

Bielsko-Biała 30 września 2023 r.

dr hab. Magdalena Małecka-Łyszczek, prof. UEK  
Katedra Prawa Konstytucyjnego, Administracyjnego i Zamówień Publicznych  
Instytut Prawa  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

## **Recenzja rozprawy doktorskiej Pana magistra Pawła Wróblewskiego „Referendum lokalne jako forma demokracji bezpośredniej w gminie”**

W związku z powołaniem mnie na recenzenta uchwałą nr 92/2023 Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach z dnia 27 czerwca 2023 r. przedkładam niniejszą recenzję.

### **1. Uwagi ogólne**

Poczynione przez Autora uzasadnienie wyboru tematu recenzowanej pracy jest przekonujące, jak i podkreślające jego znaczenie – zarówno w wymiarze teoretycznym, jak i praktycznym. Przeprowadzona przez Autora dysertacji analiza, uwzględnia w szczególności stan dostępnej literatury przedmiotu, zmiany w przepisach dotyczących przeprowadzenia referendum lokalnego, jak i dynamiczny rozwój technologiczny związany m.in. z pandemią Covid-19.

Podstawową tezę pracy uczyniono tę, zgodnie z którą członkowie wspólnot samorządowych mają zapewnioną w sposób optymalny możliwość sprawowania demokracji bezpośredniej w gminie poprzez instytucję referendum.

Doktorant interesująco prezentuje dotychczasowe ustalenia poczynione w literaturze przedmiotu, a następnie – co jest sednem niniejszej pracy – rozwija wątki dotychczas

niepogłębione, czy też marginalizowane. Jednocześnie Autor jasno formułuje swoje stanowisko, nierzadko wbrew poglądom wyrażanym w doktrynie, ciekawie je argumentując.

Z uwagi na wybrany temat dysertacji wskazać należy, że Pan magister Paweł Wróblewski trafnie przeplata wątki natury prawnej z politologicznymi. Generalnie Doktorant stara się osadzać czynione w ramach recenzowanej pracy rozważania w ramach szerszego kontekstu politologicznego oraz społecznego, co oczywiście uznać należy za zabieg ze wszech miar słuszny i ocenić *in plus*.

We wstępie (str. 16) Doktorant podnosi, iż zainteresowanie referendum lokalnym będzie przybierać na sile, chociażby ze względu na rosnącą świadomość społeczeństwa obywatelskiego. Oczywiście słusznie wskazane zostały związki referendum lokalnego ze społeczeństwem obywatelskim. Niestety na tym ogólnym stwierdzeniu Pan magister Paweł Wróblewski poprzestaje, pomijając niezwykle istotny obszar badawczy, który pozwoliłby na poszerzenie perspektywy badawczej Doktoranta. W przypadku gdy Autor sam wskazuje, że korzystania z form demokracji bezpośredniej trzeba się nauczyć (str. 32), dziwi brak silnego powiązania z rozwojem struktur społeczeństwa obywatelskiego, w których to uczenie się przebiega. Odczuwam niedosyt co do wskazania punktów stykowych co do problematyki rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a problematyki referendum. Kwestie te wymagałyby rozwinięcia.

Ponadto, w ramach rozważań wstępnych Autor wskazuje na zasadę pomocniczości, wracając do niej następnie na str. 95, gdzie poza zacytowaniem wprost M. Masternaka-Kubiaka poprzestaje, zamiast wskazać znaczenie owej fundamentalnej zasady chociażby dla podziału zadań publicznych, czy też nawet ujmując szerzej: dla mechanizmów przynależnych referendum lokalnemu.

## **2. Konstrukcja pracy i sposób realizacji koncepcji rozprawy**

Przyjęty przez Autora układ konstrukcyjny pracy jest poprawny i odzwierciedla obrany zakres przedmiotowy czynionych rozważań. Doktorant przechodzi od zagadnień natury ogólnej do kwestii bardziej szczegółowych. Czynione wywody są klarowne i wykazują spójność, są powiązane ze sobą, składając się na zwartą i przemyślaną całość. Praca składa się ze wstępu,

czterech rozdziałów i wniosków, a ponadto zawiera: bibliografię, wykaz aktów prawnych, orzecznictwo, spis tabel i wzory dokumentów.

Spoglądając na proporcje poszczególnych rozdziałów, widoczne jest przemyślane rozmieszczenie analizowanych w ich ramach treści, co w konsekwencji złożyło się na spójną strukturę dysertacji. W efekcie trafnie zbudowana została architektura pracy. Poszczególne części są powiązane i wzajemnie się dopełniają. Zarówno sam podział na rozdziały, a następnie postawienie w ramach każdego z nich interesującej hipotezy badawczej i skorelowanie z tym odpowiednio dobranych metod badawczych, eksponuje mocne strony niniejszej pracy.

Doktorant wskazał na metody badawcze, jakimi postanowił posłużyć się w ramach czynionych rozważań. W ramach pracy wykorzystano oczywiście metodę prawnodogmatyczną. Ponadto w rozprawie wykorzystano także w określonym zakresie metodę komparatystyczną, historyczną oraz hermeneutyczną. Dodatkowo zastosowanie znalazła metoda analizy konstrukcyjnej, jak i ekonomicznego działania prawa. Prawidłowe dobranie zróżnicowanych metod badawczych przełożyło się na osiągnięcie wyznaczonych w rozprawie celów.

Rozdział pierwszy „Historyczny kontekst głosowań demokratycznych ze szczególnym uwzględnieniem instytucji referendum” obejmuje zagadnienia historyczne (starożytne formy demokracji bezpośredniej, czasy średniowieczne, czasy współczesne, doktryny polityczne mające wpływ na rozwój demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej, zarys referendum w dzisiejszej Szwajcarii). Celem rozdziału jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie dotyczące historycznego pochodzenia formy demokracji bezpośredniej jaką jest referendum. Rozdział tworzy tło historyczne i interpretacyjne będące wprowadzeniem do dalszych rozważań. Celem rozdziału uczyniono weryfikację hipotezy sprowadzającej się do przypuszczenia, że warunki do przeprowadzenia referendum lokalnego w Polsce są zupełnie inne niż w przypadku Szwajcarii, która często stawiana jest jako wzór do naśladowania.

Rozdział drugi „Demokracja bezpośrednia i przedstawicielska w polskim systemie prawnym” poświęcono występującym w polskim systemie prawnym formom sprawowania demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej (konstytucyjna zasada suwerenności narodu – demokracja bezpośrednia i przedstawicielska w polskim porządku prawnym, instytucje demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej w polskim systemie prawnym). Jednym z celów niniejszego rozdziału uczyniono weryfikację hipotezy sprowadzającej się do przypuszczenia, że wskazane formy demokracji uzupełniają się wzajemnie i przez to w optymalny sposób

umożliwiają kierowanie sprawami publicznymi przez członków wspólnot samorządowych. Wymagało to analizy szczegółowej prowadzącej do:

1. Uzyskania odpowiedzi na pytanie o stosunek demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej ze szczególnym uwzględnieniem referendum lokalnego oraz wskazaniem możliwych zmian w tej materii,
2. ustalenia czy i w jaki sposób demokratyczne formy sprawowania władzy się wzajemnie uzupełniają,
3. ustalenia katalogu występujących w polskim porządku prawnym rodzajów instytucji demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej.

Doktorant nie tylko opisuje rys historyczny odnoszony do referendum, ale i aktualne regulacje, jak i stara się formułować cenne spostrzeżenia na przyszłość. Aktualność czynionych rozważań pogłębiają analizy odnoszone do pandemii Covid -19 i związanych z tym wykorzystywaniem narzędzi informatycznych. Słusznym jest w tym kontekście postawienie pytania czy należałoby dopuścić możliwość zdalnego procedowania w zakresie podejmowania decyzji w formie demokracji bezpośredniej.

Rozdział trzeci „Miejsce referendum w systemie prawnym, rodzaje referendum, kryteria podziału oraz próba zdefiniowania pojęcia referendum gminnego” zamyka część wstępną pracy, pozwalającą zrozumieć samą instytucję referendum oraz stanowi jednocześnie tło interpretacyjne dla dalszych rozważań (miejsce referendum w polskim systemie prawnym, rodzaje referendum i kryteria podziału, poszukiwanie definicji referendum lokalnego przeprowadzanego na terenie gminy). W ramach tego rozdziału Autor weryfikuje hipotezę sprowadzającą się do przypuszczenia, że instytucja referendum gminnego jest w sposób właściwy umiejscowiona w polskim systemie prawnym co zapewnia najlepszy możliwy standard sprzyjający realizacji demokracji bezpośredniej w gminie. Dlatego poddano analizie zagadnienia umiejscowienia referendum w polskim systemie prawnym, podjęto próbę skatalogowania rodzajów referendum oraz kryteriów podziału tej instytucji z wyszczególnieniem i opisaniem kwestii, które mogą budzić wątpliwości interpretacyjne i wreszcie podjęto próbę stworzenia uniwersalnej definicji referendum gminnego.

Autor trafnie podnosi, iż referendum gminne to przewidziana przepisami Konstytucji i ustaw zwykłych instytucja demokracji bezpośredniej, w której mieszkańcy gminy mogą w sposób wiążący wyrazić swoją wolę co do spraw określonych w przepisach, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów ustawy o referendum lokalnym.

Rozdział czwarty „Referendum lokalne przeprowadzane na terenie gminy samorządowej” stanowi najbardziej rozbudowaną część pracy, dotycząc *stricte* referendum gminnego w polskim systemie prawnym (budowa ustawy o referendum lokalnym, przepisy ogólne związane z referendum gminnym, referendum przeprowadzane z inicjatywy rady gminy, referendum gminne przeprowadzane z inicjatywy mieszkańców, referendum na wniosek mieszkańców w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego, referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego, kampania referendalna, finansowanie referendum, tryb przeprowadzania oraz ustalania i ogłaszania wyników referendum). W rozdziale zawarto rozważania mające prowadzić do odpowiedzi na pytania o zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy o referendum lokalnym oraz poczyniono analizę i interpretację przepisów mających zastosowanie w procedurze referendalnej. Miało to na celu weryfikację hipotezy, zgodnie z którą obowiązujące przepisy dotyczące referendum gminnego zapewniają jego przeprowadzenie bez większych wątpliwości interpretacyjnych oraz, że przepisy te nie wymagają zmian. Zweryfikowano zatem adekwatność obowiązujących przepisów dla właściwego realizowania celu jakim jest sprawowanie demokracji bezpośredniej w trybie referendum gminnego.

Na str. 141 Autor wskazuje, że przedstawiane przez przedstawicieli orzecznictwa poglądy powinny stać się przyczynkiem do szerszej dyskusji w opisywanych przez Niego kwestiach. Następnie Doktorant kwituje to dwoma zdaniem, wskazując, że można się zastanowić czy wójt nie powinien mieć możliwości zaskarżenia uchwały w sprawie referendum. Pojawia się zatem pytanie – gdzie, jeśli nie na stronach rozprawy doktorskiej dyskusja ta powinna zostać zainicjowana.

Nie przekonuje mnie posłużenie się w ramach dysertacji doktorskiej formą zbliżoną do publikacji komentarzowych. Zabieg ten zastosowany w ramach rozdziału czwartego oceniam jako nietrafiony. Powoduje to miejscami poprzestanie na poziomie interpretacji samych przepisów, bez wejścia w pogłębioną analizę fundamentalnych dla referendum gminnego zagadnień. Jeśli bowiem „sprawa indywidualna” nie może stanowić przedmiotu referendum gminnego – należało pogłębić samo pojęcie „sprawy indywidualnej”, czy też, przykładowo, w innym miejscu „sprawy dotyczącej wspólnoty samorządowej”. Są to zagadnienia absolutnie fundamentalnej natury, które przy tak zakreślonej tematyce dysertacji, w mojej ocenie, powinny doznać bardziej pogłębionego wytłumaczenia i rozwinięcia.

W ramach niniejszego rozdziału pojawiają się fragmenty, gdzie Autor zdaje się tracić właściwy balans pomiędzy aspektami natury teoretycznej, a aspektami natury praktycznej. Istotnym jest oczywiście eksponowanie przez Doktoranta zagadnień natury praktycznej, niemniej jednak na potrzeby dysertacji, również i te ujmowane z perspektywy teoretycznej wymagały miejscami bardziej wnikliwej analizy. W wielu przypadkach (szczęśliwie nie wszystkich) tabele własne Autora albo prezentują praktyczne przykłady (które powinny być umiejętnie wplecione w tekst główny), albo stanowią proste zestawienie wybranych regulacji ustawowych – nie mając waloru *stricte* naukowego. Gdyby celem Doktoranta było przygotowanie poradnika – takie podejście byłoby jak najbardziej zasadne.

Bardzo pozytywnie oceniam zestawienie postulatów *de lege ferenda*, gdzie Autor jasno i konkretnie w 40 punktach formułuje swoje poglądy i opinie w zakresie analizowanych zagadnień. Są one przekonujące i przemyślane.

W pracy przyjęto stan prawny na dzień 25 maja 2023 roku.

### **3. Ocena selekcji i sposobu wykorzystania źródeł**

Ustalenia czynione w ramach rozprawy zostały należycie podbudowane warstwą doktrynalną. Zebrana została wystarczająca literatura przedmiotu (7 stron), którą Autor w sposób umiejętny wykorzystał w ramach pracy.

Uznać należy, że Pani magister Paweł Wróblewski wykorzystał reprezentatywne pozycje w obranym zakresie badawczym, a oparte na nich rozważania wskazują na należyłą orientację Autora w analizowanych obszarach, pogłębione są również poprzez sięgnięcie do stosownego orzecznictwa. Doktorant umiejętnie korzysta z bogatego i należycie dobranego materiału normatywnego.

Obrana przez Autora problematyka stworzyła możliwość sięgnięcia do literatury z obszaru prawa konstytucyjnego, jak i oczywiście administracyjnego, Uznać należy, że możliwość ta została przez Autora wykorzystana.

#### **4. Uwagi formalne**

Pan magister Paweł Wróblewski co do zasady formułuje swoje rozważania w sposób staranny, posługując się prawidłowymi konstrukcjami językowymi.

Niestety wskazać należy również i na takie fragmenty, w stosunku do których podnieść należy następujące zastrzeżenia. W warstwie formułowania niektórych treści należało podjąć starania co do wyeksponowania sedna wypowiedzi poszczególnych Autorów, aniżeli przeklejać rozbudowane cytaty z ich opracowań. Przykładowo: fragmenty dotyczące zadań zleconych w znacznej mierze skonstruowane zostały jako zbiór cytatów, bez wejścia w samą istotę, sedno pojęcia zadania zleconego. Proste zacytowanie na zasadzie kopiuj/wklej, miejscami uniemożliwia recenzentowi dokonanie właściwej analizy na ile Doktorant rozumie prezentowane przez przytaczanych Autorów poglądy i czy potrafi wydobyć z nich ich podstawowe założenia. Kwestie te wymagałyby dopracowania. Kwestionowane fragmenty posiadają oczywiście stosowne przypisy, ale byłoby dla mnie jako recenzenta cennym, gdybym mogła dokonać we wszystkich częściach pracy oceny co do umiejętności analizowania przytaczanych poglądów doktryny, właśnie poprzez dokonanie ich prezentacji poprzez użycie własnych zwrotów i sformułowań Doktoranta, zamiast czytać rozbudowane, wprost przytoczone cytaty. Również orzeczenia sądów przytaczane są w wielu przypadkach w formie prostego przeklejenia długich cytatów (np. str. 138-139). Utrudnia to w oczywisty sposób ocenę niektórych fragmentów pod względem formalnym. Podobnie i przykładowo na str. 213 (przypis 396) Autor wprost cytuje rozbudowane fragmenty, zamiast potraktować je jako tworzywo, które należy odpowiednio ukształtować i wykazać się umiejętnością wyboru tego, co ma w nich znaczenie zasadnicze dla prowadzonych rozważań. Zostało to w rezultacie przerzucone na czytelnika.

#### **Konkluzja**

Autorowi udało się sprostać wyznaczonemu tematyką rozprawy zadaniu.

Czynione wywody zostały zaprezentowane w sposób przekonujący, oparty na należycie dobranej literaturze i orzecznictwie, z jednoczesnym formułowaniem własnych przemyśleń i wniosków; stanowiąc oryginalny dorobek Doktoranta. Zarówno sama tematyka pracy, jak i poruszane w niej zagadnienia zasługują na aprobatę. Zaprezentowane w pracy

rozważania i wyprowadzane z nich wnioski są wyrazem osobistych przemyśleń Autora i są Jego oryginalnym dorobkiem.

Jednocześnie, nie negując całościowo pozytywnego odbioru, pamiętać należy o uchybieniach, które podniesione zostały w ramach niniejszej recenzji.

W konsekwencji stwierdzić należy, że **rozprawa Pana magistra Pawła Wróblewskiego „Referendum lokalne jako forma demokracji bezpośredniej w gminie”** odpowiada ustawowym wymaganiom przewidzianym dla rozpraw doktorskich i może stanowić podstawę dalszych stadiów przewodu doktorskiego.

Dlatego z stawiam wniosek o dopuszczenie do publicznej obrony.

*prof. dr hab. Andrzej  
Bachaj*