuwają lub pragną), nie podważając konieczności oparcia definicji nie tylko na regulacjach prawnych, należałoby nadal poszukiwać właściwego jej ujęcia, bo oceniana praca odpowiedniej definicji nam nie dostarcza.

Jako w pełni trafne potraktować natomiast należy wyróżnienie przez Autora *dwóch zasadniczych sposobów zaspokajania potrzeb wspólnot samorządowych polegających na dostarczaniu mieszkańcom określonych dóbr zaspokajających ich potrzeby oraz umożliwieniu korzystania z określonych dóbr*. Próbując dokonać kwalifikacji tego spostrzeżenia muszę jednak zauważyć, że nie jest ono dla mnie czymś, z czego nie zdawałem sobie dotąd sprawy. Mam jednak wrażenie, że niniejsza monografia jest pierwszą publikowaną próbą ujęcia i uzasadnienia takiej koncepcji.

Podobnie oceniam wprowadzenie do nauki prawa administracyjnego kategorii „zaspokajanie *mnogie*” przyjmującej, że *dana potrzeba jest równocześnie zaspokajana przez wielu członków wspólnoty oraz zakładającej jednocześnie konieczność stworzenia instytucji (struktur) równoczesnego („mnogiego”) zaspokajania potrzeb, uznanych przez normodawcę za zbiorowe – przy jednoczesnym, nieograniczonym dostępie do nich dla członków wspólnoty*. Autor celnie zauważył, że – w ramach takiego zaspokajania – *zainteresowani nie uzyskują możliwości wyłącznego, indywidualnego korzystania z udostępnianych im dóbr, lecz posiadają jedynie udział w korzystaniu z dobra przeznaczonego do zaspokajania potrzeb pewnej grupy osób*. Intuicyjnie byłem wprowadzie o tym zawsze przekonany, ale chyba dotąd tego nikt nie napisał.

Pomimo wielokrotnego utyskiwania na brak definicji i wyjaśnienia przez normodawcę, czym są *potrzeby wspólnot samorządowych* i deklaracji wstępnej, że zajmować się będzie w pracy regulacjami zawierającymi wyrazy potrzeby, Habilitant wypowiada w Zakończeniu dwa cenne zdania: *Ustawodawca, przyjmując bardzo liczne przepisy zawierające wskazanie zadań jednostek samorządu terytorialnego i określające konkretne czynności ich organów, w zdecydowanej większości przypadków (...) nie łączy wprost tych zadań i czynności z potrzebami wspólnot samorządowych i ich członków. Związek ten – tak oczywisty – jest przejawem dorobku doktryny i efektem ustaleń teoretyków prawa (...)*. Ustalenie powyższe niejako potwierdza moje wcześniejsze zastrzeżenia co do sposobu doboru normatywnego materiału badawczego, ale jednocześnie świadczy „na korzyść” Autora dowodząc, że

dostrzega on problematykę *potrzeb wspólnot samorządowych* i ich zaspakajania nie tylko tam, gdzie ustawodawca używa wyrazu *potrzeby*.

Wysoko ocenić także należy sformułowanie wyznaczników determinujących powinności władz lokalnych i regionalnych w zaspakajaniu potrzeb ich wspólnot oraz uprawnienia ich członków (s. 501).

Konkludując mogę stwierdzić, że – pomimo przedstawionych powyżej wątpliwości i zastrzeżeń – oceniana monografia stanowi znaczący wkład w rozwój nauki prawa administracyjnego. Jest bowiem kolejnym, poważnym krokiem w kierunku usystematyzowania pewnej części tego prawa i zawiera oryginalne koncepcje wyjaśniania jego treści. Oparta została na właściwych, bardzo rozbudowanych, wieloaspektowych założeniach metodologicznych, sięgających w sfery innych nauk, z trafnym założeniem, że wyjaśnienie używanych w aktach normatywnych takich kategorii pojęciowych jak potrzeby i zaspakajanie potrzeb wspólnot samorządowych musi opierać się na dorobku antropologii i psychologii. Dorobek ten został w pracy, łącznie z osiągnięciami socjologii, ekonomii i nauk o zarządzaniu, umiejętnie wykorzystany, co w pracach prawniczych nie jest regułą. Nawet kontrowersyjne tezy tego dzieła uznać należy za cenne, bo przyczyniają się one do naukowej dyskusji i posuwają tę dyscyplinę naukową do przodu. Tym samym uznaję ją za spełniającą wymaganie stawiane habilitantom w art. 16 ust. 1 i 2 ustawy.

Ocena pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych Habilitanta

Zgodnie z prezentacją dorobku podoktorskiego zawartą w Autoreferacie, obejmuje on następujące obszary badawcze:

- a) problematyki organizacji i funkcjonowania j.s.t., ze szczególnym uwzględnieniem problematyki gospodarki komunalnej; relacji w jakich korporacje terytorialne pozostają ze swoim otoczeniem, transgraniczności i – szerzej – współpracy międzynarodowej j.s.t. oraz organizacji i zarządzania w działalności j.s.t.,
- b) problematyki prawa gospodarczego publicznego, zwłaszcza prawa energetycznego,
- c) problematyki konsumenckiej.

Jeżeli chodzi o problematykę organizacji i funkcjonowania j.s.t., ze względu na rozległość tematyczną tego obszaru, w jego ramach Habilitant wskazuje kilka płaszczyzn analiz szczegółowych. Jako pierwsza przedstawiona została szeroko rozumiana problematyka

gospodarki komunalnej, efektem której badania były dwie publikacje z 2007 r., zrealizowane w ramach uczelnianych badań własnych: *Komunalna działalność gospodarcza w teorii i praktyce* (dzieło wspólne) i *O ramach komunalnej działalności gospodarczej w polskim modelu organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia*. W pierwszym z nich Autor, akcentuje interes publiczny jako cel działalności gospodarczej j.s.t. oraz podkreśla znaczenie, jakie spełnia w tej sferze zasada subsydiarności i wyklucza – za Trybunałem Konstytucyjnym – traktowanie prowadzących taką działalność j.s.t. w kategoriach podmiotu korzystającego z praw i wolności przysługujących osobom prywatnym. W drugiej – wysunięto tezę, że art. 20, w zw. z art. 22 Konstytucji, nie obejmuje działalności gospodarczej j.s.t. (co miałyby oznaczać, że nie jest prowadzona na zasadzie wolności gospodarczej i jej ograniczenia nie muszą mieścić się w granicach uzasadnionych ważnym interesem publicznym). Uzasadnioną ją tym, że działalność j.s.t. nie jest oparta na własności prywatnej. Dodatkowo wskazano na art. 30 Konstytucji, wskazujący na godność człowieka jako źródło praw i wolności człowieka, który – nie obejmuje podmiotów publicznych niezależnie od formy, w jakiej prowadzona jest przez nie działalność. Autor nie próbuje dokonać głębszej analizy stanowiska TK, na którym się opiera, przyjmując je bezkrytycznie. Następnie w opracowaniu tym opisano jedynie ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez powiaty i województwa w ogóle ich nie analizując (w przypadku gmin jakiejś namiastki analizy można się dopatrzeć). Z uznaniem przyjąć natomiast należy prawidłowo uzasadnioną tezę, że tam, gdzie j.s.t. występuje w charakterze inwestora lub udzielającego zamówień publicznych, działalności takiej nie należy traktować jako działalności gospodarczej, lecz jako wykonywanie zadań publicznych.

Kolejna płaszczyzna realizowanych przez Habilitanta badań zakończonych publikacjami obejmuje kwestię *relacji, w jakich korporacje terytorialne pozostają ze swoim otoczeniem*. Jest on przekonany, że wskazały one na *wzrastającą i coraz istotniejszą rolę kooperacji jednostek samorządu terytorialnego z sektorem obywatelskim, a także na fakt otwarcia się tych jednostek na różne formy partycypacji mieszkańców w lokalnym życiu publicznym, jak też – założenia konstrukcyjne oraz praktykę współpracy z organizacjami pozarządowymi* (w publikacji z 2006 r. pt. *Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi – wybrane aspekty prawne*). Wprawdzie we wnioskach z tego opracowania faktycznie zwrócono uwagę na o wiele głębszy, niż tylko proceduralny, aspekt współpracy sektora publicznego i pozarządowego, uznając organizacje pozarządowe za swoiste „podłoże” dla rozwoju współczesnej demokracji i jednocześnie za warunek sine qua non

funkcjonowania współczesnego demokratycznego państwa prawnego, jednak niewiele z tego zwracania uwagi wynika. Ponadto, artykuł zawiera bardzo wiele przykładów współpracy j.s.t. z organizacjami pozarządowymi, co powinno skłonić jego autora do zasygnalizowania w tytule, że zajmuje się w nim nie tylko wybranymi aspektami prawnymi, ale również praktycznymi.

Habilitanta interesowała również *kwestia zaangażowania mieszkańców w sprawy publiczne, dotyczące warunków ich bytowania*. Zajął się nią w opracowaniach z 2006 r. pt.: *Europejskie standardy uczestnictwa obywateli w życiu publicznym – wybrane zagadnienia* (dzieło wspólne) oraz *Partycypacja mieszkańców miast w lokalnym życiu publicznym*. Jego zdaniem ogłoszone wyniki badań w *dowodły istnienia wspólnego, europejskiego standardu uczestnictwa obywateli w życiu publicznym, wyrażającego się w spójności koncepcyjnej rozwiązań prawno-instytucjonalnych oraz w oczywistej i powszechnej akceptacji dla tego typu aktywności obywatelskiej na wszystkich poziomach życia publicznego (lokalnym, regionalnym, państwowym, czy europejskim)*. Druga z ww. publikacji, dodatkowo, koncentrowała się na *analizie specyfiki „prawnych ścieżek partycypacji” odnoszących się do obszarów miejskich*, wykazując – w ocenie jej Autora – *wzrastającą rolę partycypacji społecznej w życiu publicznym*.

Lektura pierwszego z ww. artykułów nie do końca pozwala na przypisanie Habilitantowi wszystkich, wyżej zaprezentowanych efektów przeprowadzonych badań, gdyż w dokumentacji przedłożonej do niniejszego postępowania nie wskazano, która jego część pochodzi od niego. Należy zatem przyjąć, że jest to efekt wspólny obu współautorów. Mogę potwierdzić, że w istocie osiągnięto w nim powyższe rezultaty. Co więcej, wykazano jeszcze inną, cenną tezę, że *zjawisko partycypacji (...) wymyka się możliwości kompleksowego ujęcia w ramy norm prawnych, a tworzenie regulacji prawnych to tylko jeden z instrumentów służący realizacji (...) idei partycypacji*.

Drugie z opracowań dotyczących partycypacji nie wywołuje podobnej satysfakcji co poprzednie. W zasadzie, większa jego część jest powtórzeniem rozważań z wcześniej omówionego artykułu wspólnego. Ponadto, wprawdzie wskazano na wstępie dzieła, że jego podstawowym celem badawczym jest ukazanie teoretycznych podstaw tworzenia regulacji prawnych odnoszących się do partycypacji, to cel ten nie został osiągnięty.

Wartymi odnotowania są wyniki badań Habilitanta zmierzające do wykazania zasadności, a czasami nawet konieczności, kooperacji samorządowej w układzie krajowym oraz transgranicznym, czym zajął się w publikacjach z 2012 r. pt.: *Rola miast wojewódzkich jako*

głównych ośrodków wzrostu społeczno-gospodarczego w kontekście polityki rozwoju regionalnego oraz Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej jako instrument prawny realizacji polityki spójności Unii Europejskiej (opublikowanego także wersji anglojęzycznej – *European Grouping of Territorial Cooperation as the European Union Instrument of Cohesion Policy Implementation*). Wskazano w nich faktycznie na kluczowe znaczenie ośrodków miejskich, które – dzięki rozwojowi i wspieraniu funkcji metropolitalnych – uznane zostały za węzłowe ośrodki współpracy gospodarczej, społecznej, naukowej, kulturalnej i instytucjonalnej, jak też na konieczność prowadzenia pogłębionych analiz, poświęconych uwarunkowaniom i barierom, jakie dotyczą ich funkcjonowania. W drugim z ww. opracowań europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej oceniono trafnie jako instrument rozszerzenia perspektywy kooperacji terytorialnej (obok ugruntowanych już instrumentów współpracy transgranicznej władz lokalnych i regionalnych stworzonych pod egidą Rady Europy). Powyższe efekty badawcze, w szczególności w zakresie problematyki transgranicznej współpracy j.s.t. wzbogacają wystąpienia Habilitanta na konferencjach krajowych i międzynarodowych oraz anglojęzyczna publikacja (pt. *Territorial Self-government Community in the Context of Freedom of Movement of Persons – Workers*).

Czwarta płaszczyzna pierwszego z obszarów zainteresowań – organizacji i zarządzania w działalności jednostek samorządu terytorialnego – obejmowała zagadnienia funkcjonowania kapitałowych spółek komunalnych jako jednej z coraz szerzej wykorzystywanych form organizacyjno-prawnych prowadzenia gospodarki komunalnej (co zaowocowało powstaniem opracowania pt. *Organizacja i funkcjonowanie rad nadzorczych w spółkach komunalnych jako instrument realizacji funkcji nadzoru właścicielskiego przez jednostki samorządu terytorialnego*) oraz ogólne zagadnienia ustrojowe samorządu lokalnego (przedstawione w publikacji pt. *Organizacja i funkcjonowanie samorządu gminnego i powiatowego*).

Z ubolewaniem muszę stwierdzić, że obie ww. publikacje w zasadzie niczego nie wnoszą do nauki prawa administracyjnego. Pierwsze prezentuje przykładowe rozwiązanie problematyki organizacji i funkcjonowania rad nadzorczych w spółkach komunalnych przez Prezydenta Szczecina. Drugie ma charakter raczej popularyzatorski, pozbawiony niemal jakichkolwiek wniosków. Wyjątkiem jest tu wygłoszenie na początku opracowania tezy, że lokalność pełni inną rolę w przypadku samorządu gminnego, a inną w przypadku powiatowego. Konstatacja ta miałaby być oczywista, ale na czym owa odmienność polega, Autor nie wyjaśnił.

W drugim ze wskazanych obszarów, dotyczącym problematyki prawa gospodarczego publicznego, prowadzone przez Habilitanta badania poświęcone zostały – jak sam zauważa w

Autoreferacie – takim klasycznym problemom, jak wolność gospodarcza, jej reglamentacja, pojęcie przedsiębiorcy oraz formy organizacyjno-prawne prowadzenia działalności gospodarczej, co znalazło wyraz m.in. w następujących publikacjach oraz wystąpieniu:

- 1) *O wolności przedsiębiorczości i świadczenia usług w kontekście wolności gospodarczej* (autorstwo części I, II i V)
- 2) *Usługi pocztowe i ich reglamentacja – analiza w świetle unormowań prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego*
- 3) *Formalne podstawy realizacji zadań służących rozwojowi przedsiębiorczości w praktyce działalności samorządu Miasta Szczecin* (współautor - P. Krzystek),
- 4) *Judicial Execution Against Entrepreneurs* (autorstwo części 2: *Definition of an Entrepreneur in Polish law*),
- 5) *poster: Entrepreneur as the Subject of the European Procedural Law* (współautorstwo – K. Flaga-Gieruszyńska).

Znamienne, że nawet sam autor nie podjął się wskazania w Autoreferacie, co naukowego osiągnął w badaniach, których wyniki ogłosił (poza samym faktem publikacji). Lektura tych opracowań pozwala stwierdzić, że faktycznie trudno byłoby takie efekty wskazać. W pierwszym z nich części autorstwa Habilitanta to jedynie przegląd doktryny, wzbogacany w niektórych miejscach odwołaniem się do orzecznictwa sądowego. W drugim jest sytuacja podobna, chociaż pojawiają się tezy zasługujące na uwagę (nie zawsze własne). Przykładowo, Autor ustala, co jest motywem reglamentacji usług pocztowych (s. 194). Szkoda tylko, że opiera się przy tym bezrefleksyjnie na uzasadnieniu projektu ustawy Prawo pocztowe. Jako własne założenie na potrzeby opracowania przyjmuje, że podstawowym celem reglamentacji działalności gospodarczej jest zarówno ochrona interesów gospodarczych państwa, jak i ochrona interesów obywateli (ibidem). Ponieważ to samo pisali przed nim C. Kosikowski, K. Strzyczkowski, M. Szydło, czy C. Banasiński, wypadałoby chociaż opatrzyć takie założenie stosownym przypisem (to samo należy zauważyć wobec wyjaśnień działalności gospodarczej regulowanej – s. 199). Zabrakło mi jednak w tym opracowaniu refleksji nad przesłankami udzielenia i cofania zezwolenia na świadczenie usług pocztowych oraz warunkami prowadzenia regulowanej działalności pocztowej (w tym – zakazania jej prowadzenia). W takich okolicznościach trudno uznać to opracowanie za wyczerpujące tytułowe zagadnienie.

Z kolei trzecie z ww. opracowań nie ma w ogóle charakteru naukowego opracowania prawniczego – to raczej publicystyka i popularyzacja działalności Prezydenta Szczecina. Na

marginesie można jeszcze wskazać na wygłoszoną na s. 72 tezę, że „Źródła realizacji zadań służących rozwojowi przedsiębiorczości obejmują szeroki katalog dokumentów (...)”. Może to jedynie lapsus językowy (błąd frazeologiczny), ale jest raczej oczywiste, że żadne dokumenty nie mogą być źródłem realizacji jakichkolwiek zadań (chyba, że chodzi o bilety NBP). Mogą być źródłem zadań, sposobem ich realizacji, ale źródłem ich realizacji – nigdy (a już na pewno te, o których pisze Habilitant).

Pewna część publikacji Habilitanta z obszaru prawa gospodarczego publicznego wiąże się z prawem energetycznym. Warto zwrócić tu uwagę na następujące publikacje:

- 1) *Konsekwencje otwarcia rynku energii elektrycznej dla stosowania procedur zamówień publicznych w polskim systemie prawnym,*
- 2) *Bezpieczeństwo energetyczne państwa – wybrane aspekty prawne i polityczne*

W pierwszym z nich, oprócz zaprezentowania zmian na unijnym rynku energii elektrycznej oraz w Prawie energetycznym, wymuszających zmiany w praktyce stosowania procedur zamówień publicznych, ukazano korzystne konsekwencje, jakie dla zamawiających stwarza stosowanie tzw. procedur konkurencyjnych. Zdaniem Autora, rezultatem jego analiz było *zaprezentowanie dwóch nowych modeli stosunków prawnych pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, jakie ukształtowały się na rynku energii elektrycznej – nie w wyniku zmian polskiego prawa zamówień publicznych, lecz regulacji odnoszących się do obszaru energetyki*. Artykuł faktycznie świadczy o osiągnięciu takiego rezultatu. Jedną z jego tez jest jednak kontrowersyjna. Autor twierdzi, że w sytuacji, gdy wartościowy udział usługi dystrybucji w zamówieniu udzielanym przedsiębiorcy energetycznemu na podstawie umowy kompleksowej przewyższa wartościowy udział dostawy tej energii, zamawiający byłoby uprawnieni do udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a PZP (jako udzielanego monopolistycznie). Habilitant pomija tu fakt, że partnerem zamawiającego będzie w takim przypadku nie monopolista lecz przedsiębiorca energetyczny działający na rynku konkurencyjnym i to on będzie układał się z dystrybutorem-monopolistą. Do zastosowania trybu z wolnej ręki nie ma zatem żadnych podstaw.

Pisząc o bezpieczeństwie energetycznym państwa Autor zapomniał jasno określić na wstępie cel tego opracowania. Jest to szczególnie istotne w przypadkach – jak ten właśnie – zapowiedzi, że omówione zostaną w tekście *wybrane* aspekty danego zagadnienia. Poza tym,

w tekście tym znajdujemy zdecydowanie więcej informacji o prawie i polityce energetycznej państwa, niż własnych analiz i rozważań.

Z dziewięciu wskazanych przez Habilitanta efektów jego aktywności badawczej w trzecim z obszarów – prawa ochrony konsumentów – zwróć uwagę na dwa (nic nie ujmując zwłaszcza tym dziełom opublikowanym w języku angielskim, które upowszechniają dorobek własnych badań oraz poglądy polskiej doktryny i przyjęte w Polsce rozwiązania prawne).

W pierwszym z nich, zatytułowanym *Rola polubownych sądów konsumenckich w systemie ochrony praw konsumentów*, mamy do czynienia z rzetelnym, syntetycznym przedstawieniem problematyki polubownych sądów konsumenckich i wykazaniem, że mogą one spełnić pozytywną rolę w usuwaniu konfliktów. Zawarto w nim jednak kontrowersyjną tezę, że udział organizacji konsumenckich i różnych instytucji publicznych w ochronę konsumentów jest przykładem realizacji ^{zasady} subsydiarności m.in. na etapie egzekwowania prawa. Wprawdzie spróbowano ją uzasadnić, ale niezbyt przekonująco. Wszak sądy konsumenckie nie działają na etapie egzekwowania prawa. W naukach prawnych oraz w samym prawie obowiązującym pojęcie *egzekucja prawa* ma swoje ścisłe znaczenie. Działalność sądów konsumenckich prowadzi raczej do tego, że egzekwowanie prawa staje się zbędne. Niniejsze opracowanie budzi jeszcze jedno zastrzeżenie. Na str. 215-219 znajdujemy opis organizacji sądów konsumenckich, sposoby i wyniki postępowania przed takimi sądami oraz prezentację europejskich rozwiązań pozasądowego rozstrzygnięcia sporów konsumenckich – bez powołania się na jakiegokolwiek źródła tych informacji. W opracowaniach zgłaszanych jako naukowe taka praktyka jest – w mojej ocenie – niedopuszczalna.

Również posiadający bardzo poważny tytuł, sugerujący niebywale teoretyczny charakter opracowania, artykuł *Normatywna deskrypcja nieuczciwych praktyk rynkowych (wprowadzenie w problematykę)* nie powinien być zgłaszany jako świadczący o dorobku badawczym Habilitanta. W istocie zarysowano w nim jedynie europejską i polską regulację prawną odnoszącą się do nieuczciwych praktyk rynkowych, nic nowego i własnego w tę materię nie wnosząc.

Oprócz zapowiedzianych w Autoreferacie osiągnięć w trzech powyższych obszarach badawczych Habilitant wskazuje, jako swój dorobek „podoktorski”, wydaną w 2007 r. monografię opublikowaną na podstawie obronionej w 2004 r. dysertacji (pt. *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*). Dzieło to można również zaliczyć do kwalifikującego się do oceny osiągnięć Habilitanta. Tym bardziej, że uwzględniono w nim 8 istotnych publikacji, jakie ukazały się po 2004 r. oraz kilka nowszych orzeczeń (niestety zabrakło w tej książce ich

wykazu), aktów prawnych i dokumentów rządowych. Najwyżej oceniam w niej wywody o źródłach prawa do samorządu terytorialnego. Natomiast jako słabą stronę wskazałbym brak jednoznacznego wykazania trafności jednej z podstawowych tez dzieła, że samorząd terytorialny nie może w Polsce istnieć bez nadzoru (nasuwa się bowiem pytanie, dlaczego może bez niego istnieć w innych państwach, w których organy władzy wykonawczej dysponują jedynie uprawnieniami kontrolnymi – tak, jak to przewidziano w EKST).

Dopełnienie dorobku Habilitanta stanowią dwie publikacje związane z tematyką monografii habilitacyjnej:

- 1) *Zaspokajanie podstawowych potrzeb socjalnych obywateli – koncepcyjne założenia wstępne wyodrębnienia kategorii bezpieczeństwa socjalnego na gruncie normatywnym oraz*
- 2) *Świadczenia należące do kategorii bezpieczeństwa socjalnego realizowane przez samorządy gminne – analiza na gruncie orzecznictwa sądowo administracyjnego.*

Pierwsze z tych opracowań zawiera kilka tez wartych zauważenia. Po pierwsze jego autor twierdzi, że istnieje pojęciowa tożsamość „bezpieczeństwa socjalnego” i „pomocy społecznej”. Niestety zasadności tej tezy nie uzasadniono (s. 216). Co więcej, utożsamianie bezpieczeństwa socjalnego ze świadczeniami z zakresu pomocy społecznej opierającym się na rozumowaniu pomijającym, że „bezpieczeństwo socjalne” to – semantycznie – pewien stan, który powinien być osiągnięty (osiągany) m.in. dzięki zachowaniom (w tym świadczeniom) podmiotów odpowiedzialnych za pomoc społeczną. Po drugie, znajdujemy w tym opracowaniu trafną i należycie uzasadnioną tezę, że w pełni uzasadnione jest utożsamianie pojęć „bezpieczeństwa socjalnego” i „minimum socjalnego”.

W drugim z ww. tekstów zwraca uwagę sposób określenia jego celu^b badawczego w postaci *analizy normatywnego i orzeczniczego ukształtowania określonych świadczeń (...) zaspakajających elementarne (...) potrzeby socjalne obywateli* (s. 220). Sama analiza nie może być przecież celem badawczym. Zdecydowanie korzystniej prezentują się wyjaśnienia sposobu realizacji założonego celu badawczego, co miałyby zostać osiągnięte poprzez *wskazanie i sklasyfikowanie instrumentów prawnych (...), jakie składają się na kategorię bezpieczeństwa socjalnego, a także wyselekcjonowanie tych świadczeń z zakresu pomocy społecznej, które, ze względu na ich charakter, odgrywają szczególnie istotną rolę w obszarze bezpieczeństwa socjalnego* (ibidem). Na miejscu Autora właśnie te zadania określiłbym mianem celów dzieła, a analizę regulacji prawnych i orzecznictwa uznał za środek prowadzący do ich osiągnięcia. Odwrotne podejście może świadczyć o brakach

warsztatowych Habilitanta w obszarze nauk prawnych. Ponadto w opracowaniu tym powielono sygnalizowaną i podważaną wcześniej koncepcję utożsamiania bezpieczeństwa socjalnego ze świadczeniami z zakresu pomocy społecznej (s. 221).

Konkludując muszę stwierdzić, że tzw. pozostały dorobek publikacyjny Habilitanta nie jest nazbyt pokaźny ilościowo i imponujący pod względem jego wartości naukowej. Wskazuje na szerokie zainteresowanie problemami z różnych sfer i dyscyplin nauk prawnych i sporą wiedzę o prawie oraz wiążącymi się z nim poglądami doktryny oraz orzecnictwem sądowym. Wskazałem powyżej szereg przykładów oryginalnych i wartościowych ustaleń badawczych dra D. Wacinkiewicza. W sumie wyrażam przekonanie, że omówione publikacje pozwalają uznać, że jest to dorobek spełniający minimum, jakie powinien osiągnąć wnioskujący o nadanie stopnia doktora habilitowanego nauk prawnych.

III. Spełnienie pozostałych kryteriów

Weryfikując dorobek Wnioskodawcy pod względem trzeciego kryterium (tj. autorstwo lub współautorstwo opracowań zbiorowych i ekspertyz) wyrażam pogląd, że zostało ono przez niego spełnione. Świadczyć o tym może fakt opublikowania wielu dzieł wspólnych z innymi autorami, współredakcja naukowa kilku monografii, komentarza i innych dzieł zbiorowych (w sumie dziewięć opracowań, w tym dwie w języku angielskim). Zakres tematyczny, poziom naukowy oraz skala ilościowa tych osiągnięć sprawiają dobre wrażenie.

Kolejne trzy kryteria określone rozporządzeniem (poz. 4-5, obejmujące *impact factor* oraz liczbę cytowani) nie zostały w nin. przypadku spełnione, ale uważam, że w obszarze nauk społecznych, w dziedzinie nauk prawnych, kryteria te nie mają w zasadzie racji bytu w procedurze habilitacyjnej z tych samych powodów, co pierwsze z kryteriów rozporządzenia.

Kryterium z poz. 6 (tzw. indeks Hirscha) również trudno oceniać w dziedzinie nauk prawnych, gdyż praktyka procedur habilitacyjnych nie wykształciła dotąd reguł jego stosowania. Stąd wskazana przez Habilitanta wartość indeksu Hirscha na poziomie 2.0, o niczym w tej procedurze nie świadczy.

Z dokumentacji przedłożonej przez Wnioskodawcę wynika, że ma on w zakresie siódmego kryterium (kierowanie międzynarodowymi lub krajowymi projektami badawczymi lub udział w takich projektach) czym się „pochwalić”. Mam tu na myśli udział w realizacji badawczego

projektu interdyscyplinarnego dot. instrumentów zarządzania w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego pt. „Wdrażanie usprawnień zarządczych w jednostkach samorządu terytorialnego na obszarze województwa zachodniopomorskiego”, realizowanego na podstawie umowy Nr ZP/221/29/09, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki Priorytet V „Dobre rządzenie”, Działanie 5.2 „Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej”, Poddziałanie 5.2.1. „Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej” – pod naukowym kierownictwem prof. dr hab. Teresy Lubińskiej. Wprawdzie w wykazie osiągnięć Habilitant wskazuje inne „dokonania”, ale są to albo tzw. badania własne, albo przedsięwzięcia nie mające wiele wspólnego z tym, o co w kryterium siódmym chodzi.

Realizacja kryterium (8) – międzynarodowe lub krajowe nagrody za działalność naukową – nie wygląda imponująco. Są to cztery nagrody rektora za działalność naukową, dydaktyczną i społeczną. 5

O wiele lepiej prezentuje się Wnioskodawca w zakresie kryterium (9) – wygłoszenie referatów na międzynarodowych lub krajowych konferencjach tematycznych. Mamy tu do czynienia z czterema referatami na konferencjach międzynarodowych i sześcioma referatami wygłaszanymi na konferencjach krajowych. Taka aktywność w zakresie upowszechniania osiągniętego dorobku naukowego jest, jak na wymagania stawiane habilitantom, więcej niż wystarczająca. Powyższy dorobek, łącznie z informacjami o udziale w wielu innych konferencjach, należy uznać za wypełniający równocześnie kryterium (11).

Przedłożona mi dokumentacja nie wskazuje jednoznacznie na uczestnictwo Habilitanta w programach współfinansowanym ze środków europejskich (kryterium 10.), chociaż – mając na uwadze pochodzenie środków na realizację ww. projektu badawczego realizowanego w ramach POKL – można przypuszczać, że i to kryterium zostało spełnione. Kryterium (12) dokumentują cztery nagrody rektorskie za działalność dydaktyczną, naukowo-dydaktyczną, społeczną oraz na rzecz rozwoju jednej z lokalnych uczelni.

Nie ma w tej dokumentacji natomiast żadnych śladów spełnienia kryterium (13) – udział w konsorcjach i sieciach badawczych⁸ oraz kryterium (14) – kierowanie projektami realizowanymi we współpracy z naukowcami z innych ośrodków polskich i zagranicznych. Kryterium (15) – udział w komitetach redakcyjnych i radach naukowych czasopism – realizowane jest w postaci członkostwa w radach dwóch czasopism naukowych.

⁸ Wnioskodawca co prawda wskazuje na dwa przedsięwzięcia w przedłożonym wykazie osiągnięć, ale nie są to przedsięwzięcia, o jakie chodzi w tym kryterium.

W mojej ocenie Wnioskodawczyni spełnia natomiast cztery kolejne kryteria, tj. (16) – członkostwo w międzynarodowych lub krajowych organizacjach i towarzystwach naukowych (jako członek *International Law Association*), (17) – osiągnięcia dydaktyczne i w zakresie popularyzacji nauki (informacje zawarte w Autoreferacie i załącznikach do wniosku o nadanie stopnia naukowego pozwalają stwierdzić, że osiągnięcia dr. D. Wacinkiewicza w tym zakresie są znaczne), (18) – opieka naukowa nad studentami (jako promotor i recenzent ponad 90 prac licencjackich i magisterskich na kierunku administracja) i (19) – opieka naukowa nad doktorantami w charakterze opiekuna naukowego lub promotora pomocniczego (jako promotor pomocniczy w jednym z przewodów doktorskich na USz).

Jako dowód spełnienia kryterium „staże w zagranicznych lub krajowych ośrodkach naukowych lub akademickich”(20) Habilitant wskazuje czterokrotne staże na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Katanii oraz dwukrotne staże na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Wilnie. Lektura jego dorobku publikacyjnego pozwala stwierdzić, że były to staże owocne. Zdecydowanie mniej okazałe prezentują się jego osiągnięcia mieszczące się w kryterium (21) – wykonane ekspertyzy lub inne opracowania na zamówienie – w którego ramach mieści się tylko jedna ekspertyza wykonana za zamówienie władz Szczecina.

Kolejne kryterium (22) – udział w zespołach eksperckich i konkursowych, Habilitant spełnia jako członek Zespołu Ekspertów projektu systemowego „Bałtyckie Centrum Badawczo-Wdrożeniowe Gospodarki Morskiej”, powołanego przez Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego – od 2014 – jako arbiter Stałego Polubownego Sądu Konsumenckiego w Szczecinie, działającego przy Zachodniopomorskim Wojewódzkim Inspektorze Inspekcji Handlowej w Szczecinie.

Z przedłożonej dokumentacji nie wynika, aby dr D. Wacinkiewicz recenzował dotąd projekty międzynarodowe lub krajowe. Nie zgłasza też swej aktywności w zakresie recenzowania artykułów do czasopism naukowych, co uzasadnia przyjęcie, że nie spełnia kryterium (23).

IV. Konkluzja

Biorąc pod uwagę wymagania ustawowe stawiane habilitantom oraz określone rozporządzeniem kryteria oceny ich dorobku, wyrażam stanowisko, że dr Daniel Wacinkiewicz – pomimo zasygnalizowanych braków – spełnia te wymagania i komisja powołana w celu oceny jej dorobku powinna wnioskować do Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego o nadanie mu stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych w zakresie prawa.

