

Dr hab. Ewa Olejniczak-Szałowska, prof. UŁ
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Łódzki

Recenzja rozprawy doktorskiej Pana magistra Jakuba Dorosza-Kruczyńskiego

pt. „Administracyjnoprawny status wspólnot samorządowych i mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego”, Warszawa 2025, s. 424.

Promotor: prof. dr hab. Irena Lipowicz,

promotor pomocniczy: dr hab. Sebastian Sikorski, prof. uczelni

Uwagi ogólne

Przedmiotem pracy Pan mgr Jakub Dorosz-Kruczyński uczynił problematykę administracyjnoprawnego statusu wspólnot samorządowych i mieszkańców jako członków tych wspólnot. Wybór tematu zasługuje na uznanie. Recenzowana praca obejmuje kwestie istotne teoretycznie i prawnie, mające także duże znaczenie praktyczne. Bez wątpienia prezentowana tematyka w zaproponowanej formule, tak szeroko zakreślonym polu badawczym oraz kompleksowym ujęciu jest potrzebna w piśmiennictwie prawniczym.

Cele pracy i hipotezy badawcze zostały przedstawione bardzo szczegółowo.

W odniesieniu do problemu statusu wspólnot samorządowych, Doktorant wychodzi z założenia, że wspólnotom tym na gruncie prawa polskiego przysługują szczególne prawa i obowiązki i jednocześnie stawia sobie za cel przedstawienie owych praw i obowiązków, przeprowadzenie analizy ich treści oraz dokonanie oceny obowiązującego w tym zakresie stanu prawnego z punktu widzenia standardów wynikających z treści Konstytucji i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Autor deklaruje, że istotnym elementem przedmiotowej analizy ma być „ocena efektywności wykonywania zadań publicznych przez wspólnoty”. Dodatkowo Autor deklaruje, że istotnym elementem analizy będzie ocena „poziomu ich samodzielności która powinna być zabezpieczona przez ramy prawne” (s. 14). Cele w tym obszarze zostały wytyczone bardzo ambitnie biorąc pod uwagę rozległość i różnorod-

ność regulacji prawnych dotyczących zadań samorządu, jak też wieloaspektowość samej koncepcji samodzielności samorządu terytorialnego.

Kolejna hipoteza badawcza wraz z określeniem celów pracy dotyczy statusu administracyjnoprawnego mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego. Pan mgr Jakub Dorosz-Kruczyński formułuje tu rozbudowaną hipotezę badawczą zakładającą, że kluczowym czynnikiem determinującym ten status jest stałe zamieszkiwanie na danym terenie, lecz brak jednoznacznych norm prawnych regulujących zasady nabywania i utraty tego statusu oraz zakres praw i obowiązków mieszkańca j.s.t., prowadzi do niespójności w funkcjonowaniu systemu administracji samorządowej i nie sprzyja ochronie praw mieszkańców i skuteczności zarządzania sprawami publicznymi na poziomie lokalnym (s. 15). Doktorant optymistycznie zakłada, że „rozwój polskiego prawa administracyjnego w odniesieniu do statusu mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego będzie dążył do jego większej precyzji” (s. 15). Celem tej części pracy jest - według Autora - „wszechstronna analiza praw i obowiązków wynikających z przynależności do wspólnoty samorządowej” i „uzupełnienie istniejącej luki badawczej, która dotyczy administracyjno-prawnej pozycji mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego” (s. 15). Autor wskazuje jako kolejny cel, czy też raczej cele, zamiar zbadania: 1) zakresu praw i obowiązków mieszkańców j.s.t., 2) ustalenia istnienia ewentualnych niespójności w systemie prawnym i ich wpływu na praktyczne funkcjonowanie samorządów, 3) kierunków reform, „które mogłyby poprawić realizację konstytucyjnych standardów w zakresie praw mieszkańców, a także umocnienie ich podmiotowości w samorządzie terytorialnym”. Ponadto Autor podaje jako cel pracy „ocenę, 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).

Sądzę, że cele pracy można by sformułować w sposób bardziej przejrzysty, gdyby je uporządkować z uwzględnieniem podziału na cele główne i cele szczegółowe.

Metody badawcze zaproponowane w rozprawie są adekwatne do celów sformułowanych przez Doktoranta. W recenzowanej rozprawie zastosowano głównie metodę dogmatyczno-prawną, która obejmuje egzegezę materiału normatywnego, analizę orzecznictwa i poglądów doktryny. Doktorant dokonał twórczej analizy tekstów prawnych dotyczących wspólnot samorządowych (norm konstytucyjnych, przepisów EKSL, przepisów samorządowych ustaw ustrojowych, a także przepisów ustaw materialnego prawa administracyjnego oraz

aktów prawa miejscowego). Dokonał stosownych interpretacji przy zastosowaniu wykładni językowej, systemowej i celowościowej.

Na uwagę zasługuje przyjęcie ambitnego zamierzenia polegającego na badaniu jak przepisy dotyczące wspólnot samorządowych i mieszkańców są stosowane w praktyce, w tym na badaniu: 1) efektywności obowiązujących przepisów ustawowych w zakresie samodzielności i podmiotowości prawnej wspólnot lokalnych, 2) jak regulacje prawne przekładają się na realne możliwości wspólnot w wykonywaniu zadań samorządowych, 3) identyfikowaniu obszarów, które wymagają reformy w celu poprawy efektywności funkcjonowania samorządu terytorialnego i ochrony praw mieszkańców, 4) identyfikowaniu luk prawnych, które mogą prowadzić do niespójności w funkcjonowaniu samorządów m.in. w kontekście nadzoru nad ich działalnością (s. 17-19). Jak wynika z powyższego, Autor niejednokrotnie odwołuje się do pojęcia efektywności, w istocie czyni „efektywność”, czy to przepisów, czy to funkcjonowania samorządu terytorialnego, osią swoich eksploracji, jednak *expressis verbis* nie wyjaśnia, jak pojmuje ową „efektywność”. Natomiast odpowiedź na pytanie, za pomocą jakich narzędzi chce ją badać znajdujemy w opisie metod badawczych, z którego wynika, że badanie rzeczywistego funkcjonowania norm prawnych sprowadza się przede wszystkim do analizy orzecznictwa sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego. Wypada zgodzić się z Doktorantem, że istotnie analiza orzecznictwa dostarcza praktycznych wskazówek, jak prawo jest stosowane w odniesieniu do wspólnot samorządowych i mieszkańców oraz pozwala wskazać potencjalne luki i problemy, które wymagają uregulowania lub zmiany w przyszłości, a także tworzy przestrzeń do dokonywania oceny skuteczności prawa.

Koncepcja pracy jest w zasadzie poprawna i generalnie rzecz biorąc służy realizacji założonych celów. W podstawowym zarysie odpowiada klasycznym regułom konstruowania rozpraw doktorskich. Rozprawa składa się z Wprowadzenia, pięciu rozdziałów merytorycznych oraz Zakończenia. Każdy z rozdziałów zawiera uwagi wstępne oraz podsumowanie, które ma charakter pogłębiony, co należy uznać za szczególny walor recenzowanej pracy, ta pozytywna ocena dotyczy również Zakończenia. Rozprawa opatrzona została wykazem skrótów i bibliografią obejmującą wykazy piśmiennictwa, aktów normatywnych, orzecznictwa i spis wykorzystanych źródeł internetowych.

Uwagi szczegółowe

Pracę otwiera dobrze pomyślany rozdział pierwszy zatytułowany *Wprowadzenie*, zawiera jacy szczegółowe uzasadnienie wyboru tematyki pracy, określenie celów, hipotez i metod badawczych oraz założeń terminologicznych.

Rozdział drugi poświęcony został kwestiom terminologicznym. Zamiarem Doktoranta było przedstawienie takich pojęć jak: „wspólnota”, „mieszkaniec”, „członek wspólnoty samorządowej” jako pojęć języka naturalnego oraz języka prawnego. Dywagacje Autora prowadzone na ok. 50. stronach są nader obszerne, wielowątkowe i raczej luźno powiązane z głównym nurtem rozprawy dotyczącym wspólnoty samorządowej.

Rozdział trzeci zatytułowany „*Wspólnota*” i „*mieszkaniec*” jako instytucje prawa administracyjnego stanowi kontynuację analiz terminologicznych z poprzedniego rozdziału. Tu również Autor wykazał się erudycją, jednak i te rozważania są dość ogólnikowe, prowadzone obok głównego tematu i sztucznie rozbudowane. W moim przekonaniu bardziej racjonalne z punktu widzenia spójności rozprawy byłoby połączenie tych rozdziałów w jedną całość i wykazanie większej dyscypliny odnośnie do prowadzonych rozważań przez większą koncentrację na problematyce administracyjnoprawnej. W stopniu niewystarczającym, co uważam za istotny mankament, Autor korzysta z dorobku doktryny prawa administracyjnego (i konstytucyjnego) na temat rzeczonych pojęć. Szkoda zatem, że w tej części rozważań zabrakło miejsca na szersze zaprezentowanie wyników badań nad treścią pojęcia „wspólnota mieszkańców”, „wspólnota samorządowa” prowadzonych od dawna przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego (J. Boć, I. Skrzydło-Niżnik, E. Olejniczak-Szałowska, M. Kasiński, B. Dolnicki i in.). Uważam, że Doktorant powinien też szerzej przedyskutować problem relacji między pojęciami „wspólnota samorządowa” i „jednostka samorządu terytorialnego”. W rozprawie przyjęto założenie, że komponent terytorialny definiujący jednostkę samorządu terytorialnego jest wtórny wobec samej wspólnoty i to pozwala, na gruncie języka prawniczego, na posługiwanie się owymi pojęciami jako synonimami (s. 99-100). Jedynie w przypisie zaznaczono, że istnieje też stanowisko odmienne Andrzeja Wróbla. Zważywszy, że chodzi o pojęcia kluczowe w tej rozprawie, taki „zabieg” polegający na zamarkowaniu istniejących kontrowersji trudno uznać za metodologicznie i merytorycznie właściwy. W rezultacie szkoda, że Autor nie skorzystał z okazji, aby w kontekście prowadzonej dyskusji mocniej uzasadnić swoje stanowisko, które, niezależnie od przedstawionych uwag, uznaję za uprawnione.

Rozdział czwarty nosi tytuł *Proces upodmiotawiania wspólnot samorządowych i mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego*. Zawiera w znacznym stopniu rozważania o charakterze historyczno-prawnym. Autor w sposób wnikliwy i interesujący przedstawia kształtowanie się koncepcji samorządu terytorialnego w Polsce i jego ewolucję ustrojowo-organizacyjną ujmowaną jako proces umacniania prawnej pozycji samorządu (związku publicznoprawnego, wspólnoty mieszkańców danego terenu) wobec władz państwowych (centrum administracji publicznej) oraz jednoczesnego upodmiotowienia mieszkańców wobec owych wspólnot. W odrębnym podrozdziale omówiona została także kwestia upodmiotowienia wspólnot aglomeracyjnych - ewolucja regulacji prawnych dotyczących ustroju Warszawy oraz regulacji dotyczącej związków metropolitalnych. Autor trafnie przychylił się do stanowiska, mówiącego o korporacyjnym charakterze samorządu terytorialnego, co implikuje postrzeganie pozycji prawnej mieszkańców danego obszaru jako członków korporacji, powiązanych z nią węzłem wzajemnych praw i obowiązków. Doktorant celnie wskazuje, że przyznanie podmiotowości prawnej wspólnotom samorządowym było możliwe na skutek przełamania monopolu państwa totalitarnego w efekcie przeprowadzonych reform samorządowych, można też podzielić Jego pogląd, że problem zakresu upodmiotowienia wspólnot samorządowych i ich członków w ramach polskiego prawa administracyjnego nie jest zamknięty”, zwłaszcza w odniesieniu do wspólnot funkcjonujących na obszarach metropolitalnych (s. 164).

Rozdział piąty i szósty stanowią trzon rozprawy, są w największym stopniu nakierowane na osiągnięcie jej celów i zawierają zarówno ważne i podbudowane wynikami badań ustalenia, jak też kontrowersyjne tezy i propozycje legislacyjne.

Rozdział piąty zatytułowany *Administracyjnoprawny status wspólnoty samorządowej* jest obszerny (liczy ponad 80 stron), podzielony na wiele mniejszych jednostek systemowych, a jego bogata struktura odzwierciedla różnorodność treściową. Przedmiotem rozważań Autor uczynił następujące zagadnienia: zasady tworzenia, zmian granic i likwidacji gmin i powiatów; problem kontroli konstytucyjności rozporządzeń RM wydawanych w sprawie zmian granic j.s.t.; zadania własne i zlecone j.s.t. jako obowiązki wspólnot samorządowych; sankcje stosowane wobec wspólnot samorządowych w związku z nieprawidłowym wykonywaniem obowiązków (rozwiązanie organu stanowiącego oraz zawieszenie organów i ustanowienie zarządu komisarycznego); prawo do wykonywania zadań własnych jako publiczne prawo podmiotowe; prawo do adekwatnych dochodów; prawo do ustalania

podatków i opłat; prawo do własności komunalnej; prawo do prowadzenia gospodarki komunalnej; prawo do kształtowania ustroju wewnętrznego; prawo do zrzeszania się; konstytucyjne i ustawowe podstawy ochrony praw wspólnot samorządowych przed ingerencją administracji rządowej; prawo do sądowej ochrony samodzielności j.s.t.; ochrona udzielana przez sądy administracyjne; ochrona udzielana przez sądy powszechne; ochrona udzielana przez TK. Zasadniczo dobór wymienionych zagadnień należy ocenić pozytywnie. Moim zdaniem, byłoby wskazane poszerzenie analizy o kompetencje prawotwórcze j.s.t., a więc prawo do stanowienia aktów prawa miejscowego nie tylko w odniesieniu do stanowienia o wewnętrznym ustroju oraz podatkach i opłatach.

Przyjęcie założenia, że tak wiele istotnych - wręcz fundamentalnych dla bytu i statusu wspólnot samorządowych - zagadnień zostanie skomasowanych w jednym rozdziale spowodowało konieczność zastosowania ujęcia syntetycznego, w konsekwencji można mieć niedosyt, że niektóre wątki nie zostały dostatecznie rozwinięte. Poza tym, co zostało już wyżej zasygnalizowane, oczekiwałabym m.in. szerszej analizy problemu likwidacji j.s.t. (może też z uwzględnieniem stanowiska doktryny i orzecznictwa TK w kwestii likwidacji gmin warszawskich); trudno zgodzić się ze stwierdzeniem, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym dające mieszkańcom prawo zainicjowania referendum w przedmiocie zmian w podziale terytorialnym „można uznać za *superfluum* ustawowe, gdyż do czasu ich włączenia do przepisów u.s.g. w doktrynie wskazywano ma możliwość przeprowadzenia takiego głosowania powszechnego na podstawie ogólnych przepisów o referendum lokalnym” (s. 173). Sprawa jest bardziej złożona, Autor nie bierze bowiem pod uwagę, że przez wiele lat dominowała w sądownictwie administracyjnym linia orzecznicza, zgodnie z którą sprawy ustalania granic nie mogą być przedmiotem referendum lokalnego, ponieważ nie mieszczą się w zakresie kompetencji organów j.s.t.

Trzeba zaznaczyć, że katalog środków nadzoru przewidzianych prawem w przypadku nieprawidłowego wykonywania zadań publicznych przez j.s.t. jest szerszy aniżeli omówiony w tej części rozprawy, Autor wprowadzie na stronie 167 uzasadnia ograniczenie swoich rozważań do środków *ad personam*, lecz nie wydaje się ono przekonujące. Sankcje stosowane wobec wspólnot samorządowych w związku z nieprawidłowym wykonywaniem obowiązków (zob. rozważania na s. 191 i n.) polegają również np. na stwierdzeniu nieważności aktu.

W tytulaturze podrozdziałów i ich treści widać pewien brak konsekwencji w posługiwaniu się pojęciami „wspólnota samorządowa” i „jednostka samorządu terytorialnego”, co zapewne wynika, z przyjętego przez Autora stanowiska o synonimiczności tych pojęć.

Przedstawione uwagi nie umniejszają ogólnie wysokiej oceny strony merytorycznej rozważań zaprezentowanych w rozdziale piątym. Wypada zwłaszcza podkreślić, że konstatacje będące efektem tych rozważań są wspólne i logiczne, dotyczy to zarówno krytycznego podejścia Doktoranta do zmiany linii orzeczniczej TK skutkującej pozostawieniem poza kontrolą TK ustaw i rozporządzeń w sprawie zmian w podziale terytorialnym oraz Jego krytycznego stanowiska w kwestii skonstruowania prawa do adekwatnych dochodów j.s.t., a także zastrzeżeń dotyczących nadużywania konstrukcji nadzoru przez ustawodawcę w drodze powierzania kompetencji *de facto* nadzorczych organom, którym Konstytucja nie przyznaje tej funkcji (w ramach tzw. współdziałania fachowego). Podziela również krytyczne stanowisko dotyczące ograniczeń w sferze sądowej ochrony samodzielności wspólnot samorządowych.

Rozdział szósty zatytułowany *Administracyjnoprawny status członka wspólnoty samorządowej*, podobnie jak poprzedni, jest niezwykle obszerny, liczy ponad 100 stron. Jest również bogato ustrukturalizowany i odznacza się różnorodnością podejmowanych zagadnień. Przedmiotem rozważań Doktorant uczynił następujące kwestie: zasady nabywania statusu członka wspólnoty samorządowej; dopuszczalność uznawania cudzoziemców za członków wspólnot samorządowych; znaczenie obowiązku meldunkowego dla nabycia statusu; znaczenie pojęcia mieszkańca dla systemu samorządu terytorialnego; źródła praw i obowiązków członków wspólnot samorządowych; prawo do udziału w referendum lokalnym; czynne i bierne prawo wyborcze do organów j.s.t.; prawo do wybierania i bycia wybieranym do rad młodzieżowych, rad seniorów i organów jednostek pomocniczych gminy, prawo do udziału w konsultacjach społecznych, prawo do uczestniczenia w procedurze budżetu obywatelskiego, prawo do występowania z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą; prawo do udziału w debacie nad raportem o stanie j.s.t.; honorowe obywatelstwo j.s.t.; prawo do mieszkania komunalnego; prawo do nauki na terenie własnej wspólnoty samorządowej; prawo do pomocy społecznej ze strony gminy; obowiązki członków wspólnot samorządowych; karta mieszkańca jako świadectwo problemów z normatywizacją obowiązków członków wspólnot samorządowych; instytucje służące ochronie praw i wolności członków wspólnoty samorządowej (w tym skarga na uchwałę lub zarządzenie organu j.s.t. naruszające interes prawny, skarga na bezczynność organu j.s.t., skargi, wnioski, petycje, Samorządowe Kolegia Odwoławcze).

Jak można zauważyć, zbiór problemów objętych badaniami w przedmiotowym rozdziale został dobrany umiejętnie. Autor eksponuje uprawnienia członków wspólnot samorządo-

wych zarówno o charakterze politycznym (dające możliwość kierowania sprawami publicznymi i określone w przepisach prawa ustrojowego), jak też uprawnienia o charakterze socjalnym wynikające z przepisów prawa materialnego. Przy tak wielorakim spektrum zagadnień skumulowanych w jednym rozdziale nie można stawiać zbyt wysokich wymagań co do poziomu szczegółowości czy dogłębności prowadzonych analiz i uwzględnienia bogactwa poglądów prezentowanych w literaturze przedmiotu i orzecznictwie sądów administracyjnych oraz TK. Niemniej, nawet akceptując przyjęty w recenzowanej pracy poziom ogólności rozważań, oczekiwałabym większej uważności w doborze literatury i przedyskutowania poglądów wyrażonych w opracowaniach naukowych, które są istotne dla badań podejmowanych przez Doktoranta (na przykład uwzględnienia w większym stopniu reprezentatywnych pozycji pomieszczonych w *Systemie Prawa Samorządu Terytorialnego* pod red. prof. Ireny Lipowicz).

W nawiązaniu do rozważań zawartych w rozdziale szóstym nasuwają się też pewne uwagi o charakterze szczegółowym.

W odniesieniu do referendum lokalnego – sędzę, że zbyt pobieżnie potraktowano skomplikowany i ciągle kontrowersyjny problem ustalenia zakresu przedmiotowego referendum, czyli kwestię, w jakich sprawach i z jakim skutkiem członkowie wspólnoty samorządowej mogą podejmować rozstrzygnięcia korzystając z tej fundamentalnej formy demokracji bezpośredniej, mającej umocowanie w Konstytucji. Ponadto, trzeba odnotować niezbyt fortunne określenie prawa do udziału w referendum lokalnym jako „wtórnego” wobec prawa wybierania do organu stanowiącego danej j.s.t., zwłaszcza mając na uwadze konstytucyjne umocowanie tego pierwszego (s. 349).

Odnosząc się do rozważań na temat praw socjalnych w kontekście możliwości korzystania z nich przez osoby nie będące członkami danej wspólnoty samorządowej, można odnieść wrażenie, że stanowisko zajmowane w tej kwestii przez Autora nie jest spójne. Na przykład argumentacja Doktoranta, że nowelizacja z 2018 r. ustawy o systemie oświaty dotycząca stypendiów dla uczniów „zasługuje na krytykę” (s. 319-320), gdyż „świadczenia stypendialne powinny być adresowane tylko do członków danej wspólnoty” nie jest przekonująca i powinna być pogłębiona, jeśli zważyć na wcześniej wyrażoną przez Niego akceptację dla rozwiązania, że zapewnienie lokalu socjalnego nie dotyczy tylko członków danej wspólnoty (s. 312).

Sumarycznie rzecz ujmując – uważam, że wiele z ustaleń poczynionych przez Autora w ocenianym rozdziale ma nowatorski oraz istotną wartość z punktu widzenia założonych celów (s. 346-358).

Natomiast za wysoce kontrowersyjne, wręcz woluntarystyczne uważam stanowisko Doktoranta, który postuluje przyznanie praw wyborczych oraz prawa do udziału w referendum „wszystkim cudzoziemcom, którzy są mieszkańcami j.s.t”, w tym prawa do bycia wybieranym do organów wykonawczych j.s.t. Argumentując, Doktorant odwołuje się do treści Konstytucji i wskazuje, że cytując: „Prawo do udziału w referendum przysługuje <członkom wspólnot samorządowych> zgodnie z Konstytucją RP, co oznacza, że podstawą tego uprawnienia jest członkostwo w danej wspólnocie samorządowej, a nie obywatelstwo. Przepisy Konstytucji umożliwiają przyznanie praw wyborczych oraz prawa do udziału w referendum lokalnym wszystkim cudzoziemcom, którzy są mieszkańcami j.s.t., nawet jeśli ich prawa wyborcze nie wynikają z prawa międzynarodowego lub unijnego. Takie prawo powinno obejmować również możliwość bycia wybieranym do organów wykonawczych j.s.t.” (s. 349-350). Stanowisko Autora jest tym bardziej zdumiewające, że jak sam podkreśla, nie wiadomo jak weryfikować, czy osoba rzeczywiście jest mieszkańcem, a w praktyce członkostwo ustalane jest na podstawie oświadczenia osoby wskazującej swoje miejsce zamieszkania (s. 350). Autor nie wyjaśnia, jakie przesłanki miałyby uzasadniać wprowadzenie postulowanego, tak skrajnie liberalnego rozwiązania, przyznającego prawa wszystkim mieszkańcom niezależnie od obywatelstwa. Bezrefleksyjne zastosowanie interpretacji literalnej przepisu Konstytucji (chodzi o art. 170), które legło u podstaw cytowanego radykalnego stanowiska, nie jest uprawnione. Nastąpiło bez uwzględnienia kontekstu systemowego i celowościowego oraz aksjologicznego. Jeśli Autor odwołuje się do treści Konstytucji, to w pierwszym rzędzie powinien mieć na uwadze treść preambuły oraz artykułów 1-5 Konstytucji RP, a także art. 82. Można odnieść wrażenie, że Doktorant posunął się zbyt daleko w swym dążeniu do wykazania się oryginalnością głoszonych poglądów i postulatów legislacyjnych. Poza wszystkim warto zauważyć, że w art. 170 Konstytucji *in fine* istnieje odesłanie do ustawy („zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa”).

W Zakończeniu, na 20 stronach zostały wyartykułowane wszystkie istotne ustalenia, wnioski i postulaty *de lege ferenda*. Autor trafnie skonstatował, że przepisy Konstytucji „w bardzo szeroki sposób zabezpieczają samodzielność wspólnot samorządowych” (s. 364), jednak „konstytucyjne gwarancje samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie zawsze realizowane są efektywnie” (s. 365). Zasadnie więc wypowiada się o braku efektywnych środków ochrony prawnej przed skutkami działań centralnych organów władzy publicznej w zakresie dokonywania zmian granic j.s.t. na poziomie lokalnym, jednak kry-

tyka rozwiązań dotyczących regionalnych wspólnot samorządowych nie jest dostatecznie przemyślana i uargumentowana (s. 365). Podzielam krytyczną ocenę kondycji finansowej j.s.t., gdy niewystarczające dochody ograniczają możliwości realizacji zadań i uzależniają samorząd od administracji rządowej, co narusza zasadę adekwatności dochodów (s. 367). Trafnie został wyeksponowany ważny problem nadzoru prewencyjnego wprowadzanego przepisami materialnego prawa administracyjnego i ukrywanego pod pojęciem „pozytywna opinia” czy też uzgodnienie (s. 368). W dużej części można też podzielić stanowisko, że prawo wspólnot samorządowych do kształtowania swojego ustroju wewnętrznego jest interpretowane zawężająco (s. 369). Jednocześnie Autor konstruktywnie dostrzega pozytywne aspekty regulacji prawnej m.in. w odniesieniu do wyposażenia j.s.t. w prawa majątkowe i prawo do prowadzenia gospodarki komunalnej.

Z perspektywy gwarantowania praw członków wspólnot samorządowych prawidłowo została podniesiona kwestia braku precyzyjnych regulacji dotyczących zasad nabywania i utraty statusu mieszkańca, co może wpływać na korzystanie z praw politycznych i społecznych wynikających z tego statusu, np. prawa udziału w referendach lokalnych, prawa do edukacji w placówkach samorządowych, dostępu do mieszkań komunalnych czy korzystanie z innych usług publicznych. Autor postuluje więc, aby termin „mieszkaniec” został precyzyjnie określony w prawodawstwie w celu zapewnienia lepszej ochrony praw mieszkańców oraz skuteczniejszego funkcjonowania j.s.t. (s. 373), nie podejmując jednak próby sformułowania propozycji *de lege ferenda*. Nowatorska jest konstatacja, że obowiązki mieszkańca są słabo zarysowane w polskim systemie prawnym, w przeciwieństwie do obowiązków obywatela RP, co potraktowane zostało w kategoriach luki w prawie. Autor postuluje ustanowienie prawnego obowiązku troski o dobro wspólnoty samorządowej i chyba zbyt optymistycznie zakłada, że „mieszkańcy, mając formalny obowiązek troski o swoją wspólnotę, mogliby bardziej angażować się w działania społeczne, co przełożyłoby się na większą partycypację w życiu lokalnym, poprawę jakości przestrzeni publicznej, a także lepsze współdziałanie z władzami samorządowymi” (s. 375). Omawiany postulat, pomijając już kwestię realizmu oczekiwań z nim związanych, trzeba jednak rozważyć na szerszym tle - mieszkaniec jest bowiem członkiem różnych wspólnot samorządowych (na szczeblu gminnym, powiatowym, wojewódzkim), zaś interesy tych wspólnot nie zawsze są tożsame. Mieszkaniec będący obywatelem polskim ma obowiązek troski o dobro wspólne, którym jest Rzeczpospolita Polska. Kolejny wniosek dotyczy skomplikowanej sprawy relacji między statusem obywatela polskiego, a statusem mieszkańca j.s.t. Autor już nieco ostrożniej, aniżeli w rozdziale szóstym, wypowiada się w kwestii możliwości przyznania

cudzoziemcom praw wyborczych. Uważa, że „postępujące uniezależnienie się od siebie statusu obywatela polskiego oraz statusu mieszkańca j.s.t. powinno w przyszłości doprowadzić do debaty na temat możliwości przyznania stale zamieszkującym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemcom prawa do wybierania organów j.s.t.” (s. 376). Nadal jednak uznaję ten postulat za kontrowersyjny, o czym pisałam wyżej. Mam też wątpliwości co zasadności bardzo krytycznego zapatrywania Autora na instytucję obowiązku meldunkowego i Centralnego Rejestru Wyborców, które jakoby „tworzą system pełen sprzeczności, który nie odpowiada współczesnym realiom mobilności (...) Powodują, że prawo formalnie nie nadąża za rzeczywistym miejscem przebywania osób” (s. 379). Powstaje pytanie, czy rzeczywiście zniesienie obowiązku meldunkowego i uproszczenie procedur związanych z rejestrowaniem faktycznego miejsca zamieszkania w kontekście wyborów lokalnych przełoży się, w stopniu jakkolwiek znaczącym, na skłonność do korzystania przez członków wspólnot samorządowych z prawa do głosowania, a jednocześnie, czy nie spowoduje to trudnych do przewidzenia i opanowania komplikacji?

Postulat wprowadzenia skargi powszechnej nie jest dopracowany - skoro mieszkańcy mieliby uzyskać prawo kwestionowania decyzji władz lokalnych „nie tylko w przypadku bezpośredniego naruszenia ich interesu, ale także w sytuacji, gdy decyzje te wykraczają poza ramy prawne, wpływają negatywnie na lokalną społeczność, lub są postrzegane jako niesprawiedliwe” – to pojawia się pytanie, jaki organ byłby predestynowany do rozpatrywania takich skarg według kryteriów czysto celowościowych?

Rekapitulując, *Zakończenie* stanowi staranne podsumowanie całokształtu rozważań zawartych w rozprawie. Pozwala skonfrontować i zweryfikować cele i tezy zaprezentowane we wstępie z rezultatami osiągniętymi w toku przeprowadzonych badań i analiz. Generalnie rzecz biorąc uznaję, że Pan mgr Jakub Dorosz-Kruczyński sprostą niełatwemu i ambitnemu zadaniu, jakie przed sobą postawił.

Uwagi końcowe

Recenzowana rozprawa opiera się na bogatej bazie literaturowej obejmującej blisko 600 pozycji, niemniej można mieć pewne zastrzeżenia co do jej doboru. Dotyczy to sytuacji, gdy w toku rozważań niekiedy przywoływane są opracowania o charakterze przyczynkarskim, a pominięte lub potraktowane marginalnie dzieła o bardziej doniosłym znaczeniu z punktu widzenia analizowanej problematyki (m.in. monografie autorstwa: Iwony Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowe-*

go prawa administracyjnego; Aleksandry Wiktorowskiej, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*; ponadto sędzę, że Autor zbyt „oszczędnie” odwołuje się do opracowań zawartych w *Systemie Prawa Samorządu Terytorialnego* oraz *Systemie Prawa Administracyjnego*).

Na podkreślenie zasługuje przywołanie w toku badań ponad 230 pozycji z niezwykle bogatego dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych; bibliografia źródeł internetowych, obejmująca blisko 100 pozycji, wskazuje na dociekliwość badawczą Autora.

Dostrzegalne są uchybienia co do sposobu sporządzenia bibliografii. Po pierwsze, wykaz piśmiennictwa nie został przygotowany prawidłowo - w przypadku publikacji stanowiących części prac zbiorowych należy podać nazwisko autora i tytuł dzieła, a nie tylko nazwisko redaktora i tytuł danej monografii, jak to uczyniono w rozprawie. Wykaz sporządzony przez Doktoranta nie ułatwia ustalenia rzeczywistego stanu wykorzystania źródeł. Po drugie, wykaz aktów normatywnych został sporządzony chaotycznie, nie uwzględnia ich hierarchii (akty prawa miejscowego przed ustawami); wśród aktów normatywnych znalazły się uchwały SN i TK (poz.18 i 19). Po trzecie, brak właściwego uporządkowania widoczny jest też w wykazie orzecznictwa (m.in. rozstrzygnięcia nadzorcze poprzedzają wyroki sądów administracyjnych).

Rozprawa doktorska Pana mgr Jakuba Dorosza- Kruczyńskiego została napisana erudycyjnie, dobrym językiem prawniczym, w sposób interesujący. Szkoda, że w ramach korekty autorskiej nie udało się usunąć licznych błędów literowych, fleksyjnych, czy zmian w treści, które są nieintencjonalnym efektem ubocznym korzystania z edytora tekstu.

W tym miejscu nasuwa się też zastrzeżenie dotyczące strony graficznej rozprawy: tytuły rozdziałów powinny być w tekście wyraźnie wyeksponowane (np. przez zastosowanie czcionki odpowiednich rozmiarów), a każdy z rozdziałów powinien rozpoczynać się na nowej stronie. W obecnym stanie rzeczy kolejne rozdziały mają swój początek w przypadkowych miejscach, co utrudnia lekturę rozprawy.

Konkluzje

Zgłoszone wyżej uwagi krytyczne i polemiczne nie wpływają na ogólnie pozytywną ocenę rozprawy doktorskiej Pana mgr Jakuba Dorosza-Kruczyńskiego na temat *Administracyjnoprawny status wspólnot samorządowych i mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego*.

go. Przedłożona monografia stanowi, moim zdaniem, oryginalne rozwiązanie ważnego problemu naukowego, prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną Kandydata w zakresie nauk prawnych, w szczególności w zakresie nauki prawa administracyjnego (w tym prawa samorządu terytorialnego). Uważam, że Pan mgr Jakub Dorosz-Kruczyński wykazał się umiejętnością analizowania poglądów naukowych, umiejętnością wnioskowania i formułowania własnych poglądów, tym samym wykazał się umiejętnością samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Konkludując uznaję, że recenzowana rozprawa doktorska spełnia wymogi określone w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1571 z późn. zm.) i wnoszę o dopuszczenie jej do dalszych etapów postępowania w sprawie nadania stopnia doktora.

Łódź, dnia 28 sierpnia 2025 r.

Ewa Olejniczak-Sudowska