



dr hab. Rafał Stankiewicz, profesor uczelni

Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

RECENZJA

rozprawy doktorskiej Pana mgra Krystiana Wasilewskiego pt. *Współdziałanie powiatów w wykonywaniu zadań ochrony zdrowia* (Lublin 2019, ss. 241)

W wykonaniu uchwały Rady Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, przedkładałam recenzję rozprawy doktorskiej Pana mgra Krystiana Wasilewskiego pt. *Współdziałanie powiatów w wykonywaniu zadań ochrony zdrowia*, przygotowanej pod kierunkiem naukowym Pana dra hab. Jana Mariusza Izdebskiego, prof. uczelni. Wykonując powyższą uchwałę, przedkładałam niniejszą recenzję pracy doktorskiej, dziękując za powierzenie mi funkcji recenzenta.

Stwierdzam, że rozprawa spełnia wymogi zawarte w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. (tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 882 z późn. zm.) o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki. Z powyższych względów, opowiadam się za dopuszczeniem Pana mgra Krystiana Wasilewskiego – po spełnieniu przez niego pozostałych ustawowych warunków - do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

Poniżej prezentuję generalne uwagi odnoszące się do wyboru tematu i zakresu rozprawy, jej konstrukcji, stosowanych metod badawczych, postawionych pytań badawczych, jak i zawartych tez. W dalszej części odniosę się również do przedstawienia uwag szczegółowych. Przedmiotową recenzję zamykają konkluzje.

I. Wybór tematu i zakres rozprawy

Przystępując do recenzji rozprawy doktorskiej Pana mgra Krystiana Wasilewskiego należy na wstępie podkreślić ważkość i oryginalność podjętego obszaru badawczego. Powyższe postrzegać

należy w dwóch wymiarach. Szerszym, odnoszącym się do podjęcia przez Autora rozprawy badań nad problematyką ochrony zdrowia publicznego w kontekście funkcjonowania administracji publicznej, oraz węższym odnoszącym się do interesującego i nadal nowatorskiego zagadnienia współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w wybranych obszarach kompetencyjnych. Przedmiot rozprawy koncentruje się bowiem na problemach współdziałania w wykonywaniu przez powiat zadań ochrony zdrowia.

Brak wątpliwości, że w hierarchii dóbr odnoszących się do człowieka, jego życiu i zdrowiu należałoby przypisać podstawowe znaczenie. Ochrona życia i zdrowia człowieka stanowi więc przedmiot zainteresowania państwa, poprzez tworzenie rozmaitych regulacji prawa publicznego (prawa administracyjnego). Życie i zdrowie postrzega się jednocześnie jako jedno z nielicznej grupy wartości chronionych specjalnie przez prawo administracyjne. Konieczność zapewnienia skutecznej ochrony życia i zdrowia narzuca konieczność, ażeby między innymi poprzez kreację, a dalej stosowanie administracyjnych norm materialnoprawnych zredukować grożące tym dobrom zagrożenia.

Mówiąc o realizacji przez państwo (poprzez system norm prawa administracyjnego) ochrony życia i zdrowia człowieka należy spojrzeć na nią poprzez pryzmat tworzenia systemu norm mających w swoim założeniu gwarantować realizację powyższych wartości. Zakres regulacji administracyjnoprawnej powinien więc uwzględniać konieczność tworzenia warunków dla rozwoju systemu opieki zdrowotnej. Uwagi te w pierwszym rzędzie dotyczą organizacji tegoż systemu i spojrzenia na jego istotę poprzez konstytucyjną zasadę pomocniczości. Kształt ustrojowych regulacji administracyjnoprawnych przyznających kompetencje oraz dających możliwość współpracy pomiędzy organami administracji publicznej różnego szczebla powinien mieć na uwadze realizację różnych potrzeb obywateli. Organy te realizując przypisane im kompetencje mają obowiązek podejmować kooperację z różnymi podmiotami, po to aby uczestniczyć w realizacji interesu publicznego. Szczególną rolę w dziedzinie ochrony zdrowia i życia ludzkiego powierza się powiatom. To one właśnie są odpowiedzialne za lecznictwo na poziomie szpitalnym. Zdaniem Autora rozprawy, to właśnie ważkość (jak pisze Autor - „istotność”) problematyki bezpieczeństwa zdrowotnego stała się istotną determinantą wyboru obszaru jego badań nad kompetencjami powiatu. Słusznie w tym przypadku przedmiotem badań i refleksji uczyniono wyłącznie część tejże problematyki ukierunkowanej na podejmowanie współdziałania pomiędzy jednostkami administracji szczebla powiatowego. W opinii Autora rozprawy, ujęcie w tym przypadku współdziałania w to przede wszystkim „realizacja prawa do zrzeszania, z innymi jednostkami samorządu, ale także podmiotami niepublicznymi”. Problemy, które niesie ze sobą zagadnienie poruszone w niniejszej rozprawie, koncentrują się na potrzebie osiągnięcia „doraźnego celu politycznego”, zapewnianiu właściwych podstawy dla zrzeszania się powiatów i gwarantowaniu bezpieczeństwa zdrowotnego dla

obywateli. O ile w pełni należy zgodzić się z takim uzasadnieniem podjęcia badań w wybranym obszarze, to jednak nie do końca zrozumiałe pozostaje wskazanie charakteru celu, jaki powinien przyświecać organom decydującym się na podjęcie współdziałania w zakresie realizacji zadania ochrony zdrowia publicznego. Jak postrzegany jest tenże „cel polityczny”, o którym pisze Autor rozprawy oraz jak wpływa on na rzeczywisty wymiar działania określonych podmiotów podejmujących proces współdziałania? Wymagałoby to dodatkowych wyjaśnień¹.

Wieloaspektowy charakter stosunków społeczno-gospodarczych, skutkujący ustawowym formułowaniem złożonych zadań publicznych, powoduje, że podmioty władzy publicznej wchodzą w skomplikowane wzajemne relacje, również z podmiotami prywatnymi i przy pomocy instrumentów pozwalających na zachowanie równorzędnych relacji. Wyznaczane zadania publiczne wymagają kompleksowych regulacji normatywnych, umiejscowienia aktywności podmiotów władzy publicznej w całokształcie systemu prawa.

Nie umniejszając w niczym znaczeniu oraz prezentowanej jakości dominującej w polskiej nauce analizy zakresu kompetencji administracji szczebla powiatowego w zakresie ochrony zdrowia, nie sposób nie zauważyć, że w obszarze analizy wykorzystywanych w nim instytucji - w tym właśnie współdziałania administracji szczebla powiatowego z innymi podmiotami z obszaru ustroju administracji, jak i poza nim - należy odnotować nadal daleko istniejące niedostatki w naukowym opisie zjawisk tam zachodzących, jak i zjawisk pożądaných. Z tej perspektywy podjęcie przed Autorem rozprawy badań nad tymi zagadnieniami w zakresie szeroko pojętej ochrony zdrowia publicznego, zasługuje na uznanie. Widać tutaj zapewne również dobrą opiekę i właściwe ukierunkowanie Promotora tejże rozprawy, Pana profesora *Jana Mariusza Izdebskiego*.

Autor rozprawy rozumie złożoność istniejących problemów w stosowaniu regulacji prawnych dających podstawy do podejmowania współdziałania między powiatami w zakresie ochrony zdrowia publicznego. Proponuje On poza tym nowatorski sposób wykładni regulacji dających podstawy do takiej aktywności jednostek samorządu terytorialnego. Zauważalne jest, iż zapewne Autor rozprawy oparł swoje badania na wcześniejszym praktycznym zapoznaniu się z problemami ochrony zdrowia na poziomie lokalnym i doświadczenie to procentowało następnie w prezentacji wielu szczegółowych zagadnień związanych z formą współdziałania podmiotów w zakresie realizacji kompetencji ochrony zdrowia na szczeblu lokalnym.

Zmieniające się uwarunkowania społeczne, gospodarcze, a także terytorialne wymagają nowych sposobów organizowania wykonywania funkcji państwa i odpowiedniej organizacji ich działań. Naturalną konsekwencją wspólnej przestrzeni działania, a co za tym idzie – występowania

¹ Swoją drogą, wydaje się to ciekawe zagadnienie z zakresu nauki administracji.

problemów wymagających konsensusu lub wspomaganie przy ich rozwiązywaniu, jest kształtowanie relacji na zasadzie współpracy. Stąd również ważkość zagadnień podjętych przez Autora rozprawy.

W działaniach legislacyjnych konieczne jest ciągle pogłębianie procesów decentralizacji w poszczególnych sferach życia społeczno-gospodarczego, intensyfikowanie demokratycznych form sprawowania rządów, zwiększenie obszarów współstanowienia i współodpowiedzialności podmiotów publicznych i prywatnych w realizacji złożonych potrzeb społecznych, a także rozwijanie instrumentów współpracy administracji publicznej oraz wprowadzanie procedury publicznoprawnych działań powiązanych. Również z powyższych powodów wskazać można na rosnące znaczenie rozważań podejmowanych w recenzowanej rozprawie przez jej Autora.

Rozwój kooperacyjnych form aktywności administracji stanowi istotną tendencję rozwojową współczesnego systemu administracji publicznej, co wynika z określonego układu stosunków społecznych i gospodarczych, a także politycznych. Jest wiele czynników, które powodują wzrost znaczenia form kooperacji. Należy do nich rozproszenie kompetencji, ograniczoność środków do wykonywania tychże kompetencji i in. Na szczególne uznanie zasługuje więc podjęcie w obszarze analizy prawa ustrojowego i materialnego zagadnienia współdziałania podmiotów administracji publicznej.

Pojęcie współdziałania jest przedmiotem zainteresowania doktryny prawa administracyjnego. O istocie współdziałania w literaturze dawniejszej wspominał szeroko chociażby *J. Służewski*², zaś odrębną monografię temu zagadnieniu poświęcił *S. Biernat*³ (skądinąd, zupełnie niezrozumiałe jest pominięcie w treści analizy objętej przedmiotem tejże rozprawy wskazanej pozycji, będącej kluczową dla rozumienia tejże instytucji). W nowszej literaturze o instytucji tej wypowiada się w kompleksowy sposób *M. Stahl*⁴ (podobnie jest i w tym przypadku).

II. Założenia rozprawy doktorskiej

Wybrany temat rozprawy „*Współdziałanie powiatów w wykonywaniu zadań ochrony zdrowia,*” został jasno sformułowany i nie budzi wątpliwości. Zgodnie z zapowiedzią zawartą w tytule Autor rozprawy dokonuje analizy rozmaitych form kooperacji samorządu powiatowego w sprawach ochrony zdrowia. W treści wstępu Autor rozprawy nie zawarł niestety pytań badawczych. Są one dosyć istotnym elementem pracy naukowej, gdyż pozwalają czytelnikowi tego typu publikacji

²J. Służewski, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1979, s. 119 i nast.

³S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979, s. 38.

⁴M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji*, w: *Prawne formy działania administracji, System prawa administracyjnego*, Tom 5, pod red. R. Hausera, A. Wróbla i Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 357 i nast.

(zwłaszcza jej recenzentowi) poznać sposób myślenia autora konkretnego tekstu, dojścia przez niego do wyboru obszaru badawczego, dojścia do istotnych elementów poddanych analizie w wybranym obszarze badawczym, sposobie naukowej dedukcji i kojarzenia istotnych dla danego tematu problemów. Autor rozprawy nie postawił więc niestety w początkowej części rozprawy żadnych pytań badawczych, co poczytywać należy za pewne niedociągnięcie badawcze (choć zapewne pytania takie postawił sobie w trakcie początkowych prac nad rozprawą).

Treść rozprawy ma według jej Autora odpowiadać założeniom wyznaczonym w tytule. Autor założył istnienie dwóch tzw. głównych celów rozprawy oraz jeden tzw. cel poboczny (str. 9 i 10). Jako „cel główny” przyjęto ocenę stopnia spełniania przez akty regulujące współdziałanie w zadaniach ochrony zdrowia stałych wartości (zapewniających podstawowe warunki dla zrzeszania się samorządu i bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli), bez „powiązania z doraźną polityczną potrzebą” (swoją drogą, ponownie Autor odwołuje się do kryterium „polityki” jako – jak rozumiem pewnego nośnika procesów kształtowania zachowań rządzących w danej chwili działaczy samorządowych. Autor podjął się oceny tego, czy akty te są środkiem dla prawidłowej z punktu widzenia potrzeby praktycznej realizacji wyznaczonych i akceptowanych celów tj. wykonywania zadań w obszarze ochrony zdrowia. Tzw. celem pobocznym zaś określonym przez Autora rozprawy, stała się ocena spójności przepisów prawa regulujących współdziałanie w zadaniach ochrony zdrowia wykonywanych przez powiaty.

Analiza treści rozprawy wskazuje, że Autor rozprawy wypełnił przyjęte początkowo założenia. Poczynione rozważania pozwoliły przyjąć wnioski wskazujące na to, że powiaty wyposażone zostały we właściwe możliwości prawnoorganizacyjne, które umożliwiają prowadzenie podmiotów leczniczych w formie współdziałania z innymi powiatami lub podmiotami prywatnymi. Autor rozprawy słusznie wskazuje (co udowodnił), że regulacje te powinny cechować się „spójnością, jasnością i właściwym uporządkowaniem”. Trafnie zauważono w treści rozprawy, że dzisiejsze regulacje są (negatywnie) nacechowane czynnikami politycznymi (na co wskazują chociażby częste nowelizacje ustawy o działalności leczniczej).

III. Metody badawcze

Odnosząc się do metod badawczych zastosowanych przez Autora rozprawy należy uznać, że są one uzasadnione i nie budzą zasadniczych zastrzeżeń (zauważalne jest wyłącznie, to że kiedy Autor pisze o metodach badawczych używa wyłącznie określenia „*Metody*” – patrz. str. 12 rozprawy). Zaznaczyć należy przede wszystkim, że dobór metod badawczych powinien być uzależniony od przedmiotu prowadzonych badań i stawianych problemów badawczych. Tym samym, w przyjętym

obszarze badawczym podstawową metodą badawczą była metoda dogmatyczno-prawna. Przy zastosowaniu tejże metody przeanalizowano obowiązujące przepisy dotyczące współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, wykonywania i charakteru zadań publicznych, badania prowadzić się będą do szczegółowej analizy m.in. ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o działalności leczniczej, ustawy o gospodarce komunalnej oraz ustawy - Prawo o stowarzyszeniach, zastosowana zostanie też metoda teoretyczno-prawna wymagająca gruntownego przestudiowania dotychczasowej literatury przedmiotu, powiązania stanowiska doktryny w warunkach wykładni niejasności regulacji i pojawiających się na tym tle problemów oraz przegląd orzecznictwa sądów w zakresie badanej problematyki.

Zastosowano również metodę historyczno-prawną, której użycie wynika z uzasadnionej potrzeby analizy powodów przyjęcia określonych aktów normatywnych. Pozwoliło to na zbadanie i ustalenie celu (celów) wprowadzania określonej regulacji oraz jej uzasadnienie oceniane po analizie przeprowadzonego procesu legislacyjnego.

Podsumowując, metody badawcze zostały dobrane w sposób prawidłowy i wystarczający do podjętych rozważań i założonych celów badawczych.

IV. Założona konstrukcja rozprawy

Autor każdej rozprawy zawsze staje przed dylematem jak usystematyzować prezentowane zagadnienia oraz na które części pracy położyć największy nacisk. W tym przypadku Autor rozprawy wywiązał się z tego obowiązku w sposób prawidłowy. Konstrukcja rozprawy jest zasadniczo poprawna i stabilna. Odpowiada ona wybranym przez Autora metodom opracowania zagadnień stanowiących rozwiązanie hipotezy i pytań badawczych.

Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska dzieli się na rozdziały, będące podstawowymi jednostkami redakcyjnymi. Rozdziały podzielone są na mniejsze jednostki redakcyjne. Autor rozprawy unika dzielenia tekstu na wiele podrzędnych jednostek redakcyjnych, co należy przypisać jako walor i stwierdzić, iż posiadał w wystarczającym stopniu umiejętność konstruowania tekstu w oparciu o cechy przejrzystości oraz „logiki konstrukcyjnej”. Rozłożenie materii pomiędzy poszczególne rozdziały (i odpowiednio mniejsze jednostki redakcyjne) nie budzi zasadniczych zastrzeżeń. Zastrzeżeń nie budzi także ciąg prezentowanych wywodów w poszczególnych rozdziałach. Jest on w moim przekonaniu dostosowany do celów stawianych przed niniejszą rozprawą.

Rozprawa jest złożona z czterech rozdziałów.

Rozdział pierwszy zawiera rozważania mające walor teoretyczny. Autor rozprawy omawia zagadnienia prawnych form działania administracji, w dalszej części prezentuje zadania powiatu w ochronie zdrowia oraz pojęcie bezpieczeństwa zdrowotnego.

W rozdziale drugim omówiono w szczegółowy sposób zagadnienia związane z stowarzyszeniami powiatów, udziałem powiatów w takich stowarzyszeniach, jak również udziałem osób fizycznych i prawnych w stowarzyszeniach powiatów, możliwości wykonywania przez powiat zadań ochrony zdrowia w formie stowarzyszenia samorządowego, co eksponuje aktualnie nadane wartości związane z zapewnieniem prawa zrzeszania.

Z kolei w rozdziale trzecim dokonano analizy regulacji zasad tworzenia, przystępowania oraz funkcjonowania spółek użyteczności publicznej. Autor skupia się przede wszystkim na spółkach wykonujących działalność leczniczą, co – Jego zdaniem – ma pozwolić zbadać czy współdziałanie powiatu w formie spółki wykonującej działalność leczniczą, odbywa się w sposób zapewniający bezpieczeństwo zdrowotne obywateli.

W kolejnym, czwartym rozdziale dokonano oceny prawnoadministracyjnych regulacji w zakresie ochrony zdrowia.

Warto pozytywnego podkreślenia jest to, że przy rozbudowanej objętościowo rozprawie Doktorant podjął się uporządkowania prowadzonych wywodów i w każdym rozdziale zawarł kończące go tzw. wnioski, które rekapitulują prowadzone rozważania i porządkują podjęte przez autora poglądy. Zawarte w każdym rozdziale konkluzje bez wątpienia stanowią więc kolejną jej zaletę, systematyzując zagadnienia zawarte w poszczególnych częściach rozprawy.

Rozprawa zawiera również rozbudowany wstęp, zawierający określenie celów pracy, sformułowanych założeń oraz zastosowanych metod badawczych. Wnioski końcowe (w tym zapewne tezy rozprawy) zostały zrekapitulowane w zakończeniu. Następnie we wnioskach Autor rozprawy przedstawia szczegółowe i interesujące wnioski *de lege ferenda*. Praca zawiera również bibliografię oraz orzecznictwo.

V. Tezy rozprawy

Punktem wyjścia dla rozważań podejmowanych przez Autora rozprawy jest teza główna oraz tezy szczegółowe. Główną tezę badawczą jest stwierdzenie, że „regulacje prawne będące podstawą współdziałania powiatów w wykonywaniu zadań ochrony zdrowia powinny zapewniać podstawowe warunki dla zrzeszania się powiatów i bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli, (służące zaspokajaniu potrzeb wspólnot lokalnych, podejmowanych w celu realizacji dobra wspólnego), wzorzec ten pozwoli na właściwe wykorzystanie tych przepisów w wykonywaniu zadań ochrony zdrowia”.

Autor zaprezentował również szereg tzw. tez pobocznych. Autor wskazał więc, że (cyt.):

1. Akty prawne stanowiące podstawę współdziałania powiatów w zadaniach ochrony zdrowia w niedostateczny sposób zapewniają możliwość prawidłowej realizacji wskazanych zadań,

- biorąc pod uwagę cel regulacji prawnych będących podstawą współdziałania, przepisy powinny cechować się spójnością, jasnością i właściwym uporządkowaniem.
2. Akty prawne w podstawowym zakresie zachowują autonomiczne stałe wartości, związane z realizacją zadań powiatu w ochronie zdrowia, jednak posiadają negatywne cechy związane z doraźnymi celami politycznymi, które miały wpływ na ich tworzenie,
 3. Akty prawne regulujące współdziałanie powinny wyróżniać się zespołem cech systemowych zapewniających maksymalną spójność regulacji oraz zapewniać podstawy dla zrzeszania się samorządów, i minimum bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli.
 4. Akty prawne regulujące współdziałanie są środkiem dla realizacji wyznaczonych oraz akceptowanych celów tj. wykonania zadania w obszarze ochrony zdrowia, jednak konieczne jest wprowadzenie zmian, które zniwelują istniejące uwarunkowania negatywne.

VI.Strona formalna rozprawy

Pod względem formalnym rozprawa została przygotowana w sposób prawidłowy. Nie zmienia to jednak faktu, że styl pracy, jej język, konstrukcja zdań, sposób formułowania niektórych zwrotów pozostawiają wiele do życzenia. Uwagi te pragnę zgłosić przede wszystkim w celu wskazania Autorowi rozprawy kierunku koniecznych zmian, jeżeli podejmie On wysiłek dalszych prac nad tekstem i jego ewentualną publikacją w wydawnictwie naukowym. Należy zacząć przede wszystkim od prac nad zwiększeniem komunikatywności przekazu tekstu.

Mimo niewielkiego (i bardzo słusznie) objętościowego ujęcia prezentowanej problematyki (będę o tym pisał jeszcze poniżej), zapoznanie się z treścią rozprawy nastrocza szereg kłopotów. Nie jest ona napisana językiem prostym, zawsze w pełni zrozumiałym, a tego należy wymagać w znaczeniem większym stopniu od naukowca – prawnika, osoby aspirującej do posiadania stopnia naukowego. Przede wszystkim autor „zarzuca” czytelnika wieloma szczegółowymi kwestiami, nie dokonując właściwego rozłożenia proporcji pomiędzy informacjami ogólnymi i szczegółami. również zdań wielokrotnie złożonych. Taki sposób przekazu powoduje, że szereg informacji „zlewa się” ze sobą, przez co nawet uważny czytelnik tekstu zaczyna mieć trudności z przyswojeniem jego sensu. Brak prostoty przekazu związana jest również z tworzeniem nie do końca przejrzystych struktur zdaniowych, czasami również zdań wielokrotnie złożonych.

To wszystko wpływa na jakość merytorycznego odbioru tekstu i bez wątpienia wymaga zmiany, o ile - podkreślam ponownie - Autor zamierza podjąć trud wydawniczy. Miejscami treść rozprawy wywołuje wrażenia, gdyby była pisana w sposób pośpieszny. Autor nie ustrzegł się również szeregu lapsusów językowych (nie znęcając się nadmiernie nad Autorem rozprawy wypada

przywołać choć cztery z nich – np. zawarte na str. 49 stwierdzenie o „zdwojonym poglądzie”; jak również występujące na str. 27 stwierdzenie „ustawodawca dopiero na późniejszym etapie zrozumiał, że współdziałanie powinno odbywać się na zasadzie dobrowolności”; oraz stwierdzenie ze str. 114 - „już samo otworzenie aktu prawnego”; czy też stwierdzenie znajdujące się na str. 62 - „aktualna wersja ustawy wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego” (sic!)).

Strona językowa rozprawy budzi więc szereg zastrzeżeń. Występują również błędy stylistyczne oraz interpunkcyjne co wpływa bez wątpienia na zrozumienie prowadzonych przez Autora wywodów. W rozprawie występują błędy literowe. Za wyjątkowo rażące *notabene* uznać należy ciągle używanie zwrotu „wydają się” zamiast „wydaje się”...

Rozprawa nie jest obszerna (liczy niewiele ponad 200 stron), co należy potraktować jako pozytywny element jej strony formalnej. Gdyby zwięzłość przekazu wypracowana przez Autora rozprawy połączona została z poprawą waloru językowego pracy, trudno byłoby w omawianym aspekcie jej oceny zgłaszać jakiegokolwiek istotne uwagi. Tak się jednak w pełni (co wynika z akapitu poprzedzającego) nie stało. „Przyzwoita” objętość rozprawy wynika z tego, że jej Autor nie porusza w niej wątków pobocznych, niepotrzebnych, schodzących niejako poza główny wątek prowadzonego wyvodu (co często zdarza się w tego typu rozprawach). Zastanawiałbym się jedynie nad tak obszernym (i niestety mało przejrzystym) wycinkiem pracy odnoszącym się do prezentacji poglądów doktryny na pojęcie prawnych form działania administracji. Tak szerokie (i niestety mało przejrzyste i reprezentatywne) rozbudowywanie tego elementu mija się z celem.

Pewne wątpliwości budzi również konstrukcja części odsyłaczy (zwłaszcza niektórych z nich, odnoszących się do powołań artykułów z czasopism naukowych). Niejednolicie Autor rozprawy powołuje się również na innych autorów, czyniąc to czasami poprzez dodanie tytułu naukowego, a w innych przypadkach nie. Powinno się oczywiście powoływać na innych autorów bez wskazywania stopni, czy też tytułów naukowych.

Użyta literatura przedmiotu jest dosyć liczna. Wykaz bibliografii zawiera wyliczenie prawie 260 pozycji naukowych. Oceniając zgromadzoną literaturę i dokumenty, należy podkreślić, że Autor rozprawy z powodzeniem udowodnił, iż potrafi korzystać z literatury. Na początku recenzji zaznaczono jednakże brak kilku, aczkolwiek niezwykle znaczących pozycji (*S. Biernata* oraz *M. Stahl*).

Autor wykazuje się również umiejętnością efektywnej kwerendy orzecznictwa w obszarze oceny regulacji objętej badaniem. Normatywnym przedmiotem analizy jest sfera regulowana przepisami prawa administracyjnego. W badanej problematyce - jak wskazuje Autor - za punkt odniesienia przyjęto zgodnie z hierarchią źródeł prawa Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, umowy międzynarodowe, ustawy, rozporządzenia jak również prawo miejscowe. Główne znaczenie źródłowe będą miały samorządowe ustawy ustrojowe (zwłaszcza ustawa o samorządzie

powiatowym) i ustawy regulujące wykonywanie wybranego zadania publicznego (tak np. ustawy o działalności leczniczej). W rozprawie wykorzystano głównie te pozycje piśmiennicze z szerokiego katalogu doktryny prawa administracyjnego, które odnoszą się szczególnie do opisu sfery działania administracji publicznej, instytucji samorządowych oraz wykonywania zadań publicznych. W rozprawie wykorzystano również orzecznictwo TK, NSA oraz SN.

VII. Uwagi szczegółowe

- Rozwój kooperacyjnych więzi między podmiotami administracji stanowi wyraz tendencji rozwojowych współczesnego systemu administracji publicznej – wynika z określonego układu stosunków społecznych i gospodarczych, a także politycznych. Podstawę organizowania działań w obszarze „wspólnych spraw”, przy ustawowym nakazie wspólnego osiągnięcia celu publicznego, stanowią ustrojowe zasady sprawowania władzy w państwie oraz gwarantowany konstytucyjnie ustrój terytorialny oparty na decentralizacji władzy publicznej i umacnianiu uprawnień wspólnot samorządowych. Bez wątpienia, w chwili obecnej administracja publiczna to złożone i skomplikowane zjawisko społeczne, które jako system organizacyjny powinno tworzyć wewnątrznie spójną całość. Podmioty wykonujące administrację publiczną tworzą swoisty aparat administracyjny – system różnorodnych podmiotów powiązanych określonymi relacjami, powołanych do wypełniania zadań publicznych. System ten traktowany jako całość jest powoływany do realizacji określonych celów i wypełniania określonych zadań.

Mając powyższe na uwadze, w treści rozprawy zabrakło rozważań odnoszących się do pojęcia „celu” i „zadania” stojącego przed tego typu regulacją. To rozróżnienie i próba naukowego opisanie tychże pojęć pozwoliłaby usystematyzować w lepszy sposób szereg zagadnień teoretycznych, a także - w pewnym stopniu - stanowić mogłaby podstawę do analizy regulacji szczegółowych. Dodać należy w tym miejscu, że w polskiej literaturze przedmiotu podejmowano już próby spojrzenia na pojęcie „celu” i pojęcie „zadania” (a nawet bardziej „zadań”) stawianych przed określoną regulacją lub nawet grupą przepisów zawartych w wielu aktach normatywnych jednak ukierunkowanych na dążenie do wypełnienia podobnego celu lub zadań (zob. np. dokonania w tym względzie *Z. Cieślaka*). Bez wątpienia, istnieje potrzeba dostosowywania organizacji administracji do celu (celów) i zadań, jakie mają być realizowane przez konkretną regulację publicznoprawną.

- Rozwój kooperacyjnych form współpracy pomiędzy różnymi podmiotami władzy publicznej wymaga przestrzegania pewnych fundamentalnych rozwiązań przewidzianych chociażby w ustawie zasadniczej. Brak wątpliwości, że fundamenty dla kooperacji pomiędzy organami administracji znaleźć można chociażby w Preambule do Konstytucji RP, gdzie wskazano, na zasadę współdziałania władz i zasadę pomocniczości, jako istotnych elementów kształtowania przez ustawę zasadniczą praw podstawowych dla państwa. Tutaj już więc znajdujemy podstawy dla organizowania aktywności w obszarze „wspólnych działań” („wspólnej aktywności”). Rozwój relacji kooperacyjnych pomiędzy organami powinien się odbywać przy pełnym respektowaniu podstawowych zasad konstytucyjnych określających ustrój gospodarczy i polityczny państwa. Wymaga to normatywnego uporządkowania, odpowiedniej struktury organizacyjnej i organizacji działania. Zabrakło więc w pracy szerszych odniesień do wartości konstytucyjnych.
- Autor rozprawy w jej końcowej części przyjmuje interesujące spostrzeżenia co do stanu pożądanego. Szkoda jednak, że nie wykorzystał tutaj znanego w teorii oraz nauce prawa administracyjnego mechanizmu modelowania w prawie. To modelowanie przyczyniać się ma do zapewnienia skuteczności i efektywności wykonywania zadań publicznych. Wskazując na konieczność analizy przepisów dotyczących opisu norm prawnych regulujących współdziałanie na poziomie lokalnym podmiotów w zakresie realizacji przepisów o ochronie zdrowia można go bowiem ująć w ramy swoistego „modelu” grupującego określone zbiory norm⁵ służące ocenie badanego zjawiska. W teorii prawa to swoiste „modelowanie” definiuje się, jako „myślowy obraz określonego przedmiotu, skonstruowany w drodze abstrakcji dla konkretnych celów badawczych [...]. Obraz ten ma stanowić narzędzie do zdobywania nowej wiedzy o przedmiocie modelowanym”⁶. Modelowanie polega na „[...] odtwarzaniu struktury i funkcjonowania określonych systemów prawa⁷ za pomocą uproszczonego naukowego opisu i ewentualnie eksperymentalnego symulowanego weryfikowania zasadności tego opisu”⁸.

⁵ T. Langer, O pewnych aspektach stosowania modeli w prawoznawstwie, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego”, „Prace Instytutu Administracji i Zarządzania” 1982, Nr 5-6, s. 29.

⁶ T. Langer, O modelach i modelowaniu w naukach prawnych, „Państwo i Prawo” 1987, Z. 9, s. 40 i 41.

⁷ Rozumianych tutaj jako teoretyczne opracowanie ogółu problemów związanych z określonym działem prawa dla potrzeb opisu określonego zjawiska.

⁸ R. Tokarczyk, Uwagi ogólne o niektórych modelach systemów prawnych, „Państwo i Prawo” 1986, Z. 11, s. 29.

- Jak się wydaje, efektywność współdziałania podmiotów w zakresie ochrony zdrowia na szczeblu powiatowym będzie uzależniona od spełnienia pewnych warunków. O jej skuteczności decydować będzie prawdopodobnie zarówno zakres podmiotowy i przedmiotowy współdziałania, jak i wyposażenie w odpowiednie formy prawne, w jakich uprawnienia współdziałania mogą być realizowane, w tym i środki prawne, których stosowanie wywołuje określone skutki. Z tej perspektywy wartołoby w podsumowaniu dokonać systematyzacji tychże zagadnień.
- Autor rozprawy bardzo słusznie również odnosi się do konstytucyjnej zasady równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej. Interesujące byłoby jednak, jak Autor postrzega w tym zakresie realizację tejże zasady w kontekście przekazywania zadań w zakresie ochrony zdrowia powiatowi oraz możliwego rozwoju form współdziałania jednostek administracji w realizacji tychże zadań.
- Pisząc o kooperacyjnych formach działania, i koncentrując się na współdziałaniu autor rozprawy słusznie sięgnął do rozwiązań prakseologii. Bardzo często w teorii prawa administracyjnego autorzy odwołują się do prakseologii jako metody opisu zjawisk kooperacyjnych i przydatnym byłoby rozszerzenie takich rozwiązań w recenzowanej rozprawie przed jej ewentualnym opublikowaniem. Pisząc o współdziałaniu w aspekcie prakseologicznym Autor rozprawy mógłby w szerszym zakresie - w kontekście dokonań prakseologii właśnie - odnieść się do istnienia stanu funkcjonalnej równorzędności działań danych podmiotów, jak również na tym, że współdziałanie służy realizacji wspólnego celu lub wspólnej realizacji celów.
- W nauce zarządzania zwraca się często również uwagę na aspekt ekonomiczny i wydajnościowy procesów współdziałania określonych podmiotów (w tym podmiotów publicznych). W takim ujęciu jest ona zatem funkcją zarządzania, a jej celem jest porządkowanie elementów, które służą realizacji wspólnego celu. Chodzi tu mianowicie o usprawnianie wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi działaniami. Ciekaw byłbym w jakim aspekcie podejmowania współdziałania w obszarze realizacji zadań powiatu w zakresie ochrony zdrowia widziałby Autor rozprawy efektywność takiej współpracy. Czy dotyczy to wyłącznie prowadzenia leczenia szpitalnego?

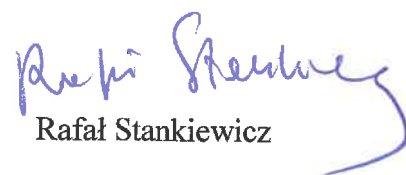
- Kolejną kwestią pozostaje to, w jaki sposób rozumieć pojęcie współdziałania w nauce prawa administracyjnego. Czy można współdziałanie traktować jako odrębną instytucję prawną? Pojęcie to bowiem może być rozumiane w bardzo wielu kontekstach, co świadczy o jego złożoności i niejednoznaczności. Powstaje więc pytanie, czy można traktować współdziałanie jako spójną konstrukcję prawną, specyficzne zadanie administracyjne, czy też szeroko pojęty obowiązek prawny o swoistych cechach, czy też jest ono elementem procesu administrowania. Interesujące byłyby refleksje Autora rozprawy w tym względzie.
- Przy ewentualnym podjęciu wysiłku publikacji recenzowanej rozprawy, warto byłoby również odnieść się do kwestii rozróżnienia koordynacji od współdziałania. Co więcej, możliwe byłoby wskazanie przypadków koordynacji w ramach opisywanych zjawisk.
- Nie do końca jasne o przejrzyste są intencje Autora rozprawy, który prezentuje od s. 38 zagadnienia dotyczące instytucji porozumień powiatów, zwłaszcza w aspekcie odniesienia się do pojęcia umów administracyjnych.

VIII. Uwagi końcowe

Jak wynika z przedstawionej wyżej recenzji, dysertację Pana mgra Krystiana Wasilewskiego, pomimo pewnych uwag głównie o charakterze polemicznym, należy ocenić pozytywnie. Praca jest ambitna i zmierzająca do przedstawienia całości zagadnienia w zakresie podjętego obszaru badawczego. Autor rozprawy wykazał się dobrą orientacją w opracowywanym zagadnieniu.

W świetle powyższego, w konkluzji stwierdzam, że dysertacja Pana mgra Krystiana Wasilewskiego stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Autor wykazał się ogólną wiedzą w zakresie prawa administracyjnego. Tym samym, rozprawa spełnia wymogi zawarte w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. (tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 882 z późn. zm.) o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki i może zostać skierowana do dalszego postępowania.

Warszawa, dnia 7 lutego 2020 r.


Rafał Stankiewicz