

prof. dr hab. Janusz Sługocki  
Instytut Nauk Prawnych  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Szczecińskiego

### Recenzja

rozprawy doktorskiej Marty Banat pt. Instytucjonalne uprawnienia kontrolne  
członków wspólnoty samorządowej wobec organów jednostek samorządu  
terytorialnego w Polsce, Łódź 2020, ss. 541

Podstawowym kryterium oceny rozprawy doktorskiej jest to, czy stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz czy wykazuje ogólną wiedzę Doktorantki w danej dyscyplinie naukowej, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Przedłożona do mojej oceny rozprawa mgr Marty Banat spełnia w zupełności te wymagania.

Recenzowana praca dotyczy ważnych aspektów dotyczących koncepcji uprawnień kontrolnych przysługujących członkom wspólnoty samorządowej wobec organów jednostek samorządu terytorialnego w nauce prawa administracyjnego. W literaturze przedmiotu jest dotąd niewiele opracowań w syntetyczny sposób omawiających podjęte przez Autorkę problemy. Dotyczy to zresztą syntez o ograniczonym zakresie przedmiotowym lub ujętych w szersze ramy rozważań na temat kontroli administracji publicznej. Wynika to także z faktu, że wiele opracowań dotyczących kontroli społecznej z okresu PRL-u posiada dziś niewielką wartość poznawczą, gdyż problematyka kontroli społecznej miała w poprzednim ustroju propagandowe znaczenie i była traktowana jako element panującej wówczas ideologii. Bogata literatura przedmiotu z tego okresu pomijała w szczególności fasadowość ówczesnych instytucji kontroli społecznej i ich instrumentalną rolę wobec aparatu partyjnego oraz systemu opresji w ustroju totalitarnym. Zaproponowane przez Autorkę ujęcie problemu nie było dotąd przedmiotem szerszych analiz w polskiej nauce administracji i prawa administracyjnego. Współcześnie dominuje ujmowanie tych zagadnień jako fragmentu problematyki kontroli obywatelskiej. Niewątpliwie jest to jednak problematyka, którą warto poddać gruntownej analizie.

W rozprawie z jednej strony uwzględniono ogólne zagadnienia teoretycznego ujęcia problematyki koncepcji uprawnień kontrolnych przysługujących członkom wspólnoty samorządowej wobec organów jednostek samorządu terytorialnego w nauce prawa administracyjnego, a z drugiej dokonano analizy zagadnień szczegółowych.

Główna teza rozprawy jest szczególnie warta uwagi. Jak słusznie zauważa Autorka we wstępie, administracja jako świadczeniodawca powinna podlegać kontroli odbiorców tych świadczeń. Autorka obszernie uzasadnia skoncentrowanie się na kontroli sprawowanej przez członków wspólnoty samorządowej wobec organów jednostek samorządu terytorialnego. Za zasadniczy cel badań uznano próbę odpowiedzi na pytanie: "na ile przewidziany przez polskiego prawodawcę katalog uprawnień kontrolnych pozwala na rzeczywistą, skuteczną i efektywną kontrolę społeczną działań organów administracji samorządowej, jak również ich bezczynności". Autorka założyła również ustalenie, czy kontrola ta charakteryzuje się również kompleksowością, tj. czy określonym zachowaniom organów samorządowych odpowiadają adekwatne środki kontroli społecznej, a także czy w zakresie kontroli społecznej na poziomie samorządu terytorialnego sytuacja członka wspólnoty samorządowej względem organów samorządowych umacnia się czy też osłabia się na gruncie normatywnym. Ponadto zamierzeniem Autorki było dokonanie całościowej analizy katalogu uprawnień kontrolnych w celu ich usystematyzowania i zweryfikowania. Cele te zostały określone prawidłowo. Dotyczy to również innych, konkretnych celów, przypisanych poszczególnym częściom pracy. Zastrzeżenia można jednak zgłosić w odniesieniu do niefortunnego sformułowania we wstępie: "Rozdział II ma na celu w głównej mierze potwierdzenie tezy wyjściowej", sugerującego brak zamiaru krytycznej weryfikacji postawionej tezy i dokonania rzetelnej analizy, co na szczęście nie znalazło odzwierciedlenia w treści tego rozdziału.

W moim przekonaniu Autorka pomyślnie rozwiązała tak postawione zadanie. Nie oznacza to, że w pełni podzielam poglądy wyrażone w ramach głównych tez pracy. W szczególności za zbyt uproszczenie uznaję założenie, że podstawowym uzasadnieniem praw do kontroli społecznej jest odniesienie do sytuacji, w której administracja publiczna jako świadczeniodawca powinna podlegać kontroli odbiorców tych świadczeń. Pomija ono bowiem złożoność natury usług publicznych, które jako opłacane ze środków publicznych najczęściej dotyczą wybranego (politycznie) kręgu odbiorców. Inaczej mówiąc – nie

zachodzi tu związek charakterystyczny dla usług komercyjnych, w których za świadczenie płaci odbiorca usługi. Z tego względu w przypadku usług publicznych nie jest możliwe przyznawanie prawa do kontroli jedynie świadczeniobiorcom. W odniesieniu do samorządu terytorialnego należy uwzględnić również fakt, że w polskim systemie prawnym nie przyjęto założenia jego samowystarczalności, a zwłaszcza samowystarczalności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to, że kontrola społeczna posiada charakter obywatelski także w wymiarze lokalnym czy regionalnym.

Autorka wykazała dobre opanowanie warsztatu naukowego, w tym zwłaszcza dobrą znajomość omawianych zagadnień, umiejętność ich krytycznej analizy i oceny oraz formułowania uzasadnionych wniosków. Praca dostarcza wielu cennych informacji, a szczególnie interesujące jest uwzględnienie przez Autorkę wielu aspektów omawianych zagadnień.

Ogólnie biorąc wnioski i propozycje Autorki są odpowiednio uzasadnione i zasługują – moim zdaniem – na pozytywną ocenę. Mają one nie tylko istotny walor poznawczy, lecz również znaczenie dla praktyki. Rozważania Autorki oparte są przy tym na szerokim wykorzystaniu bogatej literatury oraz licznych aktów prawnych.

Tekst pracy został przygotowany starannie, wyczerpująco została zebrana literatura oraz orzecznictwo sądowe. Należy zwłaszcza z uznaniem podkreślić wnikliwe wykorzystanie literatury przedmiotu, która została uwzględniona przez Autorkę w bardzo szerokim zakresie i to nie tylko w odniesieniu do kwestii ogólnych. Oczywiście przy tak obszernych rozważaniach zdarza się pominąć niektóre interesujące pozycje (np. Magdaleny Tabernackiej, *Kontrola społeczna administracji publicznej - udział obywateli w zarządzaniu*, „Kontrola Państwowa” 2013, t. 58, nr 2; Piotra Sitniewskiego, *Zasada jawności obrad organów stanowiących w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018), które mogłyby wzbogacić przeprowadzane analizy.

Od strony formalnej praca jest starannie przygotowana, a także została napisana zrozumiałym i precyzyjnym językiem prawniczym. Dobre opanowanie warsztatu pisarskiego należy uznać za jeden z istotnych atutów rozprawy.

Struktura rozprawy jest ściśle związana z przyjętymi tezami, celami i metodami badawczymi. Konstrukcję recenzowanej rozprawy należy ocenić jako udaną. Układ pracy jest prawidłowy, czyli logiczny i konsekwentny, a treść pracy ujęta została w sposób zwarty

i bardzo przejrzysty. Przed analizą pojęć ściśle związanych z tematem rozprawy Autorka rozpatruje problematykę bardziej ogólną.

Doktorantka ujęła swoje rozważania w kilku rozdziałach. Praca złożona jest ze wstępu, sześciu rozdziałów oraz zakończenia, stanowiącego podsumowanie wcześniejszych rozważań.

W obszernym wstępie zawarto analizę założeń metodologicznych pracy i przedstawiono podstawowe wątki rozwijane w poszczególnych rozdziałach rozprawy. Właściwe rozważania pracy ujęte zostały w sześciu rozdziałach, których wyodrębnienie w zasadzie nie skłania do uwag krytycznych.

W pierwszych dwóch rozdziałach odnaleźć można interesujące rozważania o charakterze teoretycznym. W rozdziałach tych dokonano istotnych ustaleń terminologicznych oraz teoretycznych, które miały służyć odpowiedniej kwalifikacji poszczególnych problemów. Warto przy tym zauważyć, że spoiwem dla szerszej analizy teoretycznej jest dla Autorki przyjęcie perspektywy szerokiego znaczenia pojęć wyjściowych.

Refleksje zawarte w pierwszym rozdziale, pt. Kontrola społeczna – zagadnienia wprowadzające, są interesujące i wielowątkowe, stanowiąc wprowadzenie do dalszych rozważań. Autorka przedstawiła interesującą analizę różnych koncepcji, odnosząc się zwłaszcza do pojęć: kontrola i kontrola społeczna, a także do cech kontroli społecznej, typologii kontroli społecznej oraz funkcji kontroli społecznej. Za naukowo doniosłe należy uznać również rozważania porządkujące, dotyczące kryteriów kontroli społecznej z perspektywy pozycji podmiotu kontrolującego, a także przedstawiające uprawnienia kontrolne oraz instrumenty kontrolne.

Rozdział II poświęcony jest refleksjom ogólnym na temat wspólnoty samorządowej. Analizie poddano treść pojęcia „wspólnota samorządowa” i jej cechy konstytutywne, a w dalszej części omówiono także warunki członkostwa we wspólnocie samorządowej.

W kolejnych dwóch rozdziałach analiza Autorki prowadzona jest poprzez odniesienia do wcześniejszych ustaleń teoretycznych, co pozwoliło na praktyczne wskazanie materiału normatywnego oraz uchwycenie głównych przesłanek dynamiki omawianego problemu odnoszących się do niektórych zagadnień przedstawionych w tej części pracy, które nawiązują do poglądów nauki prawa administracyjnego. Podkreślenia wymaga przy tym

prawidłowe formułowanie tez i trafne wyciąganie odpowiednich wniosków.

Rozdział III koncentruje się wokół analizy zagadnienia uprawnień kontrolnych członków wspólnoty samorządowej w związku z personalną obsadą organów jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza udziału w wyborach samorządowych oraz udziału w referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich.

Przedmiotem rozważań Autorki w rozdziale IV są uprawnienia kontrolne członków wspólnoty samorządowej w procesie decyzyjnym organów jednostek samorządu terytorialnego. W rozdziale tym scharakteryzowane zostały problemy udziału w referendum lokalnym w innych sprawach niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich, udziału w samorządowych konsultacjach społecznych, wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą oraz udziału w zebraniu wiejskim w sołectwie i w ogólnym zebraniu mieszkańców.

Kolejny segment rozważań, zawarty w rozdziale V, odnosi się do uprawnień kontrolnych członków wspólnoty samorządowej wobec aktów stanowienia prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Przedstawiono w nim zwłaszcza zagadnienia wystąpienia ze skargą samorządową do sądu administracyjnego oraz wystąpienia ze skargą konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego.

W rozdziale VI omówiono skargi, wnioski i petycje oraz charakter wniosku do Rzecznika Praw Obywatelskich o pomoc w ochronie wolności lub praw, traktując je jako uniwersalne uprawnienia kontrolne członków wspólnoty wobec organów jednostek samorządu terytorialnego. Analizie zostały poddane zwłaszcza zagadnienia wystąpienia ze skargą, wnioskiem i petycją oraz wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie wolności lub praw.

Zakończenie pracy ma charakter podsumowania, stanowi nie tylko powtórzenie najważniejszych tez i postulatów sformułowanych dotąd w opracowaniu, ale zawiera także ogólniejsze uwagi i refleksje. Propozycje Autorki mają autorski charakter, opierają się na przyjętych w pracy przesłankach aksjologicznych.

W pracy podniesione zostały istotne problemy, zarówno z teoretycznego, jak i z praktycznego punktu widzenia. Rozważania Autorki wykazują się znaczną dojrzałością naukową, a zwłaszcza starannością warsztatu naukowego i trafnością wyboru istotnych



problemów naukowych.

Niektóre tezy i twierdzenia w pracy wzbudzają również pewne wątpliwości, chociaż należy podkreślić, że uwagi recenzenta na ich temat mogą być jedynie elementem dyskusji w tym zakresie, przy poszanowaniu prawa Autorki do wyrażania odmiennych niż recenzent opinii. Nie podzielam stanowiska Autorki dotyczącego pozycji prawnej wspólnoty samorządowej, choć zapewne u jego podłoża znajdowały się dobre intencje. W mojej ocenie podstawowym problemem, z którym Autorka próbowała się zmierzyć – z różnym niestety skutkiem – jest oddzielenie sfery deklaratywno-życzeniowej od rzeczywistych rozwiązań ustrojowych. Przykładowo, Autorka twierdzi, że "o ile to możliwe, powinno się umożliwiać wspólnocie samorządowej zarządzanie jej sprawami w różnych formach demokracji bezpośredniej" (s. 104). Z tej perspektywy obraz pozycji prawnej wspólnoty samorządowej i uprawnień jej członków jest zarysowany zbyt idealistycznie. Oczywiście być może byłoby korzystne dla funkcjonowania całego systemu samorządu terytorialnego, gdyby wspólnota samorządowa odgrywała tak znaczącą rolę, jak przedstawia to Autorka. Obraz ten można byłoby zatem traktować raczej jako zbiór postulatów *de lege ferenda*, ale wówczas wymagałoby to szerszego uzasadnienia oraz pogłębionej refleksji na temat lokalnej demokracji pośredniej i bezpośredniej, wraz z ujęciem prawoporównaczym, którego w pracy zabrakło.

W konsekwencji przyjęcia zbyt idealistycznego obrazu pozycji prawnej wspólnoty samorządowej przypisywane są jej uprawnienia, których ona nie posiada. Jest to oczywiście zabieg nieuprawniony. Podstawą tego nieporozumienia jest zwłaszcza uznawanie pakietu uprawnień o charakterze powszechnym za wynikające z członkostwa we wspólnocie lokalnej lub regionalnej. Przykładowo, w rozdziale dotyczącym uprawnień kontrolnych członków wspólnoty samorządowej wobec aktów stanowienia prawa Autorka rozważa zagadnienie wystąpienia ze skargą samorządową do sądu administracyjnego. Problem w tym, że przeprowadzona analiza w większości dotyczy zupełnie innego problemu. Autorka słusznie wskazuje, że wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawo do sądu "jest uważane za publiczne prawo podmiotowe o charakterze powszechnym. Podmiotem tego prawa jest zatem każdy obywatel, osoba fizyczna nieposiadająca obywatelstwa, osoba prawna, podmiot nieposiadający podmiotowości cywilnoprawnej, a nawet podmiot prawa publicznego". Dalej Autorka poddaje analizie przepisy ustaw samorządowych: art. 101 ust.

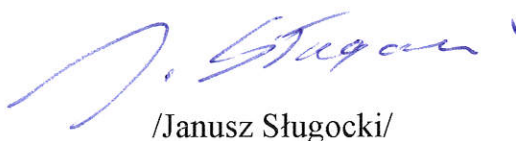
1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p. oraz art. 90 ust. 1 u.s.w., w których punktem odniesienia jest sformułowanie, że skargę może złożyć "każdy". Dlaczego zatem Autorka uznaje, że jej rozważania dotyczą jedynie "członków wspólnoty samorządowej", skoro przynależność do wspólnoty nie stanowi elementu prawnie relewantnego w opisywanych sytuacjach? Autorka zdaje się nie dostrzegać, że nie trzeba być członkiem danej wspólnoty samorządowej (np. można być mieszkańcem Australii czy Kanady), aby w pełni korzystać z opisywanych przez nią uprawnień.

Uwagi powyższe o charakterze szczegółowym mają w znacznym stopniu charakter polemiczny i oczywiście nie obniżają mojej wysokiej oceny wartości rozprawy, dowodząc jednocześnie, że również w odniesieniu do konkretnych propozycji stwarza ona pole do głębszej refleksji.

Ogólna ocena pracy prowadzi do wniosku, że posiada ona szereg istotnych walorów, a przede wszystkim jest ona oryginalnym rozwiązaniem zagadnienia naukowego. Spełnia więc kryteria, jakie ustawa wymaga od rozpraw doktorskich.

Reasumując powyższe uwagi, stwierdzam, że rozprawa doktorska mgr Marty Banat zasługuje na ogólną ocenę pozytywną, w pełni odpowiada ustawowo określonym warunkom i może być podstawą do dopuszczenia Autorki do publicznej obrony.

Szczecin, 15.01.2021 r.



/Janusz Sługocki/