Uniwersytet Wrocławski

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Instytut Nauk Administracyjnych
Zakład Ustroju Administracji Publicznej

ul. Uniwersytecka 22/26 p. 403A
50-145 Wrocław
tel. (48)71 375 2370
tel/fax (48)71 375 2349
e-mail: jerzy.korczak@uwr.edu.pl
http://prawo.uni.wroc.pl/user/12099

Prof. UWr. dr hab. Jerzy Korczak

Kierownik Zakładu Ustroju Administracji Publicznej

Wrocław, 28 czerwca 2020 r.

R E C E N Z J A

rozprawy doktorskiej mgra Czesława Baranieckiego *Status administracyjno-prawny gminy uzdrowiskowej*, Katowice 2019, ss. 260.

W związku z powołaniem mnie przez Radę Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach na recenzenta rozprawy doktorskiej mgra Czesława Baranieckiego przedkładam poniżej recenzję wraz z pozytywnym wnioskiem, co do spełnienia przez Niego wymagań określonych w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 z późn. zm.) w zw. z art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1669).

I. Temat rozprawy i metoda jej opracowania

Temat rozprawy został niezwykle trafnie dobrany, jako że mimo kilku zaledwie prac doktrynalnych w polskiej literaturze prawniczej poświęconych lecznictwu uzdrowiskowemu i jego formom organizacyjno-prawnym, w tym samym uzdrowiskom jako kategorii miejscowości, do tej pory brakowało monografii odnoszącej się do tego zagadnienia wyłącznie w prawie administracyjnym i to w ujęciu przyjętym w rozprawie – jako wpływu statusu uzdrowiska na ustrój gminy (na marginesie nie rozumiem, w jakim znaczeniu Autor rozpoczyna *Wstęp* stwierdzeniem „Problematyka funkcjonowania uzdrowisk podejmowana była w literaturze wielokrotnie", bo choć sam zajmuję się tą tematyką na tle moich badań nad samorządem terytorialnym, to nie mogę potwierdzić tej opinii Autora). Zwrócić należy uwagę, że zagadnienia dotyczące

samej tematyki lecznictwa uzdrowiskowego i uzdrowisk jako takich w kontekście jego regulacji w prawie, nie tylko zresztą administracyjnym, stanowiły przedmiot publikacji głównie w formie artykułów (np. M. Solan, *Ramy prawne oraz zakres działalności uzdrowisk w świetle ustawy uzdrowiskowej*, „Inżynieria Ekologiczna" 2012, nr 30; P. Janowska, *Administracyjnoprawne ograniczenia w strefach ochrony uzdrowiskowej*, „Studia Prawa Publicznego" 2014, nr 4(8); K. Sikora, *Szczególny status gmin uzdrowiskowych w Polsce*, „Studia Iuridica Lubliniensis" 2014, nr 23), rzadziej zaś opracowań monograficznych (np. M. Bilska, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w uzdrowiskach*, Kraków 1967; B. Błędowska, M. Bonicki, *Nowa ustawa o uzdrowiskach a zagospodarowanie przestrzenne*, Warszawa 2006). Znaczącą część wypowiedzi doktrynalnych poświęcona była wybranym zagadnieniom bądź ochrony obszaru uzdrowiska, bądź działalności podmiotów lecznictwa uzdrowiskowego, bądź wreszcie samego systemu skierowań na leczenie uzdrowiskowe, co nie dawało - nawet w ujęciu sumarycznym – całokształtu stanowiska doktryny w zakresie materii przedmiotowej recenzowanej rozprawy. Materia ta jest natomiast niezmiernie ważka, jako że dla współczesnej cywilizacji ludzkiej stan zdrowia staje się kluczowym problem społecznym, a zarazem profilaktyka w zakresie jego ochrony, poszukiwanie nowych – choć w istocie tradycyjnych – form poprawy i rozwiązywania problemów zdrowotnych, skłaniają do zajęcia się lecznictwem uzdrowiskowym, co pociąga za sobą konieczność stworzenia odpowiednich rozwiązań prawnych pozwalających chronić zasoby naturalne lub warunki klimatyczne o właściwościach leczniczych na danym terenie, dla którego nie tylko reżimy ochronne, ale także stworzenie warunków przestrzennych do funkcjonowania uzdrowiska i działających na jego terenie podmiotów leczniczych. To zaś wymaga skorelowania ich z podziałem terytorialnym i urządzonym na jego podstawie samorządem terytorialnym z gminą jako jednostką podstawową, która zyskuje z tej przyczyn szczególny status prawny.

Dla kompleksowego badania naukowego tego problemu badawczego konieczne jest przeprowadzenia wszechstronnej analizy stanu regulacji prawnych i ich doktrynalnej, praktycznej i judycjalnej recepcji, aby móc przyjąć zasadne ustalenia w tej materii. Toteż podjęcie się opracowania monografii poświęconej temu bardzo szerokiemu polu badawczemu, jest poważnym przedsięwzięciem badawczym i stanowi wyzwanie dla prowadzącego badania. Tym samym już tylko z tego punktu widzenia należy rozprawę Czesława Baranieckiego ocenić pozytywnie, jako

odpowiadającą na stawiane od lat w doktrynie, ale też w praktyce orzeczniczej, pytania o podstawy prawne, granice, formy i skutki wykonywania zadań publicznych z zakresu organizacji lecznictwa uzdrowiskowego przez gminy, na terytorium, których mogą być utworzone lub funkcjonować uzdrowiska. Temat w doktrynie jest ważnym i aktualnym, a ponadto – jak wyżej zaznaczono – nowym z uwagi na brak jego wcześniejszego kompleksowego opracowania, tym samym rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego spełniając ustawowe wymagania dla nadania stopnia doktora.

Doktorant przyjął za cel pracy zbadanie regulacji prawa, dla dokonania oceny jego wpływu na istotę i treść szczególnego statusu gminy uzdrowiskowej i uzdrowiska. We *Wstępie* (s. 7) Autor określił obok celu głównego także szczegółowe zagadnienia badawcze związane kolejno z sytuacją prawną podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na terenie uzdrowiska, działalnością leczniczą prowadzoną przez te podmioty, aspektami prawnymi korzystania ze świadczeń leczenia uzdrowiskowego, funkcjonowaniem turystyki uzdrowiskowej, łącznie z zagadnieniami marketingu i zarządzania, które wyłączył z zakresu tematyki badawczej pracy.

Dla realizacji przyjętego tematu rozprawy Doktorant zastosował właściwie dobraną metodę badawczą, a dokładniej rzecz biorąc, zespół metod badawczych, już we *Wstępie* jednoznacznie deklarując wybór metody badawczej, co należy z uznaniem podkreślić, bo bez metody nie ma nauki, a tylko wiedza o istnieniu danego zjawiska, zatem w rozprawach naukowych poświęca się ustaleniu metod, wyjaśnieniu sposobu korzystania z nich, a także przyczynom rezygnacji z pewnych metod, odpowiednią uwagę i tym samym eksponowane miejsce (często w postaci osobnego rozdziału lub jego części jak ma to miejsc w recenzowanej pracy). W przypadku recenzowanej rozprawy jest to zasadniczo wspomniana metoda dogmatyczna analizy prawnej, opierająca się na analizie aktów normatywnych i ich recepcji doktrynalnej i judycjalnej (co prawda sposób wyłożenia przedmiotu analizy jest nie w pełni zrozumiały, skoro Autor na s. 10 pisze „praca [...] opiera się na analizie materiału normatywnego [...] a także innych publikacji prawnych, które dotyczą badanego problemu prawnego" – przyznam, że do tej pory nie zetknąłem się z kategorią „publikacja prawna", owszem korzystam z „publikacji prawniczych", ale to coś zupełnie innego). Nie wiedzieć czemu Autor w ogóle nie deklaruje, a w istocie rzeczy już przecież w rozdziale I wzbogaca ją o metodę historyczną, zarówno prawno-historyczną, analizując dynamikę zmian stanu prawa, jak i dogmatyczno-historyczną, analizując zmieniające się poglądy doktrynalne na kwestie istoty i funkcji sprzeciwu. Podobnie jak nie deklaruje

metody dogmatyczno-empirycznej, choć w pracy nie brak odniesień konstrukcji modelowe lub wyniki analizy materiału normatywnego do praktyki ich stosowania, co zasługuje na podkreślenie i wyróżnienie, bowiem zdecentralizowany model administracji publicznej przyjęty po 1998 roku stwarza możliwości różnorodnych sposób organizowania wykonywania zadań publicznych, co skłania ku zastosowaniu metod empirycznych. Nie jest dla mnie natomiast zrozumiałe zupełne pominięcie metody prawnoporównawczą, której jestem zdecydowanym zwolennikiem, bowiem we współczesnym prawie nie jest możliwe przeprowadzenia żadnego badania kompleksowego bez badania komparatystycznego nad rozwiązaniami prawnymi w każdym zakresie badawczym, a w prawie administracyjnym w szczególności, jako że żadna współczesna koncepcja prawa, instytucja prawa, konstrukcja prawna nie ma włącznie rodzimego charakteru i pochodzenia. Wręcz przeciwnie wszystkie one mają swe pierwotne postaci, swoiste prototypy, powstałe w innych państwach, a coraz częściej w innych kulturach prawnych, co skłania w badaniach do sięgania do owych pierwowzorów. Ponadto rozwiązania stosowane mają swoje odpowiedniki w innych państwach, co także skłania do badania, jakie regulacje, w jakich sytuacjach i w jakim celu są w nich stosowane.

W rozprawie wykorzystano literaturę związaną nie tylko bezpośrednio z jej przedmiotem i co godne podkreślenia jest to zarówno literatura najnowsza (pozycje z ostatniego 10-lecia dominują w wykazie), jak i bardzo już historyczna (pozycje z połowy dwudziestego wieku), co dowodzi wszechstronności podjętych badań nad stanem doktryny w zakresie tematu rozprawy. Równie bogate było pole badawcze źródeł prawa obejmujące akty prawa krajowego (co prawda zupełnie pomijając prawo międzynarodowe i unijne !!!). Wreszcie warsztatem badawczym objęto także orzecznictwo sądownictwa powstałe w ciągu minionych lat na tle stosowania przepisów prawa stanowiących podstawę organizowania uzdrowisk i funkcjonowania gmin uzdrowiskowych. Ocena całokształtu warsztatu badawczego dokonana będzie w części recenzji poświęconej ocenie formalnej rozprawy, ale już w tej części można sformułować jego ogólną pozytywną ocenę. Dobór pozycji literatury, źródeł prawa i orzecznictwa dowodzą znajomości każdej z nich z osobna. Autor rozprawy dowodzi też opanowania sztuki warsztatowej przy ich wykorzystaniu, co wpływa na końcowe pozytywne wnioski dotyczące nadania stopnia naukowego doktora.

II. Konstrukcja, systematyka i treść rozprawy

Recenzowana praca zawiera 260 stron począwszy od spisu treści, a skończywszy na spisach i wykazach.

Treść rozprawy poza wstępem, refleksjami oraz wspomnianymi wykazami, a także streszczeniami, podzielony jest na cztery rozdziały, przy czym każdy z nich wewnętrznie podzielony jest na kilka podrozdziałów (na ogół trzy poza rozdziałem I podzielonym na sześć podrozdziałów), te zaś w przypadku rozdziału trzeciego na punkty. Daje to w efekcie na ogół 2-stopniową (rozdział III 3-stopniową) strukturę pracy, co świadczy o niskim stopniu szczegółowości wchodzenia w tematykę poszczególnych zagadnień badawczych poruszanych w treści pracy. Objętość poszczególnych rozdziałów nie jest równoważna i tak rozdział I *Pojęcie i charakterystyka gminy uzdrowiskowej* liczy 89 stron, rozdział II *Zadania gminy uzdrowiskowej* liczy 23 strony, rozdział III *Gmina uzdrowiskowa jako szczególny rodzaj gminy* liczy 80 stron, rozdział IV *Ocena obowiązujących rozwiązań prawnych gminy uzdrowiskowej* liczy 29 stron. Zestawienie objętości rozdziałów wskazuje, iż ciężar rozprawy spoczywa na rozdziałach I i III, zaś rozdziały II i IV mimo, że zawierają treści szczególnie ważkie dla rozprawy są potraktowane dysproporcjonalnie skromniej. Bardzo skromne objętościowo jest zaledwie 2-stronicowe *Zakończenie* przy jednoczesnym braku podsumowań cząstkowych w rozdziałach merytorycznych, co można uzasadniać jedynie rolą rozdziału IV, który we wnioskach *de lege lata* (4.1.) oraz ocenie regulacji (4.2.) pełni również poniekąd rolę podsumowującą w pracy.

Układ treści poszczególnych części pracy jest zasadniczo logiczny i tworzy sekwencje tematyczne ściśle powiązane, choć może być przedmiotem uwag krytycznych. Dowodzi on co prawda przemyślanej konstrukcji pracy odzwierciedlającej pełne rozeznanie Autora w całości obszaru badawczego, jednak zatytułowanie podrozdziału II.1.1 *Ewolucja podstaw prawnych* jest dla mnie nieczytelne, mogę jedynie domniemywać, że zamierzeniem Autora jest owo niezdeklarowane zastosowanie metody prawno-historycznej dla ustalenia genezy i ewolucji regulacji przepisów prawa dotyczących gminy uzdrowiskowej Sam zresztą tytuł rozdziału II *Pojęcie i charakterystyka gminy uzdrowiskowej* jest w mojej ocenie nieadekwatny do treści tego rozdziału. Podobne zastrzeżenia budzi we mnie rozdział III, gdzie w podrozdziale 3.1. *Organizacja gminy uzdrowiskowej* (dlaczego nie „ustrój"?) Autor postanowił zamieścić punkt 3.1.4. *Nadzór nad gminami uzdrowiskowymi*, choć trudno znaleźć związek logiczny między organiza-

cją gminy a sprawowaniem nadzoru nad jej działalnością – zdecydowanie należało to zagadnienie podnieść do rangi podrozdziału. Szalenie eklektyczny jest podrozdział 3.2. *Prawne formy działania gminy uzdrowiskowej* a przy tym nielogicznie uporządkowany, skoro po aktach normatywnych i aktach indywidualnych Autor postanawia zająć się tematyką planu zagospodarowania przestrzennego w gminie uzdrowiskowej (dlaczego nie zgodnie z ustawą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego?), który jest wręcz głównym aktem normatywnym w ramach prawnych form działania gminy uzdrowiskowej.

Jedynie na marginesie zauważam, że Autor stosuje dosyć dla mnie dziwaczny niespójny i niekonsekwentny sposób numeracji jednostek systematyzacji treści. O ile rozdziały numeruje cyframi rzymskimi, to podrozdziały numeruje już wyłącznie cyframi arabskimi i to w sposób zakłócający naturalność takiej numeracji. Zamiast zatem np. w rozdziale III jak należałoby oczekiwać zastosowania prefiksu rzymskiego, czyli podrozdziały III.1, III.2., a dla punktów III.1.1. itd., to ku zaskoczeniu Autor porzuca numerację rzymską na rzecz arabskiej zatem w rozdziale III są podrozdziały 3.1., 3.2. i punkty 3.1.1., co było uzasadnione dla jednolitej numeracji cyframi arabskimi (rozdział 3 składa się z podrozdziałów 3.1., 3.2. itd.).

III. Język rozprawy i forma wywodu

Rozprawa została napisana poprawnym językiem polskim. Zasadniczo nie budzą zastrzeżeń używanie pewnych formuł językowych typowych dla rozpraw doktorskich, gdy Doktorant odwołuje się do wyrażanych w doktrynie poglądów typu „uważa", „zauważa", „podkreśla" itp. Co warte podkreślenia, w odróżnieniu od wielu rozpraw Doktorant bardzo często decyduje się na własną relację o tych poglądach, tym sam nie nadużywa cytatu. Niestety brak ostatecznej korekty nie pozwolił Autorowi uniknąć błędów interpunkcyjnych (braki przecinków np. s. 18, wszystkie wykazy, gdzie zbędnie stawia kropki na końcu pozycji, brak cudzysłowu przy tytułach czasopism), a nawet ortograficznych dotyczących pisowni z wielkich liter (w tytułach niektórych publikacji poz. 85 s. 245, oraz skrótowca „nr" w tytułach czasopism np. poz. 68 s. 244) lub niepoprawnego użycia małej litery (np. w tytule czasopisma typu „Zeszyty Naukowe" poz. 33 s. 241). Niedopuszczalne jest rozpoczynanie przypisu od znaku graficznego typu „§" (przyp. 21 s. 15).

Rozprawa jest napisana językiem komunikatywnym, a prowadzone wywody są przejrzyste i zrozumiałe dla czytelnika. Autor wykazuje wyrobienie publikacyjne, jego język narracji jest

swobodny z dużym bogactwem formuł stylistycznych, choć niekiedy wykazuje skłonności do używania zwrotów języka potocznego np. na s. 6 „na bazie tej ustawy" to zwrot z języka politycznego czasów PRL, ale chyba nie dla pracy naukowej z dyscypliny prawo, na s. 19 „lekarz, wysyła pacjenta", choć zgodnie z art. 14 ustawy uzdrowiskowej (używam nazwy aktu nadanej przez Autora) lekarz wystawia skierowanie na leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową. Na s. 18 zakład opieki zdrowotnej nazywa placówką, podczas gdy ustawa o działalności leczniczej takim terminem nie posługuje się w odniesieniu do zakładów opieki zdrowotnej. Natomiast termin „placówka" występuje w ustawie Prawo oświatowe w odniesieniu do typu jednostki systemu oświaty (art. 2 pkt 3-9) i do niego odwołuje się art. 3 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej. W samej ustawie uzdrowiskowa termin „placówka" pojawia się w art. 37 ust. 2 w odniesieniu do placówek naukowych Polskiej Akademii Nauk, które mogą ubiegać się o prawo wydawania gminom świadectw dokumentujących potwierdzenie właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu. Wypada też przypomnieć, że „jaki" nie jest synonimem „który", zatem zwrot „[...] przepisów dotyczących wymagań [...], jakim odpowiadać powinny urządzenia ..." czy „Warunki, jakie muszą spełniać takie zakłady..." (s. 18 i in.) jest niepoprawny. Nie wypada zaczynać zdań rozprawy naukowej zwrotem typowym dla języka reklamy „Aby otaczający krajobraz..." (s. 36), „Aby przybliżyć ...." (s. 45), pamiętać też należy, że przepisy prawa „nie mówią" a stanowią (vide s. 25 „Artykuł 2 ... mówi o samodzielności gminy", a na marginesie ów przepis wcale „nie mówi" o samodzielności, a jedynie zawarta w nim regulacja stanowi podstawę dla doktrynalnej konstrukcji pojęciowej samodzielności gminy, to my piszący i mówiący o gminie dzięki temu może pisać i mówić o jej samodzielności).

Moje zastrzeżenie budzi także pewna niejasność natury semantycznej a związana z używaniem terminu „pojęcie" przez Autora – w moim przekonaniu w znaczeniu „termin". Oto na s. 22 pisze on „Pojęcie «samorząd terytorialny», od 1990 r. ściśle kojarzony jest z pojęciem «gmina»", podobnie na s. 32 „Ustawa uzdrowiskowa poza pojęciem «uzdrowisko»... wprowadza [...] nowe pojęcie «obszar ochrony uzdrowiskowej»", na s. 201 „aby pojęcie «szpital» określony [sic!] był tożsamym pojęciem ze «szpitalem uzdrowiskowym»" (tu dochodzi błąd gramatyczny) – żeby było ciekawiej na s. 200 prawidłowo pisał o terminie „szpital". Uważam to za błąd językowy, który nie powinien mieć miejsca w pracy naukowej, zaś ustawy nie wprowadzają pojęć, a terminy, którymi się posługują dla nazwania pewnych przedmiotów ich regulacji.

Termin to inaczej wyraz lub wyrażenie o specjalnym znaczeniu w jakiejś dziedzinie, stanowi nazwę – w dziedzinach naukowych, nazwę naukową. Pojęcie zaś, to myślowe odzwierciedlenie całościowego ujęcia istotnych cech przedmiotów czy zjawisk, myślowy odpowiednik nazwy, czyli terminu, ale synonimem terminu nie jest. Zdefiniowanie terminu prowadzi do stworzenia pojęcia, które odpowiada terminowi. Te kwestie semantyczne wyjaśnia pobieżna nawet lektura *Słownika Języka Polskiego PWN* i nie wymaga pogłębionych studiów lingwistycznych.

Autor zdecydował na s. 17, że ustawę o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych będzie nazywał „ustawą uzdrowiskową" (*nota bene* robi to w tekście głównym zamiast w przypisie 7 na s. 8, gdzie podał metrykę ustawy i gdzie należało od razu wprowadzić skrót nazwy, co jest w jej przypadku szczególnie uzasadnione z uwagi na długość jej nazwy, ale też powszechnie stosowane w piśmiennictwie prawniczym), tyle tylko, że zaraz na następnej s. 18 wprowadza inną nazwę skróconą „ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym i uzdrowiskach". Jeśli dodać do tego termin „prawo uzdrowiskowe" użyty na s. 7 (wprawdzie Autor nie wyjaśnił, w jakim znaczeniu go zastosował, czy jako synonim tej ustawy, czy jako określenie ogółu regulacji prawnych odnoszących się do – jak pisze – „zagadnień uzdrowiskowych"), to powstaje wrażenie chaosu terminologicznego w pracy.

Uwagi powyższe mają znaczenie w sytuacji prezentowania często odmiennych poglądów przedstawicieli doktryny w omawianej w danym fragmencie rozprawy tematyce szczegółowej, które ma posłużyć następnie zajęciu stanowiska przez Autora. Mimo jednak poczynionych uwag zasadniczo w żadnym fragmencie rozprawy nie zachodzi trudność w ustaleniu, czyje wypowiedzi są cytowane lub relacjonowane czy też komentowane. Wywody Autora są przekonywujące, gdy ustosunkowuje się tak do poglądów doktryny, jak i tez orzecznictwa, i to bez względu na to, czy je aprobuje, czy też z nimi polemizuje, choć to raczej rzadkość w tej pracy.

Autor zamieścił w końcowej części rozprawy wykazy wykorzystanych w rozprawie pozycji: literatury przedmiotu oraz orzecznictwa i rozstrzygnięć nadzorczych a także decyzji administracyjnych. Wykaz wykorzystanej literatury zawarto w części pracy zatytułowanej jako „Bibliografia", którą wykaz mimo obszerności nie jest i być nie może, bo bibliografia to wykaz absolutnie wszystkich publikacji o różnym charakterze (nie tylko naukowych), jakie ukazały się w obrębie danego zagadnienia tematycznego w wyróżnionym przedziale czasowym, a z tego powodu bi-

bliografia to zamierzenie wieloletnie i najczęściej zespołowe, zatem wykraczającym poza możliwości jednego autora i zadania rozprawy doktorskiej. Nie jest nim też mimo wszystko wykaz literatury wykorzystanej w pracy naukowej, który adekwatnie do zawartości i charakteru najlepiej zatytułować „Wykaz literatury". Wykaz literatury zawiera 180 pozycji (w tym żadna w języku obcym!), dołączono do niego wykaz 12 biuletynów oraz bliżej niejasnego charakteru wykaz czasopism. Niejasność polega na tym, czy przykładowo nr 6 „Samorządu Terytorialnego" z 1991 r. był jakimś numerem tematycznym, czy też chodzi o zawarty w nim artykuł, z jakiego powodu Autor podaje gazetę „Rzeczpospolita" z 7 maja 2003 r. lub nr „Nowych Zeszytów Samorządowych" z 2013 r., czasopisma te winny być wymienione jako miejsce publikacji konkretnego artykułu naukowego czy prasowego w wykazie literatury. Podobna uwaga dotyczy wykazu biuletynów.

Warsztat badawczy w zakresie doboru literatury i jej wykorzystania budzi pewne zastrzeżenia. Przede wszystkim Autor nie ujął w nim wielu pozycji odnoszących się do jego przedmiotu badań np. nie ma ani jednej pozycji Ryszarda Paczuskiego, który od lat pisze o problematyce ochrony środowiska, a w tym także o lecznictwie uzdrowiskowym, zasobach naturalnych wykorzystywanych w tym lecznictwie a wreszcie o formach organizacyjnoprawnych, brak wszystkich wymienionych przeze mnie na wstępie recenzji artykułów (P. Janowskiej, M. Solan, K. Sroki). Autor co prawda przywołała rozdział w pracy zbiorowej mojego współautorstwa z Aliną Miruć (z której przez nieuwagę korektorską zrobił niejakiego A. Mirucia) mający niewiele wspólnego z przedmiotem pracy, za to przemilczał artykuł *Gmina uzdrowiskowa w prawodawstwie polskim*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne" 2018, z. 16 nr 1/1, s. 99-118 (skoro pracę kończył pisać w 2019 r., to artykuł opublikowany w maju 2018 r. był dostępny bez trudu). Dobór literatury jest specyficzny, rozumiem preferencję *pro domo sua* dla publikacji Uniwersytetu Śląskiego, który ma ugruntowaną renomę i pozycję, ale pomijanie wielu znaczących publikacji w poszczególnych obszarach tematycznych pracy jest dla mnie zastanawiające, zwłaszcza gdy zamiast nich dostrzegam w wykazie prace politologiczne, publicystyczne itp.

Wykaz źródeł prawa obejmuje 65 ustaw i dekretów, 30 rozporządzeń wykonawczych, 1 zarządzenie, 2 obwieszczenia i 1 uchwałę RM – zaciekawia zupełny brak aktów prawa miejscowego w sytuacji, gdy przedmiotem badania jest gmina uzdrowiskowa. Wykaz orzeczeń wykorzystanych w rozprawie obejmuje zaledwie 17 pozycji (7 orzeczeń NSA, 10 orzeczenia WSA). Ponadto

zamieszczono jako „Inne źródła" (dlaczego tak zatytułowano?) wykaz 2 uchwał RIO, jak również pozycję zapisaną jak „OwSS w Olsztynie 2006/4/119", przy czym można ustalić, że jest uchwała Kolegium RIO w Olsztynie, a jedyna, jaka została opublikowana w „OwSS" w 2006 r. w nr 4 to uchwała nr IV/42/2006z dnia 26 stycznia 2006 r. W tych samych „Innych źródłach" znajduje się pozycja „Decyzje podatkowe prezydenta Kołobrzegu" zupełnie bezwartościowa, bo jeśli przedmiotem analizy były takie decyzje to powinien zostać sporządzony ich spis z sygnaturami i datami wydania (pomijam dyskusyjna pisownię wyrazu „Prezydent" jako nazwy własnej oznaczonego organu z małej litery).

Wykazy zostały sporządzone w większości poprawnie, gdy idzie o zakres niezbędnych informacji o pozycji literatury, czy orzeczeniu, natomiast można mieć zastrzeżenia do ich systematyki oraz treści niektórych pozycji. Wspólna wadą interpunkcyjną wszystkich wykazów jest umieszczanie kropki na końcu pozycji, gdy nie są to ani zdania, ani równoważniki zdań.

Autor nie zachowuje konsekwencji ujmowania tytułów czasopism w cudzysłów, co do tej pory było zasadą, zaś sam sposób oznaczania poszczególnych numerów wydania czasopisma też budzi zastrzeżenia, na marginesie „Państwo i Prawo" wydawane jest jako zeszyt, a nie numer. Do tego w kilku przypadkach treść pozycji jest niekompletna (np. brak miejsca wydania), a przywołanie pod poz. 101 referatu z konferencji (zamiast miejsca jego publikacji) w wykazie literatury uznać należy za nieporozumienie.

W wykazie źródeł prawa w części zatytułowanej „Inne źródła" Autor niekonsekwentnie wymienia je wyłącznie chronologicznie nie stosując systematyki źródeł prawa, stąd rozporządzenia przemieszane są z obwieszczeniami (poz. 24 i 27), uchwałą RM i zarządzeniem ministerialnym.

Również i wykaz orzecznictwa z tego samego powodu jest wadliwy, bo przecież nie można wymieniać w nim orzeczeń NSA i WSA jedynie w porządku chronologicznym nie dokonując rozróżnienia kategorii sądu. Wykaz orzeczeń NSA ma jeszcze inną wadę, a mianowicie Autor nie bierze pod uwagę sytuacji ustroju sądownictwa administracyjnego sprzed reformy z 2004 r., kiedy ośrodki zamiejscowe NSA spełniały w istocie funkcję obecnych sądów wojewódzkich, toteż wymienianie w jednej kategorii orzeczeń NSA w Warszawie z orzeczeniami ośrodków zamiejscowych NSA w Krakowie, Gdańsku i Poznaniu, można potraktować jako brak co najmniej należytej staranności, jeśli nie przejaw braku wiedzy o skutkach rozróżnienia ustroju sądownictwa administracyjnego sprzed 2004 r. na NSA i ośrodki zamiejscowe. Ponadto we

wszystkich metrykach judykatów brak wskazania ich dostępności, czy to w dziennikach urzędowych, czy w urzędowych periodykach czy wreszcie na stronach internetowych. Ciekawi zatytułowanie tego wykazu „Wyroki, orzeczenia, postanowienia" przy absolutnym braku owych orzeczeń i postanowień.

Ocena formalna pracy nastręcza trudności także z powodu niezbyt starannej korekty końcowej pracy przed jej wydrukiem, oprawą i przekazaniem do recenzowania. Dbałość o stronę formalną dowodzi bowiem wagi, jaką przywiązuje autor pracy do jej odbioru przez czytelnika, aby ten był w stanie skupić uwagi na lekturze wartościowych merytorycznie wywodów autora.

Autor poprawnie posługuje się jednym z podstawowych narzędzi warsztatu tworzenia prac naukowych, jakim jest przypis. W całej rozprawie zastosowano 475 przypisów i do rzadkości należą strony, na których brak choć jednego z nich. To ważne, bo w ten sposób Autor uwiarygodnia swoje wywody wskazując źródło pochodzenia wielu przywoływanych wypowiedzi doktryny, wykorzystywanych źródeł prawa i judykatów oraz dokumentów urzędowych. Przypisy są zasadniczo redagowane poprawnie, chociaż zdarzają się niekiedy błędy ukazujące problemy Autora z poprawnością językową oraz zasadami redagowania notek bibliograficznych, jeśli zatem normą jest układ: dane autora, tytuł publikacji, wydawnictwo i miejsce oraz rok wydania, to Autorowi zdarza się podać je dowolnej kolejności np. przyp. 197 s. 84 (Warszawa 2010, Wydawnictwo Difin) lub podają wydawnictwo i rok wydania rezygnuje z miejsca wydania (dotyczy to zwłaszcza Wydawnictwa Zakamycze z Krakowa, czy Wolters Kluwer z Warszawy). Na szczęście do absolutnych wyjątków należy taki opis źródła jak w przyp. 25 s. 15 „Stud.Prawn. 1/93/37", który jest nie tylko nieelegancki, ale z którego trudno ustalić rok, numer jak i stronę, na której znajduje się przywoływana treść (najprawdopodobniej chodzi o „Studia Prawnicze" 1993, nr 1, s. 37). Z zupełnie niezrozumiałych powodów artykuł w czasopiśmie Autor oznacza w sposób właściwy dla rozdziału autorskiego w pracy zbiorowej, a zatem po tytule artykułu a przed nazwą czasopisma pojawia przyimek miejsca „w" ujęty w kwadratowy nawias i dwukropek „[w:]" (np. s. 170 przyp. 380). W przypadku odesłań do komentarzy do ustaw zamieszczonych w LEX często brak nie tyle oznaczenia stron z racji ich braku w elektronicznej publikacji, ale po prostu oznaczenie, do której jednostki redakcyjnej ustawy komentarz się odnosi (np. s. 206 przyp. 450). W przypadku wskazywania konkretnego przepisu akcie normatywnym zamiast zaczynać od zwrotu „Zob. art. ... ustawy z dnia....", zaczyna metryką aktu, po czym nieco

na wzór odesłania do literatury stawia przecinek i podaje oznaczenie przepisu, tak jakby podawał numer strony (np. s. 144 przyp. 315).

W mojej ocenie Autor zbyt często odwołuje się do komentarzy do aktów prawa, w których często brak pogłębionej refleksji naukowej, fundamentalnych ustaleń co do przedmiotu prowadzonych przez Niego rozważań. Czyni tak zamiast sięgać po monografie i artykuły naukowe.

IV. Uwagi merytoryczne

Niezależnie od uwag natury formalnej należy podkreślić walory poznawcze rozprawy. Zwłaszcza na aprobatę zasługują ustalenia Doktoranta co do zakresu zadań gminy uzdrowiskowej na tle zadań gminy wynikających z ustawy o samorządzie gminnym i licznych ustaw materialnego prawa administracyjnego, a zatem treść rozdziału II. Również fragmenty rozdziału I odnoszące się do relacji sporów o koncepcję gminy uzdrowiskowej po 1990 r., a także problematyki tworzenia uzdrowiska wraz z analizą warunków materialnych i prawnych oraz samej procedury wydania rozporządzenia wykonawczego z art. 42 ustawy, zasługują na uznanie i docenienie.

Imponujący jest ogrom pracy badawczej i jej wyniki, gdy idzie o dokonaną w rozdziale IV ocenę regulacji prawnych dotyczących gmin uzdrowiskowych (rozdział 4.1), głównie ocenę negatywną (rozdział 4.2), ale też wynikających z niej wniosków *de lege ferenda* ujętych w rozdziale 4.3. W tej części pracy widać cały kunszt pisarski i wiedzę Autora, jego duże doświadczenie praktyczne dotyczące funkcjonowania polskich uzdrowisk i gmin uzdrowiskowych i to właśnie przeważa w końcowej ocenie pozytywnej pracy. W pełni podzielam opinię Autora o niespełnieniu deklaracji ustawodawca z art. 38 ustawy o samorządzie gminnym w rozdziale 6 ustawy uzdrowiskowej, sama nazwa gminy ustalana na warunkach art. 45, dodatkowe zadania własne z art. 46 i ustrojowa nowość w postaci obligatoryjnej komisji uzdrowiskowej w radzie gminy z art. 47 (choć nie podzielam propozycji Autora o jej ustrojowym wyodrębnieniu), opłata uzdrowiskowa z art. 48 i dotacja uzdrowiskowa z art. 49 nie decydują o odrębności ustrojowej gminy uzdrowiskowej. Nie przychylam się do wprowadzenia wzorem miasta stołecznego ustawowego obowiązku tworzenia jednostek pomocniczych, bo moje doświadczenia związane z funkcjonowaniem gmin uzdrowiskowych Dolnego Śląska, często gmin jednostkowych, małych miast nie uzasadniają takiej propozycji (piszę tę uwagę jako autor projektów statutów wielu z nich, jako doradca ich rad i opiniodawca w sprawach codziennego życia samorządowego).

Niedosyt pozostawiają niektóre ustalenia Doktoranta, bowiem w rozdziale 1.1. poświęconym ewolucji przepisów prawa regulujących tworzenie uzdrowisk Autor zaczyna ją dopiero od ustawy z 1922 r. pomijając okres XIX w., kiedy w Europie w ogóle, a w państwach zaborczych, na terenie których powstawały przyszłe polskie uzdrowiska pojawiają się pierwsze regulacje prawne, Stąd nie wiadomo, na jakich podstawach prawnych funkcjonowały one do momentu wejścia w życie pierwsze ustawy, a jest to chyba dla pracy o takim przedmiocie badania rzecz istotna (na marginesie to nie z publikacji P. Legutki winien wywieść informację o statusie prawnym Zaleszczyk i Zakopanego, a właśnie z tych regulacji). Z niezrozumiałych dla mnie powodów poświęcił wiele uwagi problemom komercjalizacji form wykonywania zadań gmin oraz powierzania ich wykonywania podmiotom niepublicznym (s. 114-118), zaś w ogóle pominął analizę przepisu art. 3 ustawy uzdrowiskowej, który obliguje gminy do utworzenia związku międzygminnego ilekroć granice uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej pokrywają się z granicami administracyjnymi lub wykraczają poza nie więcej niż jednej gminy. Sądzę, że mógł to być ciekawy problem badawczy i równie ciekawy wątek rozważań nad owym przymusowym charakterem związku i konsekwencjami dla gmin członkowskich w zakresie ich władztwa ustrojowego, zadaniowego, majątkowego, administracyjnego i finansowego. Dla pracy o takim tytule i zakresie tematycznym taka luka jest zastanawiająca, zaś problem komercjalizacji i tzw. potocznie prywatyzacji pozostają bez większego związku ze szczególnym statusem prawnym gminy uzdrowiskowej.

Podobnie opłata uzdrowiskowa jest w pracy potraktowana bardzo marginalnie, co jest zastanawiające nie tylko z racji jej znaczenia w zakresie źródła dochodów własnych gmin uzdrowiskowych, ale przede wszystkim z racji analizy statusu prawnego gminy uzdrowiskowej i uprawnień jej organów w zakresie władztwa administracyjnego i finansowego zarazem. Pojawia się dopiero, co zaskakujące w końcowej części podrozdziału 3.3. *Budżet gminy uzdrowiskowej* (s. 197-203), choć z racji swego normatywnego charakteru związek z nim jest znikomy, co najwyżej kontekście dochodów gminy (to przykład błędów konstrukcyjnych planu pracy, o których pisałem wcześniej). Zarazem jednak ze zdumieniem przeczytałem w rozdziale 3.2.2. na s. 166, że zdaniem Autora ustalenie opłaty uzdrowiskowej z art. 17 ust. 1a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w zw. z art. 48 ustawy uzdrowiskowej następuje w drodze decyzji administracyjnej, mimo że przecież w rozdziale 3.2.1. na s. 153 wymienił uchwałę w sprawie ustalenia

stawki opłaty uzdrowiskowej a zatem z art. 19 pkt 1 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - choć już pominął samo ustanowienie opłaty z art. 17 ust. 1a jako także przykładu aktu normatywnego i to przecież kluczowego dla gminy uzdrowiskowej, bo bez niej nie można ustanowić stawki. Być może ten błąd tłumaczy pominięcie w warsztacie badawczym rozdziału *Opłaty lokalne jako rodzaj daniny publicznej* mojego autorstwa w monografii zbiorowej E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, J. Korczak, M. Woźniak, *Opłaty w prawie administracyjnym*, Presscom, Wrocław 2013 i w ogóle znaczących publikacji o takich opłatach (z całym szacunkiem dla dorobku J. Golby mocno w pracy eksponowanego, to w tej kwestii nie jest on wiodącym autorem). Nie ulega wątpliwości, że opłata uzdrowiskowa jest ustanawiana w drodze uchwały rady gminy na podstawie wspomnianego art. 17 ust. 1a upol, a jej stawka i sposób poboru również w drodze uchwały rady gminy na podstawie również wspomnianego art. 19 pkt 1 lit. d upol, ale nie ani art. 17 ust. 1a, ani też art. 19 pkt 1 lit. d nie stanowią podstawy prawnej do wydawania jakiejkolwiek decyzji administracyjnej. Wbrew wypowiedzi Autora na s. 197, gdzie nazywa opłatę podatkiem, żadna opłata lokalna podatkiem nawet lokalnym nie jest, być może źródła błędu należy szukać w publikacji J. Golby, do której odsyła w przyp. 435.

V. Konkluzje

W konkluzji oceny osiągnięcia naukowego mgra Czesława Baranieckiego, po zapoznaniu się z monografią stwierdzam, co następuje:

1) przedłożona do recenzowania rozprawa doktorska stanowi formę wydruku napisanej samodzielnie przez Doktoranta pod opieką naukową Jego Promotora w rozumieniu art. 13 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki;
2) przedłożona do zrecenzowania rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego w rozumieniu art. 13 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki zagadnienia szczególnego statusu gminy uzdrowiskowej ujętego jako swoista i odrębna konstrukcja prawna, oparte na własnej koncepcji, a sama rozprawa stanowi opracowanie nowatorskie i stanowi znaczny wkład w rozwój nauki prawa;
3) ocena rozprawy doktorskiej w pełni uzasadniają dopuszczenie Doktoranta do dalszego toku postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego doktora w dziedzinie nauk prawnych.