Lublin, 6 kwietnia 2022 r.

Dr hab. Piotr Szreniawski, prof. UMCS
Katedra Prawa Administracyjnego
i Nauki o Administracji
WPiA UMCS
Plac Skłodowskiej 5
20-031 Lublin

Recenzja rozprawy doktorskiej pod tytułem „Prawne środki kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa", autorstwa mgr Pawła Klonowskiego, napisanej pod kierownictwem naukowym Dr hab. Jarosława Dobkowskiego, prof. UWM, promotor pomocniczy: Dr Bogusława Dobkowska, Olsztyn 2022, ss. 385.

Tytuł rozprawy został dobrany prawidłowo. Tematyka badawcza, określona tytułem, należy do fascynujących zagadnień, łączących wątki związane z prawem, organizacją, ale także z kwestiami gospodarczymi i społecznymi. Autor w sposób klarowny zaznaczył podstawową płaszczyznę badawczą, ukazując kwestię środków prawnych jako kluczowe zagadnienie, wpływające nie tylko na zakres tematyczny rozprawy, ale także na wykorzystywane metody badawcze. Taki sposób sformułowania tytułu rozprawy jednoznacznie sytuuje rozprawę w obszarze nauki prawa administracyjnego.

Plan pracy jest klarowny i dobrze skomponowany. Poszczególne części redakcyjne są wyodrębnione ze względu na ich zakres tematyczny i jednocześnie ze względu na ich funkcję w ramach całości rozprawy. Części takie, jak „Wprowadzenie" czy „Wnioski i konstatacje końcowe" można uznać za miejsca refleksji ogólnej, świadczące o dobrym wyczuciu Autora w kwestii celu pisania rozprawy, ale także na takich obszarach, jak oczekiwania wobec prawa administracyjnego. Autor bardzo dobrze odnajduje się zarówno w kwestiach teoretycznych, jak i bardziej praktycznych, umiejąc wykorzystywać

wiedzę historyczną, wiedzę dotyczącą wybranych krajów, jak też wiedzę z zakresu metodologii nauk, w tym nauk prawnych. W pracy przeważa wykorzystanie metody dogmatycznoprawnej, ale obecne są także m.in. wątki prawnoporównawcze, co jest w pełni uzasadnione. Warsztat metodologiczny Autora należy ocenić pozytywnie.

Autor niezwykle słusznie wskazuje w wielu miejscach, w tym już na stronie trzeciej, że zagadnienie podziału terytorialnego związane jest nie tylko z samorządem terytorialnym (chociaż i ten związek jest bardzo ważny i w wielu miejscach dostrzegany), ale także z działaniami administracji rządowej. Ponadto Autor w wielu miejscach dostrzega znaczenie podziału terytorialnego dla życia społecznego w ogóle, jak również jego związki z procesami historycznymi. Oczywiście kwestie sprawności działania administracji ukazane są w pracy jako niezwykle ważne, jeśli chodzi o skutki przyjmowania określonych rozwiązań dotyczących podziału terytorialnego, ale również dostrzeżone zostają związki tworzonych rozwiązań w zakresie podziału terytorialnego z kwestiami politycznymi. Wielowymiarowość zagadnienia związków podziału terytorialnego z takimi zagadnieniami, jak gospodarka czy bezpieczeństwo jest dostrzegana w pracy w sposób odpowiedni, przy uwzględnianiu niezwykle ważnej roli przepisów prawa i kwestii organizacyjnych.

„Wprowadzenie" jest miejscem głębokiej refleksji teoretycznej, ale może być także traktowane jako zapowiedź materii przedstawianych w kolejnych rozdziałach rozprawy. Autor w sposób trafny wskazuje na cel rozprawy. Jak wskazuje Autor, za ogólny cel pracy wybrano „przedstawienie prawnych środków kształtowania zasadniczego podziału terytorianego państwa w sposób możliwie całościowy i wyczerpujący oraz przede wszystkim aktualny w odniesieniu do stanu prawnego i stanu wiedzy naukowej". Ten ambitny cel, łączący dążenie do spojrzenia całościowego z dostrzeganiem konieczności śledzenia aktualnych zmian nie tylko w zakresie przepisów prawa, ale także w odniesieniu do badań naukowych, został w pracy osiągnięty, co uznać należy za

dowód skuteczności Autora jeśli chodzi o badania naukowe. Świadomość wyznaczonego celu nie tylko ułatwiła osiągnąć ten cel Autorowi, ale także pomaga czytelnikom w osadzeniu rozprawy w kontekście prawnym i naukowym. Zwrócić należy uwagę na sposób używania pojęć pokrewnych do wskazanych w tytule pracy prawnych środków. Zauważmy, że Autor świadomy jest, że pojęcie prawnych środków łączy się z takimi zagadnieniami, jak zasady, metody czy formy: „Celem pracy było kompleksowe i wyczerpujące przedstawienie problematyki zasad, metod i form prawnego kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa, tak w ujęciu strukturalnym (instytucjonalnym), jak i funkcjonalnym" (s. 382).

Autor w sposób śmiały i solidnie uzasadniony stawia tezę, że „obok pojęcia zasadniczego podziału terytorialnego w znaczeniu strukturalnym (instytucjonalnym) zaczyna pojawiać się funkcjonalne znaczenie zasadniczego podziału terytorialnego" (s. 5; teza zostaje przypomniana na s. 382 i 384, co może być postrzegane jako swoista klamra, świadcząca o świadomości kompozycyjnej Autora). Jest to niezwykle trafna i poparta argumentami Autora teza, podkreślająca nie tylko konieczność dostrzegania funkcji zasadniczego podziału terytorialnego, ale także, że można mówić już o funkcjonalnym podejściu do tego podziału. Funkcjonalistyczne podejście jest niezwykle cenne przy podejmowaniu działań o charakterze reformatorskim, a dążenia Autora do podkreślenia znaczenia funkcji w kontekście reformowania podziału terytorialnego są w pełni uzasadnione, a wskazana teza została w pracy udowodniona.

Poszczególne rozdziały są spójne i dobrze przemyślane, a ich kolejność jest właściwa. Cenne jest dostrzeganie tendencji międzynarodowych, wartościowe są także oceny stawiane przez Autora rozprawy. Ogólnie można powiedzieć, że praca jest wzorcowa pod względem logicznego przeprowadzenia wywodów, zmierzających do osiągnięcia celu badawczego i do udowodnienia postawionej tezy. Dodatkowo zauważyć należy, że używane słownictwo

świadczy o dojrzałości naukowej Autora i o dobrej znajomości analizowanej problematyki. Pracę czyta się z przyjemnością, a kolejne strony wciągają czytelnika i zachęcają do wnikliwego przeczytania całości rozprawy.

W rozdziale pierwszym mowa jest nie tylko o samym pojęciu zasadniczego podziału terytorialnego państwa, ale także o czynnikach kształtujących ten podział. Zauważyć należy, że w kontekście tytułu rozprawy niezwykle ważne jest zauważanie przez Autora znaczenia przepisów konstytucji różnych państw w odniesieniu do kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego. Autor słusznie zauważa duże znaczenie przepisów rangi konstytucyjnej, ale również znaczenie przepisów rangi ustawowej i i umów międzynarodowych (np. s. 77). Cenne jest dostrzeganie w rozprawie dorobku wielu cenionych Autorów, w tym działających w okresie przedwojennym (s. 15). Również sięganie do definicji, wypracowanych przez współczesnych Autorów (s. 25) należy uznać za ważne i wnoszące głęboką analizę doktryny w zakresie odnoszącym się do pojęć, do rozprawy. Słuszne i cenne jest zauważanie przez Autora (s. 28), że w strukturze terytorialnej państwa funkcjonują nie tylko podziały terytorialne, ale także podziały, strefy i obszary, które nie są określane mianem podziałów terytorialnych, ale mające znaczenie m.in. dla prawa administracyjnego. Cenne są omówienia dotyczące pojęcia obszarów specjalnych i pojęć pokrewnych (m.in. s. 36), jak również dostrzeganie wpływu zagadnień takich, jak bezpieczeństwo państwa, dla kształtowania tych obszarów. Autor dostrzega także ścisły związek podziału terytorialnego z zagadnieniem sprawności (s. 46). Dodać należy, że Autor, poza wskazywaniem znaczenia przepisów rangi konstytucyjnej i przepisów ustaw, dostrzega także rolę przepisów rangi podustawowej dla kształtowania jednostek podziału terytorialego (s. 67). Cenne jest wskazywanie licznych wymogów formalnych, związanych m.in. z procedurą zmian granic jednostki podziału terytorialnego (s. 69). Dodać należy, że zawarte nie tylko w rozdziale pierwszym rozważania na temat miasta na prawach powiatu wskazują na szereg wątpliwości związanych z

przyjętymi rozwiązaniami. Liczne sugestie Autora dotyczące możliwych ulepszeń, pojawiające się w wielu miejscach pracy, są dobrze uzasadnione.

W rozdziale drugim mowa jest o europejskim kontekście kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego. Przewijającą się myślą przewodnią jest nie tylko wzajemne przenikanie się idei dotyczących podziału terytorialnego między krajami europejskimi, ale też podstawowe znaczenie przepisów prawa jeśli chodzi o instrumenty kształtowania tego podziału. Omówienie przykładów dotyczących Niemiec i Francji (s. 79 i nast.) tworzy dobre podstawy do omówienia różnych sposobów kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego w różnych krajach w Europie. Interesujące rozważania i informacje dotyczące Wielkiej Brytanii (s. 81 i nast.) wskazują specyfikę tamtejszych rozwiązań prawnych. Omawiając kolejne kraje, m.in. Włochy (s. 82) Autor wykorzystuje szeroką literaturę przedmiotu. Cenne jest wskazywanie na przepisy prawa krajowego odnoszącego się do różnych krajów (np. s. 81, 83 i nast.). Autor w sposób udany ukazuje, a nawet porównuje rozwiązania przyjęte w różnych krajach, w tym np. w Hiszpanii i krajach skandynawskich (s. 83). Cenne są również analizy dotyczące Austrii (s. 84), Szwajcarii (s. 85 i nast.) oraz innych krajów. Słuszne jest podkreślenie znaczenia wyboru unitarnej lub federacyjnej formy państwa dla zasadniczego podziału terytorialnego (s. 86). Bardzo cenne i słuszne jest ukazanie harmonizującej roli Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego dla przyjmowanych w różnych krajach rozwiązań (s. 87). Zauważyć tu należy niezwykle cenne analizy dotyczące wrożenia Karty w różnych krajach (s. 88 i nast.). Autor słusznie pisze o europejskich standardach kształtowania podziału terytorialnego państwa (s. 90 i nast.), wartościowe w tym kontekście jest wskazanie znaczenia zagadnień statystycznych, w tym systemu NUTS (s. 113).

Rozdział trzeci rozprawy jest wartościowym i zrozumiałym opracowaniem zagadnienia reform terytorialnych państwa, przy czym już sam tytuł rozdziału skłania do zastanowienia się nad wieloznacznością używanych w

doktrynie pojęć. Autor słusznie powołuje się na Wielki Słownik Języka Polskiego PWN, jak i na szereg innych cennych publikacji, omawiając pojęcie reformy, jednakże również pojęcie reformy terytorialnej, jak i szereg innych pojęć, używanych w kontekście przekształceń podziału terytorialnego, wzbudza szereg skojarzeń. Wykorzystywanie takich pojęć, jak secesja (s. 120), czy wprost wskazywanie na znaczenie czynników międzynarodowych, choćby okupacji (s. 130) na podział terytorialny wewnątrz kraju, ukazuje podobieństwa między kształtowaniem granic zewnętrznych kraju i przekształceniami dotyczącymi podziału terytorialnego wewnątrz kraju. Co więcej, Autor słusznie wskazuje na powiązanie dokonywanych reform związanych z podziałem terytorialnym z takimi celami reform, jak wzmocnienie centrum decyzyjnego kraju (s. 125) lub jego wzmocnienie czynników lokalnych. Wartościowe jest wskazywanie na znaczenie czynników historycznych podczas dokonywania reform (np. s. 130). Podczas omawiania reform podziału terytorialnego w Polsce cenne jest podkreślenie roli ekspertów, ale także roli czynnika politycznego (s. 159 i nast.). Zarówno ogólne, jak i bardziej szczegółowe rozważania zawarte w tym rozdziale należy uznać za cenne.

Rozdział czwarty jest niezwykle interesującym omówieniem alternatywnych form prawnego oddziaływania na strukturę terytorialną państwa. Autor wskazuje na przyczyny wykorzystywania innych rozwiązań, niż rozwiązania określane jako reformy. Motywem przewodnim tego rozdziału są współpraca i dostrzeganie przemian, w tym przemian technologicznych. Bardzo cenne jest dostrzeganie przez Autora związanych z emocjami kwestii przekształceń podziału terytorialnego (m.in. s. 173). W tym kontekście pozytywne emocje mogą łączyć się z wykorzystywaniem różnych rozwiązań dotyczących dobrowolnej współpracy międzysamorządowej (s. 179). Autor słusznie wskazuje na znaczenie lokalnych społeczności i lokalnych elit dla podejmowania inicjatyw łączenia jednostek podziału terytorialnego (s. 186). Wielokrotnie w pracy pojawia się przykład Zielonej Góry (m.in. s. 189, 193),

ukazujący realne korzyści jako powód scalania jednostek podziału terytorialnego. Bardzo interesujące są refleksje na temat tworzenia wspólnych organów, w ciekawy sposób łączące tematykę samorządności i podziału terytorialnego (s. 198 i nast.). Cenne są uwagi na temat współpracy jednostek samorządu terytorialnego, bardzo inspirujące do rozważań na temat relacji między tematyką podziału terytorialnego i samorządu terytorialnego. Cenne są również rozważania na temat przemian znaczenia podziału terytorialnego dla załatwiania konkretnych spraw, w kontekście cyfryzacji (m.in. s. 222).

Obszerny rozdział piąty dotyczy oceny ukształtowanego zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Ta część pracy jest cenną i opartą na pogłębionych studiach literatury, przepisów i badań analizą aktualnych rozwiązań, dotyczących zasadniczego podziału terytorialnego, przyjętych w Polsce. Argumenty przytaczane przez Autora są przekonujące, obejmując kwestie prakseologiczne, ekonomiczne i inne, przy czym Autor cały czas pamięta o kluczowej roli przepisów prawa dla kształtowania działań administracji publicznej. Bardzo logiczne jest rozpoczęcie tego rozdziału od wskazania punktów odniesienia przyjmowanych ocen (s. 226 i nast). Wartościowe jest wskazanie ewaluacji reformy ustrojowej przez ustawodawcę (s. 234 i nast), w odniesieniu do początkowego okresu obowiązywania aktualnie przyjętych rozwiązań. W kontekście dokonywanych ocen, cenne są dokonywane przez Autora porównania (s. 245 i nast.). Bardzo istotne i przekonujące zastrzeżenia Autora, związane z powiatami, łączą się z analizą błędów ocen ekonomicznych (s. 250 i nast.) planowanych reform. Istotne są analizy dotyczące relacji między miastami i ich otoczeniem (s. 267 i nast.), łączące się z problemami dotyczącymi m.in. kwestii finansowych.

Poza logicznie uporządkowanymi rozdziałami i częścią „Wnioski i konstatacje końcowe", w których mamy do czynienia z solidną analizą merytoryczną, zwrócić uwagę należy także na takie, również udane, części pracy, jak Bibliografia i streszczenie w wersji polskiej i angielskiej.

Bibliografia, zawierająca cenne pozycje książkowe i artykuły, ale także m.in. przepisy różnych krajów, jest sporządzona w sposób poprawny. Streszczenia są zrozumiałe, i w sposób udany przedstawiają zarys treści rozprawy.

Można mieć pewne zastrzeżenia do używania słowa „zapis", np. w odniesieniu do przepisów konstytucji. Praca nie zawiera wykazu skrótów, co okazuje się w ogóle nie być utrudnieniem. Wszystkie wykorzystane w rozprawie skróty są w sposób zrozumiałqAy wytłumaczone przy ich pierwszym użyciu. Taki wariant tłumaczenia skrótów jest bardzo dobry, i może być szerzej polecany. Należy zauważyć, że cała praca, poza dużą wartością teoretyczną, jest też cenna pod względem praktycznym i może być wykorzystywana zarówno do badań naukowych, jak i przydatna dla praktyków.

Lektura pracy wskazuje, że mamy do czynienia z rozprawą dobrze przemyślaną i merytorycznie dobrze przygotowaną. Rozprawa „Prawne środki kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa", której Autorem jest mgr Paweł Klonowski, stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Praca ta w pełni spełnia wymogi stawiane rozprawom doktorskim przez odpowiednie przepisy.

