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

Recenzja rozprawy doktorskiej
mgr Pawła Klonowskiego, pt. Prawne środki kształtowania
zasadniczego podziału terytorialnego państwa, Olsztyn 2022, ss. 385.

Przedłożona do mojej oceny rozprawa mgr Pawła Klonowskiego, napisana pod kierownictwem naukowym dr hab. Jarosława Dobkowskiego, prof. UWM oraz promotora pomocniczego dr Bogusława Dobkowska, spełnia w zupełności ustawowe wymagania rozprawy doktorskiej, czyli stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną w danej dyscyplinie naukowej, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Wybór tematu badawczego rozprawy doktorskiej mgr Pawła Klonowskiego jest oryginalny i trafny. Wprawdzie będąca przedmiotem rozprawy problematyka należy do tradycyjnych, klasycznych zagadnień nauki prawa administracyjnego, ale jednocześnie podlega stałemu rozwojowi, co znakomicie obrazuje praca Doktoranta. Autor przyjął za ogólny cel rozprawy „przedstawienie prawnych środków kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa w sposób możliwie całościowy i wyczerpujący oraz przede wszystkim aktualny w odniesieniu do stanu prawnego i stanu wiedzy naukowej". Analizy podjęte w recenzowanej pracy wykraczają poza tradycyjne ujęcie problematyki podziału terytorialnego i odnoszą się również do nowych wyzwań prawodawcy oraz współczesnej administracji publicznej w tym zakresie.

W moim przekonaniu Autor pomyślnie rozwiązał postawione przed sobą zadanie, a zaproponowane w rozprawie ujęcie problemu jest interesujące i stwarza nowe perspektywy badawcze. W rozprawie zatem z jednej strony uwzględniono ogólne zagadnienia teoretycznego ujęcia problematyki ogólnej koncepcji podziału terytorialnego w nauce prawa administracyjnego, a z drugiej dokonano analizy wielu zagadnień szczegółowych, dotyczących zwłaszcza nowych uwarunkowań i wyzwań współczesnych podziałów terytorialnych. Bardzo cenne jest przyjęcie przez Autora perspektywy prawniczej, ale uwzględnienie również interdyscyplinarnego podejścia do omawianego problemu.

Doktorant wykazał przy tym dobrą znajomość omawianych zagadnień, umiejętność ich krytycznej analizy i oceny oraz formułowania uzasadnionych wniosków. Autor wykazał również dobre opanowanie warsztatu naukowego.

Praca została napisana starannie, zrozumiałym i precyzyjnym językiem prawniczym. Znakomite opanowanie warsztatu pisarskiego należy uznać za jeden z istotnych atutów rozprawy. Praca jest stosunkowo obszerna i dlatego wręcz nieuniknione było pojawienie się. nieznacznych usterek w postaci drobnych błędów językowych, np. nieprecyzyjnej interpunkcji (pomijającej niekiedy specyfikę języka prawniczego), które wprawdzie nie wpływają w wyraźny sposób na sens wywodów i nie utrudniają nadmiernie lektury, ale w późniejszym przygotowaniu rozprawy do publikacji warto je usunąć.

Pozytywnie oceniam konstrukcję recenzowanej rozprawy. Układ pracy jest prawidłowy, czyli logiczny i konsekwentny, a treść pracy ujęta została w sposób zwarty i przejrzysty. Przed analizą pojęć ściśle związanych z tematem rozprawy Autor rozpatruje problematykę bardziej ogólną. Struktura rozprawy doktorskiej jest ściśle związana z przyjętymi tezami, celami i metodami badawczymi. Poszczególne części pracy zachowują właściwe proporcje i układają się w racjonalnie ułożone sekwencje, a w rezultacie tworzą klarowny wywód.

Rozważania Autora oparte są przy tym na szerokim wykorzystaniu bogatej literatury oraz licznych aktów prawnych. Literatura przedmiotu została uwzględniona przez Autora w bardzo szerokim zakresie – w pracy wykorzystano kilkaset pozycji literatury przedmiotu. Uwzględniono również liczne pozycje literatury obcej odnoszące się bezpośrednio do tematu rozprawy, a poza tym Autor wykorzystał wiele prac zagranicznych o ogólniejszym charakterze.

Założenia wyjściowe są trafne i interesujące. Rozważania Autora poświęcone są kształtowaniu zasadniczego podziału terytorialnego „jako niezmiernie ważnemu zagadnieniu nauki, w szczególności prawa administracyjnego i nauk administracji".

Doktorant zauważa, że problematyka prawnych środków podziału terytorialnego jest jednym z klasycznych wątków, będących przedmiotem rozważań przedstawicieli doktryny, podejmujących problematykę ustrojowego prawa administracyjnego, oraz stanowi „zagadnienie, które kontekstowo ujmowane jest w literaturze naukowej stosunkowo regularnie".

Doktorant ujął swoje rozważania w kilku rozdziałach. Praca złożona jest z wprowadzenia, pięciu rozdziałów oraz podsumowania wcześniejszych rozważań (pt. *Wnioski i konstatacje końcowe*).

Zakres i cele opracowania zostały trafnie wskazane i przedstawione we wprowadzeniu. Zawarto w nim analizę założeń metodologicznych pracy i przedstawiono podstawowe wątki rozwijane w poszczególnych rozdziałach rozprawy. Właściwe rozważania pracy ujęte zostały w pięciu rozdziałach, których wyodrębnienie nie skłania do uwag krytycznych.

W mojej ocenie konieczne jest pogłębienie i rozwinięcie przedstawienia założeń metodologicznych pracy w zakresie przeprowadzonych analiz prawnoporównaczych, które zresztą są jednym z poważniejszych atutów rozprawy. W obecnym kształcie wprowadzenie do rozprawy nie tłumaczy w przekonywujący sposób, dlaczego wybrano takie, a nie inne przykłady rozwiązań prawnych z innych państw. Autor wskazuje na komparatystyczne podejście do tematu, ale nie przekonuje w wystarczający sposób o braku przypadkowości dokonanych wyborów. Poza tym w rozważaniach szczegółowych w różnych kolejnych częściach pracy brakuje osadzenia wybranych przykładów w systemach prawnych danych państw oraz w ich rodzimych tradycjach ustrojowych, a zwłaszcza brak analiz uwarunkowań kulturowych i przyjmowanych systemów wartości.

Podstawowe rozważania o charakterze teoretycznym odnaleźć można zwłaszcza w pierwszych dwóch rozdziałach. Refleksje zawarte w pierwszym rozdziale dotyczącym istoty zasadniczego podziału terytorialnego państwa są interesujące i wielowątkowe, obejmując tradycje podziału terytorialnego kraju, pojęcie podziału terytorialnego państwa i jego rodzaje, czynniki kształtujące zasadniczy podział terytorialny i jego rolę, podział terytorialny państwa jako przedmiot regulacji ustawy zasadniczej oraz inne podstawy prawne zasadniczego

podziału terytorialnego państwa. Rozważania Autora są w tym zakresie wielopłaszczyznowe i próbują zgłębić istotę i kierunki zmian regulacji prawnych. Autor konfrontuje również historyczne i aktualne zapatrywania nauki na instytucję podziału terytorialnego. Jego zdaniem punktem wyjścia dla rozważań o istocie zasadniczego podziału terytorialnego jest przyjęcie założenia, że „problematyka istoty zasadniczego podziału terytorialnego państwa stanowi swego rodzaju wprowadzenie, które, wychodząc od tradycji polskiego podziału, pozwala zrozumieć sentymentalne częstokroć podejście do niektórych jego instytucji".

Istotny poznawczo jest również aspekt porównawczy, czyli ujęcie problematyki polskiej na tle innych państw. W rozdziale II przedstawiono zagadnienie prawnego kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa w kontekście europejskim, wskazując na tendencje w regulowaniu podziału terytorialnego przez państwa europejskie oraz europejskie standardy kształtowania podziału terytorialnego państwa. Kolejnym aspektem analizy jest zagadnienie kształtowania podziału terytorialnego państwa wobec prawa Unii Europejskiej.

W szczególności jako oryginalne uznać należy rozważania zawarte w rozdziale III, w którym Autor omawia reformy terytorialne państwa, przedstawiając pojęcie i cele reform zasadniczego podziału terytorialnego, przegląd reform podziału terytorialnego w krajach europejskich oraz proces reformowania zasadniczego podziału terytorialnego w Polsce. W mojej ocenie rozważania przedstawione w tym rozdziale mają kluczowe znaczenie dla całej pracy, gdyż wskazując na uwarunkowania i czynniki kształtowania podziału terytorialnego.

Szczegółowe rozważania w dalszej części pracy zmierzają do osiągnięcia zmierzonego celu badawczego rozprawy oraz uzasadnienia sformułowanych – w zakresie analizowanej problematyki – założeń.

Autor rozpatruje pojęcie podziału terytorialnego w nauce prawa w różnych aspektach. W rozdziale IV w sposób niezwykle zajmujący Autor przedstawił zagadnienie alternatywnych form prawnego oddziaływania na strukturę terytorialną państwa, omawiając zwłaszcza genezę tworzenia rozwiązań niebędących reformami, alternatywne kształtowanie struktur terytorialnych w krajach europejskich, dobrowolne łączenie jednostek terytorialnych współczesnego państwa, tworzenie wspólnych organów i jednostek terytorialno-administracyjnych, współpracę jednostek samorządu terytorialnego, a także koncepcje zmian organizacyjnoprawnych w państwie cyfrowym. „odrębne od reform

terytorialnych pole badań stanowią w pracy alternatywne wobec nich formy oddziaływania na strukturę terytorialną państwa".

Ważnych ustaleń naukowych Autor dokonał również w rozdziale V, poświęconym kwestii oceny ukształtowanego zasadniczego podziału terytorialnego państwa, poddając analizie punkty odniesień dla oceny organizacji terytorialnej kraju, ustawową ewaluację reformy ustrojowej w zakresie podziału terytorialnego, ocenę ogólnego ustroju terytorialnego państwa, funkcjonowanie gminnych jednostek podziału terytorialnego, problematykę powiatowego stopnia struktury terytorialnej, specyfikę terytorialnej organizacji miast na prawach powiatu, organizację podziału terytorialnego stopnia wojewódzkiego, a także zagadnienie zasadniczego podziału terytorialny kraju wobec wyzwań samorządowych.

W końcowych ustaleniach badawczych, pt. *Wnioski i konstatacje końcowe*, Autor do „głównych zakresów problemowych pracy" zaliczył zagadnienia istoty zasadniczego podziału terytorialnego i jego europejskiego kontekstu, przeprowadzanych reform i alternatywnych form oddziaływania oraz oceny funkcjonowania. Autor dokonał przy tym ogólnej i pogłębionej syntezy omawianej w opracowaniu problematyki. Autor sformułował własną, interesującą ocenę problemów kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa.

Jak każda rozprawa, tak też i recenzowania praca posiada swoje słabsze strony. W szczególności pewien niedosyt budzi brak wyeksponowania, a w konsekwencji brak głębszych analiz dylematów aksjologicznych kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego. Dylematy te były widoczne w różnych państwach europejskich już na przełomie XVIII i XIX w., tj. od początku kształtowania się współczesnego samorządu terytorialnego i jego struktur. Zasadniczy podział terytorialny wiąże się z problemem tożsamości terytorialnych wspólnot samorządowych. Podstawowe pytanie w tradycji europejskiej kultury prawnej dotyczy podmiotu, który określa taką tożsamość w znaczeniu prawnym: sama wspólnota czy też podmiot zewnętrzny (np. organy państwa: ustrojodawca, ustawodawca zwykły, czy też organ wladzy wykonawczej)? Radykalna zmiana zasadniczego podziału terytorialnego może zlikwidować istniejące i niekiedy funkcjonujące w długim horyzoncie czasowym wspólnoty samorządowe lub istotnie zmienić ich skład, np. o połowę liczby mieszkańców.

Szkoda, że Autor nie rozwinął szerzej zagadnienia określenia podstaw aksjologicznych kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego. To aksjologiczne ukierunkowanie rozważań pozwoliłoby dostrzec napięcia obecne przy kształtowaniu zasadniczego podziału terytorialnego, występujące nie tylko w ramach projektów i realizacji poważniejszych reform ustrojowych, ale również w przypadku zamierzeń o ograniczonym zakresie.

Problematyka istoty zasadniczego podziału terytorialnego państwa nie może być w pełni wyjaśniona bez odniesienia do przyjętego systemu wartości, które starają się realizować takie akty prawne, jak Konstytucja RP, Europejska Karta Samorządu Lokalnego oraz ustawy samorządowe. W dodatku przyjmowane systemy wartości podlegają przemianom, np. symptomatyczna w tym względzie jest chociażby radykalna zmiana koncepcji kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego w ustawie z 8 marca 990 r. o samorządzie gminnym.

Powyższe uwagi mają po części charakter polemiczny i nie wpływają na moją ogólnie wysoką ocenę rozprawy doktorskiej.

Rozprawa doktorska, dając podstawy do dalszych badań i przemyśleń, nie tylko doktryny, ale także praktyków, w tym zwłaszcza dla osób uczestniczących w procedurach legislacyjnych, dowodzi tezy o wciąż aktualnej potrzebie refleksji uwzględniającej praktyczne aspekty problematyki zasadniczego podziału terytorialnego państwa.

Należy podkreślić, że rozważania Autora wykazują się znaczną dojrzałością naukową, a zwłaszcza starannością warsztatu naukowego i trafnością wyboru istotnych problemów naukowych. W mojej ocenie największym atutem rozprawy jest udane skonfrontowanie klasycznej koncepcji z wyzwaniami jakie stoją przed administracją publiczną w obecnym stuleciu.

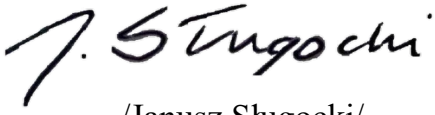
W ogólnej ocenie rozprawy doktorskiej należy stwierdzić, że posiada ona szereg istotnych walorów, a przede wszystkim jest oryginalnym rozwiązaniem zagadnienia naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Autora w ramach nauk społecznych w dyscyplinie naukowej prawo, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Recenzowaną pracę należy uznać za opracowanie o bardzo wysokich walorach naukowych, zarówno porządkujące złożoną i trudną problematykę, jak również inspirujące i zachęcające do głębszej refleksji. Rozprawa posiada walory poznawcze, ale też może służyć

pomocą w praktyce legislacyjnej. Spełnia więc kryteria, jakie ustawa wymaga od rozpraw doktorskich..

Reasumując powyższe uwagi, stwierdzam, że rozprawa doktorska mgr Pawła Klonowskiego zasługuje na ogólną ocenę pozytywną, w pełni odpowiada ustawowym wymaganiom rozprawy doktorskiej, i może być podstawą do dopuszczenia do publicznej obrony.

Szczecin, 12 kwietnia 2022 r.



/Janusz Sługocki/