Dr hab. Irena Lipowicz, prof. UKSW

Recenzja

pracy doktorskiej mgr Pawła Świtala

pt. „Udział mieszkańców w zarządzaniu gminą. Studium administracyjnoprawne"

sporządzona dla Rady Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL w Lublinie

Przewód doktorski prowadzony jest na podstawie przepisów obowiązujących po wejściu w życie ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 i poz. 1530).

I. Przedmiot i zakres pracy

Praca mgr Pawła Świtala składa się z 5 rozdziałów, wstępu i zakończenia, jest opatrzona wykazem aktów normatywnych i literatury przedmiotu, zawiera także tabele i wykresy a poświęcona jest ważnemu społecznie zagadnieniu partycypacji w samorządzie terytorialnym. Problem dotyczy jednak spójności tytułu z treścią pracy, zarządzanie gminą obejmuje bowiem między innymi planowanie strategiczne, zarządzanie kadrami, komunalną gospodarkę finansową. Treść pracy nie dotyczy udziału mieszkańców w tych rodzajach zarzadzania; skupia się na partycypacji mieszkańców w realizacji zadań gminy na zewnątrz urzędu gminy i innych jednostek komunalnych. Wymaga to wyraźnego rozgraniczenia. Partycypacja społeczna ma istotne aspekty teoretyczne i praktyczne, jest również problemem omawianym przez naukę prawa administracyjnego, temat pracy został więc sformułowany prawidłowo pod względem poprawności logicznej, rodzi jednak mimo to pewne wątpliwości. Udział mieszkańców w zarządzaniu gminą wskazywałby raczej na pracę z dziedziny zarządzania lub nauki administracji. Tymczasem druga część tytułu to „studium administracyjnoprawne" wskazujące na metodę prawno-dogmatyczną, treść pracy ma natomiast w części wyraźne cechy pracy z zakresu nauki administracji, część

poświęcona zarządzaniu kontrastuje silnie z częścią prawną. To zderzenie pojęciowe można było w pełni wyjaśnić w treści pracy, tak się jednak w przekonaniu recenzenta nie dzieje.

II. Struktura pracy

Autor zasadnie rozpoczyna w rozdziale I rozważania od podstaw aksjologicznych, ale jako podstawy aksjologiczne wymienia jedynie decentralizację-wspólnotę, subsydiarność i społeczeństwo obywatelskie – legitymacja demokratyczna nie zostaje uwzględniona; chodzi przy tym nie tyle o podstawy - jeżeli przeanalizować rozważania autora - ale raczej zasady ustrojowe takie jak decentralizacja.

Według autora rozdział II, ma na celu przedstawienie zarządzania publicznego, jego pojęcia, istoty, metod i funkcji, a także nowych modeli zarządzania. Autor traktuje ten rozdział jako podstawę do dalszych rozważań, wskazując, że te nowe tendencje w zarządzaniu sprawami publicznymi dają więcej informacji i większy wpływ obywatelom i ich organizacjom na działanie władz; to w tym rozdziale autor przedstawia zjawisko partycypacji społecznej, zajmuje się także kwestią zrównoważenia aspektów partycypacyjnych. W rozdziale III autor określa pojęcia dobra wspólnego i pojęcia dobra wspólnoty samorządowej, pisze także o włączeniu obywateli w proces decyzyjny, odpowiedzialność nie jest tu jednak ukazana ściśle od strony prawnej, wyprzedza też omówienie prawnych form działania; odpowiedzialność nie powinna być analizowana przed omówieniem działań, które ją generują, ta cześć rozdziału 3 powinna nastąpić po rozdziale IV. Rozdział IV przedstawia prawne formy działania mieszkańców w zarządzaniu gminnym. Autor zapowiada ukazanie podstaw prawnych, istoty instytucji i w każdym przypadku postulatów *de lege ferenda*. Rozdział V z kolei poświęcony jest studium przypadku miasta Radomia, od strony świadomości prawnej mieszkańców i funkcjonowania prawnych form działania w praktyce.

Zasadniczo struktura rozprawy prowadzi czytelnika od zagadnień ogólnych do szczegółowych, jednakże rozdział II jest pewną odrębną całością kontrastującą z innymi rozważaniami prawnymi. Poważnym brakiem są niedostatecznie omówione kwestie metodologii. Do podstawowych braków należy również całkowite pominięcie udziału mieszkańców w zarządzaniu gminą na podstawie ustawy o rewitalizacji, w której

znajduje się szereg nowych instrumentów i pojęć ściśle związanych z wybranym przez autora tematem pracy. Brak także wyjaśnienia, czemu ustawa ta została pominięta. Autor deklaruje stosowane metody, które mają dodatkowo uzasadniać strukturę pracy, jest wśród nich również metoda prawno-porównawcza. O ile w przypadku metody dogmatycznej i historyczno-prawnej wymienionych we wstępie odnajdujemy je następnie w treści pracy, to trudno znaleźć - oprócz lakonicznych fragmentów dotyczących zarządzania - fragmenty prawno-porównawcze. Autor sugeruje interdyscyplinarny charakter pracy, interdyscyplinarność ta jednak generuje podstawową niespójność konstrukcji, o czym piszę w kolejnej części recenzji. Na usprawiedliwienie autora należy zauważyć, że przyjęta konstrukcja była bardzo trudna jak każda praca interdyscyplinarna, raz jednak zadeklarowana i podjęta powinna być jednak zrealizowana zgodnie z zapowiadanymi wysokimi standardami. Przeanalizowanie ram prawnych udziału mieszkańców w zarządzaniu gminą jest w pełni uzasadnione, uczestnictwo mieszkańców w procesach decyzyjnych samorządu można wywieść z Konstytucji i ustaw samorządowych, choć w naszej dyscyplinie używa się raczej pojęcia administrowania gminą.

Dotkliwie odczuwa się brak uporządkowanego przeglądu literatury zagranicznej, występuje ona w części dotyczącej zarządzania, prawie zupełnie brak jest jej w części „prawniczej". W przypadku poprawy pracy należałoby ten brak uzupełnić.

Wątpliwości budzi także wybór jednego przykładu analizy empirycznej Radomia w przypadku pracy doktorskiej należało oczekiwać co najmniej dwóch, trzech analiz przypadków co ostatecznie pozwoliłoby na bardziej dojrzałe wnioski. Pewne wątpliwości budzi także wybrana metoda badań naukowych. Dotkliwy jest także brak wyjaśnienia przedmiotu badań naukowych. Pozytywnie należy jednak ocenić dokonany przegląd orzecznictwa. Wykorzystanie literatury przedmiotu stwarza niejasności omówione w punkcie dotyczącym treści pracy. Autor określa problem badawczy i problemy szczegółowe, trudno je jednak umiejscowić w konkretnych rozdziałach. Podsumowując: wybrany temat jest interesujący teoretycznie i doniosły społecznie. Ambitne cele, które postawił sobie autor nie zostały jednak w pełni zrealizowane w ramach przyjętej struktury pracy, choć zawiera ona zawiera wiele wartościowych fragmentów.

III. Ocena treści pracy

Praca zawiera na wstępie rozdział o aksjologii samorządu terytorialnego. Jak wiadomo, w przypadku aksjologii prawa, chodzi o wykazanie, że określone wartości zasadniczo wpływają na sens i metodę pojmowania regulacji prawnych oraz ich treść. Autor prawidłowo korzysta z literatury określając relacje wartości i prawa administracyjnego, zna teorie i poglądy głównych autorów z tym związane. Jednakże przytoczone, a stosowane w literaturze pojęcia demokracji i decentralizacji odnoszą się właśnie do organów samorządu jako reprezentacji rządzonych – partycypacja mieszkańców to szczególny wyjątek od tej zasady; istotą demokracji miało być właśnie zastąpienie rządzonych w codziennym administrowaniu a obowiązki administracji (lub zarządzania wspólnotą jak chce autor) miały sprawować wybrane organy, które miały łączyć element zawodowy i społeczny w spójną teoretyczną i praktyczną całość. Tak rozumiany samorząd terytorialny ulega od lat jednak procesowi profesjonalizacji a także swoistego „zawłaszczania" przez partie polityczne. Rodzi to dążenie do bezpośredniego udziału we władzy podmiotów społecznych, czy poszczególnych obywateli, a nawet poczucie deficytu demokratycznego omawianego przecież szeroko w literaturze. Brak jednak w pracy podrozdziału o kategorii demokracji bezpośredniej i jej formach, najbliższych tematowi pracy.

Obiecującym tropem było przywołanie kategorii dialogu społecznego. Udział obywateli w zarządzaniu gminą jako forma tego dialogu mógł stać się ważną podstawą dodatkową pracy. Brak jednak całkowicie wątku legitymacji demokratycznej usytuowanego wobec problemu reprezentacji. Należało rozważyć, że sama konstrukcja partycypacji ma w sobie pewną niekonsekwencję: wyborcy dokonali już bowiem najważniejszego aktu wyborczego. To z tego aktu później wynika upoważnienie do sprawowania władzy lub stosowania przymusu państwowego. Po dokonaniu tego wyboru zwracamy się ponownie jako państwo do obywateli w procesie partycypacji, „oddając" niejako otrzymane już władztwo, na przykład w formie udziału w radach seniorów czy w wyborze budżetu obywatelskiego. Właśnie w rozdziale dotyczącym

aksjologii jest miejsce na takie rozważania. Poprawne omówienie decentralizacji i nieco bardziej powierzchowne pojęcia demokracji nie wystarcza do zamknięcia wywodu.

Spójrzmy na autorskie ujęcie tematyki: „Demokracja – podmiotowość – decentralizacja" oraz „Prawa i wolności polityczne obywateli". Uderza pewna niespójność kategoryzacji. Są to wartości, które według autora przemawiają za udziałem mieszkańców w zarządzaniu gminą. Wyraźne jest pomieszanie kategorii, nie wiemy, dlaczego demokracja i decentralizacja są zrównane z tak ważną skądinąd podmiotowością wspólnot, która jest jednak tylko elementem decentralizacji. Autor wspomina w tym miejscu o „zarządzaniu dobrem wspólnym" - to dobry watek w kontekście całości, ale odnosi się bardzo lakonicznie do dylematu takiego zarządzania. Powołuje także w tym miejscu jedną pozycję, to samo odnosi się do zasady pomocniczości. Ciekawe rozważania prawne są ucinane w zarodku albo omawiane w przypisie. Z punktu widzenia recenzenta niezbędne byłoby zasadnicze uzupełnienie o kwestie dialogu społecznego i podwójnej legitymacji demokratycznej. Zarządzanie staje się w tym miejscu swoistym „wytrychem" pojęciowym sprzecznym z treścią dalszego rozdziału o dobru wspólnym.

Omówione w pracy (39 i n.) pojęcie społeczeństwa obywatelskiego jest poprawne, fragmenty dotyczące starożytności cofające się aż do Cycerona są ciekawe, zwłaszcza w najstarszej definicji państwa, jako „wspólnoty ludzi uznających to samo prawo i współdziałających dla ogólnego dobra"[1]. Przedstawiona w pracy idea dobra wspólnego i społeczeństwa obywatelskiego jest oczywiście zakorzeniona historycznie, oraz podobnie jak pomocniczość, chociaż jest to mniej znane, w nauce społecznej Kościoła Katolickiego. Autor rzetelnie przedstawia zwłaszcza myślenie Jana Pawła II o społeczeństwie obywatelskim. Trafnie przedstawia ideę służby społeczeństwu obywatelskiemu oraz rozważania o wspólnocie politycznej. Autor pisze wręcz o „rewolucji stowarzyszeniowej". Można się także zgodzić z konstatacją autora o słabości społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, a w tym niskim poziomie aktywności politycznej Polaków w NGO-sach. Autor nie ukazuje jednak konsekwencji silnej roli trzeciego sektora i społeczeństwa obywatelskiego. Rozumie funkcje tych organizacji

[1] M. T. Cyceron, O państwie. O prawach, przeł. I. Żółtowska, Kęty 1999.

obywatelskich (s. 52), ale nie odpowiada na główne zarzuty współczesnych debat, że np. silny trzeci sektor osłabia w istocie demokrację, ponieważ aktywni i świadomi obywatele realizują się w fundacjach i stowarzyszeniach zamiast w partiach politycznych, paradoksalnie więc im silniejszy trzeci sektor, tym według tych zarzutów słabsze państwo jako całość.

Autor pisze, że ustrojodawca chciał uspołecznienia władzy, ale brak rozwinięcia tego tematu i odpowiedniej literatury, omawia dalej prawo do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi (str. 59), ale nie omawia pojęcia kierownictwa w samorządzie terytorialnym, ważnego w zarządzaniu.

W pracy podjęto kwestię udziału przedstawicieli społeczności w zarządzaniu jako czynnika nie tylko konsultacyjnego, opiniotwórczego, ale wprost biorącego udział w procesach zarządzania. We wstępie: autor ujął ten problem inaczej podkreślając konsultacyjny charakter partycypacji. Nie wiemy, które rozwiązanie ostatecznie zostało przyjęte. Rozumiem, że w pracy przyjęto pojęcie wprowadzone przez C. Ruzzę, fundamentalna dla pracy definicja jest jednak przedstawiona w sposób izolowany, nie poznajemy innych propozycji, nie wiemy dlaczego jest stosowana akurat ta a nie inna definicja z obfitej literatury europejskiej. Cytowana jest „z drugiej ręki" – przy czym nie jest jasne, która z dwóch cytowanych pozycji go zawiera. Tu wreszcie pojawia się – na marginesie rozważań o definicji zarządzania w wersji Ruzzy - problem legitymacji demokratycznej, ale tylko w jednym zdaniu z jednym przypisem. Autor stwierdza, że pojęcie administracji publicznej i zarządzania publicznego nie różnią się „niczym istotnym"(?), wprowadza także pojęcie „aktora" zarządzania publicznego jednak bez zdefiniowania tego ważnego pojęcia analizy systemowej, brak odniesienia do literatury przedmiotu, np. Croziera, czy Friedberga. Podstawowy problem w tej części pracy polega na tym, że dotyczy ona zarządzania gminą a doktorat ma być obroniony jako praca z prawa administracyjnego. Nie mogę ocenić, czy praca spełniałaby kryteria doktorskie z zakresu nauki o zarządzaniu, zawiera wiele ciekawych i wartościowych fragmentów, ale wydaje się, że autor korzystał w pełni w pewnych fragmentach z dorobku katedry, a w innych je pominął milczeniem. Wymaga to szczególnej ostrożności metodologicznej, której autor niestety nie zachowuje. W związku z tym

istnieje konieczność głębokiej korekty. Spójrzmy przykładowo na omawiane przez autora pojęcie zarządzania (str. 65). Przytaczana prawie wyłącznie polska literatura pochodząca z lat 2005-2010 co jest zbyt skromne jak na pracę doktorską.

Według jednego z autorów cytowanego w pracy zarządzanie należy traktować jako „aktywność i kreatywność a nie administrowanie". Cytat ten jest zdumiewający z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego i przyjętego powszechnie pojęcia administrowania wypełnionego aktywnością. Zarządzanie tak rozumiane jest przedstawione (jak rozumiem) aprobująco, ponieważ brak tu jakiegokolwiek komentarza czy krytyki. Wcześniej czytamy w pracy, że zarządzanie, jak i administracja to pojęcia tożsame (str. 60). Autor dość bezkrytycznie przyjmuje także pewne poglądy typowe dla polskiej nauki zarządzania, które trudno pogodzić z zasadami prawa administracyjnego i jego podstawowymi aksjomatami, aby użyć terminologii Jana Zimmermanna. Autor ma pełne prawo akceptować podstawowe tezy teorii zarządzania również kolidujące z siatką pojęciową nauki prawa administracyjnego, ale niezbędny byłby komentarz, ustosunkowanie się autora i świadomość istniejącego napięcia, dyskusji między tymi dwoma dyscyplinami[2]. Obecnie mamy do czynienia raczej z przyjęciem całego modułu podejścia do zarządzania gminą według teorii zarządzania a nie teorii prawa bez jakiegokolwiek komentarza. Można sobie wyobrazić pracę, której istota polegałaby na takim prowokacyjnym zestawieniu, ale należy przeprowadzić czytelnika przez cały proces takiego rozumowania. Wśród „nagannych" elementów tradycyjnego administrowania wymienia autor np. za J. Nowakiem (przyp. 176) „kierowanie się w realizacji zadań ograniczeniami wynikającymi z dostępnego budżetu" – czy jest to słabość samorządu? Czy mają one ignorować ograniczenia budżetowe narażając się na bankructwo, niewypłacalność czy choćby interwencję Regionalnej Izby Obrachunkowej? Również postulat obowiązkowego szkolenia z zarządzania każdego zatrudnionego specjalisty w gminie wymagałby komentarza. Administratywiści niechętnie przyjmują powielanie bez komentarza medialnych popularnych stereotypów.

---

[2] J. Zimmermann (red.), Koncepcja systemu prawa administracyjnego: zjazd katedr prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego, Zakopane 24-27 września 2006 r, Warszawa 2007.

Patrzenie na współczesne administrowanie jako na „biurokratyczny styl działania pracowników administracji w hierarchicznie zorganizowanych strukturach zamkniętych na otoczenie zewnętrzne", to kreowanie uproszczonego przestarzałego i „zdemonizowanego" obrazu polskiej administracji. Tworzy to łatwo, ale nieprawdziwie przestrzeń dla postulowanego sukcesu bardziej nowoczesnej, sieciowej, ale niedookreślonej administracji istniejącej wyłącznie w systemie zarządzania publicznego, postrzegając w swoim uproszczonym ujęciu prawo jako ograniczenie i biurokratyczną przeszkodę - to bardzo niebezpieczny kierunek dla prawnika-administratywisty.

Z pierwszej części pracy wiemy, że autor podziela wspólne zasady dla nauki prawa administracyjnego: zasadę demokratycznego państwa prawnego, decentralizacji, zasadę pomocniczości wywodzące się z katolickiej nauki społecznej. Tym bardziej zdumiewa łatwe „oddanie" tych podstaw w części dotyczącej teorii zarządzania. Poprawa tej części pracy byłaby dość prosta, choć nieco pracochłonna. Wymaga ustosunkowania się autora do występujących sprzeczności, opatrzenia komentarzem przytoczonych definicji i powierzchownych poglądów - czasem o charakterze demagogicznym - na prawo i administrację publiczną. Jak wynika z rozdziału pierwszego będzie to przy tym zgodne z podzielanymi przez autora wartościami. Nie chodzi więc o narzucanie mu czegokolwiek w zakresie poglądów a o poprawę metody, konstrukcji pracy a także jej treści.

Doktorant znaczącej w Polsce i nowoczesnej w stosowaniu tych metod Katedry Prawa Administracyjnego powinien w moim przekonaniu po prostu skomentować takie kontrowersyjne cytaty w imię uczciwości badawczej. Autor pisze między innymi, że „zarządzanie jednostkami samorządowymi wymaga przeprowadzenia istotnych zmian powodujących zbliżenie działań samorządu terytorialnego do warunków, w jakich działa sektor prywatny" a dalej: „Takie jest rzeczywiście stanowisko polskiej teorii zarządzania". Czytelnik odnosi wrażenie, że jest to podane jako pewnik, tymczasem właśnie nadmierne urynkowienie samorządu terytorialnego powodowało chaotyczną prywatyzację zasobów i zagubienie misji publicznej (brakujące mieszkania komunalne i schroniska dla bezdomnych). Ograniczona ekonomizacja jest bardzo pożyteczna, ale zmiana celów w duchu przedstawionego przez autora nowego zarządzania publicznego

spowodowała właśnie kiedyś kryzys wspólnotowości oraz powstanie luki między mieszkańcami jako wspólnotą samorządową a jej organami. To centralny problem, o którym nie pisze doktorant choć przypomina zasady.

Wątpliwość dotyczy także zasady reprezentacji. Zasada ta oznaczała reprezentację wyborców a nie spółek czy jednostek Skarbu Państwa i jest ściśle związana z tematem pracy, bo partycypacja scala się w zarządzeniu publicznym w duchu nowego zarządzania publicznego z co prawda mocno z deklarowanym celem, ale przy dominacji kryteriów rynkowych. Bywa więc czasem tylko dodatkiem, ozdobnikiem, czego symbolem jest wysokość budżetu obywatelskiego nieprzekraczającego 1-2% wartości budżetu gminy. Sieciowość, zatarte kryteria, wszechobecna koordynacja mają oczywiście zalety, ale ułatwiają także uchylanie się od odpowiedzialności prawnej. Tam, gdzie społeczeństwo obywatelskie jest bardzo silne (Szwajcaria, Francja, Niemcy), potrafiło ono również w takiej sytuacji egzekwować swoje prawa. Oczywiście tam również niezmieniona od dziesiątków lat struktura samorządu może wymagać poważnej modernizacji. Autor jednak sam pisze, że w Polsce społeczeństwo obywatelskie jest bardzo słabe, a wówczas podstawy prawne klasycznej procedury stają się niezbędną ochroną osób ekonomicznie słabszych. Jest pełnym prawem autora opowiedzenie się w całości za koncepcją zarządzania publicznego nawet w pracy prawniczej, ale wymaga to stosowania się do poprawności metodologicznej.

Dotychczasowej administracji publicznej sterowanej prawem - cytowani bez krytyki - autorzy, przypisują „używanie domniemanych i niejasnych standardów" co jest jawnym nadużyciem i nieuprawnioną generalizacją, natomiast w NPM ma istnieć „potrzeba jasno określonych celów". Tymczasem wynika ona z prawa administracyjnego. Nie jest winą autora taki rodzaj i poziom narracji nauk o zarządzaniu – ale wymaga to komentarza autora z perspektywy nauki prawa administracyjnego.

W nauce prawa administracyjnego uznaje się za właściwe pewne oddzielenie polityki od administracji (służba cywilna, brak klientelizmu). Autor stwierdza natomiast za P. Jeżowskim, że NPM spowodowało umocnienie się administracji „dzięki więzi między sferą polityczną, a administracyjną". Czy to naprawdę wzmocnienie? Czy nie wzmacnia się raczej wtedy sfery polityki? Autor przedstawia to jako fakty dowiedzione,

bez komentarza (choćby w przypisie), tymczasem pierwsza część pracy wyrasta z zupełnie innej aksjologii.

Czy doktorant nie mógł liczyć tutaj na pomoc doktryny? W uporządkowany sposób tematykę badania administracji omawia w naszej literaturze Marek Stefaniuk. Książka ta była zresztą recenzowana przez promotora autora omawianej pracy i wydana właśnie w Lublinie w 2009 roku. Nie została uwzględniona w pracy, podobnie jak fundamentalne opracowania dotyczące metody badawczej w nauce prawa administracyjnego Teresy Rabskiej[3] i Karola Sobczaka[4] czy Janusza Borkowskiego[5].

Weźmy jednak po uwagę pozycję najnowszą z przytoczonych. Jak wskazuje Marek Stefaniuk, istnieje możliwość stosowania metody prawniczej *sensu largo*, uwzględniania kontekstu a nawet badania za pomocą metod socjologicznych przez prawników. Autor czytelnie ukazuje wyjściowe stanowiska metodologiczne w badaniach nad działaniem administracji publicznej, podejście prawnicze i organizacyjne oraz krytykę obu metod. Pominięcie tej pozycji jest całkowicie niezrozumiałe. Ustosunkowania się wymaga np. pogląd T. Rabskiej, że „prawnik nie powinien zastępować ani socjologa ani także ekonomisty", choć gdy nie ma szansy na wyjaśnienie ważnego zagadnienia towarzyszącego, takie badania można prowadzić. Z drugiej strony komentowania wymagają postulaty autora zastosowania do badań nad działaniem administracji paradygmatów i metodologii z dziedziny nauk organizacyjnych (str. 249). Autor pracy co prawda czyni to, ale bez komentarza i analizy literatury. To fundamentalny problem pracy. M. Stefaniuk ukazuje zarówno krytykę metody prawniczej jak i organizacyjnej – wystarczy pójść jego tropem przy uzupełnieniu pracy. Świadomość metodologiczna przy tak zasadniczej kontrowersji jest niezbędna. Jeżeli

---

[3] T. Rabska, Kooperacja interdyscyplinarna w badaniach nad administracją oraz rola prawników w tym zakresie [w:] Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (Przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna), red. K. Sobczak, Katowice 1976.

[4] K. Sobczak, Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego [w:] Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (Przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna), red. K. Sobczak , Katowice 1976.

[5] J. Borkowski, Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego - głos w dyskusji [w:] Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (Przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna), red. K. Sobczak, Katowice 1976.

autor, co nie wynika jasno z dzieła, podziela pogląd M. Stefaniuka, że ani osobno potraktowane podejście prawnicze, ani organizacyjne nie jest współcześnie wystarczające dla „pełnej i adekwatnej" [6] charakterystyki działania administracji publicznej, powinien jasno temu dać wyraz, z prawidłową podbudową metodologiczną. Wtedy czytelnik zrozumie ramy stosowanej metody badawczej trzeba również wyjaśnić rezygnację z pojęcia nauki administracji.

Kluczowe dla pracy jest pojęcie udziału mieszkańców w zarządzaniu gminą, partycypacji, które pojawia się ok. str. 100, jak rozumiem za Z. Zychowiczem. We wstępie autor stwierdzał, że celem pracy jest analiza „mechanizmów koordynacji i współdziałania mieszkańców". Koordynacja jest ustalonym pojęciem nauki prawa administracyjnego. W treści pracy nie znajdujemy jednak zapowiadanej analizy koordynacji, bo nie może przecież chodzić w państwie demokratycznym o „koordynację mieszkańców". Analiza mechanizmu współdziałania mieszkańców z władzą publiczną miałaby więc nastąpić po ustaleniu pojęcia współdziałania – partycypacji. Autor przytacza co najmniej dwie definicje (P. Starosty, G. Paweli), ale nie dowiadujemy się, którą z nich przyjmuje dla potrzeb pracy. Najpierw wychodzi od pojęcia partycypacji w nauce zarządzania, aby potem bez żadnego przejścia ani uzasadnienia charakteryzować wyłącznie prawne formy partycypacji. Powraca w ten sposób zasadnicze „pęknięcie" metodologiczne pracy. Uderza znowu cytowanie (S. Langton (?) – czy to miał być Langrod?) z drugiej ręki za pośrednictwem autorów polskich. Od współczesnej pracy doktorskiej oczekuje się przecież więcej. Zdarzają się powtórzenia (str. 100, 99), całych fraz i fragmentów zdań – np. „celem partycypacji obywatelskiej jest stworzenie efektywnego systemu zaspokajania potrzeb społecznych", co wskazuje na pośpieszną redakcję całości.

Oczywiście przytaczane przez autora poglądy istnieją w literaturze przedmiotu, ale w pracy prawniczej nie można bez krytyki przejmować (jak rozumiem z literatury socjologicznej) takich twierdzeń (str. 99). Wyżej wymienione pojęcia prawne są „zarazem instytucjami i środkami" uczestniczenia obywatela w wykonywaniu władzy publicznej; dla prawnika nie są one „zarazem tym wszystkim". Należy oddzielić

[6] M. Stefaniuk, Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych, Lublin 2009.

znaczenia, bowiem to co wybaczamy socjologom piszącym o prawie, nie powinno być stosowane w pracy prawniczej aspirującej do uzyskania stopnia doktora nauk prawnych.

Nawet jeżeli autor cytuje bezpośrednio światową literaturę (D.A. Crocker, str. 99) i odwołuje się do np. 7 rodzajów partycypacji, zostawia następnie czytelnika pracy bezradnego co do tego, które z tych rodzajów akceptuje lub przyjmuje w pracy. Brak jasnego opowiedzenia się po stronie prawniczej metodologii i wyboru definicji świadomie i z argumentacją.

Podsumowując: Autor ma prawo opowiedzieć się w całości za koncepcją zarządzania publicznego i głęboką modyfikacją zasad prawa administracyjnego, ale nie może pomijać w studium administracyjnoprawnym milczeniem tej zasadniczej kontrowersji, tak jakby ona nie istniała. Konkretne poprawy w tej części wymaga więc zreferowanie dyskusji na temat NPM i governance w Europie (przynajmniej 2-3 głównych autorów) w odniesieniu do prawa administracyjnego i prawa samorządu terytorialnego, omówienie samodzielnie konsekwencji dla polskiego prawa administracyjnego i zajęcie stanowiska.

Obecnie główny problem dla recenzenta pracy polega na tym, że dla przykładów i wniosków o charakterze prawniczym przyjęto podstawę teoretyczną z zarządzania publicznego co generuje zasadniczą niespójność. Praca interdyscyplinarna to zamierzenie chwalebne i ambitne, ale wymaga szczególnej ostrożności metodologicznej. Autor może to odnaleźć u własnego promotora, od którego się w ten sposób nieświadomie właściwie dystansuje; nie można pomijać podstawy z zakresu nauk prawnych. Odnosząc się jeszcze do warsztatu naukowego: poważne są braki w cytowaniu, choć pozornie spis literatury – jest bardzo obszerny (400 pozycji, jednak zdarzają się błędy literowe w nazwiskach autorów).

Być może siłą pracy jest przegląd literatury dotyczącej zarządzania?

Spójrzmy jednak na cytowanie literatury z zakresu celów i funkcji zarządzania (s. 69). Następuje przeskok od Fayola (1916) i Gullicka (1935) do Petersa (1988), ale znowu cytowanego pośrednio za Stokerem. G. B. Peters jest redaktorem poprzedniej pozycji, ale z niej jest cytowany P. Suwaj, a nie G. B. Peters. Cytowana praca Stokera nie jest chyba w pełni reprezentatywna dla omawianej części. W przypisie 188 autor odnosi się do neoweberyzmu – ale nie przytacza żadnego źródła.

Na stronie 77 autor przytacza tabelę dotyczącą Nowego Zarządzania w sektorze publicznym (P. Modulski, K. Opolski), w której wyraźny jest to sposób manipulowania przez autorów danymi. „Zarządzanie tradycyjne" czyli także samorząd terytorialny jest określone jako scentralizowane a to przecież decentralizacja, której autor poświęcił miejsce w pierwszym rozdziale. Relacje wewnątrz urzędu jako „nieokreślone" – podczas gdy są ściśle określone prawem wewnętrznym. NPM ma natomiast „bazować na kontaktach między urzędnikami" - to tylko przykłady braku precyzji.

Ważną częścią pracy są badania ankietowe dotyczące mieszkańców Radomia. Znajdujemy w niej wiele ważnych konstatacji o niskiej aktywności społecznej, znikomym kapitale społecznym i występującej już w 2015 roku w wynikach badań akceptacji dla niedemokratycznych form rządzenia, czy też braku zadowolenia z życia w miejscowości, w której respondent mieszka. Staranność tej części opracowania budzi zastrzeżenia i wymaga dopracowania (np. wadliwa tabela, str. 215). Wcześniej na stronie 210 autor pisze „główna teza pracy brzmi, że aktualnie obowiązujące przepisy uwzględniają udział mieszkańców w procesach decyzyjnych toczących się w gminie niedostatecznie jednak aktywizują członków wspólnoty samorządowej". Trudno zrozumieć, czy autorowi chodzi, o tezę całości pracy, czy badań ankietowych. Jeżeli chodzi o całość pracy, trudno odnaleźć pojęcie aktywizacji przez prawo oraz nawiązanie do tej tezy w treści pracy. We wstępie główna teza pracy jest określona inaczej. Jeżeli chodzi o badania, to trudno wśród wielu „tez pobocznych" wymienionych na stronie 210 odnaleźć kwestię aktywizacji. Na stronie 223 autor stwierdza, że „analiza wyników badań wskazuje na deficyt kapitału społecznego wśród Polaków"; równocześnie tak daleko idący wniosek odnoszący się do całego kraju jest formułowany na podstawie jak należy zrozumieć słabego zaangażowania mieszkańców miasta Radomia.

Udział w formach demokracji bezpośredniej, działalność w organizacjach pozarządowych są istotne, ale wniosek jest i tak zbyt szeroki zważywszy na wybraną bazę badawczą (Radom). Dalej pisze jednak autor o słabym udziale w wyborach oraz o niskim współczynniku „wrażliwości na dobro wspólne", powstaje pytanie jak bada się ową wrażliwość; udział w wyborach nie oznacza udziału w zarządzania gminą według wybranych przez autora pojęć. Przypatrzmy się wreszcie tezom ze strony 225; autor konkluduje, że dwie dekady doświadczeń samorządowych okazały się niewystarczające

dla wykształcenia się społeczeństwa obywatelskiego. Można się z tym zgodzić, ale należy odróżniać postulaty de lege lata i de lege ferenda w pracy prawniczej, od skądinąd słusznych postulatów ogólnych. O ile istotnie „władze samorządowe w swoim działaniu powinny się kierować dobrem wspólnoty lokalnej. Mieszkańcy winni zaś aktywnie włączyć się w proces udoskonalenia funkcjonowania samorządu lokalnego..." Autor pomija przy tym występujące już w Polsce dobre praktyki w zakresie udziału mieszkańców w administrowaniu, czy jak chce autor, w zarządzaniu gminą. Należą do nich sądy obywatelskie, panele obywatelskie, czy spacery badawcze, Rady Seniorów czy młodzieżowe rady gmin a tak także „metoda charette". Przy poprawianiu pracy należy koniecznie uwzględnić te nowe formy i dobre praktyki, autor pozostaje bowiem głównie w obrębie referendum, budżetu obywatelskiego i klasycznych konsultacji społecznych. Być może nowe formy partycypacji nie występują jeszcze w mieście, które było przedmiotem badania, ale warto je omówić. Na stronie 173 autor pisze wprawdzie o metodzie „burzy mózgów", metodzie delifickiej, czy rozprawach administracyjnych otwartych dla publiczności, ale to tylko niewielka wzmianka przy czym nie dowiadujemy się, które z nowych metod były, lub są już w Polsce stosowane.

Dostęp do informacji publicznej jest niezwykle istotny w procesie partycypacji, jest to jak podkreśla autor ważny element kontroli społecznej działalności organów samorządowych (nieco razi stwierdzenie „organów i władz", s. 179). Rozdział ten opiera praktycznie na czterech pozycjach literatury, choć trzeba przyznać szerszym orzecznictwie. Brak najbardziej znaczących pozycji literatury np. Małgorzaty Jaśkowskiej, ale również całej serii książek o jawności działania administracji pod redakcją Grażyny Szpor; autor obszernie referuje orzecznictwo, ale pomija ważne ustalenia doktryny, wymaga więc to koniecznie uzupełnienia zwłaszcza, że formułuje śmiało wnioski de lege ferenda. Postulowany cały system monitorowania dostępu obywateli do informacji publicznej jak i jakości dostępnej informacji został tylko zasygnalizowany, nie wiemy na czym miałby on polegać. Podobnie jak postulowane tworzenie rozwiązań włączających obywateli „w bieżący nadzór na działaniami administracji". Cały rozdział o dostępie do informacji publicznej wymaga więc uzupełnienia. Zwraca również uwagę fakt braku najnowszej literatury w tej dynamicznie rozwijającej się dziedzinie, najnowszy cytowany artykuł pochodzi z roku 2015. Przy tak

ogólnikowych uwagach autora lepiej byłoby zrezygnować z wyodrębniania po każdym podrozdziale uwag de lege ferenda. Nie jest przecież obowiązkiem autora formułowanie takich uwag w każdej kwestii, należy je traktować z wielką powagą.

W rozdziale IV autor omawia wybrane prawne formy udziału mieszkańców w zarządzaniu gminą, trudno jednak dowiedzieć się według jakich kryteriów autor dokonał tego wyboru. Jako pierwsze zostaje omówione referendum gminne, a część opisowa zasługuje na pozytywną ocenę. Autor zdaje sobie sprawę z niewystarczającego wykorzystanie referendum lokalnego w polskim systemie prawnym, choć wątpliwości teoretyczne pozostają. Jednak niewystarczające jest oddzielenie referendum w okresie w PRL-u od zasadniczej zmiany ustrojowej, jaką było wprowadzenie samorządu lokalnego (s. 155). Autor zasadnie stwierdza, że referendum ma charakter uzupełniający, a głównym problemem praktycznym pozostaje niska frekwencja i niewystarczająca regulacja kampanii referendalnej. Spójrzmy jednak jak wyglądają sformułowane postulaty de lege ferenda. Autor proponuje przede wszystkim obniżenie procentowych progów ważności referendum i liczby wymaganych podpisów, inaczej według autora pozostanie „czystą fikcją", ale przesadą wydaje się stwierdzenie autora w kontekście przeprowadzonych już referendów (s.166), że „nie ma więc najmniejszych szans by referendum gminne w Polsce było czymś możliwym do przeprowadzenia" zasadny wydaje się jednak wniosek wprowadzenia głosowania elektronicznego lub za pomocą poczty, oraz modernizacji kampanii referendalnej. Autor może proponować obniżenie progów ważności, ale musi ustosunkować się do kwestii legitymacji. Przy bardzo niskim progu, niewielka ilość aktywnych obywateli, ale być może zachęconych przez lobbystów, mogłaby zdobyć wpływ na ważne sprawy gminy – należy omówić podobne zagrożenia.

Problem przy omawianiu tej części powstaje w związku z cytowaną literaturą, dominują zdecydowanie prace Z. Zychowicza, O. Ofiarskiej i H. Gawrońskiego. Autor omawia kwestie konsultacji dość lakonicznie zważywszy na główny temat pracy. Autor referuje właściwie prawne obowiązki przeprowadzenia konsultacji, oraz za Z. Zychowiczem (u tego autora występuje też pojęcie „udziału mieszkańców w zarządzaniu gminą" jako kategoria), jej etapy. We wnioskach de lege ferenda stwierdza, że jest to marginalny sposób kontaktowania się z obywatelami, ale mimo zapowiedzi,

że chodzi o wnioski de lege ferenda, znajdujemy tu właściwie postulaty sprawnościowe np. takie że język rozmów stosowanych na spotkaniach powinien być dostosowany do odbiorców, należy pamiętać, że nie wszyscy posiadają wiedzę w takim samym zakresie, a także że spotkania z mieszkańcami powinny odbywać się w budynkach do tego dostosowanych. Trudno uznać te uwagi za wnioski de lege ferenda, zwłaszcza że autor nie postuluje wprowadzenia tych wymogów do obowiązującego prawa. W trakcie poprawy tej pracy warto zrezygnować więc z podrozdziału pt. „de lege ferenda" w dotychczasowym zakresie.

Podrozdział poświęcony inicjatywie uchwałodawczej jest niewątpliwie wartościową częścią pracy. Po pierwsze, inaczej niż w innych podrozdziałach autor odnosi badaną formę do konstytucyjnej zasady pomocniczości, Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, a także do jakości działania samorządu lokalnego opartej na wzmacnianiu związków członków wspólnoty samorządowej. Autor rozumie znaczenie samodzielnego stanowienia prawa lokalnego oraz znaczenie prawidłowej procedury. Wątpliwości budzi niewystarczające wykorzystanie literatury przedmiotu, nie znajdujemy tu przede wszystkim Systemu Prawa Administracyjnego. Ważne, że autor korzysta z „Prawa miejscowego" Doroty Dąbek, ale dlaczego na przykład jedynym przypisem do problematyki prawa europejskiego ma być artykuł K. Grochot, „Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w statucie gminy Biskupice" (www.petycjeonline.com/oiubiskupice) pozostaje dla recenzenta niejasne. Część poświęcona inicjatywie uchwałodawczej obywateli (188 i n.) zasługuję na pozytywną ocenę. Autor słusznie odnosi ją do Konstytucji i jej wartości. Pokazuje także możność wprowadzenia tej instytucji do statutów gmin również w obowiązującym stanie prawnym. Autor krytycznie komentuje istniejące orzecznictwo administracyjne, charakteryzuje także rozwiązania istniejące w Łodzi, Warszawie i Szczecinie. Brak takiego omówienia sytuacji w różnych podmiotach w pozostałych podrozdziałach kontrastuje z częścią dotyczącą inicjatywy uchwałodawczej (niezwykle rzadko występującej). Należy podzielić pogląd autora co do pozytywnej oceny inicjatywy uchwałodawczej, ta część rozprawy nie wymaga korekty poza rozszerzeniem bazy bibliograficznej i przywraca wiarę w sens poprawienia pracy pozostaje jednak pytanie dlaczego pominięto częściej występujące formy.

Omawiając budżet partycypacyjny autor trafnie zamieszcza krótki rys historyczny. Znowu jednak występuje tu problem z przypisami, uwagi o początkach tej instytucji są odniesione do artykuły P. Sadury o budżecie partycypacyjnym w Domu Kultury Warszawa Śródmieście, dotyczące opisu procesu wraz z rekomendacjami (s.197) wydaje się, że można było znaleźć także inną literaturę. Słusznie cytuje autor w tym kontekście m.in. prace W. Kębłowskiego, D. Sześciło, G. Kraszewskiego i K. Mojkowskiego, jednakże brakuje ważnych pozycji literatury np. E. Szerżysko „Standardy procesu budżetu partycypacyjnego w Polsce" Warszawa 2015, oraz trzech pozycji zamieszczonych w pracy zbiorowej R. Krawczyk, A. Borowicz, „Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia" Łódź 2015, a także znowu Systemu Prawa Administracyjnego. Również w uwagach de lege ferenda znajdujemy wreszcie uzasadnienie zmian prawa i uzasadnienie celowości ich wprowadzenia w zakresie procedury budżetu partycypacyjnego.

Zasadnie podnosi autor, że część zadań powierzanych samorządowi wojewódzkiemu mogłaby być realizowana przez samorząd powiatowy i gminny. Na stronie 57 istnieją wątpliwość, czy prawidłowo zaznaczony jest cytat z książki „Administracyjnoprawna sytuacja jednostki" T. Bąkowskiego. Organizację społeczeństwa obywatelskiego słusznie uznaje autor za wzmocnienie i urzeczywistnienie prawa do uczestniczenia w życiu publicznym i samorealizacji, brak jednak w analizie elementów krytycznych na przykład co do zjawiska spychania trudnych i niewygodnych dla urzędników, bo nietypowych zadań na te organizacje np. hospicja, nadmierne zlecanie zadań administracji publicznej bez adekwatnych środków finansowych i nacisk na to oznaczające „abdykacje" gminy, czy powiatu z ważnych społecznie funkcji, a także kłopoty trzeciego sektora złożonego w dużej mierze z wolontariuszy, zapewnieniem ciągłości działań (np. opieki w domu pomocy społecznej) i odpowiedniego dopływu fachowców, którzy nie zawsze mogą pracować pro bono.

Autor przedstawia w rozdziale o społeczeństwie obywatelskim i dobru wspólnym poglądy M. Kuleszy oraz T. Bąkowskiego. Zreferowanie ich poglądów kończy się własnymi wnioskami na stronie 58, są one jednak zbyt lakoniczne i ogólnikowe. Stwierdzenie, że „stwarzanie obywatelom możliwości aktywnego uczestnictwa w zarządzaniu wspólnotą jest jednym z instrumentów budowy społeczeństwa

obywatelskiego", albo że „jest to najlepsze podłoże współczesnej demokracji" to za mało na rozdział, który ma stanowić przejście do kolejnych rozważań, w szczególności do problemu partycypacji.

Charakteryzując zarządzanie publiczne na poziomie lokalnym wobec zjawiska partycypacji społecznej autor od razu przechodzi jak mówi, „do popularyzowanego w Unii Europejskiej systemu zarządzania publicznego" nie znajdujemy jakiegoś tu przejścia, a przecież znajdujemy się jakby „wewnątrz" pracy z zakresu prawa administracyjnego. Należałoby więc oczekiwać, że autor przedstawi poszczególne elementy swoich rozważań. Opiera się wprawdzie na pracy Ewy Olejniczak-Szałowskiej „Prawo do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi we wspólnotach samorządowych w świetle dyrektywy Rady" opublikowanej w Samorządzie Terytorialnym w roku 2006, ale w gruncie rzeczy podstawą rozważań są tezy G. Piechoty i K. Wodza o negocjowanej demokracji, natomiast swoistego zderzenia, jakie zastosowanie tej metody wywołuje w prawie administracyjnym nie dostrzeżono.

Poważną luką z punktu widzenia treści rozprawy wymagająca koniecznie uzupełnienia jest omówienie postanowień ustawy o rewitalizacji z 2015 roku. Nie było w Polsce dotychczas ustawy, która tak mocno akcentowałaby partycypację, zrównanie interesariuszy w procesie rewitalizacji. Z punktu widzenia treści rozprawy, ustawa i towarzysząca jej literatura jest prawdziwym rezerwuarem problemów dotyczących uczestnictwa mieszkańców w zaawansowanych fazach administrowania, a do takich właśnie należy rewitalizacja. Autor rozprawy znajdzie tu nowe formy współdziałania takie jak komitet rewitalizacji, oraz nowe zasady wprowadzające wprost partycypację do obowiązkowych działań administracji publicznej. Ustawa o rewitalizacji jest pełna nieścisłości i niedoskonałości, są w niej wewnętrzne napięcia między deklarowanym celem rewitalizacji, a więc poprawą warunków życia najsłabszych, a oczekiwaniami deweloperów i inwestorów dążących przede wszystkim do podniesionej wartości nieruchomości w rewitalizowanej strefie specjalnej lub całym obszarze zdegradowany znajdującym się w stanie kryzysowym a rewitalizowanym. Autor nie wyłącza we wstępie wyraźnie tej ustawy, trudno więc zrozumieć jej pominięcie, zwłaszcza w sytuacji szerokiego katalogu form konsultacji społecznych zawartych w artykule 6 ustęp

3 ustawy (poczta elektroniczna, wykorzystanie BIP, debaty, warsztaty, spacery studyjne i wykorzystanie „grup przedstawicielskich", w szczególności panel obywatelski grupujący interesariuszy). Uwzględnienia w pracy wymagać będzie także postępująca formalizacja różnorodnych form współdziałania na czele z komitetem rewitalizacji określonym w artykule 7 ustawy o rewitalizacji. Sama konstrukcja prawna tego komitetu stanowi interesujący przedmiot rozważań, to pierwsze tak szczegółowe określenie udziału interesariuszy, mieszkańców gminy i organizacji pozarządowych, ale także organów administracji rządowej i samorządowej. Rada gminy określa zasady wyznaczania składu komitetu rewitalizacji, oraz jego liczebność, teoretycznie konstrukcja ta jest bardzo ciekawa, mimo swojego doradczego charakteru ma konkretne kompetencje, które mogą kolidować z zasadą reprezentacji. Ustawa ta będzie generowała gwałtowne konflikty w związku z możliwością wywłaszczania nieruchomości i przesiedlania mieszkańców, stanowi to więc znakomity materiał badawczy z punktu widzenia celów pracy. Sama konstrukcja GPR (Gminnego Planu Rewitalizacji) generuje problemy omawiane w rozdziale pierwszym, jak i w drugim.

IV. Konkluzja

Praca doktorska Pawła Świtala dotyczy istotnych kwestii z zakresu prawa administracyjnego, jednakże występujący szereg braków merytorycznych i warsztatowych uzasadnia konkluzję o konieczności poprawy recenzowanej pracy przed przystąpieniem do kolejnych etapów postępowania w sprawie nadania stopnia doktora nauk prawnych.

Temat jest ważny społecznie i aktualny; i może być przedmiotem rozprawy z zakresu prawa administracyjnego, jednakże mimo wielu wartościowych fragmentów przedstawione braki sprawiają, że praca powinna zostać uzupełniona i poprawiona zgodnie z uwagami zamieszczonymi w powyższych punktach. Uzupełnienia wymagają kwestie metodologiczne dotyczące zwłaszcza rozwiązania problemu omawiania zagadnień zarządzania i administrowania w sposób spójny i konsekwentny. Problem wstępny zgodności tytułu z zawartością pracy należy omówić i odgraniczyć badane kwestie zarządzania i realizacji zadań publicznych. Szczegółowe uwagi w tej kwestii, które przedkładam Wysokiej Radzie są zawarte we wcześniejszych częściach recenzji (pkt. I i II). W punkcie III - ocenie treści rozprawy zawarto szereg szczegółowych uwag

dotyczącej takiej modyfikacji treści, która pozwoli nadal prowadzić, a następnie z sukcesem zakończyć przewód doktorski. Poprawienia wymaga baza bibliograficzna literatury obcej, a także części „interdyscyplinarne" dotyczące nowego zarządzania publicznego, a także szczegółowe kwestie w zakresie uwag de lege ferenda w rozdziale dotyczącym form udziału mieszkańców w zarządzaniu gminą. Korekty wymaga także polska baza bibliograficzna pracy (np. uzupełnienie o analizę pracy: R. Marchaj, Samorządowe konsultacje społeczne, Warszawa 2016).

Uzupełnienia potrzeba natomiast w kwestii uwzględnienia ustawy o rewitalizacji i konsekwencji tej nowej regulacji dla tematu, innych ważnych form udziału mieszkańców w zarządzaniu gminą, albo uzasadnienia kryteriów wyboru tylko niektórych i to nie najbardziej rozpowszechnionych form partycypacji. Poważny jest problem dotyczący studium przypadku dotyczącego wyłącznie Radomia, wysokie wymagania jakie stawia się pracy doktorskiej sprawiają, że w obecnej formie część empiryczna nie może być zaakceptowana, ponieważ brak materiału porównawczego np. innego miasta o zbliżonej wielkości i uwarunkowaniach. Jest to jednak możliwe do uzupełnienia i nie oznacza odrzucenia idei części empirycznej, chociaż i tutaj metodologia badań wymagałaby dopracowania.

Recenzowana praca doktorska wykazuje ogólna wiedzę teoretyczną magistra Pawła Światala w zakresie nauki prawa administracyjnego, widoczna jest także już umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, choć w obecnej formie towarzyszą temu liczne usterki. W rozprawie dostrzegalny jest także zarys oryginalnego rozwiązania problemu naukowego, jednakże występują jeszcze poważne luki i niedoskonałości. Doniosłość problemu, dobre przygotowanie ogólne i aksjologiczne doktoranta skłaniają do wniosku o potrzebie kontynuowania przewodu doktorskiego, mimo wszelkich uzasadnionych zastrzeżeń przedstawionych w recenzji. Zgodnie z paragrafem 6 ustępem 6 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 26 września 2016 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz. U. z 2016 r. poz. 1586 i z 2017 r. poz. 271): „Recenzja może zawierać wnioski dotyczące uzupełnienia lub poprawy rozprawy doktorskiej, które rada

jednostki organizacyjnej przeprowadzającej przewód doktorski przekazuje kandydatowi i promotorom, o których mowa w § 2 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 2. Uzupełnioną lub poprawioną rozprawę doktorską kandydat przedkłada radzie jednostki organizacyjnej przeprowadzającej przewód doktorski, która kieruje ją do ponownej oceny przez tych samych recenzentów (...)".

Pragnę więc stwierdzić, że recenzowana rozprawa doktorska wymaga przed jej ostatecznym przedłożeniem Radzie Wydziału przedstawionych poprawek i uzupełnień, będzie wówczas przydatna do ponownej oceny w rozumieniu rozporządzenia.