

Kierownik Zakładu Nauki Administracji

Wrocław, 26 października 2017 r.

## RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Pauliny Łazutki *Publicznoprawne formy współdziałania gmin w Republice Federalnej Niemiec i w Polsce – analiza porównawcza*, Łódź 2017, ss. 436.

W związku z powołaniem mnie przez Radę Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego na recenzenta rozprawy doktorskiej mgr Pauliny Łazutki przedkładam poniżej recenzję wraz z pozytywnym wnioskiem, co do spełnienia przez Nią 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 2016 r. poz. 882 z późn. zm.).

### I. Temat rozprawy i metoda jej opracowania

Temat rozprawy został niezwykle trafnie dobrany, jako że mimo wielości prac doktrynalnych, jakie ukazały się począwszy od 1990 roku – tj. od restytucji samorządu terytorialnego w Polsce – w tym także wielości prac poświęconych tematyce publicznych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności poświęconych analizie porównawczej form dopuszczonych prawem, do tej pory brakowało monografii odnoszącej się do zagadnienia form współdziałania w ujęciu komparatystycznym. Zwrócić należy uwagę, że zagadnienia dotyczące samego współdziałania stanowiły przedmiot najczęściej publikacji w formie artykułów (np. R. Bednarski, *Analiza zasad funkcjonowania struktur współpracy regionalnej państw Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7-8; P. Brzezicka, *Niektóre zagadnienia zwierzania porozumień przez organy samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3; A. Bussman, *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Transgranicznej (EUWT) – przełom we współpracy transgranicznej w Unii Europejskiej?*, „Samorząd Terytorialny” 2008,

nr 10; L. Kieres, *Związki i porozumienia komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10; J. Korczak, *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6), a zdecydowanie rzadziej opracowań monograficznych (np. R. Kuśniak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec*, Wrocław 2011; M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008) – na marginesie z uwagi na komparatystyczny charakter rozprawy nie można nie zauważyć, że tematyka współdziałania jest natomiast niezmiernie często poruszana w monografiach niemieckich (w wykazie wykorzystanej literatury jest 21 pozycji, a wśród nich tak znaczące jak G. Bertram, *Der Zweckverband nach preußischen Recht*, Erlangen 1913; P. Seydel, *Die kommunalen Zweckverbände*, Göttingen 1955 itp.). Znaczącą część wypowiedzi doktrynalnych poświęconych wybranym zagadnieniom współdziałania stanowią wypowiedzi formułowane przy okazji omawiania tematyki samorządu terytorialnego jako takiego, a zatem jedynie fragmentarycznie i niewyczerpująco.

Ponadto w większości publikacje te odnosiły się współdziałania jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie w Polsce, zatem nie obejmowały zagadnień współdziałania podmiotów samorządowych innych państw, tak więc 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 wyłącznie zagadnieniu współdziałania w odniesieniu tylko do gminy za to w ujęciu prawnoporównawczym, jest poważnym przedsięwzięciem badawczym i stanowi poważne wyzwanie dla prowadzącego badanie. Tym samym już tylko z tego punktu widzenia należy rozprawę Pauliny Łazutki ocenić bardzo wysoko, jako odpowiadającą wyczerpująco na stawiane od lat w doktrynie, ale też w praktyce orzecniczej, tak nadzorczej, jak i sądowej, pytania o tok czynności, formę prawną oraz wywoływane skutki prawne i faktyczne podejmowanego współdziałania komunalnego. Temat w doktrynie jest ważnym i aktualnym, a ponadto – jak wyżej zaznaczono – nowym z uwagi na brak jego wcześniejszego opracowania, tym samym rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego spełniając ustawowe wymagania dla nadania stopnia doktora.

Doktorantka przyjęła za cel pracy przeprowadzenie analizy norm prawa wspólnotowego oraz norm prawa krajowego Polski i Niemiec w przedmiocie oceny przewidzianych nimi form

współdziałania jednostek samorządu terytorialnego dążąc do ich wyodrębnienie, etapów procedury nawiązania współdziałania, wskazania podmiotów prowadzących postępowanie, a na koniec efektów, jakie wywołuje podjęcie współdziałania. Tak szeroko zakreślony przedmiot rozprawy przy założeniu zastosowania metody dogmatycznej i metody porównawczej, jak również nie zadeklarowanej przez Doktorantkę, jednak zastosowanej metody historycznej celem prześledzenia ewolucji instytucji prawnej współdziałania, poglądów doktryny oraz interpretacji orzeczniczej, musiał generować wielość problemów szczegółowych, których wyczerpujące zaprezentowanie i omówienie wpłynęła na objętość rozprawy, która jest duża.

Dla realizacji przyjętego tematu rozprawy Doktorantka zastosowała właściwie dobraną metodę badawczą, a dokładniej rzecz biorąc, zespół metod badawczych, aczkolwiek we *Wstępie* deklaracji wyboru metod badawczych i to niekompletnej (choćby z uwagi na wspomnianą metodę historyczną niezdeklarowaną a zastosowaną *de facto*), poświęciła zaledwie jeden sześciowersowy akapit, co jest swoistą wadą monografii, bowiem rozprawa doktorska, nie może pominąć tego istotnego wątku, a tak skromna wzmianka nie wyczerpuje zadania szczegółowego określenia metody badawczej. Określenie metody pozwala nie tylko recenzentom rozprawy ocenić jej zawartość, a na koniec wyniki, nie rekompensuje tego zrelacjonowanie treści rozdziałów, które wydaje się być zbędne z racji poprzedzającego go „Spisu treści”. Takie podejście do problematyki metod badawczych zmusza recenzenta do ich rekonstrukcji na podstawie analizy tekstu. Jest to zasadniczo metoda językowo-logiczna, zatem formalno-dogmatyczna, opierająca się na analizie aktów normatywnych i ich recepcji doktrynalnej i judycjalnej. Metoda ta została faktycznie (niestety nie formalnie) wzbogacona o metodę historyczną pozwalającą na prześledzenie ewolucji tak stanu prawnego, jak i stanu wiedzy oraz linii orzeczniczych. Jestem zadeklarowanym zwolennikiem ewolucyjnego badania zjawisk prawnych i dlatego żałuję, że Autorka nie przyjęła jednoznacznie takiego założenia metodycznego. Cieszy zastosowania metody prawnoporównawczej, bowiem jak zauważył niegdyś W.J. Wagner „Kto zna tylko swoje prawo, nie zna swojego prawa”, toteż z satysfakcją wgłębiałem się w te właśnie wątki rozważań Autorki nad rozwiązaniami prawnymi w wybranych przez Nią obu krajach, tym bardziej, że wykazała się nie tylko znajomością języka niemieckiego pozwalającą na lekturę aktów normatywnych, publikacji doktrynalnych i judykatów powstałych w Republice Federalnej, ale też umiejętnością właściwego ich wykorzystania, choć niestety nie skorzystała z dorobku czołowego komparatysty administratywistycznej, jakim był

bez wątpienia Franciszek Longchamps, co ustrzegło by Ją przed fałszywym tropem poszukiwania podobieństw (Longchamps dowodził, że ich nie ma, bo być nie może, mogą być najmniejsze różnice) państwa federacyjnego i unitarnego (Longchamps w swojej metodzie izometrycznej zwracał uwagę na odpowiedni dobór państw do porównania i jego konsekwencję) oraz sztuczną „polonizacją” terminów niemieckojęzycznych (Longchamps przestrzegał przed „fałszywymi przyjaciółmi” językowymi i językową kalką).

W rozprawie wykorzystano wyczerpująco literaturę polską i niemiecką związaną nie tylko bezpośrednio z jej przedmiotem i co godne podkreślenia jest to zarówno literatura najnowszą (pozycje z 2016 roku, gdy rozprawa przyjmuje jako cezurę jej aktualności dzień 27 marca 2017 r.), jak i bardzo już historyczna (pozycje z początków XX w.), co dowodzi wszechstronności podjętych badań nad stanem doktryny w zakresie tematu rozprawy. Równie bogate było pole badawcze źródeł prawa obejmujące akty prawa międzynarodowego, prawa krajowego obu państw z uwzględnieniem – co należy szczególnie podkreślić - także aktów prawa miejscowego. Wreszcie warsztatem badawczym objęto także orzecznictwo sądowoadministracyjne powstałe w ciągu minionych 27 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego i stosowania form współdziałania. Ocena całokształtu warsztatu badawczego dokonana będzie w części recenzji poświęconej ocenie formalnej rozprawy, ale już w tej części można sformułować jego ogólną bardzo dobrą ocenę, bowiem jest to warsztat i bogaty, i różnorodny, i wreszcie obejmujący komplet stanu wiedzy, stanu prawnego i stanu wypowiedzi judycjalnej w tej materii, przy tym, co warte podkreślenia, zawierający istotne pozycje kształtujące ostatecznie każdy z tych wyróżnionych stanów. Dobór pozycji literatury, źródeł prawa i orzecznictwa dowodzą perfekcyjnej wręcz znajomości każdej z nich z osobna. Autorka 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 436 stron począwszy od wstępu, a skończywszy na spisach i wykazach.

Treść rozprawy poza *Wykazem skrótów*, *Wstępem* i *Zakończeniem* oraz wspomnianymi wykazami literatury, aktów prawnych i orzeczeń, podzielony jest na siedem rozdziałów, przy czym każdy z nich wewnętrznie podzielony jest na kilka podrozdziałów (od 2 do 12), te zaś na punkty i podpunkty oraz dalsze jednostki niższego rzędu. Daje to w efekcie rozbudowaną –

niekiedy 4-stopniową – strukturę pracy, co świadczy o daleko posuniętej szczegółowości wchodzenia w tematykę poszczególnych zagadnień badawczych poruszanych w treści pracy. Objętość poszczególnych rozdziałów nie jest równoważna, i tak rozdział 1 *Współdziałanie międzygminne – zagadnienia wprowadzające* liczy 56 stron, rozdział 2 *Związek celowy* liczy 134 strony, rozdział 3 *Porozumienie publicznoprawne* liczy 42 stron, rozdział 4 *Inne formy współdziałania publicznoprawnego z udziałem gmin* liczy 23 strony, rozdział 5 *Współdziałanie w formach wielopostaciowych jednostek organizacyjnych* liczy 14 stron, rozdział 6 *Transgraniczny wymiar współdziałania gmin* 42 strony i ostatni rozdział 7 *Kontrola i nadzór nad publicznoprawnymi formami współdziałania gmin* liczy 32 strony. Zestawienie objętości rozdziałów wskazuje, iż ciężar rozprawy spoczywa na rozdziale 1 i 2, zaś rozdział 3-6 zawierają odpowiednio treści odnoszące się do innych niż związki komunalne form współdziałania, zaś rozdział 7 osobno dotyka ich łącznie z pozycji kontroli i nadzoru sprawowanych nad każdą z nich. Można byłoby się jednak zastanowić nad tytułem rozdziału 1, bowiem przyjęte „zagadnienia wprowadzające” brzmią trochę eufemistycznie w konfrontacji z rzeczywistą jego tematyką (są tu tak istotne zagadnienie jak tło historyczne), a nadto nad jego koncepcją, bo stał się chyba wbrew woli Autorki rozdziałem nieco eklektycznym, skoro porusza się w nim ustalenia terminologiczne – niewątpliwie fundamentalne dla pracy – genezę i ewolucję, a na koniec jeszcze klasyfikację. W moim przekonaniu zagadnienia genezy i ewolucji wymagają osobnego potraktowania, a klasyfikacja przyjęta już na wstępie pracy narzuca pewien gorset dalszym badaniom, podczas gdy praca być może powinna była prowadzić, jeśli już nie do nowych ustaleń, to przynajmniej do postawienia pytań o przydatność standardowych klasyfikacji występujących w doktrynie, co szczególnie dało o sobie znać, gdy Doktorantka podejmuje próbę ich zastosowania do nowych rozwiązań typu centra wspólnej obsługi, które bez większych obaw i głębszej analizy zakwalifikowała jako jeden z typów „związków celowych” (s.101 i n.), w sytuacji gdy raczej związkami nie są na pewno, nie nosząc nawet zewnętrznych cech ustrojowo- i formalnoprawnych. Na marginesie zbyt mało uwagi poświęciła Doktorantka uwagom rzeczywistym związkom, czyli ZIT (s. 212-213).

### **III. Język rozprawy i forma wyводу**

Rozprawa została napisana zasadniczo poprawnym językiem polskim, choć niestety z wieloma zastrzeżeniami, które recenzent jest zobowiązany zgłosić. Praca jest wolna zasadniczo od błędów ortograficznych i interpunkcyjnych (o zastrzeżeniach dotyczących umieszczania odsy-

łączy dalej). Wątpliwości budzi niekiedy składnia i stylistyka, które w połączeniu z błędami gramatyki powodują niekomunikatywność wypowiedzi – np. s. 96 „W przypadku zaś, gdy jednak z gmin uczestniczących w związku przekaże związkowi do wykonania tylko część zadania, a pozostali uczestnicy całe zadanie [brak przecinka – JK] może powstać praktyczny problem realizacji go”. Po raz chyba pierwszy spotkałem się z próbą połączenia dwóch odmiennych formuł stylistyczny „z jednej strony, z drugiej strony” i „po pierwsze, po drugie” w postaci „z jednej strony ... Po drugie, ...” na s. 370 niefortunną i absolutnie nie do przyjęcia.

Przede wszystkim należy mieć zastrzeżenia do używania czasu teraźniejszego w wypowiedziach Autorki o zajmowaniu stanowiska lub głoszeniu poglądu przez nieżyjących autorów – np. s. 120 gdzie mowa o tym, że A. Agopszowicz „rozważa sytuację”, na s. 122 „uważa statut za akt kierownictwa wewnętrznego”, na s. 131 „zwraca uwagę” zajmuje odmienne stanowisko, choć od 11 lat nie żyje, a w ogóle dotyczy to publikacji z 1997 roku, zatem prof. Agopszowicz „rozważał”, „uważał” i „zwracał” – pomijam już to zupełnie, że prof. Agopszowicz był cywilistą a nie administratywistą (choć Jego zasługi w doktrynie prawa górniczego są nie do przecenienia), co niekiedy negatywnie rzutowało na Jego wypowiedzi w sprawach samorządu terytorialnego i dlatego moim zdaniem nie powinien być On traktowany jako przedstawiciel, a na pewno nie czołowy – doktryny prawa samorządowego, bo to krzywdzące dla prawdziwych jej przedstawicieli (innymi słowy do głoszonych niegdyś poglądów przez prof. Agopszowicza należy podchodzić z odpowiednim dystansem). Te same zastrzeżenia dotyczą przywoływania innych nieżyjących autorów, jak chociażby Z. Leońskiego (np. s. 370) czy E. Knosali, bo tego wymaga zwykłą rzetelność osoby z nich korzystającej (nieżyjący nie mogą zająć stanowiska wobec naszego sposobu wykorzystania ich wypowiedzi). Autorka ma skłonność do nadużywania niektórych zwrotów np. „słusznie zauważa” (na s. 92-95 aż trzykrotnie), niekorzystne wrażenie wywołuje na czytelniku maniera nadużywania sformułowania „wydaje się”, bo osłabia to siłę argumentacji, a wręcz sugeruje niepewność Autorki w prowadzonym wywodzie, zaś od autora rozprawy doktorskiej oczekuje się bardziej stanowczych wypowiedzi wartościujących.

Mam zastrzeżenie do używania wyrazu „element” w tytułach podrozdziału 2.5. punkcie 2.5.2., podpunkcie 2.5.2.1. i punkcie 2.5.3., bowiem nie są to żadne „elementy” a materie obligatoryjne (2.5.2.) i fakultatywne (2.5.3.) statutu i co najwyżej treści regulacji statutowej identyfikujące związek (2.5.2.1.). Można ewentualnie użyć zwrotu „elementy treści”, ale po-

zostawienie samych „elementów” trochę dewaluuje wartość wywodu, a nawet trywializuje, a przecież to rozprawa naukowa. Autorka nie przywiązuje wagi do dyscypliny terminologii w dziedzinie nadzoru stąd organ nadzoru bywa też organem nadzorczym, a środek nadzoru środkiem nadzorczym, a takiej oboczności nie ma. Passusem językowym jest „Pojedyncza jednostka” (s. 35), bo oczywiście można mówić o gminie zbiorowej (tym samym o typie jednostki samorządu terytorialnego), ale jednak jednostka jest zawsze pojedyncza.

O wiele większe zastrzeżenia budzi używanie terminologii pochodzenia obcego (tu niemieckojęzycznego) w tłumaczeniu na jej odpowiednik polskojęzyczny. Przede wszystkim w języku polskim wyraz „bund” występuje wyłącznie w znaczeniu nazwy żydowskiej partii lewicowej z okresu międzywojennego, zaś niemiecki wyraz „der Bund” tłumaczony jest jako związek, federacja krajów związkowych. Wyraz „land” w ogóle nie występuje w języku polskim i używany jest co najwyżej w zestawieniach pochodzenia obcojęzycznego np. landschaft, czyli typ obrazu przedstawiającego krajobraz, natomiast wyraz „das Land” tłumaczony jest najczęściej jako kraj związkowy stanowiący część państwa federacyjnego. Stąd też używanie tych wyrazów bez cudzysłowów uważam za błąd, a nadto uważam, że należy używać terminologii polskiej, czyli federacja i kraj związkowy (na marginesie Autorka ma kłopoty z ustaleniem struktury państwa niemieckiego, bo na s. 19 pisze o 16 „landach”, z których wyłącza 3 „wolne” miasta, zaś na s. 70 podaje 13 krajów związkowych i 3 „wolne” miasta – w rzeczywistości składa się ono z 16 krajów związkowych, z których 3 mają status miast-krajów, ale nikt w niemieckiej literaturze ich nie traktuje jako „nie-kraju”). Nie wiem skąd Autorka czerpie informację, że trzy miasta-kraje Berlin, Brema i Hamburg są „wolnymi miastami” i w jakim znaczeniu używa tego określenia (historyczny kontekst „wolnego miasta” w odniesieniu do statusu Gdańska w międzywojniu nie jest dobrym tłem dla takich terminologicznych konwencji). Niemal wszystkie kraje związkowe w swoich konstytucjach i nazwach używają terminu „wolny” np. „Freistaat Saksen”, „Freistaat Bayern”, ale nikt w Niemczech nie nazywa „Stadtstaat” mianem „Freistadt”. Wreszcie wątpliwości moje budzi tłumaczenie niemieckiego wyrazu „Hoheit” jako autonomia (s. 71), bowiem pomijając wiele jego znaczeń (w także suwerenność, ale nie autonomia), w języku prawniczym, zwłaszcza w odniesieniu do zagadnień konstrukcji pojęciowych samorządu terytorialnego i jego pozycji ustrojowej, używa się go znaczeniu „władztwo” stąd „Gebietshoheit” to władztwo terytorialne, „Personalhoheit” to władztwo personalne, „Organisationshoheit” to władztwo organizacyjne, „Planungshohe-

it” władztwo planistyczne, „Satzungshoheit” władztwo statutowe, „Finanzhoheit” władztwo finansowe (zob. M. Miemiec, *Gmina w systemie administracji Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 2007; J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego. Tom 2*, Warszawa 2012; J. Korczak, *Władztwo jako podstawa samodzielności jednostek samorządu terytorialnego* [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne: administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012).

Rozprawa jest napisana językiem komunikatywnym, a prowadzone wywody są przejrzyste i zrozumiałe dla czytelnika. Ma to duże znaczenie w sytuacji prezentowania często odmiennych poglądów przedstawicieli doktryny w omawianej w danym fragmencie rozprawy tematyce szczegółowej, które ma posłużyć następnie zajęciu stanowiska przez Autorkę. Nie stwarza zasadniczo w żadnym fragmencie rozprawy trudności w ustaleniu czyje wypowiedzi są cytowane lub relacjonowane czy też komentowane. Wywody Autorki są przekonujące, 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.

Jeśli można podnieść zarzut w tej materii, to w odniesieniu do poszczególnych przypadków cytowanego lub przywoływanego orzecznictwa, bowiem gdy przedmiotem wyводу jest orzeczenie NSA, gdzie, po pierwsze, należałoby jednak jednoznacznie oddzielić orzecznictwo NSA sprzed reformy sądownictwa administracyjnego z 2004 roku od tego z okresu współczesnego, po reformie – ta uwaga dotyczy też wykazu orzeczeń zamieszczonego w końcowej części rozprawy, bo przecież orzeczenia ośrodków zamiejscowych miały status orzeczeń obecnych sądów wojewódzkich, a jedynie orzeczenia drugo instancyjne (NSA w Warszawie) odpowiadały współczesnym orzeczeniom NSA. Po drugie, wtedy, gdy Autorka przywołuje orzeczenie NSA sprzed reformy pierwszoinstancyjne winna wskazywać siedzibę jego ośrodka zamiejscowego, a co nie zawsze ma miejsce i tym samym ponownie mamy do czynienia z brakiem bezpośredniej informacji o miejscu jego podjęcia.

Autorka zamieściła w końcowej części rozprawy wykazy wykorzystanych w rozprawie pozycji: literatury przedmiotu (zatytułowany jako „Bibliografia”, którą wykaz mimo obszerności nie jest i być nie może, bo bibliografia to zamierzenie wieloletnie i najczęściej zespołowe, o czym świadczą próby A. Wiktorowskiej w formie osobnej publikacji i do dziś prowadzone przez miesięcznik „Samorząd Terytorialny” – od kilku lat przez J. Przedąńską), źródeł prawa oraz



orzecznictwa. Wykazy są niezmiernie obszerne, bowiem bibliografia zawiera 598 pozycji, wykaz źródeł prawa łącznie 176 pozycji (2 akty prawa międzynarodowego, 8 aktów prawa unijnego, 55 konstytucji i ustaw, 5 rozporządzeń, 55 aktów prawa miejscowego, 56 aktów prawa niemieckiego), zaś wykaz orzeczeń wykorzystanych w rozprawie obejmuje 122 pozycje (3 orzeczenia TK, 25 orzeczeń SN, 53 orzeczenia NSA, 21 orzeczeń WSA, 12 rozstrzygnięć nadzorczych, 8 orzeczeń sądów niemieckich). Wykazy zostały sporządzone poprawnie, gdy idzie o zakres niezbędnych informacji o pozycji literatury, źródle prawa czy orzeczeniu, natomiast można mieć zastrzeżenia do ich systematyki oraz treści niektórych pozycji. Nie jest też dla mnie zrozumiały dystans do zasad techniki prawodawczej w przywoływaniu metryk aktów normatywnych, który pojawia się w kilku wydawnictwach prawniczych i któremu hołduje Autorka, zatem nie tylko dziwaczny zapis dziennika urzędowego po przecinku (jak w przypadku notatki bibliograficznej) zamiast w nawiasie (vide §158 ust. 7 ZTP), ale też skrót „ze zm.” zamiast przewidzianego w §158 ust. 5 ZTP skrótu „z późn. zm.”. Nie wiem, z jakich powodów Autorka różnicuje 2 europejskie karty i traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z Republiką Federalną zamieszczając je w dwóch różnych wykazach, choć wszystkie są umowami międzynarodowymi.

Gdy idzie o pozycje literatury to uważam za zbędne mnożenie tej samej pozycji tego samego autora w przypadku komentarzy do przepisów ustaw np. 2 pozycje autorstwa R. Adamusa, 2 pozycje autorstwa A. Agopszowicza, 4 pozycje K. Bandarzewskiego, 4 P. Chmielnickiego, 3 R. Cybulskiej, 3 P. Dobosza, 3 J. Dominowskiej, 4 J. Glumińskiej-Pawlic, 2 A. Matana. Oczywiście zredukowałoby to wykaz literatury o 16 pozycji, co przy tak dużej liczbie nie odegrałoby znaczenia, ale uwiarygodniłoby go niewątpliwie.

Podobnie zastrzeżenia budzi zamieszczenie wykazu źródeł internetowych w jednym ciągu po zakończeniu wykazu orzecznictwa sądów niemieckich. Zabieg nieco deprecjonuje wykaz judykatów, a niezasłużenie awansuje wykaz źródeł internetowych. Należało go zdecydowanie oddzielić zaczynając na następnej stronie.

Ocena formalna pracy nastrocza więcej trudności niż ocena jej zawartości merytorycznej także z powodu niezbyt starannej korekty końcowej pracy przed jej wydrukiem, oprawą i przekazaniem do recenzowania (np. przyp. 1414 i pisownia nazwy miasta Katowice). Razi dość dziwna maniera niestosowania podziału wyrazów, co powoduje, iż tekst w niektórych wersach jest nadmiernie rozstrzelony, a przecież tekst wypowiedzi naukowej jako gatunek

literacki, nie uzasadnia tego typu zabiegu redakcyjnego swoistego dla tekstów specjalnych, okolicznościowych (w jednym z opracowań językowych uznano brak tzw. segmentacji wyrazów za kompromitację piszącego). Podobnie rażące jest pozostawianie na końcu wersów pojedynczych znaków (spójników, przymków itp.). Oba błędy mogą świadczyć o braku opanowania edytora tekstów w programie komputerowym używanym przez Autorkę w trakcie pisania rozprawy (polecenie „dziel wyrazy”, czy stosowanie tzw. twardej spacji dla zrzucania pojedynczych znaków do następnego wersu), co w przypadku osoby ubiegającej się o nadanie stopnia naukowego wywołuje negatywną jej ocenę przygotowania do publikowania tekstów naukowych. Argumenty te nie miałyby znaczenia w przypadku przygotowywania tekstu do publikacji w wydawnictwie, które przeprowadza wszystkie procedury przygotowania tekstu do druku i wręcz nakazuje niestosowania podziału wyrazów oraz twardej spacji, jak też innych ustawień redakcyjnych dotyczących stylu tekstu, ale w sytuacji, gdy tekst opracowywany jest samodzielnie i udostępniany w tej postaci, dbałość o redakcję jest równie istotna, jak dbałość o merytoryczność wypowiedzi. Dbłość o stronę formalną dowodzi bowiem wagi, jaką przywiązuje autor pracy do jej odbioru przez czytelnika, a ten przy tego rodzaju błędach nie jest w stanie skupić uwagi na lekturze wartościowych merytorycznie wywodów autora.

Największe moje zastrzeżenia budzi poprawność posługiwania się jednym z podstawowych narzędzi warsztatu tworzenia prac naukowych, jakim jest przypis. W całej rozprawie zastosowano 1494 przypisy i do rzadkości należą strony, na których brak choć jednego z nich. To ważne, bo w ten sposób Autorka uwiarygodnia swoje wywody wskazując źródło pochodzenia wielu przywoływanych wypowiedzi doktryny, wykorzystywanych źródeł prawa i judykatów oraz dokumentów urzędowych. Jednak Autorka niemal wszystkie odsyłacze do tych przypisów umieszcza po znakach interpunkcyjnych, głównie po kropkach kończących zdanie, ale też -o zgrozo- po przecinkach rozdzielających części zdań (np. przyp. 22, 23, 24 na s. 25). Nie wiem skąd Autorka czerpała tego typu wzorce, bo przecież wszystkie poradniki dotyczące redagowania prac naukowych poczynwszy już od dyplomowych, przez magisterskie, a na doktorskich kończąc, nakazują jednoznacznie umieszczenie odsyłacza przed znakiem interpunkcyjnym (kropka, przecinek, średnik, dwukropek) z wyłączeniem cudzysłowu zamykającego (zawsze po zamykającym cytata) i nawiasu zamykającego (odsylacz moze odnosic sie treści w nawiasie, czyli przed nawiasem zamykającym, jak i do calosci wypowiedzi, czyli po nawiasie zamykającym). Nie chcąc poświęcać temu problemowi więcej miejsca w recenzji, stwier-

dzić należy krótko – odsyłacz do kropki, jest odsyłaczem do niczego. Redagowanie przypisów też budzi zastrzeżenia, bo Autorka po wielokroć odwołuje się do tego samego źródła doktrynalnego, a mimo to najczęściej nie używa typowych skrótów redakcyjnych „dz. cyt.” (Autorka przyjęła wersję polskojęzyczną skrótów), względnie skrótów tytułów, gdy autor przywoływany jest wielokrotnie z różnymi jego dziełami, co więcej w przypisach kolejno po sobie występujących przywołuje to samo źródło nie stosując właściwego dla tego przypadku skrótu redakcyjnego „tamże” np. przyp. 1434 i 1435. Te zastrzeżenia odpowiednio odnieść można do metryk aktów normatywnych, w dodatku, skoro niektóre z nich ujęte zostały w wykazie skrótów np. samorządowe ustawy ustrojowe, to zbędne jest podawanie ich metryki po raz wtóry w przyp. 7 i 8.

Również zastrzeżenia budzi redakcja wyliczeń, gdzie Autorka używa oznaczeń graficznych na s. 72-74. W pracy naukowej należy stosować tradycyjne oznaczanie pozycji wyliczeń za pomocą liczb porządkowych z nawiasem z prawej strony, względnie literowych (małe litery alfabetu łacińskiego bez znaków diakrytycznych z nawiasem z prawej strony), a w ostateczności tiret a nie kropki. W dodatku przy wyleczeniu zamkniętym (jest tylko 13 ustaw krajów związkowych o współpracy komunalnej, skoro pozostałe 3 kraje to miasta-kraje, które z oczywistych powodów nie mogą na swoim terytorium wprowadzać takich regulacji) bezwzględnie należy użyć liczby porządkowej.

Wreszcie zastrzeżenie budzi użycie w pracy tabel. Po pierwsze, należy obiekt graficzny opisać poprzedzając go określenie rodzaju (tu tabela), z numerem porządkowym (nawet jeśli jest to jedyny obiekt), a po nim zamieścić notkę o źródle jego pochodzenia. Po drugie, należy zamieścić wykaz użytych w pracy obiektów (tabel, schematów, wykresów itp.) z odpowiednią systematyzacją i podaniem stron, na których się znajdują. Autorka nie tylko niezbyt szczęśliwie zamieszcza tabele niewielkich rozmiarów (2 kolumny, 5 wierszy) w tekście dzieląc na dwie strony (129 i 130), co czyni ją mało czytelną, ale nie wprowadza jej oznaczenia, za to pod tabelą umieszcza notkę składającą się z nazwy „Tabela 1: Podział związków ze względu na rodzaj wykonywanych zadań” i oznaczenia źródła „Opracowanie własne na podstawie ministerialnego wykazu związków międzygminnych”, co świadczy o brakach umiejętności redakcyjnych. Błędy te powtarza przy tabeli nr 2 (s. 239), tabeli nr 3 (s. 240) i tabeli nr 4 (s. 241). Ponadto nie sporządziła wykazu tabel, co jest błędem redakcyjnym, ale też osłabia informacje o warsztacie badawczym.

#### IV. Uwagi merytoryczne

Niezależnie od uwag natury formalnej należy podkreślić wysokie walory poznawcze rozprawy. Zwłaszcza na aprobatę zasługują ustalenia Doktorantki co zakresu pojęciowego możliwych do rozróżnienia form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, a zwłaszcza gminy. Uważam, że to jeden z najcenniejszych wyników Jej postępowania badawczego, bowiem w doktrynie do tej pory tak wnikliwie nie przeanalizowano zakresu zastosowania dostępnych form współdziałania. Na uwagę zasługuje zwłaszcza wątek współdziałania transgranicznego – z jego najnowszą formą - EUWT – na czele, bo tu konfrontacja polskich i niemieckich rozwiązań zyskuje walor bardzo praktyczny – albo jednostki samorządu obu państw przy ich krajowych uwarunkowaniach prawnych są w stanie współdziałać efektywnie, albo rozwiązania te będą hamować transgraniczne relacje (rozdział 6). W pełni podpisuję się pod tezę wyjściową pracy ze s. 21 o szansie samorządu terytorialnego na dynamiczny rozwój oraz maksymalizację efektywności i jakości wykonywanych zadań publicznych we współdziałaniu jego jednostek, bo w dobie globalizacji i wolnego, konkurencyjnego rynku, jako podmioty publicznoprawne poddane szczególnym rygorom prawnym, w izolacji szans takich nie mają, a nawet w obszarach monopolu komunalnego, mają znacznie mniejsze.

Najbardziej wartościowe jest jednak sama koncepcja ujęcia komparatystycznego tego zagadnienia badawczego, przez przedstawienie form występujących w Polsce i Niemczech, a następnie ich porównania. Aprobatę zyskują ustalenia Doktorantki dotyczące zarówno celów czysto poznawczych badania porównawczego, gdy przedstawia nieznane w Polsce formy współdziałania w warunkach struktur wieloszczeblowych typu ustrój urzędowy, gminy związkowe, gminy zbiorcze, wspólnoty administracyjne, związki administracyjne (rozdział 5), jak i, a zwłaszcza – dla celów konstrukcyjnych, gdy rozważa możliwości zmian w prawie rodzimym pod wpływem wniosków płynących z opisu i analizy rozwiązań niemieckich (liczne wątki w części końcowej pracy).

Szczególnie wartościowe są wyróżnione przez Doktorantkę przesłanki podejmowania współdziałania, jak również korzyści płynące z uczestnictwa w nich w *Zakończeniu*, które jak słusznie zauważa Autorka winny skłaniać ustawodawcę do wzmocnienia tej instytucji prawa przez odpowiednie regulacje normatywne (s. 369-377).

Niedosyt pozostawiają rozważania Doktorantki nad kwestią kontroli i nadzoru sprawowanych nad działalnością instytucjonalnych form współdziałania jak również działania jednostek

za pośrednictwem form funkcjonalnych, bo chyba jednak wbrew tytułowi rozdziału 7 nadzór nie jest sprawowany nad formami współdziałania gmin. Sama konstrukcja rozdziału budzi wątpliwości, skoro Autorka w jednym fragmencie pracy omawia formy kontroli społecznej (skargi i wnioski z działu VIII Kpa i skargi w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym), a także kontrolę zinstytucjonalizowaną (sprawowaną przez komisje rewizyjne) i w formie sprzeciwu uczestnika związku, a następnie nadzór. Brak w tym wszystkim systematyzacji form kontroli (wewnętrzna, zewnętrzna, zinstytucjonalizowana itd.), ale i przyjęta przez nią systematyzacja form i środków nadzoru też rodzi wiele zastrzeżeń. Być może należało oddzielić analizę instytucji nadzoru polskiego od niemieckiego i potem poszukiwać ich najmniejszych różnic (Longchamps), a nie dokonywać podziału na nadzór prawny i fachowy, który wstępuje tylko w Niemczech. Przede wszystkim Autorka przytacza poglądy wyrażone wcześniej w doktrynie, ale ani ich nie wartościuje, ani też nie zajmuje wobec nich własnego stanowiska, w dodatku poglądy dobrane są tendencyjnie. Idzie przede wszystkim o przyjęty w pracy podział środków nadzoru wzorowany na pracy B. Dolnickiego, pomijając upływ ponad 20 lat od jej publikacji, co powinno skłaniać do większego dystansu, należy zwrócić uwagę na inne klasyfikacje pojawiające się w publikacjach innych autorów i z innych ośrodków, jak tylko śląski. Zatem trudno ciągle klasyfikować obowiązek wójta przedłożenia organom nadzoru uchwał rady gminy z art. 90 ustawy o samorządzie gminnym jako środek nadzoru, a w szczególności jako środek informacyjno-doradczy (s.356-357), bo czynność przedłożenia dokonuje wójt a nie organ nadzoru, a w dodatku w czynności przedłożenia brak jakichkolwiek elementów informacyjnych czy doradczych. Trudno pogodzić się z zaklasyfikowaniem do jednej kategorii środków prewencyjnych typu zatwierdzenie, uzgodnienie i zaopiniowanie z art. 89 ust. 1 ustawy ze środkami weryfikacyjnymi typu stwierdzenie nieważności i typu wskazanie wydania uchwały lub zarządzenia z naruszeniem prawa z art. 91 ustawy i nazywanie ich środkami korygującymi niczego nie jest w stanie naprawić.

Trudno zrozumieć, dlaczego omawiając polskie doświadczenia ze związkami obligatoryjnymi Autorka pominęła zupełnie ustawę komunalizacyjną z 1990 r., gdzie przecież jej art. 6 wymuszał wręcz utworzenie związku lub przynajmniej zawarcie porozumienia pod rygorem ustanowienia przez sąd zarządcy dla niepodzielnych składników mienia. Innym przykładem może być kwestia wyłączenia z Jej rozważań stowarzyszeń - przy okazji nie wiedzieć czemu nie wspomina o możliwości ich tworzenia i przystępowania do już istniejących województw sa-

morządowych (art. 8b ustawy o samorządzie województwa) wymieniając tylko gminy i powiaty - z powodu jak pisze tego, że nie są „powoływane do wykonywania funkcji administracji publicznej”. Jest to dyskusyjne w obliczu art. 3 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 5 ustawy o wolontariacie i działalności pożytku publicznego, ale też realnych rozmiarów współpracy w stowarzyszeniach samorządowych (zob. B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012).

Pewne poglądy wyrażane przez Doktorantkę w Jej rozprawie skłaniają do polemik. I tak na s. 341 Autorka wyraża pogląd, „Katalog organów nadzorczych (sic!) można poszerzyć również o Sejm, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, ministra właściwego do spraw zagranicznych, czy też organy gminy”, na którego uzasadnienie przywołuje wypowiedzi doktrynalne. Po pierwsze, Sejm nie może być w żaden sposób uznany za organ nadzoru, a przewidziane w art. 171 ust. 3 Konstytucji i art. 96 ust. 1 ustawy uprawnienie do rozwiązywania rady gminy nie może być uznane za środek nadzoru. Sejm jako organ ustawodawczy nie sprawuje nadzoru, a co najwyżej kontrolę, zaś rozwiązanie rady gminy jest środkiem o charakterze nadzorczym, nie środkiem nadzoru. Po drugie, katalog niekonstytucyjnych organów nadzoru jest znacznie dłuższy niż wskazani dwaj ministrowie (vide wrocławski podręcznik z Ustroju samorządu terytorialnego), ale zdecydowanie nie można do nich zaliczyć organów gminy, bo taki pogląd jest sprzeczny z ustrojem samorządu terytorialnego w ogóle, a szczególnymi przepisami z ustawy o samorządzie województwa i samorządzie powiatowym w szczególności. Występujące w prawie materialnym przepisy poza uzgadnianiem projektu planu transportowego gminy z wójtami gmin sąsiednich, ograniczają uprawnienia gmin do opiniowania projektów uchwał organów innych jednostek samorządu terytorialnego, ale nie noszą cech nadzoru (może należało sięgnąć do przywoływanej pracy S. Biernata, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979 dla wyjaśnienia tych relacji z art. 89 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym).

Na marginesie tego przypadku trzeba zasygnalizować pewną niespójność stosowania w rozprawie przez Doktorantkę metody historycznej z jej rzeczywistym wynikiem. Jest przecież oczywiste, że orzeczenia zapadające na początku lat dziewięćdziesiątych, podobnie jak poglądy doktryny formułowane w tym czasie, należy oceniać z perspektywy upływu kilkunastu lat. Wówczas były one zasadne z uwagi nie tylko na obowiązujący stan prawny, ale też z uwagi na rodzącą się dopiero doktrynę (międzywojenna była nieprzydatna z racji braku

ciągłości funkcjonowania ustroju, w którym powstawała, a powojenna była nieprzydatna z racji braku samorządu terytorialnego) i orzecznictwo sądowe, któremu wcześniej nie było dane rozpatrywać tej kategorii spraw. Ich przywoływanie winno być zatem opatrzone stosownym komentarzem podnoszącym zastrzeżenie co do warunków powstania i konieczności ich oceny z punktu widzenia obecnego stanu nie tylko prawa, ale też doktryny i orzecznictwa. Wówczas metoda historyczna pozwala ujawnić walor ewolucyjny badanych instytucji prawnych. Przy braku tej refleksji dochodzi do paradoksalnej sytuacji, gdy Autorka zestawia ze sobą pogląd doktrynalny, czy tezy orzecznictwa, z początku XXI w. i końca wieku XX jako równoważne sobie, a przecież tak nie jest, a nawet tak być po prostu nie może. Przykładem może być kwestia charakteru prawnego statutu związku, gdzie Doktorantka przywołuje wyrok z 1992 r. i wypowiedź A. Agopszowicza odmawiające statutowi charakter normatywny (s. 122 przyp. 491 i 492), którą prof. Agopszowicz sformułował już w 1991 r. (*Zarys prawa samorządu terytorialnego*) a następnie w I i II wydaniu wspólnego z Z. Gilowską komentarza do ustawy o samorządzie terytorialnym, którą Doktorantka zestawia z wypowiedzią doktrynalną z początku drugiego dziesięciolecia XXI w., na marginesie nikt poza Nim takiego poglądu nie prezentował i to powinno być dla Autorki wskazówką co do sposobu skomentowania tego stanowiska, czego niestety brak w rozprawie.

Niedosyt w ogóle pozostawia praca z tekstem doktrynalnym, wobec którego Doktorantka zbyt często jest pasywna, w dodatku samo przywołanie wypowiedzi doktrynalnych nie kończy się jakimś wnioskiem, np. co z tego wynika dla pracy (przykładem jest *Współdziałanie na gruncie prakseologii*, czy *Współdziałanie na gruncie teorii organizacji i kierowania* na marginesie, Autorka popełnia błąd pojęciowy na s. 30 bo nie ma czegoś takiego jak „Nauka teorii organizacji i zarządzania”, wiedza jest pierwszym poziomem poznania, potem poznanie osiąga poziom nauki a następnie teorii, ale nie może być jednym i drugim, poza tym współcześnie nie posługujemy się już kwalifikacją „teoria” w odniesieniu do nauk organizacyjnych, bo klęska tzw. szkół i odejście od nich do tzw. podejść integrujących dowiodły, że wiedza ta nigdy nie stanie się teorią). Przy okazji rodzi się pytanie – dlaczego w podrozdziale 1.1. zabrakło współdziałania na gruncie nauki administracji? Gdy w przyp. 122 (s. 41) Autorka wspomina o poglądach doktrynalnych datujących początki samorządu niemieckiego na wieki średnie, to aż prosi się sięgnięcie do kwitującej je wypowiedzi Lorenza von Steina z 1888 r. „... von ihnen können wir nicht lernen”.

## V. Konkluzje

W konkluzji oceny osiągnięcia naukowego mgr Pauliny Łazutko, po zapoznaniu się z monografią stwierdzam, co następuje:

- 1) przedłożona do recenzowania rozprawa doktorska stanowi formę maszynopisu książki napisanej samodzielnie przez Doktorantkę pod opieką naukową Jej 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 współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, oparte na własnej koncepcji badania prawnoporównawczego, a sama rozprawa stanowi opracowanie nowatorskie i stanowi znaczny wkład w rozwój nauki prawa;
- 3) ocena rozprawy doktorskiej w pełni uzasadnia dopuszczenie Doktorantki do dalszego toku postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego doktora w dziedzinie nauk prawnych.

