

dr hab. Jarosław Czerw, prof. UJK
Wydział Prawa i Nauk Społecznych
Uniwersytet Jana Kochanowskiego
w Kielcach

Lublin, 6 września 2021 r.

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr Ilony Anny Resztak

pt. Samorząd województwa jako forma decentralizacji administracji publicznej

przygotowanej w Instytucie Nauk Prawnych

Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie

pod kierunkiem naukowym ks. dr hab. Sławomira Fundowicza

Na podstawie uchwały Rady Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Lublinie z dnia 28 czerwca 2021 r., którą powołany zostałem na recenzenta w przewodzie doktorskim mgr Ilony Anny Resztak, niniejszym przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej pt. Samorząd województwa jako forma decentralizacji administracji publicznej, Lublin 2021, ss. 278, z pozytywną jej oceną i wnioskiem o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim, w tym o dopuszczenie Doktorantki do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

Poniżej przedstawiam szczegółowe spostrzeżenia i uwagi, które nasunęły się w czasie lektury i analizy treści rozprawy doktorskiej.

I.

Wybór tematu rozprawy doktorskiej należy uznać za trafny. Samorząd terytorialny, w tym także samorząd województwa, stanowi istotny element państwa. Stąd też tematyka ta stanowi niezwykle interesujący, ciągle aktualny, obszar badań. Powoduje to, że Autorzy nader chętnie sięgają do problematyki dotyczącej samorządu terytorialnego, w tym samorządu województwa. Najczęściej Autorzy obejmują zakresem swoich badań wszystkie jednostki samorządu terytorialnego (to jest gminę, powiat i województwo samorządowe) lub też poszczególne instytucje funkcjonujące w tym samorządzie (na przykład organy wykonawcze, organy stanowiące i kontrolne). Natomiast Doktorantka podjęła się przeprowadzenia analizy obejmującej jedną jednostkę samorządu terytorialnego – województwo samorządowe. Niewątpliwym walorem niniejszej rozprawy jest to, że samorząd województwa został w niej przedstawiony jako forma decentralizacji administracji publicznej.

Decentralizacja administracji publicznej polega na przekazaniu zadań, które do tej pory należały do kompetencji państwa, innym podmiotom. Przy czym podmioty, którym zostały przekazane zadania do wykonania, powinny być samodzielne i niezależne w zakresie realizacji tych zadań. Powinny one podlegać nadzorowi państwa, jednak nadzór ten powinien być sprawowany na zasadzie wyjątku, zgodnie z określonymi ramami prawnymi. Jedną z form decentralizacji administracji publicznej jest niewątpliwie samorząd terytorialny, w którym to samorządzie bardzo istotną rolę wypełnia, na szczeblu regionalnym, samorząd województwa.

Samorząd województwa w Polsce nie posiada zakotwiczenia w ustawie zasadniczej. Zgodnie z art. 164 ust. 1 Konstytucji RP podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Natomiast w art. 164 ust. 2 Konstytucji RP ustrojodawca upoważnia ustawodawcę zwykłego do tworzenia i określania ustroju innych jednostek samorządu terytorialnego. Przy czym mogą być to tylko jednostki samorządu regionalnego albo też jednostki samorządu lokalnego i regionalnego. Korzystając z upoważnienia konstytucyjnego ustawodawca zwykły utworzył i określił ustrój jednostek samorządu lokalnego – powiatów i jednostek samorządu regionalnego – województw samorządowych. Ustawą określającą ustrój i zasady funkcjonowania województw samorządowych jest ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Recenzowana rozprawa doktorska stanowi dość obszerną analizę problematyki samorządu województwa jako formy decentralizacji administracji publicznej. Na podkreślenie zasługuje fakt, że Doktorantka, w ramach podjętej tematyki, nie ogranicza się do

przedstawienia ustroju i zasad funkcjonowania samorządu województwa, ale swoje rozważania poprzedza obszernym przedstawieniem genezy współczesnego samorządu województwa. Dodatkowym walorem rozprawy jest także to, że w swoich rozważaniach Doktorantka przedstawia praktyczne aspekty funkcjonowania samorządu województwa, odwołując się do przykładu Województwa Lubelskiego.

Wartościowym elementem recenzowanej rozprawy są sformułowane przez Doktorantkę w rozprawie wnioski *de lege ferenda*. Mankamentem jest jednak ich mała liczba i zbyt ogólnikowość. Brak jest ich szerszego uzasadnienia.

Założonym przez Doktorantkę głównym celem rozprawy jest przedstawienie instytucji samorządu województwa jako formy decentralizacji administracji publicznej w kontekście jego podstaw prawnych funkcjonowania, a także jednostek mu podległych. Osiągnięcie celu głównego było możliwe dzięki realizacji celów pośrednich, wśród których Doktorantka wskazuje: dokonanie krytycznej oceny ustawodawstwa, w zakresie kluczowych elementów działania samorządu województwa oraz przedstawienie postulatów oraz rekomendacji rozwiązań poprawiających jakość prawnych działań samorządu, zidentyfikowanie problemów prawnych, które dotyczą samorządu województwa, ich analiza oraz przedstawianie możliwych rozwiązań oraz usprawnień jego działania, przedstawienie i uwypuklenie zagadnień związanych z regionalnymi zadaniami publicznymi realizowanymi przez samorząd województwa, dokonanie dogłębnej analizy realizowanych zadań przez województwo, nie tylko w odniesieniu do prawodawstwa krajowego, ale także do prawa Unii Europejskiej, zdiagnozowanie największych problemów samorządu województwa, w kontekście realizacji zadań publicznych, z jednoczesną próbą wprowadzenia działań naprawczych w tym zakresie, zaprezentowanie decentralizacji administracji publicznej w odniesieniu do samodzielności organizacyjnej samorządu województwa w kontekście tworzenia własnych, niezależnych struktur, z uwzględnieniem znaczenia i roli marszałka województwa, dokonanie diagnozy finansów samorządu województwa, omówienie zagadnień związanych z samodzielnością finansową województwa, wskazanie głównych problemów związanych z działalnością finansową województwa oraz nakreślenie propozycji rozwiązań naprawczych w tym względzie.

Zasadnicza teza rozprawy stanowi, że wpływ na ukształtowanie się samorządu województwa w Polsce ma Konstytucja RP, przynależność do Unii Europejskiej i dyskusja nad podziałem terytorialnym, przy czym pozostawiono znaczącą swobodę w odniesieniu do określenia pojęcia zadania regionalnego. Określony przez Doktorantkę problem badawczy

stanowi: jak został ukształtowany samorząd województwa, biorąc pod uwagę podział terytorialny państwa oraz koncepcje zadania regionalnego.

Należy podkreślić, że podjęte przez Doktorantkę zagadnienia mają istotne znaczenie zarówno teoretyczne, jak i praktyczne. Dlatego niewątpliwym walorem rozprawy jest to, że dokonano w niej kompleksowej charakterystyki samorządu województwa, opisano zasadnicze obszary jego działalności.

II.

Do tematyki prowadzonych badań Doktorantka dostosowała metody badawcze. Doktorantka wykorzystwała przede wszystkim metodę analizy dogmatyczno – prawnej, analizując przepisy obowiązującego prawa, w szczególności przepisy Konstytucji RP oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, a także przepisy prawa międzynarodowego, w tym Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego. Doktorantka w ograniczonym zakresie wykorzystwała także metodę historyczno-porównawczą i analityczną (metody te mają charakter uzupełniający w stosunku do metody dogmatyczno-prawnej). Dobór metod badawczych należy ocenić pozytywnie. Posłużyły one osiągnięciu założonego w rozprawie celu.

Na podkreślenie zasługuje odpowiednie wykorzystanie przez Doktorantkę w rozprawie dorobku doktryny, a także właściwie dobranych aktów prawnych. Pewien niedosyt budzi zbyt skromne wykorzystanie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, orzecznictwa Sądu Najwyższego, orzecznictwa sądów administracyjnych, orzecznictwa sądów powszechnych i orzecznictwa administracji.

III.

Recenzowana rozprawa doktorska stanowi dość obszerne opracowanie (liczące 278 stron tekstu, w tym samej treści - 241 stron).

Rozprawa zbudowana jest z sześciu merytorycznych rozdziałów, wstępu oraz zakończenia. Do rozprawy dołączono wykaz skrótów oraz bibliografię na którą składa się wykaz aktów normatywnych, wykaz aktów prawa miejscowego, wykaz orzecznictwa, wykaz innych dokumentów, wykaz literatury (aż 404 pozycje) oraz wykaz dodatkowych dokumentów.

Wstęp do rozprawy (s. 8 – 12) zawiera wprowadzenie do podjętej w rozprawie problematyki, w tym w szczególności zwięzłą charakterystykę samorządu terytorialnego.

Rozważania poszczególnych rozdziałów rozpoczyna wprowadzenie będące wprowadzeniem do omawianej w danym rozdziale problematyki, a kończy podsumowanie. Przyjęte przez Doktorantkę w tym zakresie rozwiązanie należy uznać za trafne.

W rozdziale I (s. 13 - 49) zaprezentowana została geneza samorządu województwa od momentu odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 roku aż do 1998 roku. Rozważania tego rozdziału są wprowadzeniem do problematyki funkcjonowania samorządu województwa, stąd też mają bardzo istotne znaczenie dla prowadzonej w rozdziałach kolejnych analizy. Pewnym mankamentem rozdziału jest przyjęta przez Doktorantkę koncepcja prezentacji samorządu terytorialnego w okresie II Rzeczypospolitej, gdzie nie omówiono w pierwszej kolejności uregulowań konstytucyjnych odnoszących się do samorządu terytorialnego. Wydaje się także, że dokonane w tym rozdziale omówienie reformy samorządowej z 1998 roku, w wyniku której utworzony został współczesny samorząd województwa, zostało dokonane zbyt ogólnikowo.

W rozdziale II (s. 50 – 90) omówione zostały konstytucyjne i europejskie uwarunkowania samorządu województwa. Omówiono tu umiejscowienie samorządu województwa w Konstytucji RP. Przedstawiona została konstytucyjna zasada decentralizacji a także samorządność jako sposób wykonywania zadań publicznych. W rozdziale tym Doktorantka przedstawiła także istotę samorządu województwa oraz umiejscowienie samorządu województwa w systemie prawnym władz publicznych. Ponadto omówione zostały polityka regionalna Unii Europejskiej oraz Europejska Karta Samorządu Regionalnego mające niewątpliwie istotny wpływ na ukształtowanie polskiego samorządu województwa. Analizując rozważania niniejszego rozdziału wydaje się, że trafniejsze byłoby przedstawienie w pierwszej kolejności europejskich, a w drugiej kolejności konstytucyjnych uwarunkowań samorządu województwa.

W rozdziale III (s. 91 – 121) scharakteryzowane zostało województwo jako jednostka zasadniczego podziału terytorialnego. Omówiona została problematyka podziału terytorialnego państwa. Przedstawiono także problematykę podziału terytorialnego Polski od 1918 roku. Bardzo istotna, z punktu widzenia omawianej w rozdziale problematyki, jest przeprowadzona analiza projektów zmian w podziale terytorialnym państwa. W konkluzji należy zgodzić się z Doktorantką, że podział terytorialny Polski w postaci utworzonych w wyniku reformy z 1998 roku województw, mieści się generalnie w standardach

europiejskich, zapewnia im bowiem funkcjonalną spójność w terenowych ośrodkach władzy, a także daje szansę trwałości.

W rozdziale IV (s. 122 – 156), bardzo istotnym z punktu widzenia opisywanej w rozprawie problematyki, dokonana została analiza regionalnych zadań publicznych, będących przedmiotem działania samorządu województwa. W pierwszej kolejności przedstawione zostało pojęcie zadań publicznych, a następnie miejsce regionalnych zadań wśród innych zadań publicznych. Doktorantka omówiła także problematykę regionalnych zadań publicznych w świetle polityki regionalnej Unii Europejskiej. Na zakończenie rozważań podrozdziału w zwięzły sposób została przedstawiona klasyfikacja regionalnych zadań publicznych.

W rozdziale V (s. 157 – 195) omówiona została problematyka dotycząca samodzielności organizacyjnej i finansowej samorządu województwa. W pierwszej kolejności przedstawiona została problematyka wyborów do sejmiku województwa. Analiza ta została jednak przeprowadzona zbyt ogólnikowo, powierzchownie. Doktoranta skupiła się na problematyce koncepcji bezpośredniego wyboru marszałka województwa, a także wyboru zarządu województwa. Następnie przedstawione zostały organy samorządu województwa: sejmik województwa i zarząd województwa. Mankamentem podjętych w tym zakresie rozważań jest zbyt lakoniczne przedstawienie zarządu województwa. Ostatnia część rozważań poświęcona została samodzielności finansowej samorządu województwa, która, jak słusznie podkreśla Doktorantka, stanowi ważny element decentralizacji państwa. Warto podkreślić, że w rozdziale na szczególną uwagę zasługują rozważania dotyczące koncepcji zmiany pozycji prawnej marszałka województwa związanej ze zmianą sposobu jego wyboru z pośredniego (przez sejmik województwa) na bezpośredni (przez mieszkańców województwa).

W rozdziale VI (s. 195 – 237) omówiona została samodzielność prawotwórcza samorządu województwa. W pierwszej kolejności przedstawione zostało miejsce aktów prawa miejscowego w konstytucyjnym systemie źródeł prawa. Następnie, niestety w dość ogólnym zakresie, omówiona została procedura uchwałodawcza obowiązująca przy podejmowaniu uchwał przez sejmik województwa. Omówione zostały także najistotniejsze akty prawa miejscowego: statut województwa, „akty prawa wydawane dla jednostek organizacyjnych samorządu województwa” oraz akty wykonawcze wydawane przez marszałka województwa (które nie są aktami prawa miejscowego, więc omawianie ich w tym miejscu rozprawy nie wydaje się najtrafniejszym rozwiązaniem). W dalszej kolejności doktorantka przedstawiła problematykę nadzoru nad aktami prawa miejscowego. Doktorantka

w swoich rozważaniach określając nadzór często posługuje się zamiennie określeniem kontrola, co należy uznać za niezbyt trafne. Pojęcia nadzór i kontrola nie są pojęciami tożsamymi. Jak stwierdził w swojej uchwale z dnia 5 października 1994r. Trybunał Konstytucyjny przez nadzór należy rozumieć określone procedury, dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawo ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego (W 1/94, OTK 1994/2/47). Natomiast kontrola, w przeciwieństwie do nadzoru, nie dysponuje środkami o charakterze władczym umożliwiającymi ingerowanie w działalność organu kontrolowanego. Na zakończenie rozważań rozdziału podjęta została problematyka publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów normatywnych ustanowionych przez samorząd województwa. Podsumowując analizę powyższego rozdziału, wydaje się, że w rozważaniach rozdziału oprócz aktów prawa miejscowego Doktorantka mogła także omówić tzw. uchwały zwykle stanowione przez sejmik województwa (są one zaliczane do aktów prawa wewnętrznego).

Zakończenie rozprawy (s. 238 – 241) stanowi podsumowanie rozprawy. Choć niezbyt obszerne, zawiera jednak wiele ważnych spostrzeżeń, które potwierdzają gruntowne zbadanie przez Doktorantkę omawianej problematyki. Wśród formułowanych w zakończeniu wniosków zawarte zostały między innymi wnioski de lege ferenda, co niewątpliwie stanowi bardzo wartościowy element niniejszej rozprawy. Nie polemizując ze sformułowanymi wnioskami, należy stwierdzić, że pewien niedosyt budzi jednak fakt, że wniosków tych jest tak mało i nie zostały one opatrzone szerszym uzasadnieniem.

Strona merytoryczna rozprawy nie budzi istotnych zastrzeżeń. Sformułowane powyżej uwagi nie dyskredytują jej charakteru naukowego oraz całościowej pozytywnej oceny rozprawy.

Chociaż struktura rozprawy nie budzi zastrzeżeń, to jednak pewne wątpliwości rodzi wyodrębnienie w rozdziale 1 tylko jednego podrozdziału podzielonego na cztery paragrafy.

Rozprawa napisana jest w większości poprawnym, komunikatywnym językiem naukowym. Jednak w niektórych fragmentach pracy Doktorantka sięga do określeń stosowanych w opracowaniach publicystycznych, co nie jest właściwe dla rozprawy doktorskiej w dziedzinie prawa. Strona formalna rozprawy budzi drobne uwagi natury redakcyjnej. W pracy występują błędy literowe (nieliczne). W spisie treści omyłkowo pominięty został tytuł rozdziału V.

IV.

Na uwagę zasługuje bogaty zasób źródeł wykorzystanych w rozprawie. W rozprawie został wykorzystany bardzo duży zbiór odpowiednio dobranych aktów prawnych. Bardzo szeroki jest zakres wykorzystanej w rozprawie literatury - w rozprawie wykorzystano 404 opracowań. Są to opracowania bardzo różnorodne pod względem zakresu, jak i poruszanych problemów. Natomiast w zbyt małym zakresie wykorzystano w rozprawie orzecznictwo, w tym: orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, orzecznictwo Sądu Najwyższego, orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, orzecznictwo Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, orzecznictwo sądów powszechnych, orzecznictwo administracji: uchwały regionalnych izb obrachunkowych, rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów.

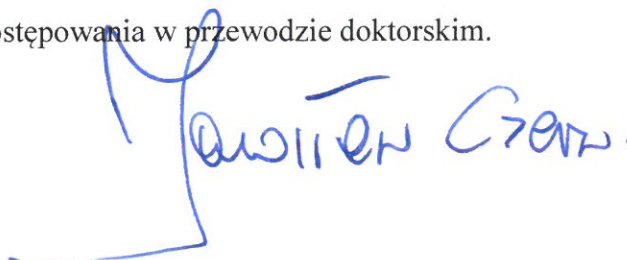
V.

Podsumowując stwierdzam, że przeprowadzona w ramach niniejszej recenzji analiza prowadzi do wniosku, że przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska mgr Ilony Anny Resztak spełnia wymogi ustawowe określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.) w zw. z art. 179 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1669 ze zm.). Zgłoszone w recenzji uwagi recenzenta nie umniejszają wartości rozprawy, a stanowią tylko i wyłącznie wyraz subiektywnych ocen.

W szczególności:

- 1) rozprawa doktorska mgr Ilony Anny Resztak w mojej ocenie stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktorantkę problemu naukowego,
- 2) tworząc wyżej wymienioną rozprawę doktorską Doktorantka wykazała wiedzę z zakresu prawa, w szczególności zaś prawa administracyjnego, w tym prawa samorządu terytorialnego,
- 3) rozprawa doktorska potwierdza umiejętności Doktorantki samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Biorąc powyższe pod uwagę rozprawa doktorska mgr Ilony Anny Resztak może być podstawą do dalszego postępowania w przewodzie doktorskim.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Agnieszka Czerny'.