

Prof. UWr. dr hab. Jerzy Korczak

Kierownik Zakładu Ustroju Administracji Publicznej

Wrocław, 28 lutego 2021 r.

R E C E N Z J A

rozprawy doktorskiej mgra Pawła Żuradzkiego *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych jako instrument prawnej ochrony kompetencji jednostek samorządu terytorialnego*, Katowice 2020, ss. 288.

W związku z powołaniem mnie przez Radę Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach na recenzenta rozprawy doktorskiej mgra Pawła Żuradzkiego 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 wielości prac doktrynalnych w polskiej literaturze prawniczej poświęconych zagadnieniom sporów kompetencyjnych i ich rozstrzygania, w tym sporom z udziałem organów jednostek samorządu terytorialnego, do tej pory brakowało monografii odnoszącej się do tego zagadnienia w ujęciu przyjętym w rozprawie – kompleksowego poddania analizie stanu regulacji prawnych a na jej tle stanu orzecznictwa i doktryny celem ustalenia, na ile rozstrzyganie sporów kompetencyjnych można potraktować jako instrument prawnej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Zwrócić należy uwagę, że zagadnienia i dotyczące samej tematyki sporów kompetencyjnych

w kontekście ich regulacji w prawie, nie tylko zresztą administracyjnym, stanowiły przedmiot publikacji głównie w formie artykułów (np. A. Józefowicz, *Problemy rozstrzygania sporów kompetencyjnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 4; A. Józefowicz, *Regulacje ustawowe powodujące spory kompetencyjne między organami administracji publicznej a sądami*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 6; Z. Kmiecik, *Spory o właściwość a prawo jednostki do sądu*, „Glosa” 2003, nr 9, R. Lewicka, *Realizacja prawa do sądu a spory kompetencyjne w świetle nowych regulacji prawnych*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 11; M. Pyziak, *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych na ziemiach polskich. Od Rady Stanu Księstwa Warszawskiego do współczesności*, „Studia z Dziedziny Państwa i Prawa Polskiego” 2010, t. 13; W. Sanetra, *Spór o spory kompetencyjne*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 9), lub rozdziałów w pracach zbiorowych (R. Hauser, *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004), rzadziej zaś opracowań monograficznych (np. K. Defecińska, *Spory o właściwość organów administracji publicznej*, Warszawa 2000; J. Olejniczak, *Spory kompetencyjne w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych RFN i Australii*, Warszawa 1999). Znaczącą część wypowiedzi doktrynalnych poświęcona była wybranym zagadnieniom bądź właściwości organów, czy też ich kompetencji, bądź sporom na tle ich, co nie dawało - nawet w ujęciu sumarycznym - całokształtu stanowiska doktryny w zakresie materii przedmiotowej recenzowanej rozprawy. Materia ta jest natomiast niezmiernie ważką, jako że zmieniające się prawo bez względu na przyczyn zmian rodzi wątpliwości co do właściwości organów administracji publicznej, a w konsekwencji do pozytywnych i negatywnych sporów kompetencyjnych. To zaś wymaga odniesienia się do ustrojowej zasady decentralizacji władzy publicznej i powołanego na jej podstawie samorządu terytorialnego, co przy zasadzie ogólnego domniemania kompetencyjnego z art. 163 Konstytucji RP może generować dalsze szczegółowe zagadnienia badawcze.

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 Pawła Żuradzkiego ocenić pozytywnie, jako od-

powiadającą na stawiane od lat w doktrynie, ale też w praktyce orzeczniczej, pytania o podstawy prawne, granice, formy i skutki wykonywania zadań publicznych przy pojawiających się sporach kompetencyjnych między organami jednostek samorządu terytorialnego, między tymi organami a organami administracji rządowej, a wreszcie między tymi organami a sądami administracyjnymi i powszechnymi. Temat w doktrynie jest ważnym i aktualnym, a ponadto – jak wyżej zaznaczono – nowym z uwagi, z jednej strony, nieustanne zmiany przepisów prawa dokonujących zmian w układzie kompetencyjnym organów jednostek samorządu terytorialnego oraz – niezgodnego z Konstytucją RP – przesuwania zadań z tych organów na organy administracji rządowej, z drugiej zaś strony, 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 tryb rozpatrywania sporów kompetencyjnych. We *Wstępie* (s. 4) Autor określił obok celu głównego także szczegółowe zagadnienia badawcze związane kolejno z odpowiedziami na pytania „czy w polskim porządku prawnym zachodzi potrzeba powołania instytucji rozstrzygającej spory kompetencyjne zachodzące pomiędzy organami jednostek samorządu terytorialnego a sądami powszechnymi lub administracją rządową, w tym określenia jego charakteru prawnego, mocy prawnej orzeczeń, zasad i trybu postępowania”, a także czy z Konstytucji RP „można wywieść podstawy do ustanowienia ww. instytucji”, względnie czy można wręcz wywieść zakaz jej ustanowienia.

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 metoda dogmatyczno-prawna, opierająca się na analizie aktów normatywnych i ich recepcji doktrynalnej i judycjalnej. Autor zadeklarował też w pełni zasadnie metodę historyczną, zarówno prawno-historyczną, analizując dynamikę

zmian stanu prawa, jak i dogmatyczno-historyczną, analizując zmieniające się poglądy doktrynalne na kwestie istoty i funkcji sporu kompetencyjnego i sposobu jego rozstrzygnięcia. Nie jest dla mnie natomiast zrozumiałe zupełne pominięcie metody prawnoporównawczej, 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. Zarzut jest tym bardziej zasadny, że w analizie objęto akty prawa międzynarodowego i odniesieniami do nich polskiego porządku prawnego, a w pracy nie brakuje odniesień do rozwiązywania sporów kompetencyjnych w porządkach prawa krajowego innych państw europejskich (np. s. 42, 106, 112).

W rozprawie wykorzystano literaturę związaną nie tylko bezpośrednio z jej przedmiotem i co godne podkreślenia jest to zarówno literatura najnowsza, jak i bardzo już historyczna (pozycje z pierwszej 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 i jeden akt prawa międzynarodowego (z pełnym pominięciem prawa unijnego). Wreszcie warsztatem badawczym objęto także orzecznictwo sądownictwa powstałe w ciągu minionych lat na tle stosowania przepisów prawa stanowiących podstawę ustalania zakresu zadań jednostek samorządu terytorialnego oraz kompetencji ich organów oraz rodzących przedmiotowe spory kompetencyjne. 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 288 stron począwszy od spisu treści, a skończywszy na wykazach.

Treść rozprawy poza wstępem, wnioskami oraz wspomnianymi wykazami, podzielony jest na pięć rozdziałów, przy czym każdy z nich wewnętrznie podzielony jest na kilka podrozdziałów (od dwóch do ośmiu), te zaś w przypadku rozdziału trzeciego na punkty. Daje to w efekcie na ogół 2-stopniową (rozdział II, IV, a także podrozdział 1 w rozdziale V - 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 w pełni równoważna i tak rozdział I *Prawna ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego* liczy 34 strony, rozdział II *Rozstrzygnięcie sporów o właściwość i kompetencyjnych organów administracji publicznej od II Rzeczypospolitej do 2004 r. – rys historyczny* liczy 33 strony, rozdział III *Spory kompetencyjne* liczy 39 stron, rozdział IV *Rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych pomiędzy organami jednostek samorządu terytorialnego a administracją rządową* liczy 66 stron, rozdział V *Rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych pomiędzy organami jednostek samorządu terytorialnego a sądami powszechnymi* liczy 35 stron. Zestawienie objętości rozdziałów wskazuje, że tylko pozornie ciężar rozprawy spoczywa na rozdziale IV, choć przecież rozdziały III i V zawierają treści szczególnie ważne dla rozprawy, mimo że są potraktowane dysproporcjonalnie skromniej. Odpowiednie objętościowo są 14-stronicowe *Wnioski* przy jednoczesnym braku podsumowań cząstkowych w rozdziałach merytorycznych.

Układ treści poszczególnych części pracy jest zasadniczo logiczny i tworzy sekwencje tematyczne ściśle powiązane i choć może być przedmiotem uwag krytycznych to jednak zasługuje na pozytywną ocenę. Dowodzi on przemyślanej konstrukcji pracy odzwierciedlającej pełne rozeznanie Autora w całości obszaru badawczego. Jednak uproszczony układ treści utrudnia jednak znacznie lekturę pracy, nie mówiąc już o bardziej wnikliwej analizie, jaką przeprowadzić musi recenzent w przewodzie doktorskim. Brak struktury niższych stopni powoduje, że poszczególne wątki podejmowane w rozdziałach trudno od siebie oddzielić, co osłabia jej walory poznawcze. Autor wyraźnie sobie z tak dużymi jednostkami tekstu nieustrukturalizowanego nie radzi, czego przejawem jest poważny błąd redakcyjny – wielostronicowe akapity. Akapit jest podstawową jednostką strukturalizacji i systematyzacji tekstu, z akapitów składają się jednostki systematyzacyjne w obrębie rozdziałów i podrozdziałów, punktów czy podpunktów.

Z reguły tekst buduje się przez oddzielanie wątków akapitami, przy czym dążąc do przejrzystości tekstu w akapicie zamieszczamy nie mniej niż 2-3 zdania (akapit jednozdaniowy stosowany winien być tylko w uzasadnionych wypadkach), z kolei jednak na standardowej stronie tekst wino znaleźć się nie mniej niż 2-3 akapity. Sztuka strukturalizowania tekstu świadczy o biegłości pisarskiej, opanowaniu tematu, frazowaniu wypowiedzi. Niestychanie rzadko spotykam się z tekstem, gdzie akapit zajmuje 5 stron (s. 58-62), czy 4 strony (s. 91-94, 95-98, 115-118), zaś akapity 3-stronicowe są wręcz nagminne (s. 17-19, 24-26, 42-45, 54-56, 65-67, 67-69, 141-143). Utrudnia to śledzenie wyводу Autora, bo już po 1, 2 stronach tracimy kontakt z wątkiem. Sądzę, że gdyby Autor zdecydował się na bardziej przemyślaną konstrukcję planu swojej pracy i wprowadziła jednostki podziałowe niższego rzędu, to poprawiłoby to jej ocenę, ale przede wszystkim wpłynęło pozytywnie na percepcję Jego tekstu i prezentowanych w nim poglądów.

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 w każdym rozdziale merytorycznym jak należałoby oczekiwać zastosowania prefiksu rzymskiego, czyli podrozdziały np. I.1, I.2., I.3, I.4 a dla punktów w rozdziale II odpowiednio II.1.1.1. itd., to ku zaskoczeniu Autor porzuca numerację rzymską na rzecz arabskiej zatem w rozdziale I są podrozdziały 1.1., 1.2. itd., zaś punkty w rozdziale np. IV to odpowiednio 4.1.2.1., co było uzasadnione dla jednolitej numeracji cyframi arabskimi (np. rozdział 5 składa się z podrozdziałów 5.1., 5.2., 5.3.). Zwrócić też należy uwagę, że wyróżnianie jednostki systematyzacji treści niższego rzędu można zastosować tylko wtedy, gdy są co najmniej dwie takie jednostki, zaś w rozdziale IV wyróżniono podpunkt 4.1.2.1 przy braku co najmniej 4.1.2.2.

III. Język rozprawy i forma wyводу

Rozprawa została napisana zasadniczo poprawnym językiem polskim. Nie budzi zastrzeżeń używanie pewnych formuł językowych typowych dla rozpraw doktorskich, gdy Doktorant odwołuje się do wyrażanych w doktrynie poglądów. Co warte podkreślenia, 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. 24 lub zupełnie nieuzasadnione umieszczanie ich na końcu pozycji w wykazach, notoryczny brak kropki na końcu przypisów, brak cudzysłowu przy niektórych tytułach czasopism), a nawet ortograficznych dotyczących pisowni z wielkich liter (np. nazwa zbiorowa organu regionalna izba obrachunkowa s. 107) lub niepoprawnego użycia małej litery (np. duża liczba przypisów rozpoczynanych z małej litery np. s. 13 przyp. 20 i 22, s. 15 przyp. 39, s. 16 przyp. 44, s. 17 przyp. 48, s. 18 wszystkie przypisy – po raz pierwszy zetknąłem się z takim problemem w pracy doktorskiej!, w tytule czasopisma typu „Człowiek i Środowisko” s. 12 przyp. 9). Niedopuszczalne jest rozpoczynanie przypisu od znaku graficznego typu „§” (przyp. 397 na s. 69 czy przyp. 402 na s. 70).

Rozprawa jest napisana językiem komunikatywnym, a prowadzone wywody są przejrzyste i zrozumiałe dla czytelnika. Autor wykazuje wyrobienie publikacyjne, choć ocenę tę obniżają istotne błędy w redagowaniu tekstu, jego język narracji jest swobodny z dużym bogactwem formuł stylistycznych, choć niekiedy wykazuje skłonności do używania zwrotów języka potocznego przykładowo na s. 12 pojawia się zwrot „Zasadniczo podział zadań pomiędzy różne szczeble aparatu państwowego ...”, przy czym trudno ustalić, o jakie szczeble może chodzić, skoro jednostki samorządu terytorialnego nie mają relacji typu hierarchicznego, zwracam uwagę, że w doktrynie ustalono, iż „[...] Samorząd terytorialny nie jest [...] jakąś całością składającą się z jednostek” (S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 95), a gdyby nawet odnosić to określenie do tzw. aparatu państwowego (to chyba określenie z języka nieprawniczego, bo na pewno nie prawnego), to przypomnieć należy, że zasadniczy podział terytorialny jest trójstopniowy (zatem nie szczeblowy). Zdarzają się niekiedy zdania, w których brak związku logicznego między poszczególnymi jego składowymi np. na s. 8 Autor formułując założenia badawcze rozprawy pisał „Szczególną uwagę poświęcę źródłom powstawania sporów kompetencyjnych poprzez [„poświęcę ... poprzez”? JK] dokonanie analizy i oceny [analizy i oceny czego? JK] w zakresie udzielenia odpowiedzi na pytanie [...]”.

Autor wielokrotnie wprowadza w tekście głównym zamiast w przypisach (co będzie przedmiotem uwagi odrębnej) skrót nazwy niektórych aktów normatywnych, co jest w jej przypadku szczególnie uzasadnione z uwagi na długość ich nazwy, ale też powszechnie stosowane w piśmiennictwie prawniczym (choć przyznam, że skrót „KRP” dla Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest dla mnie trudny do zaakceptowania i jak dotąd się z nim nie spotkałem), po czym skróty te porzuca powracając do nazw pełnych. Jeśli dodać do tego notorycznie popełniany

błąd tytułu jedyne go aktu prawa międzynarodowego, Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, którą niefrasobliwie zastępuje błędnym tłumaczeniem z pierwotnego ogłoszenia jej tekstu po ratyfikacji w 1994 r. mimo późniejszego sprostowania jako Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (przypadek ze s. 31 jest wręcz kuriozalny), 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 (może z wyjątkiem przyp. 129 na s. 28, gdzie w stosunku do tekstu głównego, gdzie odsyłacz sugeruje wskazanie źródła poglądów J. Szałuchowicza, a jak się wydaje raczej J. Szachułowicza, bo tenże zajmuje się problematyką gospodarki nieruchomościami, a tego dotyczy wątek, w przypisie jest mowa o artykule autorstwa M. Habdasa – zatem czyj ostatecznie jest to pogląd, przecież publikacje J. Szachułowicza są powszechnie dostępne). Wywody Autora są przekonujące, gdy ustosunkowuje się tak do poglądów doktryny, jak i też 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 bibliografia 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 711 pozycji, jednak chyba nie jest kompletny, skoro brak w nim pozycji samego Autora np. P. Żuradzki, *Spory kompetencyjne na tle regulacji ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 7-8, przywołanej na s. 122 w przyp. 731, zaś pozycja autorstwa F. Koja znalazła się łącznie z pozycją R. Waltera i H. Mayera (poz. 487, s. 265). Wykaz obejmuje w sumie 501 monografii (w tym 3

monografie w języku niemieckim) oraz 222 artykuły naukowe (czyli 713 pozycji). Warsztat badawczy w zakresie doboru literatury i jej wykorzystania nie budzi poważniejszych zastrzeżeń i w mojej ocenie obejmuje znaczące dla tematu rozprawy publikacje naukowej, choć niekiedy razi tendencyjność przywoływania tej samej pozycji na kilku z rzędu stronach w szeregu przypisów.

Wykaz źródeł prawa obejmuje 24 ustawy i 1 rozporządzenie Prezydenta RP oraz 1 akt prawa międzynarodowego – Europejską Kartę Samorządu Lokalnego. Wykaz orzeczeń wykorzystanych w rozprawie obejmuje 241 pozycji (3 orzeczenia TK, 21 orzeczeń SN, 1 orzeczenie SA, 207 orzeczeń NSA, 9 orzeczeń WSA).

Wykazy zostały sporządzone w większości poprawnie, gdy idzie o zakres niezbędnych informacji o pozycji literatury, czy orzeczeniu, natomiast można mieć wiele zastrzeżeń do ich systematyki oraz treści niektórych pozycji. Wspólna wada interpunkcyjną wszystkich wykazów jest umieszczanie przecinka na końcu pozycji.

Autor nie zachowuje konsekwencji ujmowania tytułów czasopism w cudzysłów, co do tej pory było zasadą, zaś u Autora tytuły jednych czasopism są ujęte w cudzysłów, inne zaś nie, przy czym brak jakiegokolwiek w tym konsekwencji, skoro te same czasopisma to raz „Samorząd Terytorialny” (np. poz. 82, 146, 181 itd.) ale innym razem Sam.Teryt. (np. 3, 12, 30, 97, 138 itd.) i to często w bliskim sąsiedztwie. Ponadto skoro Autor nie zastosował wykazu skrótów na początku pracy, to czytelnik ma duże problemy z ustaleniem, czy „PS” to „Przegląd Sejmowy” czy „Przegląd Sądowy”, nie jest też jasne, czy skrót „St.Europ” (poz. 384 s. 260) to skrót autorski, czy powszechnie stosowany, co uzasadnia zastosowanie skrótu „Pal.” zamiast pełnego brzmienia tytułu „Palestra” (poz. 411, s. 261), za skrótami czasopism rzadko dzisiaj wykorzystywanych jak „Gł.Pr” z 1930 r. kryje się tytuł słabo rozpoznawalny (poz. 403 s. 261). Sam sposób oznaczania poszczególnych numerów wydania czasopisma też budzi zastrzeżenia, na marginesie „Państwo i Prawo” wydawane jest jako zeszyt, a nie numer (np. poz. 49, 57, 106, 128, 129, 266, 275, 369, 611, 630, 641, 689, 693). Do tego w kilku przypadkach treść pozycji jest niekompletna (np. brak miejsca wydania poz. 170 s. 247), brak numeru czasopisma (poz. 403 s. 261).

W wykazie źródeł prawa Autor niekonsekwentnie wymienia je achronologicznie nie stosując systematyki źródeł prawa, stąd ustawa o zmianie Konstytucji (poz. 10 s. 279) znalazła się między ustawami zwykłymi. Wykaz jest nieczytelny i nie spełnia wymogów stawianych prawniczym pracom naukowym.

Również i wykaz orzecznictwa z jest wadliwy, bo przecież nie można wymieniać w nim orzeczeń w porządku alfabetycznym wg. nazwy typu orzeczenia, gdzie postanowienie czy uchwała zajmuje miejsce przed wyrokiem, nie respektując rozróżnienia kategorii orzeczenia, a co już absolutnie nie do przyjęcia - nie dokonując rozróżnienia kategorii sądu – a wreszcie nie biorąc pod uwagę chronologii tych orzeczeń. Stąd postanowienia NSA przemieszane są z postanowieniami SN i SA oraz WSA (poz. 1-196). Podobnie chaotyczny jest wykaz uchwał SN i NSA (poz. 197-208). Wreszcie równie niesystematyczny jest wykaz wyroków SN, WSA, TK i NSA (taka właśnie kolejność zaprezentowana jest w wykazie poz. 209-241). 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 (np. poz. 14, 18, 38, 48, 55). Ponadto niektóre metryki judykatów są niekompletne zapewne w wyniku braku staranności ostatecznej korekty, bo chyba tak można jedynie ustalić przyczynę treści poz. 93 „Postanowienie OW z 8 czerwca 34/04 (niepubl.)”, podobnie jak w poz. 97, 108 i 116. Bez wątplenia wykaz winien być być sporządzony wg. hierarchii sądów (najpierw orzeczenia TK, następnie SN i SA, a na końcu NSA i WSA – tu z uwzględnieniem siedziby), z wewnętrznym podziałem na ich kategorie (wyroki, uchwały, postanowienia), a ostatecznie z porządkiem chronologicznym. Wykaz jest też niekompletny, skoro brak w nim orzeczenia TK z przyp. 50 na s. 18

Ocena formalna pracy nastrocza trudności jak to było wielokrotnie już sygnalizowane z powodu niezbyt starannej korekty końcowej pracy przed jej wydrukiem, oprawą i przekazaniem do recenzowania. Dbłość 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 1246 przypisów i do rzadkości należą strony, na których brak choć jednego z nich. To ważne, bo w ten sposób Autor uwiary-

godnia 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, czy metryk aktów normatywnych i judykatów. Przede wszystkim w mojej ocenie jest błędem wprowadzanie skrótu nazwy aktu normatywnego w treści tekstu głównego, co Autor czyni używając zwrotu typowego właśnie dla treści przypisu „zwanej dalej: ...”, zamiast użycia pełnej nazwy lub powszechnie stosowanego skrótu w tekście głównym i odesłania do przypisu, w którym znalazłaby się metryka tego aktu wraz z propozycją skrótu jego nazwy (zob. s. 5, 9, 19, 20, 24, 47, 54), przy czym obszerny wykaz aktów objętych badaniem ze s. 8-9 nie tylko, że redakcyjnie nie ujęty w wyliczenie, co uczyniłoby go czytelnym, to w dodatku pozbawiony w ogóle odsyłaczy i przypisów do zamieszczania w nich metryk tych aktów. Autor nie opanował jak dotąd umiejętności posługiwania się skrótami redakcyjnymi typu „ibidem” w przypadku kolejno następujących po sobie odesłań do tej samej pozycji literatury, stąd tego typu błędy jak przyp. 54 (s. 18) „A. Wiktorowska, ibidem, s. 15” są dosyć często spotykane. O notorycznie popełnianym błędzie ortograficznym rozpoczynania treści przypisów, które z punktu widzenia zasad języka polskiego są zdaniami lub równoważnikami zdań, od małej zamiast wielkiej litery już wspomiano, podobnie jak rozpoczynanie od znaku graficznego „§” zamiast od „Zob. § ”.

IV. Uwagi merytoryczne

Niezależnie od uwag natury formalnej należy podkreślić walory poznawcze rozprawy. Zwłaszcza na aprobatę zasługują ustalenia Doktoranta w rozdziałach III-V. Przede wszystkim cenne są ustalenia o charakterze porządkującym metodologicznie przedmiot badań, co do zakresu pojęciowego sporu kompetencyjnego, zwłaszcza rozróżnienia sporu kompetencyjnego i co do właściwości organów (III.3.3.), przyczyn i przesłanek zaistnienia, propozycji klasyfikacji sporów i identyfikacji ich skutków, czyli treść rozdziału III. Na ich tle wyniki procesu badawczego przedstawionego z rozdziałach IV i V zyskują na wiarygodności i operacyjnej przydatności do ich wykorzystania przez doktrynę. Imponujący jest ogrom pracy badawczej i jej wyniki, gdy idzie o dokonaną w rozdziale IV ocenę regulacji prawnych dotyczących źródeł powstania sporów kompetencyjnych między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej (podrozdział 4.1), podobnie jak proceduralnych aspektów ich rozstrzygania (podrozdział 4.2). Cały kunszt pisarski i wiedzę Autora widać także w rozdziale V, gdy analizuje

źródła powstawania sporów kompetencyjnych między organami jednostek samorządu terytorialnego a sądami powszechnymi (podrozdział 5.1.), gdy ocenia skutki braku zasad i trybu ich rozstrzygnięcia (podrozdział 5.2.), ale przede wszystkim gdy dochodzi do wniosku, że Konstytucja RP daje podstawy do powołania odrębnej instytucji do rozstrzygnięcia w tym zakresie (podrozdział 5.3. i wnioski końcowe s. 234-236) - i te właśnie aspekty przeważają o końcowej ocenie pozytywnej pracy.

W pełni podzielam wnioski Autora poczynione na s. 223-225, gdy idzie o potwierdzenie założenia badawczego uznania rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych z udziałem organów jednostek samorządu terytorialnego za formę ochrony samodzielności tych jednostek, jak też, że obecne standardy rozstrzygnięcia ochrony tej nie gwarantują (s. 226-227). Równie trafne jest ustalenie, że rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych nie narusza zasady dwuinstancyjności (s. 225). Absolutnie uzasadnione są ustalenia diagnostyczne co do przyczyn powstawania konfliktów takich jak wady aktów normatywnych stanowiących podstawę działania organów władzy publicznej w demokratycznym państwie prawa (s. 227-229), jak też nieadekwatność stanu regulacji prawa do zmieniających się warunków jego stosowania (s. 229), jak również problemów towarzyszącym zmienności przepisów prawa w zakresie ustalania kompetencji organów (s. 229-230).

Również fragmenty rozdziału II odnoszące się do konstrukcji prawnej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, choć były przedmiotem analiz wielu prac doktrynalnych, nie tylko przywoływanych przez Autora, zasługują na uznanie i docenienie. Choć nie do zaakceptowania jest określenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jako autonomii, co ma miejsce na s. 29 w kontekście rozważań nad rolą nadzoru nad działalnością samorządową, podczas gdy od wielu już lat w doktrynie poświęconej prawu samorządowemu dosyć konsekwentnie podkreśla się, że o żadnej autonomii w odniesieniu do charakteryzowania pozycji jednostek samorządu terytorialnego nie może być mowy (piszę o tym wielokrotnie w różnych publikacjach, pisał B. Dolnicki i in. – akurat żadnej z tych publikacji nie przywołano, co może tłumaczyć powód tego błędu semantycznego), a jedynie o samodzielności, a w jej ramach - jak często podkreślam - o władztwie (zadaniowym, finansowym itd.). Również byłbym daleki od określenia samodzielności gmin, powiatów i województw jako „suwerenności”, co ma miejsce w tym samym miejscu, jako że jest to termin stosowany w prawie międzynarodowym w odniesieniu do statusu państwa, ewentualnie grup narodowościowych i etnicznych,

ale nie do struktur wewnątrzpaństwowych (jeśli już to raczej autonomii terytorialnych). Jak dotąd nie spotkałem się w literaturze z charakteryzowaniem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w taki sposób i uważam to za błąd merytoryczny.

Niedosyt pozostawiają niektóre ustalenia Doktoranta, bowiem w rozdziale II we fragmencie poświęconym środkom sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego Autor wyprowadza pewne wątki, ale nie doprowadza do jednoznacznych wyników analizy i nie prezentuje jednoznacznego stanowiska. Nie jest zatem jasne, czy zdaniem Doktoranta samodzielność ostatecznie uznaje on za kategorię dobra osobistego, a sformułowanie, że „problem ten pozostaje otwarty do dyskusji” (s. 33) nie zwalnia go z obowiązku zajęcia jakiegoś stanowiska, skoro porusza ten wątek badawczy. Mimo poświęcenia wiele uwagi problemom sądowej ochrony samodzielności w aspekcie zaskarżalności aktów nadzoru i rozstrzygnięć nadzorczych do sądu administracyjnego (s. 34-36), a zwłaszcza mimo wskazywania na niespójność terminologiczną między przepisami samorządowych ustaw ustrojowych posługujących się terminem „rozstrzygnięcie nadzorcze” a przepisami Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi posługującymi się terminem „akt nadzoru” (art. 3 § 2 pkt 7 i art. 148) i poglądami doktryny, ostatecznie sam Doktorant nie ustalił jednoznacznej klasyfikacji aktów nadzoru i rozstrzygnięć nadzorczych oraz relacji między nimi w sposób wyczerpujący zagadnienie ani nie zajął jednoznacznego stanowiska w tej kwestii. Tryb *relatio refero* pozostawia z takim samym niedosytem wobec tezy, że spór o wykładnię prawa prowadzony między organami samorządowymi a rządowymi nie jest sporem kompetencyjnym (s. 84, *nota bene* wątek powtórzony na s. 120-121), należało jednak wyjaśnić sytuację, w której do takiego sporu może dojść, a następnie argumentację przemawiającą za takim stanowiskiem (samo przywołanie innych wypowiedzi doktrynalnych przez wskazania miejsca ich publikacji nie wystarcza). Równie niezadowolające są wyniki analizy zagadnienia sporu kompetencyjnego powstałego na tle przekazania zadania z zakresu administracji rządowej w ramach porozumienia organom jednostek samorządu terytorialnego, na marginesie posługiwałbym się jednak w doktoracie poprawną terminologią, skoro Konstytucja RP w art. 166 ust. 2, wszystkie samorządowe ustawy ustrojowe, ale też szereg innych (np. art. 216 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych) posługują się wyraźnie zwrotem „zadania zlecone ustawami” i zwrotem „zadania wykonywane na podstawie porozumienia”, to nie należy używać potocznego zwrotu o zleceniu np. gminie zadań przez organ administracji rządowej w drodze porozumienia (przywołany przez Autora w przyp. 727

J. Zimmermann wyraźnie rozróżnia zadania zlecone ustawowo i zadania powierzone w drodze porozumienia, zatem wskazywanie go jako źródła wypowiedzi na s 122 jest nieuzasadnione). Szkoda, że Autor przy tej okazji nie rozwinął wątku nowego pojęcia „podążania kompetencji” i potencjalnych sporów kompetencyjnych na tym tle, a fragment we *Wnioskach* (s. 230) sytuacji nie poprawia.

V. Konkluzje

W konkluzji oceny osiągnięcia naukowego mgra Pawła Żuradzkiego, 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 Promotorki 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 sporu kompetencyjnego i sposobu jego rozstrzygnięcia ujętego jako swoista i odrębna konstrukcja prawna ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, oparte na własnej koncepcji, a sama rozprawa stanowi opracowanie nowatorskie i stanowi znaczny wkład w rozwój nauki prawa;
- 3) ocena rozprawy doktorskiej w pełni uzasadnia dopuszczenie Doktoranta do dalszego toku postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego doktora w dziedzinie nauk prawnych.

