

Kraków 09.07.2021 r.

dr hab. Magdalena Małecka-Łyszczyk, prof. UEK

Katedra Prawa Konstytucyjnego, Administracyjnego i Zamówień Publicznych

Instytut Prawa Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

## **Recenzja rozprawy doktorskiej Pana mgr Bartosza Wilka „INSTYTUCJA INICJATYWY LOKALNEJ JAKO FORMA KOPRODUKCJI USŁUG PUBLICZNYCH. STUDIUM ADMINISTRACYJNOPRAWNE”.**

### **1. Uwagi ogólne**

Ambitne i interesujące zagadnienie badawcze jakie Autor obrał na temat swojej dysertacji uznać należy ze wszech miar na zasługujące na aprobatę. Zainteresowanie tematyką inicjatywy lokalnej jako formy koprodukcji usług publicznych jest uzasadnione i warte rozwinięcia w ramach pracy doktorskiej, jako istotne nie tylko w swym wymiarze teoretycznym ale i praktycznym, gdyż instytucja niniejsza przekłada się chociażby na aktywizowanie obywateli i wzmacnianie struktur społeczeństwa obywatelskiego. Pomimo tego, że inicjatywa lokalna funkcjonuje już od ponad dekady, w literaturze przedmiotu nie przedstawiono dotąd wyników kompleksowych badań nad funkcjonowaniem tego narzędzia, jak też wyników ewaluacji funkcjonowania obowiązujących regulacji. Nauka prawa zajmuje się inicjatywą lokalną jedynie incydentalnie, wydane publikacje miały charakter co najwyżej przyczynkowski, natomiast opracowania i materiały przygotowywane przez organizacje pozarządowe mają charakter porządkujący i popularnonaukowy. Autor umiejętnie to wychwycił i odpowiedział na istniejące w tej mierze zapotrzebowanie. Przeprowadzone rozważania miały na celu wypełnienie istniejącej w tym zakresie luki, co ocenić należy jako udane. Jak podnosi sam Doktorant niniejsza dysertacja nie przedstawia wyników praktyki funkcjonowania inicjatywy lokalnej w jednostce samorządu terytorialnego, czyli nie dostarcza wiedzy m.in. o liczbie realizowanych inicjatyw lokalnych, ich skali lub przedmiocie. Jest to związane z zarysowanym problemem badawczym, koncentrującym się na potencjalnych barierach formalnych (barierach prawnych). Celem niniejszej pracy było zdiagnozowanie barier prawnych, utrudniających efektywne wykorzystywanie inicjatywy lokalnej w wykonywaniu lokalnych zadań publicznych. Z tego względu, niniejsza praca nie dostarcza wiedzy o innych, pozaprawnych

barierach i zagrożeniach korzystania z inicjatywy lokalnej, których można poszukiwać na wielu płaszczyznach; w tym związanych z polityką na szczeblu lokalnym (polityką wobec administracji, w tym zwłaszcza udziału trzeciego sektora), z zarządzaniem (m.in. deficytami zasobów finansowych, lub niedostatek wiedzy i doświadczenia ze strony osób, które organizują proces koprodukcji w ramach inicjatywy lokalnej).

## **2. Konstrukcja pracy i sposób realizacji koncepcji rozprawy**

Przyjęty przez Autora układ konstrukcyjny pracy jest poprawny i odzwierciedla obrany zakres przedmiotowy czynionych rozważań. Wywody są klarowne i wykazują spójność oraz są powiązane ze sobą, składając się na zwartą całość. Autor trafnie identyfikuje i wydobywa problemy związane z obranym tematem.

Praca składa się z Wprowadzenia, sześciu rozdziałów, Zakończenia, bibliografii, spisu: tabeli i grafik.

Spoglądając na proporcje poszczególnych rozdziałów, widoczne jest przemyślane rozmieszczenie analizowanych w ich ramach treści.

Zasadniczym celem czynionych rozważań Doktorant uczynił próbę odpowiedzi na fundamentalne dla swoich rozważań pytanie badawcze: Czy uregulowanie instytucji inicjatywy lokalnej na poziomie centralnym zapewniło istnienie ram prawnych sprzyjających koprodukcji lokalnych zadań publicznych? Z przedstawionym problemem badawczym powiązano cele badawcze. Zarówno wskazanemu problemowi badawczemu, jak i celom badawczym, podporządkowano strukturę zaprezentowanych badań, których wyniki zostały przedstawione w recenzowanej pracy.

C1: Ustalenie źródła prawnej regulacji inicjatywy lokalnej, w tym czy inicjatywa lokalna lub inne instytucje prawne, podobne do inicjatywy lokalnej, funkcjonowały przed 12 marca 2010 r., a jeśli tak, to z jakimi barierami prawnymi wiązała się praktyka ich funkcjonowania - rozdział 2-3.

C2: Ustalenie, czy z analizy prac legislacyjnych, poprzedzających wprowadzenie do polskiego porządku prawnego inicjatywy lokalnej, wynika konkretny cel wprowadzenia instytucji inicjatywy lokalnej, a jeśli tak, to czy opierał się na uzasadnionych założeniach – rozdział 4.

C3 : Zdiagnozowanie ewentualnych barier systemowych, utrudniających koprodukcję zadań publicznych w formie inicjatywy lokalnej w jednostkach samorządu terytorialnego - rozdział 4.

C4: Ustalenie, czy organy jednostek samorządu terytorialnego wywiązują się z nałożonych obowiązków uchwałodawczych - rozdział 5.

C5: Ustalenie ewentualnych barier w prawie lokalnym, utrudniających funkcjonowanie inicjatywy lokalnej - rozdział 6.

Wyniki poszczególnych celów badawczych zostały przedstawione we wnioskach kończących poszczególne rozdziały pracy.

Autor wskazał również na metody badawcze: metodę teoretycznoprawną, polegającą na analizie literatury przedmiotu oraz, pomocniczo, metodę dogmatycznoprawną, metodę historycznoprawną, ponadto skorzystano z metod charakterystycznych dla nauk społecznych. Z jednej strony, dokonano badania empirycznego, polegającego na jakościowej i ilościowej analizie aktów stosowania prawa (uchwał jednostek samorządu terytorialnego). Z drugiej strony, analizie poddano dane wtórne, dotyczące stosowania inicjatywy lokalnej. Jak wskazuje sam Doktorant, w pracy odniesiono się do przykładów instrumentów podobnych do polskiej inicjatywy lokalnej, funkcjonujących w innych państwach. Jednakże, analiza literatury przedmiotu nie dostarczyła istotnych przykładów centralnego regulowania koprodukcji lokalnych zadań publicznych, w sposób podobny, jak ma to miejsce w przypadku inicjatywy lokalnej. Z tego względu, wykorzystywanie przykładów i doświadczeń z innych państw (Opzoomeren w kontekście innych wybranych instrumentów prawnych, funkcjonujących w holenderskich gminach, jak i works committees w Meksyku) nie wypełnia znamion badania prawnoporównawczego, ma charakter jedynie uzupełniający. Niemniej jednak dokonane zostało w możliwie szeroki i wnikliwy sposób, pogłębiając prowadzone przez Doktoranta rozważania. Uznać należy, że metody badawcze dobrane zostały w sposób trafny dla realizacji założonych celów.

W ramach Wprowadzenia wyodrębniono: Słowo wstępne, zarysowano problem badawczy oraz cele badawcze, jak i metody badawcze.

W rozdziale I przeanalizowano problematykę koprodukcji w kontekście lokalnych zadań publicznych i słusznie wpisano koncepcję koprodukcji usług publicznych w nurt współzarządzania publicznego. Następnie podjęto pojmowanie koprodukcji usług publicznych

oraz odmiany i aspekty koprodukcji w kontekście polskich narzędzi koprodukcji lokalnych zadań publicznych. Poruszono także zagadnienia natury definicyjnej, zastanawiając się czy mamy do czynienia z koprodukcją usług publicznych, czy zadań publicznych. Zwrócono również uwagę na dylematy regulacyjne koprodukcji zamykając całość rozważań w niniejszym rozdziale interesującymi wnioskami. Podkreślić należy, że każdy z sześciu rozdziałów zamknięty jest poprzez wnioski końcowe, co znacznie zwiększa przejrzystość czynionych wywodów i co oceniam ze wszech miar pozytywnie. Dodatkowo docenić należy interesujące grafiki ilustrujące zagadnienia poruszane w pracy.

W swoich rozważaniach Autor postrzega zadania publiczne jako przejęte przez państwo zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, wynikających z funkcjonowania w społeczeństwie. To władza publiczna decyduje o tym, czy określone zadania należą do publicznych, czyli czy nad ich realizacją czuwa szeroko rozumiane państwo. Jest to wynikiem różnych czynników i podjęcia w tej mierze decyzji politycznej. Jakkolwiek koprodukcja, jako zjawisko badane w ramach zarządzania publicznego, odnoszona jest zazwyczaj do pojęcia usługi publicznej, to w ramach recenzowanej pracy jest wiązana z wykonywaniem zadań publicznych. Jest to związane z prowadzeniem badań z zakresu nauk prawnych, które koncentrują się wokół pojęcia zadania publicznego. Pan mgr Bartosz Wilk za koprodukcję uznaje, co do zasady, włączenie do procesu zapewniania zadań publicznych obywateli, odbiorców usług oraz instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Przyjmuje, że koprodukcja może nastąpić w następujących komponentach procesu świadczenia usług publicznych (i zadań publicznych): planowaniu (planning), projektowaniu (design), bezpośrednim świadczeniu lub wykonywaniu (delivering) oraz w monitorowaniu i ewaluacji. W jednostkach samorządu terytorialnego funkcjonuje wiele różnych mechanizmów koprodukcji zadań publicznych. Zgadzam się, że zasadniczo, w polskich realiach udział mieszkańców nie polega na udziale w bezpośrednim wykonywaniu zadań, choć wyjątek – oprócz inicjatywy lokalnej – stanowią lokalne instrumenty, opierane na formule regrantingu. Pewien niedosyt odczuwany na gruncie niniejszych rozważań to brak wychwycenia i przeanalizowania jak istotne znaczenie dla koprodukcji mają procesy komunikacyjne. Kwestia niniejsza warta byłaby rozwinięcia. Ponadto Autor sięga częstokroć w swych rozważaniach do teorii społeczeństwa obywatelskiego (zakładając chociażby słusznie, że w odniesieniu do inicjatywy lokalnej można mówić o wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego) nie przybliżając jednakże głębiej jak pojęcie owo pojmuje. Można też było pokusić się o nieco szersze tło jeśli chodzi o wpisanie inicjatywy lokalnej w demokrację partycypacyjną.

Jednocześnie rozumiem, że w którymś momencie pisania pracy doktorskiej należy postawić kropkę i nie poszerzać bez końca czynionych rozważań. Choć akurat niniejsze kwestie mogłyby stanowić interesujące pole analizy.

Niestety w spisie treści, ani w samej treści pracy nie wskazano wyraźnie poszczególnych rozdziałów, poprzestając tylko na ich numeracji. To akurat nie ułatwia zadania czytelnikowi. Dodatkowo zauważyć należy, że Autor wprowadza fragmenty tekstu, które nie są objęte numeracją struktury tekstu np. na str. 32 pojawia się „Nadregulacja (overregulation)” czy też na str. 33 – „Opzoomeren w kontekście innych wybranych instrumentów prawnych, funkcjonujących w holenderskich gminach”, które to składowe struktury pracy nie są nawet odzwierciedlone na poziomie spisu treści. Podobnie w dalszych częściach pracy, jak chociażby na str. 217 – „Ograniczenie możliwości złożenia skargi”, czy też na kolejnej stronie – „Regulowanie wymogu i przesłanek uzasadnienia rozstrzygnięcia w przedmiocie inicjatywy lokalnej”. Kwestie niniejsze niewątpliwie wymagałyby ze strony Pana mgr Bartosza Wilka dopracowania.

Rozdział II zatytułowano „Od subbotnika i voskresnika do czynu społecznego – w poszukiwaniu źródła inicjatywy lokalnej”. Przy takim zakreśleniu tematu koniecznym było przybliżenie samych określeń „subbotnik” i „voskresnik” jako prawzory czynu społecznego. Stąd koniecznym stało się nawiązanie do czynu społecznego w regulacjach prawnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i przybliżenie samego pojęcia czynu społecznego, jak i zakresu zadań realizowanych w ramach czynu społecznego. W konsekwencji wskazani zostali aktorzy czynu społecznego i obowiązki państwa związane z realizowaniem czynu społecznego, realizacja i rozliczenie czynu społecznego, jego finansowanie oraz elementy konstrukcyjne. Na kanwie czynionych rozważań Autor starannie przeanalizował funkcjonowanie czynu społecznego w świetle dokumentów archiwalnych. I tu całość rozważań zamknęły przemyślane wnioski. Zgadzam się, że czynu społecznego nie sposób uznać za koprodukcję zadań publicznych z uwagi na jego fasadową dobrowolność (nie były one efektem oddolnej, spontanicznej aktywności społeczeństwa). Faktycznie była to forma wykorzystywania zasobów prywatnych przez władze publiczne do realizacji zadań publicznych w związku z deficytami systemu gospodarczego.

W ramach rozdziału III zajęto się ewolucją czynu społecznego oraz innymi narzędziami koprodukcji lokalnych zadań publicznych w latach 1990-2010. Koniecznym było zatem

poruszenie takich kwestii jak: realizowanie czynu społecznego bez przyjmowania odrębnego narzędzia prawnego, regulowanie zagadnień dotyczących czynu społecznego w statutach jednostek pomocniczych gminy, określanie w statucie zasad realizacji czynu społecznego, jak i przyjmowanie w statutach jednostek pomocniczych gminy szcztątkowych regulacji dotyczących czynu społecznego. Analizie poddane zostały uchwały organów stanowiących, wprowadzające narzędzia koprodukcji lokalnych zadań publicznych (ogólna charakterystyka, zakres przedmiotowy, zakres podmiotowy, zagadnienia proceduralne). W efekcie pojawiła się ocena uchwał organów stanowiących, wprowadzających narzędzia koprodukcji zadań publicznych przez sądy administracyjne. Przybliżono także spory prawne, związane instrumentami koprodukcji lokalnych zadań publicznych, w świetle orzecznictwa sądów powszechnych. Interesująco zaprezentowana została problematyka dopuszczalności opłat partycypacyjnych i powiązane z tym aprobowanie przez sądy administracyjne regulacji, wprowadzających dobrowolne opłaty partycypacyjne, jak i kwestionowanie przez sądy administracyjne regulacji, wprowadzających dobrowolne opłaty partycypacyjne. Zdaniem Doktoranta stanowiska sądów administracyjnych doprowadziły do potencjalnego zahamowania aktywności obywatelskiej, a nadto do ograniczenia roli organu stanowiącego.

Analiza wybranych statutów jednostek pomocniczych gminy dostarczyła przykładów regulacji określających zasady funkcjonowania czynu społecznego w sołectwie. Z przeprowadzonych przez Autora analiz wynikało, iż istotną praktyką jednostek samorządu terytorialnego w okresie od 1990 r. do 2010 r. było przyjmowanie przez organ stanowiący regulacji, określających zasady koprodukcji zadań publicznych na poziomie lokalnym. Regulacje te cechowały się dużą różnorodnością, zarówno co do zakresu przedmiotowego zadań, które mogą być wykonywane, zakresu podmiotów, uprawnionych do współpracy z samorządem terytorialnym, jak również kwestii proceduralnych. Przeważającym podejściem regulacyjnym było określanie zasad współpracy przez organ stanowiący, natomiast ustalenia co do konkretnego przedsięwzięcia znajdowały wyraz w umowie cywilnoprawnej, zawieranej przez inicjatorów z organem wykonawczym. Jak zauważa Autor, z uwagi na brak konkretnej podstawy prawnej (z której wynikałaby norma kompetencyjna, zezwalająca na organizowanie i finansowanie zadań publicznych w formie koprodukcji), akty prawne przyjmowano w oparciu o ogólne przepisy stanowiące o zadaniach, kompetencjach lub zakresach działania organów samorządowych lub samych jednostek samorządu terytorialnego. W efekcie taki stan rzeczy kwestionowały organy nadzoru.

W kolejnym z rozdziałów skupiono się na instytucji inicjatywy lokalnej w świetle regulacji rozdziału 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Kolejno przybliżono: wprowadzenie inicjatywy lokalnej do polskiego prawa poprzez analizę projektu ustawy nowelizującej ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Badaniu poddano również sam przebieg prac legislacyjnych. Szczegółowo przybliżone zostały elementy konstrukcyjne inicjatywy lokalnej (zakres podmiotowy – wnioskodawca i realizator inicjatywy lokalnej, zakres przedmiotowy, rola organu stanowiącego w funkcjonowaniu inicjatywy lokalnej oraz znaczenie delegacji ustawowej, określonej w art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie). Słusznie przybliżono rolę inicjatywy lokalnej w świetle teorii sektora pozarządowego. Nie porzeczano na tym, wchodząc w kolejne wątki takie jak: ocena praktyki uchwałodawczej przez sądy administracyjne, analiza praktyki nadzorczej wojewodów względem uchwał, podjętych na podstawie art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz wniosek o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej jako wniosek w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Pojawiły się także zagadnienia dotyczące umowy cywilnoprawnej jako formy realizacji zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. W końcowej części niniejszego rozdziału wskazane zostały projekty zmian prawnej regulacji inicjatywy lokalnej.

Prawidłowo Doktorant wychwytał, że z inicjatywy lokalnej korzystać mogą mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego, których współpraca nie musi przyjmować zinstytucjonalizowanej postaci. Jest to istotne uproszczenie omawianego instrumentu prawnego, odbiegające zarówno od pierwotnych zamierzeń projektodawców rozdziału 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (zamierzających powiązać inicjatywę lokalną z formą stowarzyszenia), jak i od praktyki, funkcjonującej w latach 1990-2010). W podsumowaniu swoich rozważań Pan mgr Bartosz Wilk podnosi, że regulację zakresu podmiotowego należy ocenić pozytywnie, gdyż wypełnia ona lukę w systemie prawnym, wynikającą z braku adekwatnego narzędzia prawnego do zaangażowania niezorganizowanych grup mieszkańców w proces wykonywania zadań publicznych.

Rozdział piąty: „Recepcja instytucji inicjatywy lokalnej w praktyce samorządowej” zawiera w sobie funkcjonowanie inicjatywy lokalnej w świetle danych wtórnych i badań empirycznych. Zaprezentowano wstępnie metodę i wyniki analizy ilościowej, jak i prawne instrumenty przeciwdziałania zaniechaniu prawodawczemu organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz dopuszczalność skargi do sądu administracyjnego na zaniechanie prawodawcze organu stanowiącego. Swoje miejsce w ramach czynionych

rozważań znalazły także: uchwała w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej jako czynność nakazana prawem, spełnienie przesłanki naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego, kompetencje procesowe sądu administracyjnego w sprawie ze skargi na bezczynność organu jednostki samorządu terytorialnego oraz inne instrumenty prawne związane z zaniechaniem prawodawczym organu gminy.

Ostatni z rozdziałów przybliżył modele regulacji inicjatywy lokalnej w praktyce samorządowej. Na wstępie rozwinięto tryb oceny wniosków o realizację zadania publicznego, trafnie przybliżając zagadnienia szczegółowe w tym obszarze. Następnie, kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego. Pojawiło się ponadto przyjmowanie regulacji dotyczących wnioskodawcy i określanie minimalnego zaangażowania zasobów wnioskodawców lub maksymalnego zaangażowania zasobów jednostek samorządu terytorialnego. W konsekwencji zdefiniowano inicjatywę lokalną. Przybliżono także regulacje sposobu lub formy składania wniosku o realizację zadania publicznego, regulowanie: terminu składania wniosku o realizację zadania publicznego, zagadnień związanych z finansowaniem inicjatywy lokalnej, wymaganej treści wniosku o realizację zadania publicznego, procedury rozpatrywania wniosków o realizację zadania publicznego, wykonywania wniosków o realizację zadania publicznego lub realizacji inicjatyw lokalnych, zagadnień związanych z umową o wykonanie inicjatywy lokalnej. Ponadto pojawiło się wprowadzanie obowiązku udostępnienia określonych informacji w związku z funkcjonowaniem inicjatywy lokalnej. W ramach wniosków zwrócono uwagę na bariery formalne funkcjonowania koprodukcji zadań publicznych, regulacje wkraczające w kompetencje organu wykonawczego, wykorzystywanie trybu oceny wniosków o realizację zadania publicznego do współprojektowania (co-design) lokalnych zadań publicznych oraz przyjmowanie kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego, prowadzących do efektu św. Mateusza.

Kluczowe znaczenie dla oceny modelu regulacji inicjatywy lokalnej w praktyce samorządowej ma ustalenie częstotliwości występowania regulacji, które tworzą bariery formalne w korzystaniu z koprodukcji zadań publicznych. Za takie regulacje Doktorant uznał:

- 1) wprowadzenie wymogu minimalnego udziału mieszkańców, stanowiącego warunek sine qua non uwzględnienia wniosku lub możliwości realizowania inicjatywy lokalnej,
- 2) przyjmowanie definicji inicjatywy lokalnej lub określanie zakresu przedmiotowej inicjatywy lokalnej,
- 3) przyjmowanie regulacji dotyczących wnioskodawcy,



- 4) regulowanie sposobu lub formy składania wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej,
- 5) regulowanie terminu złożenia wniosku,
- 6) regulowanie wymaganej treści wniosku.

Całość rozważań zamyka Zakończenie, gdzie oprócz wartościowych wniosków końcowych pojawiły się również najważniejsze postulaty zmian w sferze regulacji. Zgadzam się z myślą, że inicjatywa lokalna może być postrzegana jako narzędzie sprzyjające inkluzji (jak podnosi sam Autor: celem inicjatywy lokalnej było stworzenie inkluzyjnych warunków do partycypacji społecznej, s. 236). Wątek ten można było nieco wyraźniej zaakcentować i rozwinąć.

Już chociażby rozbudowana struktura pracy wskazuje na szerokie pole badawcze prowadzonych rozważań. Autor z dużą wnikliwością podchodzi do analizowanych treści, wchodząc w głąb zagadnień i nie poprzestając na ich ogólnym oglądzie. Kluczowe znaczenie dla wniosków końcowych miało badanie jakościowe aktywności prawodawczej jednostek samorządu terytorialnego. Analizie poddano 982 uchwał organów stanowiących, dotyczących 772 jednostek samorządu terytorialnego. Zarządzanie tak obszernym materiałem badawczym wymagało od Pana magistra Bartosza Wilka wykorzystania programu do jakościowej analizy danych (MAXQDA 2018). Za sprawą zastosowanej techniki badawczej, analizie jakościowej została poddana każda uchwała, co znalazło wyraz w zakodowaniu w programie informacji istotnych do analizy. Na podstawie zebranych (zakodowanych) danych, możliwe było następnie przeprowadzenie analizy jakościowej, przedstawiającej różne modele regulacji na tle wszystkich badanych jednostek.

Głównym postulatem, płynącym z niniejszej pracy, jest likwidacja odgórnej regulacji inicjatywy lokalnej. Określanie form koprodukcji zadań publicznych, w tym regulowanie konkretnego trybu, powinno pozostać w ocenie Doktoranta domeną władz lokalnych. Wdrożenie tego postulatu wymaga jednakże istotnego przemodelowania ustroju samorządu terytorialnego. Wymagałoby m.in. wzmocnienia kompetencji organu stanowiącego, tak aby bez ryzyka procesowego mógł ograniczyć swobodę funkcjonowania organu wykonawczego w zakresie koprodukcji zadań publicznych. Stanowczo niewystarczająca w tej mierze jest przyznana kompetencja do podejmowania tzw. uchwał kierunkowych. W wyniku tych zmian, organ stanowiący mógłby wprowadzać różne instrumenty koprodukcji lokalnych zadań publicznych – w razie uznania, że koprodukowanie zadań przez sam organ wykonawczy

prowadzi do rezultatów, nieakceptowalnych przez przedstawicieli mieszkańców. Deregulacja wykonywania zadań publicznych z udziałem mieszkańców otwierałaby możliwość przyjmowania jeszcze prostszych, odformalizowanych instrumentów, czego dowodzą przedstawione w niniejszej pracy holenderskie narzędzia koprodukcji zadań publicznych. Ewentualne centralizowanie inicjatywy lokalnej (tak jak innych instrumentów koprodukcji) powinno wiązać się z zapewnieniem korzyści (np. wsparcia finansowego) dla tych jednostek samorządu terytorialnego, które postanowią uczynić użytek z zaprojektowanego przez ustawodawcę instrumentu prawnego. Jeśli zmiana miałaby polegać na korekcie obowiązującego modelu ustawowej regulacji inicjatywy lokalnej, to powinna obejmować zwłaszcza zakres przedmiotowy inicjatywy lokalnej, czyli określenie zadań publicznych, które mogą być realizowane w ramach badanego instrumentu prawnego.

Dodatkowo Doktorant ocenia, że ustawodawca bez relewantnego powodu ograniczył zakres inicjatywy lokalnej, co stanowi istotną barierę formalną. Ponadto, wątpliwe wydaje się umiejscowienie inicjatywy lokalnej w przepisach ustawy o działalności pożytku publicznego. Bardziej adekwatnym rozwiązaniem, biorąc między innymi praktykę współpracy mieszkańców z administracją samorządową w latach 1990-2010, byłoby umiejscowienie przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej w przepisach ustaw samorządowych. Powodowałoby to także rozszerzenie zakresu zadań publicznych, mogących stać się przedmiotem koprodukcji. W efekcie Autor dochodzi do konkluzji, iż kształt obecnej regulacji ustawowej nie sprzyja efektywnej koprodukcji zadań publicznych. Z jednej strony, jest zbyt ogólny, aby mógł ochronić przed zniszczeniem się zagrożeń koprodukcji zadań publicznych. Z drugiej strony, obecne regulacje, wymagające określenia przez organ stanowiący trybu i szczegółowych kryteriów, usztywniają system organizowania koprodukcji lokalnych zadań publicznych.

### **3 . Ocena selekcji i sposobu wykorzystania źródeł**

Ustalenia czynione w ramach rozprawy zostały należycie podbudowane warstwą doktrynalną. Zebrana została bogata literatura przedmiotu (blisko 170 pozycji), którą Autor w sposób umiejętny wykorzystał w ramach pracy. Bogaty jest również zestaw literatury obcojęzycznej.

Uznać należy, że Autor wykorzystał reprezentatywne pozycje w obranym zakresie badawczym, a oparte na nich rozważania wskazują na należyłą orientację w analizowanych obszarach, pogłębione są również poprzez sięgnięcie do stosownego orzecznictwa. Autor umiejętnie korzysta z bogatego i należycie dobranego materiału normatywnego.

Widoczne duże zaangażowanie Autora co do pozyskania właściwych źródeł, łącznie z odsłuchiwaniem nagrań posiedzeń stosownej Podkomisji.

#### **4. Uwagi formalne**

Recenzowana rozprawa napisana jest w sposób przystępny, poprawnym językiem. Formułowane spostrzeżenia są przemyślane i dojrzałe.

Rozbudowane przypisy opracowane zostały w sposób prawidłowy i rzetelny.

Nie udało się uniknąć absolutnie drobnych uchybień warsztatowych, natury redakcyjno-językowej. Nie wpływają one na całościowo pozytywny odbiór i ocenę niniejszej pracy, mają charakter incydentalny, niemniej jednak - z uwagi na obowiązki Recenzenta - wymagają przykładowego wskazania:

- s. 81 – Jednostki samorządu terytorialnego
- s. 100 – „nie błędem legislacyjnym” zamiast nie jest
- s. 103 - nie obejmują regulowanie postępowania
- s. 126 – „Nie budziło wątpliwości, że organy władzy publicznej zobowiązane są działać na podstawie i w granicach” (czego?)
- s. 133 skale – zamiast skalę
- s. 165 - posiadających specjalistyczna wiedzę

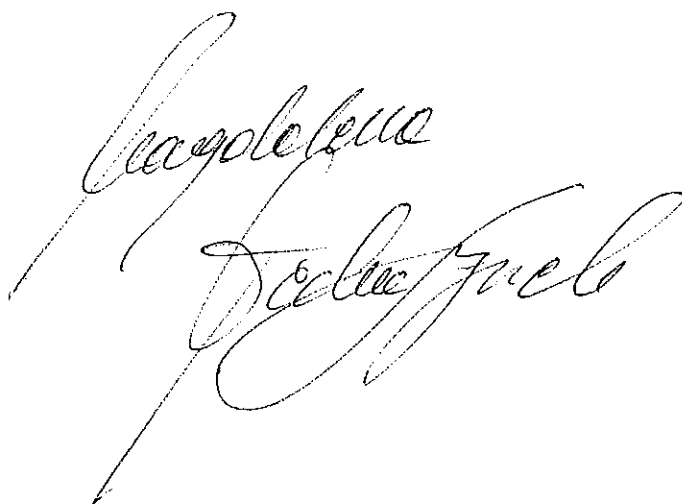
#### **5. Konkluzja**

Autorowi udało się sprostać wyznaczonemu tematyką rozprawy zadaniu. Lektura recenzowanej pracy dowodzi umiejętności samodzielnego prowadzenia badań naukowych. Prowadzone analizy są przemyślane i dotyczą sedna problemu. W recenzowanej pracy umiejętnie połączona została warstwa teoretyczna z warstwą praktyczną prowadzonych wywodów. Czynione rozważania zostały zaprezentowane w sposób przekonujący, oparty na należycie dobranej literaturze i orzecznictwie, z jednoczesnym formułowaniem własnych przemyśleń i wniosków; stanowiąc oryginalny dorobek Autora.

Zarówno sama tematyka pracy, jak i poruszane w niej zagadnienia oraz sposób ich zaprezentowania zasługują w pełni na aprobatę. Analizy prowadzone są w sposób przemyślany i pogłębiony.

W konsekwencji stwierdzić należy, że rozprawa Pana mgr Bartosza Wilka ”**INSTYTUCJA INICJATYWY LOKALNEJ JAKO FORMA KOPRODUKCJI USŁUG PUBLICZNYCH. STUDIUM ADMINISTRACYJNOPRAWNE**” odpowiada ustawowym warunkom przewidzianym dla rozpraw doktorskich i może stanowić podstawę dalszych stadiów przewodu doktorskiego.

Dlatego z przekonaniem stawiam wniosek o dopuszczenie do publicznej obrony.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Andrzej Guciel". The signature is written in a cursive, flowing style with some loops and flourishes.