

dr hab. Dorota Fleszer

Baborów 2 czerwca 2025r.

Instytut Nauk Prawnych

Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych

Akademii Humanitas

w Sosnowcu

RECENZJA

Uchwałą Rady Dyscypliny Nauki Prawne i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, podjętą na posiedzeniu w dniu 8 kwietnia 2025r. została mi powierzona funkcja recenzenta rozprawy doktorskiej Pana magistra Jakuba Dorosza-Kruczyńskiego pod tytułem *Administracyjnoprawny status wspólnot samorządowych i mieszkańców jednostek terytorialnego* przygotowanej pod kierunkiem naukowym Prof. dr hab. Ireny Lipowicz.

W związku z powyższym mam zaszczyt przedstawić recenzję rozprawy doktorskiej.

1. Wybór tematu, tytuł, cele, założenia badawcze i struktura rozprawy

Wybór tematu pracy oceniam jako właściwy, jednoznacznie określający zakres zainteresowań naukowych Doktoranta.

Zaletą rozprawy doktorskiej jest nie tylko skupienie się Doktoranta na interesującym poznawczo i stale aktualnym zagadnieniu jakim jest funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego, ale ujęcie go przez pryzmat statusu wspólnot samorządowych i jej członków oraz ich roli w wykonywaniu zadań publicznych. Podjęta przez Doktoranta próba kompleksowej analizy administracyjnoprawnego ich statusu pozwoliła nie tylko na doprecyzowania wielu istotnych kwestii normatywnie określonych, ale także dostrzeżenie obszarów wymagającego jednoznacznej interwencji ustawodawcy. Podnosi to niewątpliwie walor badawczy rozprawy i pozwala ją uznać za ważny wkład w rozwój polskiej nauki.

Zaznaczyć przy tym należy, że problematyka statusu wspólnot samorządowych była przedmiotem opracowań o charakterze przyczynkarskim. Wymienić tutaj należy publikacje autorstwa Katarzyny Ceraży, *Problematyka podmiotowości w jednostkach*

pomocniczych gmin, ST 2024, nr 6, s. 19-28; Magdaleny Kumeli-Romańskiej, *Administracyjno-prawny status cudzoziemca-członka wspólnoty samorządowej*, ST 2007, nr 6, s. 42-50; Ewy Olejniczak-Szałowskiej, *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, ST 1996, nr 5, s. 3-13; Doroty Fleszer, *Samorząd terytorialny jako wspólnota obywatelska*, RAIp 2016, nr 1, s. 99-114. Miały one formę artykułów naukowych i obejmowały wybrane aspekty problematyki składającej się na status wspólnot samorządowych. Nie zmienia to jednak faktu, że brak jest monografii, w której w sposób całościowy, kompleksowy podjęta by została ta tematyka.

We rozbudowanym Wprowadzeniu Doktorant formułuje w istocie dwa cele badawcze, a mianowicie przedstawienie praw i obowiązków spoczywających na wspólnotach samorządowych oraz dokonanie oceny obowiązującego stanu prawnego w perspektywie standardu wynikającego z przepisów konstytucji oraz EKSL (s. 14)

W realizacji tak sprecyzowanych celów badawczych mają służyć postawione przez Doktoranta hipotezy badawcze, a mianowicie:

1. Wspólnotom samorządowym w ramach polskiego porządku prawnego przysługują szczególne prawa oraz obowiązki (s. 14);
2. Status administracyjnoprawny mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego stanowi szczególną formę podmiotowości prawnej, która choć związana z obywatelstwem jest od niego niezależna (s. 15);
3. Brak jednoznacznych norm prawnych regulujących zasady nabywania utraty oraz zakres praw i obowiązków mieszkańca jednostki samorządu (s. 15);
4. Rozwój polskiego prawa administracyjnego w odniesieniu do statusu mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego będzie dążył do jego większej precyzji, co może przyczynić się do lepszej ochrony praw mieszkańców oraz skutecznego zarządzania sprawami publicznymi na poziomie lokalnym (s. 15-16).

Oceniając strukturę pracy stwierdzam, że jest ona prawidłowa. Doktorant w sposób logiczny i przemyślany dokonał podziału zagadnień i tym samym zapewnił wyczerpujące przedstawienie tematyki objętej tytułem rozprawy doktorskiej.

Układ rozprawy doktorskiej jest przejrzysty. Zawiera wprowadzenie, pięć rozdziałów podzielonych na podrozdziały i mniejsze jednostki redakcyjne oraz zakończenie. W pracy jest także wykaz piśmiennictwa, aktów normatywnych, orzecznictwa oraz netografii. Zamieszczony został także wykaz skrótów.

Rozprawa doktorska liczy 424 strony, w tym 381 stron części merytorycznej oraz 43 strony zawierające wykaz piśmiennictwa, aktów normatywnych, orzecznictwa oraz netografii.

2. Metodologia badań.

Doktorant deklaruje posługiwanie się w pracy metodą dogmatyczno-prawną. Obejmuje ona badanie treści norm prawnych oraz jej interpretacji w kontekście obowiązującego systemu prawnego z uwzględnieniem regulacji dotyczących wspólnot samorządowych (s.16).

Uzupełniając dodać należy, że poza wymienioną metodą badawczą Doktorant stosuje także metodę prawnoporównawczą i w niewielkim zakresie także metodę historyczną.

3. Ocena merytoryczna rozprawy doktorskiej

Ocenę merytoryczną pracy należy rozpocząć od uznania, że tytuł pracy odpowiada treści w niej zawartej.

W rozdziale I, oznaczonym jako *Wprowadzenie*, Doktorant zawarł uzasadnienie wyboru tematyki pracy oraz wskazał cele i hipotezy badawcze a także metody badawcze. Ta część pracy jest najmniej powiązana z tematem pracy, traktuje bowiem w ogólności o metodach badawczych. Tym niemniej to tutaj Doktorant czyni deklarację co do użycia w pracy metody dogmatyczno-prawnej i przeprowadza jej charakterystykę.

Rozdział drugi, „*Wspólnota*” i „*mieszkaniec*” jako pojęcia języka etnicznego i pojęcia języka prawnego, to rozdział o charakterze interdyscyplinarnym. Doktorant dokonując analizy pojęcia „wspólnota” przez pryzmat języka etnicznego ustalił jego znaczenie nie tylko w języku polskim, ale także na gruncie języka angielskiego, francuskiego, niemieckiego. Takiej samej analizie poddał pojęcie „mieszkaniec”. Jej efektem było dostrzeżenie użycia przez ustrojodawcę w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej pojęcia „konkurencyjnego” wobec pojęcia mieszkańca a mianowicie „członka wspólnoty samorządowej”, co zostało krytycznie ocenione przez Doktoranta jako błąd legislacyjny (s.38).

Rozważania na temat znaczenia lingwistycznego pojęcia wspólnoty skłoniły Doktoranta do postawienia tezy, zgodnie z którą język może destrukcyjnie wpływać na

istnienie wspólnoty (s.44). Zwraca przy tym uwagę na praktykę wypaczenia znaczenia „wspólnoty” i dokonuje jej omówienia (s. 48-49).

Przeprowadzając prezentację pojęć „wspólnoty” i „mieszkańca” z zakresu języka prawnego Doktorant opiera się na regulacjach prawnych i dorobku doktryny z zakresu prawa konstytucyjnego, prawa międzynarodowego oraz prawa administracyjnego. Mając na uwadze cel rozprawy i sposób postawienia hipotez badawczych jest to istotna jej część. Zarzucić można zamieszczenie obszernego, szczegółowego omówienia zagadnień pośrednio związanych, jak rola Konstytucji RP (s. 50-52), znaczenia preambuły do Konstytucji RP (s. 62-62), wykładni prokonstytucyjnej (s. 56-62), zjawiska umiędzynarodowienia prawa (s.52-54). Zbędne wydają się dywagacje dotyczące Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (s. 54-55).

Godne uwagi są dociekania Doktoranta dotyczące innych rodzajów wspólnot jak uczelnie (s. 66), kościoły i związki wyznaniowe (s. 66), wspólnoty mieszkaniowe (s. 67, wspólnoty gruntowe (s. 68) czy społeczności energetyczne (s. 69) a także refleksje dotycząca wspólnot wirtualnych i wspólnot tradycyjnych (s. 86-87).

Rozdział Doktorant kończy konkluzją o przynależności analizowanych pojęć nie tylko do języka etnicznego, ale też do języka prawnego. Wobec tego nie można poprzestać tylko na założeniu, że są one używane przez prawodawcę deskryptywnie do oznaczenia istniejących już grup ludzkich jako podmiotów prawa (s. 72).

W następnym rozdziale, *„Wspólnota” i „mieszkaniec” jako instytucje prawa administracyjnego*, Doktorant kontynuując badania nad wyznaczeniem prawnego statusu wspólnoty samorządowej i mieszkańca koncentrując się na prawie administracyjnym, wykorzystuje wypracowaną w tej gałęzi prawa terminologię. Tutaj również właściwy wywód Doktorant poprzedził szerokim, ogólnym przeglądem doktryny na temat instytucji i instytucjonalizmu (s. 75-77), instytucji w naukach prawnych (s.77-80), czy też socjologicznych i psychologicznych podstaw instytucji wspólnoty (s. 80-88). Zasługuje na uznanie dążenie Doktoranta do wszechstronnego i interdyscyplinarnego ujęcia zagadnienia, ale owa obszerność zagadnień wprowadzających wpływa na percepcję zasadniczych ustaleń badawczych.

W tej części rozprawy Doktorant akcentuje konieczność interdyscyplinarnego podejścia do podziału terytorialnego państwa, czemu dał wyraz przez opis ewolucji podziału terytorialnego państwa (s.95-97) oraz podkreślenie jego politologicznego znaczenia (s. 94). Konsekwentnie Doktorant uwzględnił w prowadzonych badaniach

fundamentalne dla funkcjonowania samorządu terytorialnego znaczenie zasady subsydiarności i decentralizacji (s. 100-108).

Nieoczywistym jest podjęcie w tej części pracy znaczenia obywatelstwa dla posiadania statusu prawnego mieszkańca. Jest to niewątpliwie interesująca pod względem badawczym sfera, która powinna być rozważana w ramach rozdziału 6 *Administracyjny status członka wspólnoty samorządowej*, zwłaszcza podrozdziału 6.2 *Zasady nabywania i utraty członka wspólnoty samorządowej*. Tym bardziej że – jak wskazuje Doktorant - obywatelstwo nie określa relacji pomiędzy daną jednostką samorządu terytorialnego a człowiekiem (s. 114).

Ostatecznie Doktorant stwierdza, że „wspólnota” i „mieszkaniec” to podmioty prawa administracyjnego (s.114). Rozłączne relacje istnieją pomiędzy wspólnotą samorządową i jednostką samorządu terytorialnego, bo to drugie wpisuje się w problematykę zasadniczego podziału terytorialnego państwa (s. 117). I choć oba pojęcia prawne zostały ze sobą zespolone, co ma na celu ochronę podmiotowości prawnej ludzkich wspólnot, w rzeczywistości to rozwiązanie jest podstawowym mechanizmem gwarantującym podmiotowość tych korporacji. Przyjęcie rozwiązania, w którym ustawodawca lub rząd centralny dysponuje całkowitą swobodą kształtowaniu wewnętrznych granic administracyjnych skutkowałoby możliwością dezintegrowania wspólnot i osłabianiem ich pozycji jako nośnika władzy publicznej (s.118).

Zakres problemowy rozdziału czwartego wyraźnie określa jego tytuł, mianowicie *Proces upodmiotowienia wspólnot samorządowych i mieszkańców samorządu terytorialnego w prawie administracyjnym*. Pomimo tego, że w podrozdziale 4.2 Doktorant wskazuje na źródła prawnoadministracyjne podmiotowości wspólnoty samorządowej tj. samorząd terytorialny (s. 121) czy też związek publicznoprawny (s.123), to w istocie jego przedmiotem jest geneza samorządu terytorialnego (s. 125-149). Odrębnemu omówieniu poddał Doktorant ewolucję rozwiązań prawnych dotyczących obszarów metropolitalnych (s. 149-161). Przeprowadzone badania pozwoliły Doktorantowi na postawienie konkluzji, według której przyznanie podmiotowości prawnej wspólnotom lokalnym to efekt odrzucenia w całości założeń na których oparta była administracja w państwie socjalistycznym i przełamanie monopolu państwa totalitarnego.

Zagadnienie *Administracyjnoprawnego statusu wspólnoty samorządowej* Doktorant przedstawił w rozdziale piątym. Wyszczególniając przesłanki stanowiące o zdolności jednostek samorządu terytorialnego do wykonywania zadań publicznych w

pierwszej kolejności wskazuje nie tylko na ustalenie ich granic, ale zapewnienie udziału danej wspólnoty samorządowej w jej kształtowaniu. Poprzez poddanie odrębnej analizie w podrozdziale 5.2.2. kwestii kontroli konstytucyjności rozporządzeń wydawanych w sprawie zmian granic jednostki samorządu terytorialnego Doktorant podkreślił, że konsekwencją zmian w podziale administracyjnym państwa jest zniesienie praw które przysługują grupie członków wspólnoty samorządowej wobec jednej wspólnoty i powstanie sytuacji, w której prawa te aktualizują się względem drugiej wspólnoty. Dlatego wpisują się w szerszy problem dotyczący obywatelskiego prawa samorządu terytorialnego, a skoro tak to w ramach polskiego porządku prawnego rozwiązania służące ochronie wspólnot samorządowych przed władczą ingerencją powinny podlegać kontroli Trybunału Konstytucyjnego (s.179).

W podrozdziale 5.3. Doktorant wychodząc z założenia, że obowiązkiem wspólnot samorządowych jest wykonywanie zadań publicznych przeprowadził ich kwerendę z uwzględnieniem czynników mających wpływ na ich zakres, a mianowicie zasady podwójnego domniemania (s. 180-183), istoty zadań własnych (s. 183) i ich standaryzację (s. 184), wykonywania zadań w sferze właścicielskiej (s. 185), podziału zadań na zadania obligatoryjne i fakultatywne (s. 187), porozumień w wykonywaniu zadań (s. 189,) zadań zleconych (s. 190) oraz sankcji wobec nieprawidłowego wykonywania zadań publicznych (podrozdział 5.3.2).

Konsekwentnie przedmiotem zainteresowania Doktorant uczynił w rozdziale 5.4 prawa wspólnot samorządowych. Z istnienia publicznych praw podmiotowych, wynikających z zasady decentralizacji oraz zagwarantowanej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego Doktorant wywodzi prawo do wykonywania zadań własnych (s. 196-197). Gwarantem wykonywania zadań własnych jest samodzielność finansowa jednostki samorządu terytorialnego, stąd też prawo do adekwatnych dochodów pozwalających realizować zadania publiczne (s. 198). Doktorant zauważa odmienne podejście do zasady adekwatności dochodów samorządu terytorialnego na gruncie przepisów prawa krajowego oraz postanowień EKSL (s.201) oraz to, że uregulowanie szczegółowych zasad funkcjonowania systemu finansowego samorządu terytorialnego, w tym prawo do dochodów własnych ma miejsce na gruncie prawa krajowego (s. 202). Prawo do ustalania podatków i opłat lokalnych Doktorant wiąże z władztwem podatkowym samorządu terytorialnego, choć poddanej lakonicznej regulacji konstytucyjnej (s.205). Samodzielność w wykonywaniu zadań publicznych zapewnia prawo własności komunalnej. Wyznaczenie jego zakresu wymaga

zdefiniowania pojęcia „mienia komunalnego” (s. 205), roli własności komunalnej w samodzielności samorządu terytorialnego (s. 206) oraz uwzględnienie zasad zarządzania mieniem (właściwość organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, sposób składania oświadczeń czy też prawo dziedziczenia). W tej części pracy Doktorant wykorzystując metodę historyczną podjął materię komunalizację mienia (s. 207). Z wymienionym prawem związane jest prawo do prowadzenia gospodarki komunalnej, którego realizacja służy zaspokojeniu zbiorowych potrzeb wspólnoty.

Prawo do kształtowania ustroju wewnętrznego Doktorant niezasadnie ogranicza tylko do tworzenia statutów. Już choćby na gruncie art. 40 ust. 2 pkt. 2 ustawy o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 poz. 1465) akty prawa miejscowego o charakterze ustrojowo-organizacyjnym dotyczą nie tylko wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, ale także organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W zakresie prawa do zrzeszania się Doktorant uwzględnia prawo do tworzenia związków międzygminnych (s. 220), związków międzygminnych (s. 221), stowarzyszeń (s. 222). Ujmuje w nim także prawo do zawierania porozumień komunalnych (s. 224) oraz zrzeszania się na szczeblu międzynarodowym (s. 225). Zaprezentował także środki prawne ochrony praw wspólnot samorządowych (podrozdział 5.5).

Kolejny szósty rozdział *Administracyjnoprawny status członka wspólnoty samorządowej* poświęcony został zbadaniu statusu mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego. Doktorant zaakcentował brak regulacji prawnej odnoszącej się wprost do nawiązywania stosunku członkostwa we wspólnocie samorządowej oraz jego utraty (s. 254). Powiązania człowieka ze wspólnotą samorządową, które następuje poprzez miejsce stałego zamieszkania (będącego kategorią prawa cywilnego) jest pośrednie (s. 259). Wskazał na grupy osób których przynależność do danej wspólnoty samorządowej nie zależy od nich samych. Mowa tu o dzieciach oraz osobach pozostających pod opieką. Ich stosunek członkostwa we wspólnocie samorządowej jest wtórnym stosunkiem prawnym (s. 260). Niezależnie Doktorant stawia tezę że członkostwo we wspólnocie samorządowej jest wtórne wobec cywilnoprawnej kategorii miejsca zamieszkania, której podstawową funkcją jest indywidualizacja osoby fizycznej (s. 261). W ocenie Doktoranta wymaga interwencji ustawodawcy ustalenie statusu cudzoziemca przebywającego w Polsce nielegalnie (s. 262-263). Sposób

przedstawienia treści stosunku członkostwa we wspólnocie samorządowej nie budzi zastrzeżeń, tym bardziej że oparte jest na gruntownej kwerendzie materiału normatywnego i doktrynie.

Ostatnią część rozprawy stanowi Zakończenie. Doktorant zawiera w nim zebranie wniosków zawartych rozdziałach wcześniejszych.

Przystępując do oceny merytorycznej pracy chcę podkreślić, że deklarowane przez Doktoranta założenia i cele badawcze zostały w rozprawie zrealizowane.

Stwierdzam, że Doktorant wykazał się nie tylko szeroką znajomością prawnych uwarunkowań poruszanej problematyki, ale także powstałej doktryny orzecznictwa sądowego. Podkreślenia wymaga, że nie ograniczył się jedynie do jej przedstawienia, ale formułuje także własne stanowisko i je uzasadnia.

Na uwagę zasługuje przyjęta przez Doktoranta konstrukcja prezentacji tematyki w ramach każdego rozdziału merytorycznego. Charakteryzuje się ona tym, że Doktorant zawarł część wstępną, poprzedzającą faktyczną analizę zagadnień wyznaczonych zakresem tytułu rozdziału, w ramach której dokonuje prezentacji podejmowanych w rozdziale kwestii. Niezależnie każdy rozdział kończy zakończenie, w którym następuje podsumowanie, sformułowanie wniosków. Jest to stosunkowo rzadko stosowane rozwiązanie, które wszelako zasługuje na uznanie. Dowodzi szacunku dla czytającego aby ten, przystępując do poznawania kolejnej problematyki był już przygotowany co do tego, czego będą dotyczyć zawarte w niej treści.

Poziom rozprawy doktorskiej określam wysoko. Cechuje ją dokładne, gruntowne przeanalizowanie poruszanych kwestii. Zauważyć przy tym trzeba, że Doktorant włożył w opracowanie tematu wiele wysiłku przeprowadzając szeroką analizę obowiązującego stanu prawnego dotyczącego różnych aspektów funkcjonowania samorządu terytorialnego. Ponadto Doktorant potrafi nie tylko dostrzec problemy, ale także podejmuje się wskazania propozycji ich rozwiązania. Nie stroni przy tym od formułowania poglądów krytycznych i prezentowania własnego stanowiska zwłaszcza wówczas, gdy ustali spór w doktrynie.

Recenzowana rozprawa doktorska potwierdza umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej przez Doktoranta.

4. Ocena źródeł wykorzystanych w rozprawie doktorskiej

W rozprawie doktorskiej wykorzystywane są następujące źródła: literatura zwarta i czasopisma, orzecznictwo w szczególności sądów administracyjnych oraz źródła

prawa rangi ustawy, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego. Mając na uwadze temat pracy warto było sięgnąć także do działalności orzeczniczej organów nadzoru nad samorządem terytorialnym.

Podkreślić wypada, że przedstawiony na s.382-424 rozprawy doktorskiej materiał źródłowy jest bogaty. Stanowi to dowód dobrej znajomości przez Doktoranta nie tylko podejmowanej tematyki, ale także doktryny i orzecznictwa. Także liczba przypisów, a mianowicie 1409 dowodzi umiejętności korzystania z materiałów źródłowych.

Wymaga podkreślenia rzetelność w przytaczaniu poglądów przedstawicieli doktryny. Warto jednak było uszeregować orzeczenia według ich hierarchii i daty wydania. W pierwszej kolejności powinny zostać ujęte orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, następnie Naczelnego Sądu Administracyjnego, potem wojewódzkich sądów administracyjnych.

5. Ocena formalno-językowa rozprawy doktorskiej

Recenzowana praca pod względem formalno-językowym odpowiada standardom prac naukowych. Napisana została poprawnym językiem prawniczym, starannie. Czyta się ją bez większych trudności.

Można jednak wskazać na kilka potknięć natury formalnej, jak występujące w tekście zbitki wyrazów (np. s.61, s.110), brak jednolitego sposobu przywoływania imion autorów tj. pisownia pełnego imienia oraz tylko pierwszej literki imienia; pisownia tytułu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej od małej litery (np. s. 14, s.191, s.229, s.230, s.245, s.303).

Przypisy są prawidłowo sporządzane, choć tutaj też można wskazać na przykłady braku konsekwencji przejawiające się w incydentalnym stosowaniu dużych liter (np. przypis 365 s.99, przypis 402 s. 106, przypis 762 s. 204).

6. Wniosek końcowy

Po zapoznaniu się z treścią rozprawy stwierdzam, że:

- 1) Rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktoranta zagadnienia naukowego,
- 2) Doktorant wykazał w rozprawie ogólną wiedzę teoretyczną w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie nauk prawnych,
- 3) Przedstawioną rozprawą Kandydat do stopnia naukowego potwierdził posiadane umiejętności do samodzielnego prowadzenia pracy naukowo badawczej.

Biorąc powyższe pod uwagę wyrażam przekonanie, że przedstawiona przez magistra Jakuba Dorosza-Kruczyńskiego rozprawa *Administracyjnoprawny status wspólnot samorządowych i mieszkańców jednostek terytorialnego* spełnia wymogi określone w art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z 20 lipca 2018r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst. jedn. Dz. U. z 2024 poz. 1571) stawiane rozprawom doktorskim i uzasadnia podjęcie dalszych czynności zmierzających do nadania stopnia naukowego doktora w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie nauki prawne.



dr hab. Dorota Fleszer