

Kraków, 21 lipca 2021 r.

dr hab. Monika Augustyniak

Profesor Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie

Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego oraz Nauk o Administracji

Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr. Bartosza Wilka

pt. „Instytucja inicjatywy lokalnej jako forma koprodukcji usług publicznych.

Studium administracyjnoprawne”

1. Wybór tematu, założenia i metody badawcze

W pracy podjęto bardzo ciekawy temat, nieopracowany dotychczas w literaturze. Celem badawczym przedmiotowej dysertacji jest dokonanie kompleksowej analizy prawnej instytucji inicjatywy lokalnej jako formy koprodukcji usług publicznych. Z całą pewnością temat ten uznać należy za ważne zagadnienie, wymagające refleksji naukowej.

Wybór tematu dysertacji jest trafny i uzasadniony zarówno teoretycznym, jak i praktycznym znaczeniem problematyki inicjatywy lokalnej jako formy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym w kontekście wykonywania zadań publicznych. Jak słusznie wskazał Autor „cechą wyróżniającą inicjatywę lokalną jest koprodukowanie zadań nie tylko w zakresie planowania lub projektowania zadań publicznych, ale także w bezpośrednim ich wykonywaniu. Przybiera to postać świadczenia pracy społecznej, wnoszenia wkładów rzeczowych lub finansowych.” (s. 10 pracy). Regulacja prawna inicjatywy lokalnej wpisuje się w centralizację narzędzi koprodukcji zadań publicznych.

Z uwagi na wymagający temat rozprawy, należy stwierdzić, że zagadnienia w niej analizowane, jak i sposób refleksji naukowej nad nimi świadczą o dużej wiedzy mgra Bartosza Wilka i właściwej identyfikacji problemów prawnych związanych z badaną problematyką. Doktorant przygotował pracę dojrzałą i bardzo dobrą pod względem merytorycznym.



We wstępie rozprawy Autor wyraźnie wskazał problem badawczy, cele pracy, zakres przeprowadzanych badań oraz metody badawcze. Za główny problem badawczy pracy Autor przyjął rozważania nad skutecznością polityki regulacyjnej, polegającej na odgórnym, scentralizowanym normowaniu zagadnień, związanych z wykonywaniem lokalnych zadań publicznych. Doktorant poprawnie określił szczegółowe cele badawcze (s. 11). Wyniki poszczególnych celów badawczych zostały przedstawione we wnioskach dysertacji. Zakres badań należy uznać za trafny.

Doktorant zastosował metodę teoretycznoprawną i dogmatycznoprawną, opartą na całościowej i wszechstronnej ocenie stanu normatywnego i na jego wykładni. W celu przedstawienia ewolucji instytucji inicjatywy lokalnej została przeprowadzona analiza historyczna. Ponadto Autor skorzystał z metod charakterystycznych dla nauk społecznych - dokonał badania empirycznego, polegającego na jakościowej i ilościowej analizie aktów stosowania prawa (uchwał jednostek samorządu terytorialnego) oraz poddał analizie dane wtórne, dotyczące stosowania inicjatywy lokalnej w poszczególnych jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Badania empiryczne polegały także na analizie ilościowej i jakościowej danych, uzyskanych z 702 jednostek samorządu terytorialnego w odpowiedzi na skierowany wniosek o udostępnienie informacji publicznej, w tym kwestii praktycznego wykorzystania tej formy realizacji zadań publicznych w samorządzie terytorialnym. Uzupełniając Autor zastosował metodę porównawczoprawną, przedstawiając rozwiązania prawne dotyczące m.in. holenderskich instrumentów koprodukcji zadań publicznych na poziomie lokalnym. Doktorant słusznie odnotował brak regulacji instytucji inicjatywy lokalnej na poziomie centralnym w większości państw europejskich, co również powinno skłonić do sformułowania określonych wniosków w zakresie badanej problematyki w części końcowej pracy.

Całość problematyki badawczej została zaprezentowana w świetle aktualnego dorobku doktryny i piśmiennictwa prawa administracyjnego. Przedstawione zostały również poglądy wyrażone w orzecznictwie. Walorem dysertacji jest nie tylko dobry dobór źródeł, poprawna struktura pracy, ale przede wszystkim sam temat, budzący ogromne zainteresowanie u czytelnika. Pracę czyta się z przyjemnością, bowiem Autor omówił zagadnienie w sposób nie tylko merytorycznie poprawny, ale i interesujący.

Reasumując stwierdzić należy, że sformułowane w części wstępnej rozprawy cele badawcze umożliwiły Autorowi przeprowadzenie interesujących rozważań w obrębie zakreślonym tematem pracy, które we właściwy sposób zarysowuje obszar badawczy.

Wykorzystane metody badawcze (zwłaszcza dogmatycznoprawna) są adekwatne do obszaru prowadzonych badań.

2. Struktura i aspekty formalne pracy

Dysertacja składa się z wprowadzenia (będącego przedstawieniem założeń badawczych pracy), sześciu merytorycznych rozdziałów (omawiających w sposób holistyczny badaną problematykę) oraz z zakończenia (stanowiącego rekapitulację założeń badawczych rozprawy). Opracowanie obejmuje również bibliografię, w tym wykaz literatury, orzecznictwa, aktów normatywnych, uchwał o charakterze aktów prawa miejscowego i innych aktów prawnych oraz netografii. Zawarto również spis grafik i tabel wskazanych w dysertacji. Warto zauważyć, że każdy rozdział merytoryczny zamyka konkluzja cząstkowych rozważań, będąca swoistym podsumowaniem zaprezentowanych wniosków i postulatów dotyczących danego zagadnienia. Zwiększa to klarowność wywodów i świadczy o dojrzałości prezentowanych wniosków.

Konstrukcja dysertacji została podporządkowana zakresowi zaproponowanych rozważań w rozprawie, wykazując związki zachodzące między poszczególnymi częściami opracowania. Wywód naukowy jest logiczny i uporządkowany. Omówiono wszystkie istotne zagadnienia dotyczące badanej problematyki.

W części wstępnej dysertacji wydzielono i jasno wskazano cele badawcze, zakres badań oraz wykorzystane metody badawcze.

Doktorant zasadniczo konsekwentnie, przedstawia temat poczynając od rozważań natury ogólnej tj. pojęcia instytucji inicjatywy lokalnej, poprzez rozważania szczegółowe (generalnie związane z funkcjonowaniem tego instrumentu jako formy wykonywania zadań publicznych), po przesłanki i środki nadzoru nad wykonywaniem tej formy we współzarządzaniu wspólnotą samorządową i jej praktycznym wykorzystaniem w realizacji zadań publicznych.

Całość pracy wieńczy Zakończenie, w ramach, którego Autor prezentuje wnioski oraz postulaty *de lege ferenda* w zakresie badanej problematyki (s. 235 i n.). W rozprawie jednoznacznie wskazano, że uregulowanie instytucji inicjatywy lokalnej na poziomie centralnym w kształcie, w jakim nastąpiło to w 2010 r., nie zapewniło istnienia ram prawnych, sprzyjających koprodukcji lokalnych zadań publicznych, co znajduje odzwierciedlenie w analizach poczynionych w poszczególnych rozdziałach pracy.

Praca jest napisana starannym językiem prawniczym, a zarazem charakteryzuje się jasnością przekazu. Powyższe wskazuje, że Doktorant legitymuje się dużą wiedzą teoretyczną

i praktyczną z zakresu prawa administracyjnego. Również odsyłacze i wykaz literatury są sporządzane z dużą starannością.

Reasumując – zarówno struktura rozprawy, jak i język oraz aspekty formalne pracy wskazują, że mgr Bartosz Wilk dobrze opanował warsztat pisarski i w tym zakresie wykazał umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

3. Uwagi szczegółowe

Dokonując szczegółowej oceny rozprawy, która stanowi obszerną analizę instytucji inicjatywy lokalnej w samorządzie terytorialnym w Polsce, należy podkreślić, że zawiera ona istotne rozważania nie tylko z punktu widzenia teoretycznego, ale i praktycznego.

W pierwszym rozdziale pracy Autor zaprezentował pojęcie koprodukcji, przyjmując dla celów pracy węższe jej ujęcie, uznając za koprodukcję włączenie do procesu zapewniania zadań publicznych obywateli, odbiorców usług oraz instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Doktorant słusznie wskazał, że występują różne formy instrumentów koprodukcji zadań publicznych, które opierają się głównie na współplanowaniu i współprojektowaniu zadań publicznych. Omówił również cechy wybranych holenderskich instrumentów koprodukcji oraz charakter works committees w Meksyku, co podnosi walor naukowy pracy.

Następny rozdział dysertacji został poświęcony źródłom inicjatywy lokalnej. Autor przedstawił Subbotnika i voskresnika jako prawzory czynu społecznego. W polskim porządku prawnym konceptualizacją idei nieodpłatnej pracy na rzecz państwa była instytucja czynu społecznego, regulowana centralnie. Doktorant omówił kontekst normatywny czynu społecznego, jego pojęcie, elementy konstrukcyjne, jego zakres podmiotowy i przedmiotowy. Zaprezentował etapy realizacji czynu i jego finansowanie. Wszystkie istotne aspekty dotyczące pojęcia czynu społecznego zostały zaprezentowane i poddane refleksji naukowej. Słusznie Autor stwierdził, że czyn społeczny nie należy do mechanizmów koprodukcji zadań publicznych z uwagi na jego fasadową dobrowolność, bowiem służył do wykorzystywania zasobów społeczeństwa celem realizacji zadań zaplanowanych przez władze publiczne w związku z deficytami systemu gospodarczego (zob. s. 65 pracy).

Rozdział trzeci rozprawy obejmuje rozważania dotyczące ewolucji czynu społecznego. Przedstawia również inne narzędzia koprodukcji lokalnych zadań publicznych w latach 1990-2010, funkcjonujące w jednostkach samorządu terytorialnego, wskazując na różnorodność gamy tych narzędzi, ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego oraz kwestii proceduralnych związanych z nimi. Jak słusznie podkreśla Autor najczęściej określanie zasad współpracy w tym zakresie leżało w gestii organu stanowiącego, natomiast ustalenia co do konkretnego

przedsięwzięcia znajdowały wyraz w umowie cywilnoprawnej, zawieranej przez inicjatorów z organem wykonawczym. Z uwagi na brak konkretnej podstawy prawnej, akty prawne podejmowane były w oparciu o ogólne przepisy stanowiące o zadaniach, kompetencjach lub zakresach działania organów samorządowych lub samych jednostek samorządu terytorialnego, co było kwestionowane w orzecznictwie administracyjnym i sądownoadministracyjnym.

W następnym rozdziale pracy Doktorant przedstawił zagadnienie wprowadzenia inicjatywy lokalnej do polskiego prawa, poczynając od przedstawienia przebiegu prac legislacyjnych, po elementy konstrukcyjne oraz zakres podmiotowy i przedmiotowy inicjatywy lokalnej. Zaprezentował rolę organu stanowiącego w zakresie uruchomienia tego instrumentu, przedstawiając ocenę praktyki uchwałodawczej w tym zakresie dokonanej przez sądownictwo administracyjne. Słusznie Autor zauważył, że wniosek o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej stanowi wniosek w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego i pełni istotną formę gwarancyjną, która wyklucza tworzenie w prawie lokalnym barier formalnych funkcjonowania koprodukcji usług publicznych poprzez określania wymogów co do treści wniosku, jego formy, czy też oczekiwanych załączników (s. 129). Jednak regulacja tego instrumentu w ramach unormowań przewidzianych dla wniosku z Kpa, powoduje ograniczenie w zakresie możliwości uruchomienia drogi sądowej.

W piątym rozdziale rozprawy Autor przedstawił funkcjonowanie inicjatywy lokalnej w praktyce, konkludując, że jedynie 27,50% organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wywiązało się z obowiązku określenia w drodze uchwały trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy uchwałodawczej (s. 154 rozprawy). Uwagi poczynione we wnioskach są słuszne i wskazują na istotny problem w zakresie dopuszczalności drogi sądowej w przypadku niepodjęcia przez organy stanowiące uchwały na mocy art. 19c ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Ostatni rozdział pracy jest bardzo interesujący, bowiem przedstawia modele unormowań inicjatywy lokalnej funkcjonującej w praktyce samorządowej. Doktorant celem lepszego zobrazowania poszczególnych elementów inicjatywy lokalnej dokonuje analizy m.in. trybu oceny wniosków o realizację zadania publicznego, kryteriów oceny tych wniosków, unormowań dotyczących sposobu i formy składania wniosków, kwestii finansowych związanych z ich realizacją czy zagadnień dotyczących już bezpośrednio realizacji umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej. Refleksje poczynione w wyżej wymienionym zakresie są satysfakcjonujące.

Konkludując należy stwierdzić, że w pracy doktorskiej Autor poruszył wszystkie istotne aspekty dotyczące funkcjonowania inicjatywy lokalnej i starannie poddał je refleksji naukowej.

W zakończeniu rozprawy doktorskiej Doktorant przedstawił rekapitulację założeń badawczych pracy, wskazując wnioski, do których doszedł w poszczególnych rozdziałach. Doktorant wykazał się bardzo dobrą orientacją w materii normatywnej i umiejętnością prowadzenia dojrzałego dyskursu naukowego. Oczekiwałoby się jednak bardziej szczegółowych wniosków i propozycji *de lege ferenda* w zakresie badanej problematyki, zwłaszcza mając na uwadze dokonanie bardzo drobiazgowej analizy zagadnień dotyczących organizacji i funkcjonowania inicjatywy lokalnej w polskim samorządzie terytorialnym w każdym z rozdziałów rozprawy.

Dobór źródeł należy uznać za satysfakcjonujący (dotyczy to zarówno piśmiennictwa, jak i orzecznictwa). Praca napisana jest językiem poprawnym, bardzo starannie, jednak odnaleźć można drobne błędy stylistyczne czy literówki (s. 33, s. 81, s. 237). Nie ma to jednak znaczenia dla ogólnej bardzo dobrej oceny formalnej i merytorycznej opracowania. Doktorant w pracy sięga po monografie lub artykuły naukowe polskie i obcojęzyczne, co podnosi walor naukowy pracy. Analiza aktów prawa miejscowego w zakresie badanej problematyki również wzbogaca warstwę merytoryczną rozprawy.

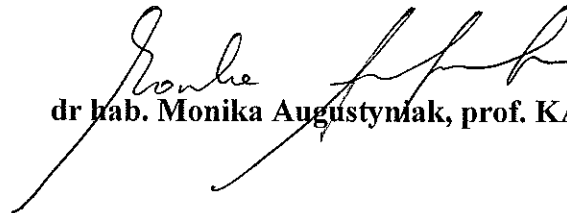
4. Wnioski

Przedmiot rozprawy, którym była instytucja inicjatywy lokalnej jako forma koprodukcji usług publicznych, wymagał pogłębionej wiedzy z zakresu prawa administracyjnego. Nie ulega wątpliwości, że mgr Bartosz Wilk wykazał się w tym zakresie dużą wiedzą teoretyczną i praktyczną. Przyjęty temat pracy, a następnie określone cele badawcze zostały w pełni zrealizowane w jej kolejnych rozdziałach. Nie ulega wątpliwości, że praca stanowi oryginalne rozwiązanie problemu badawczego, który dotychczas nie doczekał się, w tym konkretnym aspekcie, opracowania o charakterze monograficznym. Wysoka ocena pracy jednoznacznie wskazuje, że mgr Bartosz Wilk posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Recenzowana praca zasługuje na jednoznacznie pozytywną opinię. Koncepcja pracy jest przemyślana, klarowna i konsekwentnie realizowana. Autor wykazuje wszechstronną i głęboką znajomość omawianych zagadnień, zarówno ogólnych jak i bardziej szczegółowych. Uważam, że ze względu na wysoki poziom merytoryczny uzasadnione byłoby wyróżnienie rozprawy.

6


W konkluzji należy stwierdzić, że rozprawa doktorska mgra Bartosza Wilka spełnia wymogi stawiane tego typu pracom w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, gdyż stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Dlatego też wnioskuję o jej przyjęcie oraz o dopuszczenie mgra Bartosza Wilka do dalszych stadiów postępowania w przewodzie doktorskim.



dr hab. Monika Augustyniak, prof. KAAF