

Kierownik Zakładu Nauki Administracji

Wrocław, 26 maja 2018 r.

R E C E N Z J A

rozprawy doktorskiej mgr Agnieszki Jachowicz *Rola Trybunału Konstytucyjnego w kształtowaniu istoty samorządu terytorialnego*, Łódź 2017, ss. 420.

W związku z powołaniem mnie przez Radę Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego na recenzenta rozprawy doktorskiej mgr Agnieszki Jachowicz 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 2017 r. poz. 1789 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 wpływu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (dalej TK) na kształtowanie i rozumienie istoty samorządu terytorialnego, do tej pory brakowało monografii odnoszącej się do zagadnień osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, jego samodzielności oraz nadzoru nad działalnością komunalną i jej sądowej ochrony, w tym także w ujęciu komparatystycznym. Zwrócić należy uwagę, że zagadnienia dotyczące samego wpływu orzecznictwa TK na kształtowanie regulacji prawnych oraz jurydyczną i doktrynalną interpretację poszczególnych instytucji prawa samorządowego stanowiły przedmiot najczęściej publikacji w formie artykułów (np. J. Grenowski, *Konstytucyjne podstawy nadzoru nad samorządem terytorjalnym*, „Samorząd Miejski” 1930, nr 18; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP (komentarz do art. 15, art. 16 oraz art. 163-172)*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3; T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego w konstytucji*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5; J. Trzeciński, *Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 1), a zdecydowanie rzadziej opracowań monograficznych (np. J. Oniszczyk, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 1995). Znaczącą część wypowiedzi doktrynalnych

poświęconych wybranym zagadnieniom wpływu orzecznictwa trybunalskiego na ustrój i funkcjonowanie samorządu terytorialnego stanowią wypowiedzi formułowane przy okazji omawiania tematyki samorządu terytorialnego jako takiego, a zatem jedynie fragmentarycznie i niewyczerpująco.

Ponadto w większości publikacje te odnosiły się do orzecznictwa TK odnośnie jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie w Polsce, zatem nie obejmowały zagadnień orzecznictwa TK innych państw odnoszącego się do samorządów w tych państwach, 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 wpływowi orzecznictwa TK na samorząd polski za z wykorzystaniem wyników badania prawnoporównawczego, jest poważnym przedsięwzięciem badawczym i stanowi poważne wyzwanie dla prowadzącego badania. Tym samym już tylko z tego punktu widzenia należy rozprawę Agnieszki Jachowicz ocenić bardzo wysoko, jako odpowiadającą wyczerpująco na stawiane od lat w doktrynie, ale też w praktyce orzeczniczej, tak nadzorczej, jak i sądowej, pytania o istotę samorządu terytorialnego, ustroju jego jednostek i ich organów, a także prawnych form ich działania. 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 zbadanie roli, jaką TK odegrał w kształtowaniu najważniejszych elementów ustrojowych pojęcia samorządu terytorialnego. Tak szeroko zakreślony przedmiot rozprawy przy założeniu zastosowania metody dogmatycznej z elementami metody porównawczej. Istotną rolę odegrało zastosowanie metody prawnohistorycznej i dogmatyczno-historycznej celem prześledzenia ewolucji instytucji samorządu terytorialnego, poglądów doktryny oraz interpretacji orzeczniczej, co musiał generować wielość problemów szczegółowych, których wyczerpujące zaprezentowanie i omówienie wpłynęła na dużą objętość rozprawy.

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, poświęciła zaledwie trzy wersy w przedostatnim aka-

picie *Wstępu*, co jest swoistą wadą monografii, bowiem rozprawa doktorska, nie może pominać 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 wzbogacona o metodę historyczną pozwalającą na prześledzenie ewolucji tak stanu prawnego, jak i stanu wiedzy oraz linii orzecznich.

Z zainteresowaniem wgłębiałem się w wątki rozważań prawnoporównawczych Autorki nad rozwiązaniami prawnymi w wybranych przez Nią krajach, aczkolwiek nie mam w jego wyniku przekonania o umiejętności właściwego wykorzystania aktów normatywnych, skoro w przypadku konstytucji austriackiej, niemieckiej i francuskiej korzystała z tłumaczeń na język polski zamieszczonych w Bibliotece Sejmowej, a w wykazie aktów prawa brak jakichkolwiek obcych źródeł, ta sama wątpliwość odnosi się też do judykatów w nich powstałych, skoro brak jakiegokolwiek w wykazie orzecznictwa, korzystniej jest wykorzystanie jedynie obcojęzycznych publikacji doktrynalnych. Wątpliwość budzi także i to, że Doktorantka dosyć swobodnie wymienia rozwiązania stosowane w prawie kontynentalnym obok rozwiązań systemu anglosaskiego, co czyni ich wynik bezwartościowym, co bowiem dla czytelnika ma wynikać przykładowo z takiego oto zdania „Jak zostało wspomniane w niektórych państwach europejskich (np. Dania, Holandia, Wielka Brytania, Szwecja) kontrola konstytucyjności prawa ma charakter rozproszony i jest sprawowana przez sądy powszechne” (s. 23). Podczas gdy w komparatystyce prowadzi się badania w obrębie tej samej kultury prawnej, zaś porównywania instytucji prawa z odrębnych kultur (np. prawa kontynentalnego i anglosaskiego) wymaga odpowiednich założeń wstępnych i zastrzeżeń, co do efektywności wyniku. Trudno jest oczywiście ocenić, na ile jest to zapożyczenie poglądów innych autorów, na co wskazuje odwołanie do przypisu 19 zawierającego kilka pozycji z literatury przedmiotu, ale i wówczas należy zachować daleko idącą ostrożność, bo sam fakt publikacji nie gwarantuje poprawności ich sformułowania.

W rozprawie wykorzystano wyczerpująco literaturę polską i 22 publikacje głównie niemiecko- i anglojęzyczne oraz kilka francuskojęzycznych, związaną nie tylko bezpośrednio z jej przedmiotem i co godne podkreślenia jest to zarówno literatura najnowsza (pozycje z 2016 roku, gdy rozprawa przyjmuje jako cezurę jej aktualności maj 2017 r.), jak i bardzo już historyczna (pozycje z połowy XIX w.), co dowodzi wszechstronności podjętych badań nad stanem doktryny w zakresie tematu rozprawy. Należy już w tym miejscu podnieść wysoką ocenę pracy w tych jej fragmentach, gdzie Autorka przybliży czytelnikowi często już zapomniane, ale też i mało znane w ogóle, pozycje literatury międzywojennej. Wreszcie warsztatem badawczym objęto także orzecznictwo TK (366 judykatów) i sądowoadministracyjne (46 judykatów) 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 warto podkreślić, zawierający istotne pozycje kształtujące ostatecznie każdy z tych wyróżnionych stanów. Dobór pozycji literatury, źródeł prawa i orzecznictwa dowodzą znajomości każdej z nich z osobna. Autorka rozprawy dowodzi też opanowania w stopniu zadowalającym 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 420 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 pięć rozdziałów, przy czym każdy z nich wewnętrznie podzielony jest na 3-4 podrozdziały, bez dalszego podziału na jednostki niższego rzędu, co wydaje się być główną przyczyną dalszych uwag krytycznych dotyczących układu treści. Daje to w efekcie słabo rozbudowaną – zaledwie 2-stopniową – strukturę pracy, co stwarza wrażenie niezbyt daleko posuniętej szczegółowości wchodzenia w tematykę poszczególnych zagadnień badawczych poruszanych w treści pracy, choć w rzeczywistości szczegółowość jest odpowiednia, co także jest wadą pracy. Objętość poszczególnych rozdziałów nie jest równoważna i tak rozdział I *Rola Trybunału Konstytucyjnego*

w kształtowaniu pojęć administracyjnoprawnych liczy 50 stron, rozdział II *Określenie i cechy samorządu terytorialnego* liczy 59 stron, rozdział III *Osobowość prawna samorządu terytorialnego* liczy 60 stron, rozdział IV *Samodzielność samorządu terytorialnego* liczy 79 strony, rozdział V *Nadzór nad samorządem terytorialnym i sądowa kontrola jego działalności* liczy 82 strony. Zestawienie objętości rozdziałów wskazuje, iż ciężar rozprawy spoczywa na rozdziałach II-V, zaś rozdział I zawiera treści odnoszące się do ustaleń wstępnych o roli TK w kształtowaniu pojęć administracyjnoprawnych.

Taki uproszczony układ treści utrudnia jednak znacznie lekturę pracy, nie mówiąc już o bardziej wnikliwej analizie, jaką przeprowadzić musi recenzent w przewodzie doktorskim, czy – jak miemam – przyszły recenzent wydawniczy. Brak struktury niższych stopni powoduje, że poszczególne wątki podejmowane w rozdziałach trudno od siebie oddzielić, co osłabia jej walory poznawcze. Autorka 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. Po raz pierwszy spotykam się z tekstem, gdzie akapit zajmuje 9 stron (s. 246-255), zaś akapity 4-stronicowe są wręcz nagminne (s. 54-58, 108-111, 111-115, 115-119, 175-179, 208-2011, 218-222), podobnie jak 2-3-stronicowe. Utrudnia to śledzenie wyводу Autorki, bo już po 1, 2 stronach tracimy kontakt z wątkiem. Sądzę, że gdyby Autorka zdecydowała 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 Jej tekstu i prezentowanych w nim poglądów. Pozwoliłoby też – bez żadnych strat dla istoty wywodów – zmniejszyć jej objętość, bowiem przy obecnej lekturze czytelnik często odnosi wrażenie, że pogląd prezentowany w dalszej części pracy już był prezentowany we wcześniejszej, a nawet dwu- trzykrotnie.

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 (choć niezrozumiałe jest użycie wielkich liter w określeniu „Sądom Najwyższym”, które nie jest nazwą własną organu, tylko określeniem ich kategorii – s. 20, 23) i interpunkcyjnych (choć niekiedy daje o sobie znać brak dokładnej korekty ostatecznej wersji pracy, co prowadzi do braku znaku przecinka w zdaniach złożonych przed częścią podrzędną zaczynającą się od zwrotu „w jakim” s. 6, s. 7). Interpunkcyjnie budzi moje zastrzeżenie ignorancja Autorki wobec powszechnie akceptowanej i przestrzeganej zasady umieszczania tytułów czasopism w cudzysłowach (na marginesie inny błąd dotyczący przywoływania czasopism jako źródła wynika z nierzetelności w ustaleniu zasad ich periodyzacji, jako że czasopismo „Państwo i Prawo” wydaje zeszyty, a nie numery). Brak korekty daje o sobie znać przy zapisie formatu dat łączącego zapis cyfrowy ze słownym stąd „02 kwietnia” zamiast „02.04.” lub „2 kwietnia” (s. 28 i liczne w przypisach, gdzie podawane są datyienne aktów prawa i judykatów oraz w wykazach judykatów). Do rzadkości należą błędy gramatyki powodujące niekomunikatywność wypowiedzi – np. na s. 68 „niepodległe jakichkolwiek organom rządowym”, zaś zdanie na s. 67 „Przedstawiciele teorii państwowej definiowali samorząd terytorialny jako organ państwa albo jedną z jego podstawowych jednostek organizacyjnych” przez składnię stało się niejasne.

Niekiedy Autorka używa zwrotów niczym nieuzasadnionych, jak chociażby na s. 27 przedstawiając historyczny kontekst transformacji ustrojowej z 1989 roku określa go mianem „przewrót polityczny w 1989 r.”, podczas gdy wówczas nie miał miejsca żaden przewrót, skoro zarówno w potocznym i jak i naukowym pojęciu wiąże się ów termin z zamachem stanu, czyli niezgodnym z porządkiem konstytucyjnym często z użycie sił zbrojnych czy innych form przemocy, przejęciem władzy przez jednostkę lub grupę osób (zob. M. Bankowicz (red.), *Słownik polityki*, Warszawa 1996). Natomiast w Polsce na przełomie stycznia i lutego 1989 roku odbyły się obrady „Okrągłego Stołu”, w trakcie których rządzące wówczas ugrupowanie polityczne, po pierwsze, zadeklarowało odstąpienie od sprawowania władzy na rzecz organów wyłonionych w częściowo wolnych wyborach, po drugie, zobowiązało się dokonać zmian w obowiązującym prawie, co nastąpiło w następnych miesiącach (ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej [Dz.U. Nr 19.poz. 101], usta-

wa z dnia 19 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [Dz.U. Nr 41, poz. 176]), co umożliwiło w konsekwencji przeprowadzenie wyborów z dnia 4 czerwca 1989 r., dzięki którym tzw. Sejm kontraktowy wspólnie z odrodzonym Senatem dokonały następnych zmian ustrojowych składających na ową transformację. Nie można zatem tego procesu kwalifikować jak „przewrotu”, zaś praca naukowa wolna być winna o zwrotów potocznych, jak i kwalifikacji nacechowanych emocjonalnym stosunkiem autora pracy do zdarzeń historycznych.

Mam zastrzeżenie do używania terminu „szczebel” w odniesieniu do typów jednostek samorządu terytorialnego (s. 5, 78, 94 i in.), bowiem nie są to żadne „szczeble” - rozumiem, że tekst autorstwa niekwestionowanego autorytetu Michała Kuleszy, *Relacje między różnymi szczeblami władz lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11, może utwierdzać Autorkę w przekonaniu o tym, że gmin, powiat i województwo to „szczeble” samorządu terytorialnego, ale, po pierwsze, zwracam uwagę na datę tej publikacji – wówczas nie było innych poza gminą jednostek samorządu terytorialnego, stąd oczywiście M. Kulesza miał na myśli zupełnie inne „szczeble władz lokalnych” niż występujące współcześnie (nie istniał powiat, a województwo nie było samorządową jednostką), po drugie, w doktrynie zwraca się uwagę, że „[...] Samorząd terytorialny nie jest [...] jakąś całością składającą się z jednostek” (S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 95), w dodatku „Jednorodne podmioty samorządu terytorialnego ujęte całościowo nie stanowią systemu czy podsystemu, gdyż ich byt prawny (a także rzeczywisty) nie jest uzależniony od wzajemnego oddziaływania na siebie” (I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 669). Autorka nie przywiązuje w tym zakresie wagi do dyscypliny terminologii w dziedzinie typologii jednostek samorządu terytorialnego stąd szczeble są lokalne, regionalne, gminne, bez większej konsekwencji i uzasadnienia. Otóż zasadniczy podział terytorialny jest trójstopniowy (zatem nie szczeblowy) i wprowadza jednostki podziału: województwo, powiat i gminę, zaś Konstytucja RP w art. 164 w ust. 1 wprowadza kategorię pojęciową podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, którą jest gmina, zaś w ust. 2 wymienia inne hipotetyczne jednostki: lokalne i regionalne, co uszczegóławia dopiero art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym wyjaśnia, że poza gminą jest jednostka samorządu lokalnego o charakterze ponad-

gminnym, zaś art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa określa wspólnotę mieszkańców województwa jako regionalną wspólnotę samorządową.

Doktorantka ma poważne problemy z dyscypliną terminologiczną w odniesieniu do takich pojęć jak administracja publiczna i administracja państwowa, na marginesie w okresie dwudziestolecia nie posługiwano się terminem „administracja publiczna” (zob. s. 88), a w konsekwencji do rozróżniania administracji rządowej i państwowej. Gdy zatem na s. 86 pisze, że co prawda „samorząd podlega nadzorowi ze strony administracji rządowej, [ale mimo to – JK] nie stanowi organu państwa” to tym samym sugeruje, że państwo utożsamia z administracją rządową, co jest znacznym uproszczeniem ustroju administracji publicznej, w którym rozróżnia się jej sektory: państwowy, rządowy i samorządowy (w tym nie tylko przecież samorządu terytorialnego, ale też zawodowego, gospodarczego i rolników). Problem ten zresztą potwierdza się na s. 87, gdy Autorka utożsamia państwo z władzą centralą, podczas gdy państwo to zarówno władza centralna, jak i zdecentralizowana. Z kolei na s. 199 jest mowa o relacjach zachodzących „pomiędzy podmiotami administracji państwowej i samorządowej”, podczas gdy raczej idzie o relacje między podmiotami administracji rządowej i samorządowej, bo z administracją państwową relacje podmiotów samorządu są ograniczone (np. z Prezydentem RP, który wyraża zgodę na ustanowienie odznaki honorowej przez jednostkę samorządu terytorialnego, z Państwową Komisją Wyborczą i Krajowym Biurem Wyborczym w zakresie wykonywania zadań dotyczących organizacji i przeprowadzania wyborów oraz referendów) i nie rodzą wątpliwości, a zwłaszcza zagrożenia dla pozycji ustrojowej jednostek samorządu terytorialnego, w przeciwieństwie do relacji z administracją rządową, a zwłaszcza z wojewodą. W tych niejasnych wywodach Autorka nie przejawia jakiegokolwiek jednoznacznej postawy i wypada przypomnieć, że bez względu na to czy porusza się w obszarze nauki dwudziestolecia międzywojennego, czy współczesnej, to wykorzystać można zarówno pogląd M. Jaroszyńskiego, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936, s. 7 „Poza państwem nie ma miejsca na samorząd, bo poza państwem nie ma zadań publicznych”, jak i pogląd J. Stępnia, *Samorząd a państwo*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11-12 s. 91 „Samorząd nie jest «czwartą władzą» w państwie. Pozostaje wmontowaną w struktury państwa formą decydowania w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym”.

Uważam też za błędne używanie przez Doktorantkę zwrotu o działaniu wspólnot samorządowych „na własny rachunek” (s. 5, i in.), bo to zwrot potoczny i trochę trywializuje problem

samodzielności jednostki samorządu terytorialnego i wynikającej z niej odpowiedzialności. Konstytucja RP w art. 16 ust. 2 zd. 2 użyła zwrotu „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” i należy w moim przekonaniu pozostać przy nim.

Rozprawa jest napisana mimo powyższych zastrzeżeń językiem komunikatywnym, a prowadzone wywody są w miarę przejrzyste i zrozumiałe dla czytelnika (pomijając utrudnienie związane z konstrukcją pracy i wielostronicowe akapity). 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 większych trudności w ustaleniu czyje wypowiedzi są cytowane lub relacjonowane czy też komentowane. Wywody Autorki 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 odczuwam silny niedosyt pasywnym stosunkiem do instytucji zarządzenia zastępczego na s. 302-303, gdy poprzestaje na stwierdzeniu „zarządzenie zastępcze nie może i nie powinno stanowić dominującego środka nadzoru” w obliczu rzeczywistości zdominowanej coraz większą liczbą przepisów dopuszczających ten środek.

Autorka zamieściła w końcowej części rozprawy wykazy wykorzystanych w rozprawie pozycji: literatury przedmiotu, źródeł prawa oraz orzecznictwa. Wykazy są niezmiernie obszerne, bowiem wykaz literatury zawiera 615 pozycji, wykaz źródeł prawa łącznie 61 pozycji, zaś wykaz orzeczeń wykorzystanych w rozprawie obejmuje 413 pozycje (366 orzeczenia TK, 1 orzeczenie SN, 33 orzeczenia NSA, 13 orzeczeń WSA). Wykazy zostały sporządzone poprawnie, gdy idzie o zakres niezbędnych informacji o pozycji literatury, źródle prawa czy orzeczeniu, natomiast można mieć zastrzeżenia do treści niektórych pozycji. Autorka w wykazie literatury popełnia niezrozumiały błąd podawania roku wydania publikacji z użyciem skrótu „r.”, czego nie spotyka się w publikacjach. 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 podaje jako miejsce ogłoszenia orzeczenia program informatyczny LEX, zamiast dzienniki ustaw (w przypadku wyroków

TK) lub kolejne numery OTK (w przypadku pozostałych orzeczeń), podobnie jak w przypadku orzecznictwa sądowoadministracyjnego, zamiast ONSAiWSA oraz CBOSA.

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. 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 rażąca 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 wiersza), 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 574 przypisy i do rzadkości należą strony (w tym całe *Zakończenie*), 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 redagowanie przypisów budzi zastrzeżenia, bo Autorka zbędnie używa nazwy Trybunału w pełnym brzmieniu, gdy wystarczyłoby zastosować skrót „TK” (*nota bene* przewidziany w *Wykazie skrótów*), z tego

powodu takie przypisy jak 101, 103, 417 i 418 zajmują zbędną objętość tylko z braku swoistej ekonomiki redakcji ich tekstu.

IV. Uwagi merytoryczne

Niezależnie od uwag natury formalnej należy podkreślić walory poznawcze rozprawy. Zwłaszcza na aprobatę zasługują ustalenia Doktorantki co zakresu pojęciowego tytułowej istoty samorządu terytorialnego, którą Autorka postrzega przez osobowość prawną jednostek samorządu terytorialnego, ich samodzielność w wykonywaniu przypisanego im władztwa, nadzór sprawowany przez państwo nad ich działalnością i wreszcie sądową kontrolę tejże działalności ukształtowane doktrynalną, a przede wszystkim orzecznictwem TK co do ich zakresu znaczeniowego. Uważam, że to jeden z cenniejszych wyników Jej postępowania badawczego, bowiem w doktrynie do tej pory tak wnikliwie nie przeanalizowano roli orzecznictwa sądowego, a w tym przypadku Trybunału w kształtowaniu praktycznego wymiaru stosowania instytucji prawa stanowiących przedmiot regulacji konstytucyjnych i ustawowych. Na uwagę zasługuje zwłaszcza ustalenie, które w pełni akceptuję, tezy wyjściowej pracy ze s. 8 o roli samorządu terytorialnego w systemie władzy publicznej demokratycznego państwa prawa potwierdzonej właśnie orzecznictwem TK.

Najbardziej wartościowa jest jednak sama koncepcja ujęcia tego samego aspektu instytucji prawa samorząd terytorialnego na gruncie doktryny i to co ważne najpierw tej powstałej w okresie dwudziestolecia międzywojennego, a następnie współczesnej z przełomu XX i XXI wieku, a następnie na gruncie orzecznictwa Trybunału i to także w ujęciu historycznym, co pozwala ukazać jego dynamizm i ewolucję stanowiska orzecznictwa wobec tych samych instytucji. Równie cenne jest także śledzenie wpływu obu obszarów interpretacyjnych na orzecznictwo sądownoadministracyjne. Osobno na podkreślenie zasługuje ujęcie komparatystyczne tego zagadnienia badawczego, przez przedstawienie interpretacji judycjalnych w innych państwach europejskich w odniesieniu do odpowiedników polskich instytucji prawa samorządu terytorialnego.

Szczególnie wartościowe są wyróżnione przez Doktorantkę w *Zakończeniu* funkcje orzecznictwa TK: prewencyjnej i następczej kontroli konstytucyjności, jak również korzyści płynące z ustaleń dokonanych w jego orzeczeniach, które jak słusznie zauważa Autorka przyczyniły się w sposób znaczący do ukształtowania problematyki samorządu terytorialnego (s. 344-345). Zwłaszcza znaczący jest wpływ orzecznictwa na kształtowanie poglądów doktryny

w zakresie rozumienia osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego i jego charakteru (s. 348-350), ich samodzielności w wykonywaniu wyznaczonych im zadań (s. 351-353), a także kontroli ich działalności, ze szczególnym uwzględnieniem nadzoru (s. 353-355).

Pewne poglądy wyrażane przez Doktorantkę w Jej rozprawie skłaniają do polemik. I tak na s. 3 Autorka wyraża pogląd, „Z tego względu w nauce prawa wskazuje się, że samorząd jest instytucją, która w znacznym stopniu wpływa na wyzwolenie różnorodnych inicjatyw mieszkańców w licznych obszarach, wzmacniając tym samym ideę społeczeństwa obywatelskiego”, otóż sądzę, że nie tylko w nauce prawa, a nawet wręcz przeciwnie, to raczej w innych naukach społecznych, gdzie idea społeczeństwa obywatelskiego się zrodziła, a które to poglądy recypowano na grunt nauk prawnych, najpierw nauk prawnokonstytucyjnych, a następnie nauk o administracji i nauki prawa administracyjnego, zresztą termin „społeczeństwo obywatelskie” nadal nie ma waloru terminu prawnego, co najwyżej prawniczy. Trochę zatem niekonsekwentnie sformułowana została na s. 4 wypowiedź sprowadzająca sprawowanie władzy publicznej przez samorząd wyłącznie do form władczych „a tym samym posługiwaniem się przez niego władztwem administracyjnym”, bo owo wyzwalanie inicjatyw mieszkańców następuje dzięki stosowaniu form niewładczych, tym samym pogląd trochę archaiczny, w dodatku obok władztwa administracyjnego jednostki samorządu terytorialnego wyposażone są w znacznie szerszy zakres władztwa od terytorialnego począwszy, przez zadaniowe, majątkowe, finansowe, organizacyjne na personalnym skończywszy, choć w literaturze przedmiotu katalogi władztwa samorządowego są bardzo zróżnicowane i rozbudowane.

Kolejny problem to ustalenie charakteru modelu kontroli konstytucyjności, bowiem na s. 19 Doktorantka określa m.in. model amerykański jako zdecentralizowany, po czym na s. 20 model Stanów Zjednoczonych charakteryzuje jak „rozproszony”, który przeciwstawia kelsenowskiemu modelowi skoncentrowanemu (s. 22). Powstaje zatem istotny problem rozumienia takich terminów jak „decentralizacja” i „rozproszenie”, w każdym razie w literaturze przedmiotu dotyczącej zagadnień decentralizacji jak dotąd nikt z autorów nie używał jako alternatywy rozproszenia dla decentralizacji, zatem i w tym przypadku (biorę pod uwagę swoistość tematyki kontroli konstytucyjnej) nie znajduję uzasadnienia dla takiego zabiegu terminologicznego, bowiem decentralizacja nie wiąże się z żadnym rozproszeniem, a szczególną postacią organizacji.

Niektóre wypowiedzi Autorki budzą wątpliwości innej natury, bo też, gdy na s. 66 pisze Ona, „że na kształtowanie się i rozwój polskiej doktryny samorządu terytorialnego znaczący wpływ wywierały poglądy wypracowane i prezentowane na gruncie nauki [...] rosyjskiej” bez podanie jakiegokolwiek przykładu rosyjskojęzycznej literatury przedmiotu, to przy znanej z historii samorządu polskiego postawie władz XIX-wiecznej Rosji wobec idei samorządu terytorialnego, jak również polskojęzycznych pozycjach literatury powstałych na obszarze zaboru rosyjskiego, a także znanej historii Rosji Bolszewickiej a później Związku Sowieckiego z okres funkcjonowania samorządu terytorialnego II Rzeczypospolitej, wypowiedź ta traci swoją wiarygodność.

Choć Autorka we *Wstępie* i *Zakończeniu* założyła analizę konstytucjonalizmu amerykańskiego i modelu kontroli konstytucyjności i powołuje się na płynące z tego korzyści, to w moim przekonaniu zabieg nie był ani konieczny, ani uzasadniony. Fakt odmienności anglosaskiego modelu prawa z racji oczywistości mógł być wspomniany w pracy, ale poświęcanie mu większej uwagi nie przyniosło pracy żadnego pożytku, poza potwierdzeniem owej odmienności. Również fragmenty poświęcone historii sądownictwa konstytucyjnego mogły być pominięte, bo idzie przecież o badanie wpływu orzecznictwa sądownictwa konstytucyjnego na konkretną instytucję prawa (t samorząd terytorialny), a nie szerokie rozważania nad genezą i ewolucją tego sądownictwa.

Autorka przyjęła konstrukcję pracy powtarzalną w czterech rozdziałach prezentowania najpierw modelu doktrynalnego danego zagadnienia wpisującego się istotę samorządu terytorialnego, a następnie jego konfrontacji z orzecznictwem TK, co powinno prowadzić do jakichś wniosków np. zgodności, braku zgodności, a tych po prostu brak, bo podsumowania (s. 120-121, s. 180-181, s. 259-260, s. 342) są nawet objętościowo zbyt skromne na takie wnioski, a też Autorka o nie się nie pokusiła. Prowadzi to nawet do pytania, czy nie należało w pracy przyjąć odwrotnej kolejności tzn. najpierw stanowiska TK, a potem ich recepcja doktrynalna, co skłaniałoby do rozważania wpływu TK na doktrynę, a nie odwrotnie (oczywiście nie kwestionując wpływu doktryny na orzecznictwo widocznego w uzasadnieniach orzeczeń tak TK, jak i pozostałego sądownictwa), co sugeruje układ pracy.

V. Konkluzje

W konkluzji oceny osiągnięcia naukowego mgr Agnieszki Jachowicz, 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 roli Trybunału Konstytucyjnego w kształtowaniu istoty samorządu terytorialnego, oparte na własnej koncepcji badania prawno- i dogmatyczno-historycznego z elementami prawnoporównawczego regulacji prawnych i ich wykładni w orzecznictwie Trybunału, a sama rozprawa stanowi opracowanie nowatorskie i jednocześnie stanowi wkład w rozwój nauki prawa;
- 3) ocena rozprawy doktorskiej w pełni uzasadniając dopuszczenie Doktorantki do dalszego toku postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego doktora w dziedzinie nauk prawnych.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Jerzy Ciołek". The signature is fluid and cursive, with a long, sweeping tail on the final letter.