

dr hab. Jarosław Dobkowski
prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauk o Bezpieczeństwie
Wydziału Prawa i Administracji

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr. Jakuba DOROSZA-KRUCZYŃSKIEGO
pt. *Administracyjny status wspólnot samorządowych*
i mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego,
Warszawa 2025, ss. 424

W wykonaniu uchwały nr 114/2024/2025 Rady Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie z dnia 8 kwietnia 2025 r. w sprawie wyznaczenia recenzentów w przewodzie doktorskim Pana mgr-a Jakuba Dorosza-Kruczyńskiego, powołującej mnie na recenzenta w postępowaniu w sprawie nadania stopnia naukowego doktora Panu mgr. Jakubowi Doroszowi-Kruczyńskiemu, mam zaszczyt przedstawić recenzję rozprawy doktorskiej pt. *Administracyjny status wspólnot samorządowych i mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego*, napisanej na Wydziale Prawa i Administracji pod kierunkiem i opieką naukową promotora Pani prof. dr hab. Ireny Lipowicz, z udziałem dr. hab. Sebastiana Sikorskiego, prof. ucz. w charakterze promotora pomocniczego.

Po zapoznaniu się z treścią rozprawy jednoznacznie stwierdzam, że:

1. Autor wykazał w rozprawie mającą postać pracy pisemnej ogólną wiedzę teoretyczną w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie nauki prawne,

2. przedstawioną rozprawą Kandydat do stopnia naukowego potwierdził posiadanie umiejętności do samodzielnego prowadzenia pracy naukowej,
3. rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktoranta problemu naukowego.

Oznacza to w całości, że oceniana rozprawa doktorska odpowiada kryteriom określonym w art. 187 ust. 1-2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 1571 z późn. zm.), a także spełnia warunki określone w § 4 ust. 1 uchwały Nr 3/2025 Senatu Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie postępowania o nadanie stopnia doktora w Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie (Monitor UKSW poz. 41).

Mając powyższe na uwadze opowiadam się za dopuszczeniem Pana mgr. Jakuba Dorosza-Kruczyńskiego – po spełnieniu przez Niego pozostałych przewidzianych prawem warunków – do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

W uzasadnieniu tego wniosku przedstawiam następujące argumenty, ale także uwagi i spostrzeżenia, jakie nasunęły mi się w czasie analizy treści pracy i opracowywania recenzji:

1. Wybór problemu badawczego i sformułowanie tematu dysertacji

Autor recenzowanej rozprawy doktorskiej dokonał właściwego wyboru przedmiotu swych badań. Podjęte zagadnienie naukowe na czas jego analizowania pozostawało – ale również i teraz jest – niezwykle aktualne i poznawczo frapujące. W polskiej literaturze naukowej nie ma opracowania całościowo przedstawiającego tytułowe zagadnienie. Tematyka ta pozostaje doniosła nie tylko zarówno z racji teoretyczno-doktrynalnych, ale w dużej mierze również względów prawno-ustrojowych.

Pojęcie samorządu terytorialnego zwykło się przedstawiać za pomocą triady, obrazującej odpowiedzi na trzy zasadnicze pytania: kto?, co?, jak? Te na pozór proste pytania odnoszą się do podmiotu samorządu terytorialnego, przedmiotu samorządu terytorialnego oraz sposobu wykonywania przepisanych zadań i realizacji powierzonych spraw. Tytułowe zagadnienie wiąże się z odpowiedzią na pierwsze z tych pytań. Już samo sformułowanie intytulacji, zawierające w sobie zestawienie przez koniunkcję wspólnot samorządowych oraz mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego ukazuje bardzo niebagatelny problem owego podmiotu samorządu terytorialnego.

Stąd też problem badawczy został wybrany trafnie. Jest on interesujący zarówno teoretycznie, ale i praktycznie. Stanowi przy tym istotną problematykę – w przyjętej w dysertacji kształcie – niedostatecznie głęboko rozpoznaną i spetryfikowaną z perspektywy nauk prawno-ustrojowych, a zwłaszcza nauki prawa administracyjnego.

Wskazane przez Autora we *Wprowadzeniu* (s. 10 i n.) przesłanki wyboru tematu są zbieżne z powyższymi stwierdzeniami.

Temat rozprawy doktorskiej Pana mgr. Jakuba Dorosza-Kruczyńskiego został przy tym sformułowany prawidłowo – zarówno pod względem zgodności formalnoprawnej użytych pojęć, jak i pod kątem poprawności logicznej i systemowej. Tytuł dysertacji odpowiada zatem obszarowi podjętych i przeprowadzonych badań oraz jest zgodny z treścią recenzowanej rozprawy doktorskiej.

Szczególną satysfakcję sprawia, że dysertacja powstała w ośrodku warszawskim II, wiodącym na polu nauk prawno-komunalnych, z jakim związani byli i są wybitni specjaliści, którzy są nie tylko aktywnymi uczestnikami życia naukowego, ale poniekąd nadają ton i wyznaczają kierunki rozwoju polskiej teorii prawa samorządu terytorialnego.

Recenzowana rozprawa wypełnia poważną lukę w określonym wyżej przedmiocie poznania naukowego. Do tego istotnie porządkuje

dotychczasowe rozważania, wprowadzając wiele nowych pierwiastków twórczych.

2. Założenia rozprawy doktorskiej

Abstrahując od zasadności powyższej „triady samorządowej”, Autor niewątpliwie wychodzi przede wszystkim z założeń podmiotowych i upatruje istoty samorządu terytorialnego w instytucji wspólnoty samorządowej; wspólnoty samorządowej rozumianej zarówno całościowo, jak i w kategoriach poszczególnych jej członków – indywidualnych mieszkańców jednostek samorządu (zasadniczego podziału) terytorialnego. Ten dualizm przekłada się na dwa zasadnicze aspekty rozprawy.

Z jednej strony Autor przyjmuje twierdzenie, że wspólnotom samorządowym w ramach polskiego porządku prawnego przysługują szczególne prawa i obowiązki i stąd celem pracy jest *„przedstawienie praw i obowiązków spoczywających wspólnotach samorządowych, przeanalizowanie ich treści oraz dokonanie oceny obowiązującego stanu prawnego w perspektywie standardu wynikającego z przepisów k[K]onstytucji oraz EKSL”* (s. 14).

Z drugiej strony punktem wyjścia jest konstatacja, że *„status administracyjnoprawny mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego stanowi szczególną formę podmiotowości prawnej, która, choć związana z obywatelstwem, jest od niego niezależna”, [...]* „brak jednoznacznych norm prawnych regulujących zasady nabywania, utraty oraz zakres praw i obowiązków mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego prowadzi do istotnych niespójności w funkcjonowaniu całego systemu administracji samorządowej”, [...] „ma fundamentalne znaczenie relacji prawnych z jednostką samorządu terytorialnego” i w tym zakresie celem pracy jest wszechstronna analiza praw i obowiązków wynikających z przynależności do wspólnoty samorządowej (s. 15), a także ocena *„w jakim stopniu status mieszkańca jako członka wspólnoty samorządowej różni się od innych form*

podmiotowości prawnej oraz zbadanie, czy istniejące przepisy wystarczająco zabezpieczają prawa mieszkańców, umożliwiając im efektywne współuczestnictwo w zarządzaniu lokalnymi sprawami publicznymi” (s. 16).

Temu ostatniemu celowi towarzyszą dalsze pytania szczegółowe o: zakres praw i obowiązków mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego, istnienie ewentualnych niespójności w obowiązującym systemie prawnym i ich wpływu na praktyczne funkcjonowanie samorządów, kierunków reform, które mogłyby poprawić realizację konstytucyjnych standardów w zakresie praw mieszkańców, a także umocnienie ich podmiotowości w samorządzie terytorialnym.

Autor określa zatem cele dysertacji i zakres badań, co nie budzi kontrowersji. Dokładne stanowisko Doktoranta oddające pełny koncept pracy można było zrekonstruować analizując strukturę podziału treści na jednostki redakcyjne i po lekturze jej całości. W *Spisie treści* jest wyodrębnionych wiele kwestii szczegółowych, składających się logicznie i rzeczowo na pewną jednorodną całość. Autor podąża przy tym od ogółu do szczegółu, od kwestii generalnych w kierunku rozwiązań szczegółowych, wszechstronnie charakteryzując wyodrębnione materie. Obrazuje to dedukcyjne podejście w analizie tematu.

Po tym wszystkim widać także próbę całościowego opracowania tematu. Podjęcie się twórczego opracowania zagadnienia z perspektywy nauki prawa administracyjnego z uwzględnieniem związkowych aspektów wynikających z innych gałęzi prawa oraz innych dziedzin i dyscyplin naukowych zasługuje na pełną aprobatę.

Kandydat przyjmuje poniekąd słuszne podejście badawcze, gwarantujące pewien obiektywizm dokonywanych ocen. Choć do osiągnięcia złożonych celów pracy nie potrzeba było przeprowadzania holistycznych analiz, ale wystarczyło skupienie uwagi na sprawach podstawowych, to Autor stara się oświetlić temat w sposób wieloaspektowy. Taki sposób postępowania badawczego pozostaje w realiach przeprowadzonych badań właściwy.

W pracy, obok klasycznej egzegezy regulacji normatywnej, oparto się o wyniki studiów literatury i orzecznictwa a także analizy semantyczno-językowe, w tym także – co należy odnotować – wypowiedzi przedstawicieli innych specjalności aniżeli nauka prawa administracyjnego. Główny ciężar został jednak położony na analizie administracyjnoprawnej, przez co praca jest z zakresu nauki prawa administracyjnego.

Położenie głównego nacisku w pracy na dociekania metodą dogmatycznoprawną należy uznać za prawidłowe. Dogmatyka prawnicza obejmuje jedną, także i to co Kandydat określił podejściem językowo-semantycznym. Język prawny i język prawniczy nie stanowią odrębnego systemu znaków, ale są odmianami języka powszechnego. Podstawą dogmatyki prawniczej, a w tym egzegezy tekstu prawnego jest wykładnia logiczno-językowa. Dla przedstawicieli nurtu „tekstualizmu” wykładnia aktów normatywnych odbywa się wyłącznie na podstawie kompetencji językowej, z pominięciem związków funkcjonalnych i systemowych.

Opis zastosowanych środków poznania naukowego we *Wprowadzeniu* powinien być mimo wszystko jednak szerszy i bardziej przemyślany. Należało wskazać tam jeszcze na charakter rozważań, zastosowane narzędzie badawcze, w szczególności *terminus technicus* „podmiotowość (administracyjno)prawna” i podejście do opracowania tematu. Wieleż zadeklarowanych metod badawczych nie świadczy o zastosowaniu triangulacji poznawczej. Niemniej, opracowanie tematu odbywało się przy zastosowaniu metod badawczych charakterystycznych dla nauk prawnych, a nauki prawa administracyjnego w szczególności.

Koncepcja badań na tle ogółu treści nie budzi zatem wątpliwości, innych niż porządkowe.

W tym względzie należy uznać, że Kandydat wytyczył pole badawcze i określił płaszczyzny rozpatrzenia tematu. Ram tych trzymał się także w toku wywodów. Nadało to opracowaniu walor monografii w sensie metodycznym.

Przyjęte założenia i metody badawcze lokują dysertację w kategorii prac bardziej dogmatycznych, aniżeli *stricto* doktrynalnych. To wstępne przekonanie ugruntowuje lektura recenzowanej pracy. Jest to opracowanie o wyraźnych walorach pozytywno-prawnych.

Stwierdzam, że przekazana mi do recenzji rozprawa jest interesująca pod względem metodologicznym i merytorycznym, albowiem postawione przez Kandydata cele dysertacji zostały zrealizowane w trakcie prowadzonych badań, których plon stanowi oceniana praca.

3. Konstrukcja pracy

Fragmentacja treści dysertacji na rozdziały i podrozdziały nie jest dowolna, a tytuły jednostek redakcyjnych odzwierciedlają zawarte w nich treści. Struktura podziału rozważań jest przy tym odpowiednia do przedmiotu pracy, a tak skomponowana całość jest pod tym względem logiczna i spójna. Zapoznanie się ze spisem treści wywołuje pozytywne wrażenie nie tylko naukowe, ale także poniekąd estetyczne. Praca pod tym względem jawi się jako dość jednorodnie usystematyzowana – całość dzieli się na rozdziały i podrozdziały, które w zależności od potrzeb dzielą się na jednostki redakcyjne niższego rzędu.

Pod kątem struktury wewnętrznej rozprawę należy uznać za właściwie skonstruowaną i – w kontekście podziału treści – za zachowaną w dość odpowiednich proporcjach.

Analizując zagadnienie Autor rozwinął temat w pięciu rozdziałach merytorycznych, w których tytuły i śródtytuły wewnętrznych części jasno obrazują myśl przewodnią i drogę poznania naukowego.

W kolejnych rozdziałach Autor przedstawia takie kwestie jak: *„Wspólnota” i „mieszkaniec” jako pojęcia języka etnicznego i pojęcia języka prawnego; „Wspólnota” i „mieszkaniec” jako instytucje prawa administracyjnego; Proces upodmiotawiania wspólnot samorządowych i mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego w prawie administracyjnym;*

*Administracyjnoprawny status wspólnoty samorządowej;
Administracyjnoprawny status członka wspólnoty samorządowej;*

Rozwinięcie pracy, znajdujące się w powyższych w rozdziałach, zostało poprzedzone uwagami wstępnymi, obejmującym także założenia badawcze, zawartymi we *Wprowadzeniu*. Całość zwięźszają uwagi i konstatacje finalne, odnoszące się do sformułowanych we *Wprowadzeniu* założeń oraz niektórych wyartykułowanych tam innych stwierdzeń, zamieszczone w *Zakończeniu*. Należało tam odnieść się jednak do celów rozprawy, określając stopień ich realizacji.

Co warte podkreślenia, każda z głównych jednostek redakcyjnych rozwinięcia pracy rozpoczyna się od pomocnego wprowadzenia i kończy się swoistym *resume*. To częściowe podsumowywanie rozważań powoduje, że wnioski i konstatacje końcowe samo przez się posiadają odpowiedni stopień uogólnienia.

Oceniając w tym aspekcie konstrukcję pracy, należy stwierdzić, że struktura dysertacji niewątpliwie odpowiada autorskiej koncepcji ujęcia tematu.

W jednostce redakcyjnej nazwanej *Piśmiennictwo*, znajduje się wykaz, zawierający wykorzystane pozycje literatury. Są też wyodrębnione inne jednostki redakcyjne tego typu, obrazujące pozostałe źródła i inne opracowania.

W odpowiednim wykazie Autor wskazuje 594 publikacji naukowych, w tym przede wszystkim z zakresu prawa administracyjnego. Spora jest też liczba przywołanych aktów prawnych i innych źródeł istotnych dla opracowania rozprawy. Bazę źródłową recenzowanej rozprawy można w tym kontekście uznać za prawie kompletną, podkreślając przy tym rzetelność przeprowadzonej kwerendy.

Zdaniem recenzenta, zgromadzony i wykorzystany materiał źródłowy jest znaczny, co należy ocenić pozytywnie. Oznacza to, że poglądy naukowe Autora kształtowane są nie tylko na podstawie studiów literatury przedmiotu, ale także analizy aktów prawnych, orzecznictwa sądów prawa publicznego i

twórczego opracowania innego materiału źródłowego. W sposób umiejętny dostosowuje przy tym Kandydat poglądy piśmiennictwa do zagadnienia będącego przedmiotem rozprawy. Wszystko to łączy z własnymi stwierdzeniami. Świadczy to o zdobyciu umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej i posiadaniu znajomości podstaw pisarstwa naukowego.

Pozytywne wrażenie robi też łączna liczba przypisów umieszczona w tekście recenzowanej rozprawy, która wynosi 1409, i nie stanowią one tylko zwykłych referencji źródłowych, ale są to czasem także przypisy porównawcze i dygresyjne.

4. Ocena pracy pod względem formalnym

Od strony formalnej – biorąc pod uwagę obszerność dysertacji – praca została napisana względnie prawidłowo. Język jakim napisano rozprawę jest dość poprawny i zrozumiały. Wywody zaś są potoczyste, zasadniczo bez powtórzeń i zbędnych reasumpcji. Autor stara się nadać swym wypowiedziom postać opisów i stwierdzeń.

W toku wielokrotnej lektury pracy rażących błędów formalnych i błędów rzeczowych nie stwierdzono. Jako uchybienia formalne w tym zakresie można jedynie podać niezgrabności językowe i błędy maszynowe. Korekta została przeprowadzona we własnym zakresie.

Przekazany do recenzji egzemplarz rozprawy, zawiera tekst, który nie jest jednak prawidłowo „złamany”. Każda podstawowa jednostka redakcyjna typu rozdział powinna rozpoczynać się od nowej strony.

Niemniej jednak, konstruując wykaz *Akty normatywne* trzeba było wskazane akty prawne, przyporządkować stosując najpierw kryterium hierarchii, a następnie chronologii, a alfabetycznie. Tytuły niektórych z nich nie powinny być pisane „wersalikami”, a przede wszystkim zawsze powinny zawierać datę wydania, tytuł i publikator. Mimo, że prawo sędziowskie zyskuje

na znaczeniu dla jednolitości w tym wykazie nie powinno być uchwały abstrakcyjnej NSA.

Podobnie, *Orzecznictwo* trzeba było uporządkować stosując kryterium hierarchii i chronologii.

Z kolei referencje literatury oraz opisy bibliograficzne aktów prawnych zawarte w przypisach nie wywołują większych obiekcji. Choć jak stosuje się przypisy uproszczone to konsekwentnie wszystkie ich rodzaje, a nie wybiórczo. Także zamieszczone tam publikatory, w których ogłoszono akty normatywne i ich późniejsze teksty jednolite zostały podane prawidłowo, a treść poszczególnych regulacji przywołana w zasadniczych rozważaniach umożliwia identyfikację stanu prawnego.

Netografia nie powinna sprowadzać się do podania linków ale dokumenty elektroniczne powinny być zawsze opisane.

Wyżej wskazane błędy nie mają istotnego znaczenia merytorycznego. Pozostają więc jedynie uchybieniami natury formalnej, które nie wpływają na jasność całościowego przekazu i w istotny sposób nie wpływają na pozytywną ocenę merytoryczną rozprawy. Niemniej, w toku lektury niepotrzebnie skupiają czasem uwagę na kwestiach drugorzędnych.

5. Uwagi szczegółowe

Sformułowana w osnowie recenzji ogólnie pozytywna ocena rozprawy doktorskiej nie oznacza, że jako recenzent nie mam do niej uwag szczegółowych. Zadaniem recenzenta jest również zwrócenie uwagi na kwestie budzące wątpliwości, skłaniające do dyskusji oraz sprawy wymagające szerszego oświetlenia czy też ponownego rozpatrzenia.

Warto zwrócić szczególną uwagę na zaakcentowanie już w tytule rozprawy, ale przede wszystkim uwzględnienie w strukturze podziału rozważań i rozwinięcie w treści pracy odrębności statusu ogółu mieszkańców gminy, powiatu, województwa rozumianych jako wspólnoty samorządowej oraz praw i obowiązków indywidualnego mieszkańca danej jednostki. Prawo

do samorządu oraz związane z tym uprawnienia i obowiązki przysługują zarówno wspólnotom, jak i ich poszczególnym ich członkom. Choć taki podział można uznać już za klasyczny, to w rzeczywistości chodzi o proporcje. Oczywiście pierwszeństwo mają tu uprawnienia wspólnot, ale w niektórych państwach bezpośrednio uprawnienia mieszkańców obejmują tylko głosowanie i/lub start w wyborach samorządowych. Na tym tle w Polsce od lat zauważalna jest tendencja do wzmacniania statusu indywidualnych mieszkańców, przez co rola pojedynczych członków wspólnot samorządowych nie sprowadza się do udziału w wyborach i referendum lokalnym. Interesująca byłaby ocena możliwych granic prawnych procesu osobnego „uprawniania” członków wspólnot samorządowych i jeśli takie granice są, to z jakich zasad prawnoustrojowych tego typu ograniczenia mogą wynikać – innymi słowy ile demokracji bezpośredniej w demokracji przedstawicielskiej i czy chodzi jeszcze o partycypację czy już o współzarządzanie? Interesująca byłaby też odpowiedź na pytanie, czy można już mówić, że podmiotem samorządu terytorialnego jest nie tylko wspólnota samorządowa, ale także człowiek?

Warto również zwrócić uwagę, że o ile w ustawie gminnej jest mowa o zaspakajaniu „zbiorowych potrzeb wspólnoty”, o tyle w Konstytucji RP stanowi się o zadaniach publicznych, służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, a zatem także innych niż zbiorowe. Prawo do samorządu terytorialnego to niewątpliwie prawo kolektywne, ale również prawo indywidualne, dochodzone nie przez roszczenie na wzór publicznego prawa podmiotowego, ale chronione instytucjonalnie, przez system gwarancji prawno-organizacyjnych i społeczno-politycznych.

Od strony jakościowej nierozstrzygnięta pozostaje kwestia charakteru praw mieszkańców. Ich realizacja służy niewątpliwie identyfikacji i artykulacji potrzeb, w ramach interesu lokalnego i regionalnego, co umożliwia osiągnięcie większej celowości działania, ale czy tylko? Niemniej jednak, podmiotem praw samorządowych i interesów miejscowych pozostaje wspólnota samorządowa.

Koresponduje z tym dyskusja na temat samego pojęcia „wspólnoty samorządowej”, która przed laty w toczyła się w polskiej doktrynie, a do której

mimo wszystko powinien ustosunkować się Kandydat. Wymianę poglądów zapoczątkowała wypowiedź prof. Iwony Skrzydło-Niżnik (Niżnik-Dobosz), że wspólnota samorządowa to „[...] kwalifikowany przez prawo i powstały z mocy ustawy, bez elementów przejawu woli mieszkańców, a jedynie z faktu zamieszkiwania na danym terenie – ogół tychże mieszkańców danej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa – których zasadniczym, podstawowym, wspólnym i prawnym interesem jest przez prawo chroniona sytuacja polegająca na oczekiwaniu, iż samozarządzanie (rozumiane jako wspólna funkcja, wspólny proces) przez ogół mieszkańców, za pośrednictwem organów gminy, istotnymi sprawami publicznymi o charakterze gminnym, lokalnym i regionalnym, odbywać się będzie przy uwzględnianiu, prawnie wymiernego, dobra ogółu mieszkańców z chronionymi przez prawo interesami indywidualnymi członków wspólnoty, które można określić jako prawo do samorealizacji członka wspólnoty w ramach danej wspólnoty” (I. Skrzydło–Niżnik, *Znaczenie pojęcia wspólnoty samorządowej dla tworzenia i stosowania prawa administracyjnego*, (w:) *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, pod red. E. Knosali, A. Matana, G. Łaszczycy, Kraków 1999, s. 253).

Śp. prof. Jan Boć wyraził zaś pogląd, że „[...] pojęcie wspólnoty samorządowej może być interpretowane kontrowersyjnie, choć niewątpliwie kontrowersja ujawni się prędzej w zakresie znaczenia niż składu wspólnoty. Okoliczność, iż mieszkańcy powiatu tworzą, a w zasadzie stanowią wspólnotę samorządową z mocy prawa, oznacza, iż zmiany tej sytuacji w zakresie ogólnym można dokonać też tylko w drodze prawa. Warto też pamiętać, iż mieszkańcem jest wyłącznie człowiek prywatny. Oznacza to, iż w skład wspólnoty samorządowej wchodzi wyłącznie ludzie prywatni, a nie ich grupy czy organizacje. Wartość tego ustalenia pozostaje zresztą bez rezultatu prawnego, bowiem poza regulacjami ustaw samorządowych żadna inna regulacja prawna w państwie nie przydaje wspólnocie samorządowej (jak i żadnej innej) jakichkolwiek uprawnień z tego powodu, że jest wspólnotą samorządową lub że się nazywa wspólnotą samorządową. [...] Zatem pojęcie

wspólnoty samorządowej jest merytorycznie fikcyjne, bowiem wszyscy mieszkańcy powiatu nie muszą mieć ani jednego wspólnego interesu. [...] Ma więc pojęcie wspólnoty samorządowej wyłącznie znaczenie ideologiczne. Występuje zresztą w polskim porządku prawnym w skrajnej językowo postaci, bowiem w innych krajach to, co w Polsce w Konstytucji zostało określone jako wspólnota samorządowa, nazywa się co najwyżej społecznością lokalną [...], a chodzi przecież tylko o społeczność zamieszkującą określone terytorium, a nie i o terytorium, terytorium bowiem nie stwarza fundamentu wyłaniania pojęcia podmiotowości” (J. Boć, *Powiat w państwie. Kwestie wybrane*, (w:) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, pod red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosza, D. Dąbek, M. Smagi, Kraków 2001, s. 56; tenże, *Powiat a reszta państwa*, (w:) *Powiat*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2001, s. 22 i n., oraz tenże, *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, (w:) *Studia nad samorządem terytorialnym*, pod red. A. Błasia, Wrocław 2002, s. 40 i n. Zob. także L. Habuda, *Samorządowa wspólnota terytorialna – refleksje sceptyka*, (w:) *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, pod red. S. Michałowskiego, A. Pawłowskiej, Lublin 2004, s. 109 i n.).

We współczesnej jurysprudencji postmodernistycznej jednym z punktów odniesienia jest złożony kontekst filozoficznoprawny, wynikający z doktryny komunitaryzmu, a państwo czasów „ponowoczesnych” ma być integratorem różnych wspólnot, w tym wspólnot terytorialnych i w tym kontekście trudno zgodzić się z poglądem o wyłącznie ideologicznym znaczeniu wspólnot samorządowych (por. J. Dobkowski, *Struktura interesu publicznego a zasady rozdzielania odpowiedzialności publicznoprawnej w administracji*, (w:) *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar. Międzynarodowa konferencja naukowa, Olszanica 23–26 maja 2004*, pod red. El. Ury, Rzeszów 2004, s. 91 i n.).

Ponadto, wspólnota samorządowa w Polsce jest podmiotem praw oraz interesów, innych niż potrzeby, kwalifikowane w ramach interesu ogólnopaństwowego. Konstrukcja prawna „wspólnoty samorządowej” jest przy

tym formą prawnego upodmiotowienia społeczności lokalnych i regionalnych, a tym samym uznania ich interesów oraz wyodrębnienia pochodnych, odrębnych od państwa i jego administracji podmiotów władzy publicznej. Ustrojodawca zatem nie tworzy (stanowi) wspólnot samorządowych, a jedynie prawnie akceptuje (uznaje) ich istnienie, chroni ich interesy oraz nadaje formę prawnoustrojową w systemie władzy publicznej. Prawo zatem powinno przede wszystkim utrzymywać więzi terytorialne (społeczne, gospodarcze i kulturowe), niekiedy spontanicznie ukształtowane w ramach działalności grup społecznych – społeczności lokalnych i regionalnych. Jak słusznie wskazuje prof. Janusz Sługocki *„jednostki samorządowe nie mogą mieć charakteru tworów formowanych dowolnie przez centralny ośrodek decyzyjny [...], ale powinny być adekwatne do istniejących już tożsamości terytorialnych w sensie przedmiotowym (swoistość danego terenu) i podmiotowym (więzi społeczne)”* (J. Sługocki, *Prawo administracyjne*, Kraków 2003, s. 345).

Takie podejście jest kluczem do zrozumienia istoty samorządu w ogóle, zarówno samorządu terytorialnego, jak i samorządów specjalnych (funkcjonalnych). Niewątpliwie najpierw musi istnieć faktycznie zintegrowana grupa społeczna rangi społeczność (kolektywność), w której wykształciła się świadomość odrębnych potrzeb (własnego dobra wspólnego), mającego charakter obiektywny, a przez upodmiotowienie prawne (uznanie na poziomie konstytucyjnym lub ustawowym) owa społeczność (kolektywność) staje się „wspólnotą samorządową” określonego rodzaju. Miarodajna w tym względzie jest wypowiedź prof. Michała Kuleszy w artykule prasowym pt. *Nie można wprowadzać samorządu zawodowego doradców podatkowych, gdy taka grupa zawodowa dopiero powstaje* („Rzeczpospolita” z 6 maja 1996 r.).

Inną kwestią jest sprawa kryterium przynależności (czynnika integrującego). W polskim systemie prawnym członkostwo w trzech wspólnotach samorządowych jest obowiązkowe dla każdego, kto ma miejsce zamieszkania na terytorium Polski, przez co samorząd kształtuje się w pierwszej fazie niejako w sposób naturalny i wynika poniekąd z rozwiniętych stosunków sąsiedzkich. W niektórych państwach przyjmowane są inne kryteria

np. rezydentura, obywatelstwo lokalne i regionalne czy nawet powiązania majątkowe z racji posiadania nieruchomości w gminach „niezamieszkałych”. Dlatego trudno się zgodzić z próbami formalizacji członkostwa we wspólnotach samorządowych w Polsce. Ważne jest to, aby być członkiem tylko jednej gminy, jednego powiatu oraz jednego województwa i aby wież z określonym terytorium była względnie trwała w czasie, albowiem ruch ludności jest czymś naturalnym. Istotna przy tym jest także ochrona integralności terytorialnej wspólnot terytorialnych, aby odgórnie nie zrywać istniejących więzi. Oczywiście wzmacnianie statusu indywidualnych mieszkańców niesie za sobą potrzeby weryfikacji ich przynależności, ale dopóki ich uprawnienia nie będą miały charakteru stanowczego, dopóty należy stosować metody niewładcze.

Jednym z istniejących środków weryfikacji przynależności jest właśnie skarga sądowoadministracyjna, oparta na kryterium naruszenia interesu prawnego skarżącego, który musi być bezpośredni, aktualny, obiektywnie sprawdzalny, a przede wszystkim konkretny i indywidualny.

Rekomendacja wprowadzenia skargi powszechnej wymagałby wprowadzenia rozwiązań tego rodzaju co rezydentura, albowiem legitymowanym powinien być mieszkaniec „kwalifikowany”. Niemniej jednak postulat ten jest dyskusyjny, choćby z tego względu, że w obecnym systemie prawnym funkcjonuje już *actio popularis*, tyle że o pośrednich skutkach prawnych. Można składać skargi powszechne w interesie własnym, interesie osoby trzeciej a także w interesie publicznym, zarówno do organów nadzoru, jak i na organy nadzoru; do organów nadzorujących (samorządowe kolegia odwoławcze) i na organy tego typu.

Wszystko to wymaga jednak dalszych pogłębionych badań, które Autor przygotowując rozprawę doktorską do publikacji jako monografii książkowej może we własnym zakresie uzupełnić. Dysertacja mgr. mgr. Jakuba Dorosza-Kruczyńskiego powinna bowiem zostać ogłoszona drukiem. Opracowanie tego typu byłoby przydatne nie tylko dla praktyki ustrojowej, ale także i przede wszystkim nauki prawa administracyjnego.

Mimo tych uwag przeprowadzone badania doprowadziły Autora do sformułowania ważkich spostrzeżeń, konkluzji i wniosków, które recenzent – mimo niekiedy własnego poglądu – z perspektywy lektury pracy, jako prawidłowo sformułowane i odpowiednio udowodnione, w pełni podziela.

6. Podsumowanie

W podsumowaniu uwag recenzyjnych stwierdzam, że przedłożona rozprawa jest opracowaniem trudnego, a równocześnie bardzo istotnego i aktualnego zagadnienia naukowego. Oczywiście, jak każda lektura, wywołuje pytania i wątpliwości, które nie wpływają na wysoką ocenę merytoryczną.

7. Konkluzja końcowa

Konkludując, rozprawa doktorska Pana mgr. Jakuba Dorosza-Kruczyńskiego pt. *Administracyjny status wspólnot samorządowych i mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego*, mimo zgłoszonych uwag, zasługuje na pozytywną a przy tym wysoką ocenę. Stanowi niewątpliwie wzbogacenie nauk prawnych. To wszystko uzasadnia stwierdzenie, że oceniana praca pisemna odpowiada ustawowym wymogom stawianym rozprawom doktorskim.

W związku z powyższym wnoszę o dopuszczenie mgr. Jakuba Dorosza-Kruczyńskiego do dalszych czynności w postępowaniu w sprawie nadania Mu stopnia naukowego doktora nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne.