

Warszawa, dnia 8.11.2021 r.

Prof. dr hab. Irena Lipowicz
Kierownik Katedry Prawa Administracyjnego
i Samorządu Terytorialnego WPiA UKSW

**Ocena rozprawy habilitacyjnej i pozostałego dorobku naukowego doktora
Jakuba H. Szlachetki**

1. Podstawa prawna

Poniższa recenzja została sporządzona na podstawie art. 219 i 221 ustawy z 20.07.2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2021 r. poz. 478 ze zm.) oraz pisma Przewodniczącego Rady Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Gdańskiego z 15 lipca 2021 roku (P001.6120.1.2021).

UNIWERSYTET GDANSKI



RPW/49550/2021
Data: 2021-11-16

2. Ocena dorobku naukowego doktora J.H. Szlachetko

Szczególną uwagę w dorobku Jakuba H. Szlachetki należy przypisać tematyce, która świadczy o zróżnicowaniu zainteresowań badawczych, ponad oczywiście dominującą w dorobku po doktoracie kwestię prawnej regulacji organizacji i funkcjonowania aglomeracji, metropolii i ogólnie samorządu terytorialnego. Z punktu widzenia niezbędnej w rozwoju naukowym dywersyfikacji osiągnięć należy przykładowo podkreślić artykuł „Aksjologiczne uzasadnienie partycypacji społecznej w legislacji administracyjnej”. Temat wybrany jest trafnie; rosnący nacisk na partycypację społeczną w tej właśnie dziedzinie kontrastuje z tradycyjnym rozumieniem władzy wykonawczej, która w swoim zakresie, wykonując ustawy, nie posiadała właściwie wbudowanego na stałe systemu demokratyzacji procesu decyzyjnego. Autor w swoim artykule wybiera analizę trzech elementów wartości uzasadniających partycypację społeczną, wcześniej jednak omawia trzy funkcje (informacyjną, deliberacyjną i integracyjną) partycypacji. W pracy znajdujemy właściwe wykorzystanie różnorodnych źródeł dla analizy kwestii

demokratyzacji i racjonalizacji procesu decyzyjnego, a także wzmocnienia skuteczności decyzji prawotwórczej jako wartości, które uzasadniają partycypację w legislacji administracyjnej. Warto zwrócić uwagę na obszerną i ciekawie dobraną literaturę przedmiotu oraz umiejętność sięgania do dorobku dyscyplin pokrewnych: po pierwsze nauki prawa konstytucyjnego, ale także prakseologii. Wśród znanych literaturze światowej modeli tworzenia prawa Autor opowiada się za wyborem modelu partycypacyjnego, ale rozumianym za E. Kustrą jako wersja modelu legalistycznego. Pozytywną stroną wyboru tego modelu widzi Autor w odejściu od jednostronnych form tworzenia prawa i wykorzystaniu wielostronnych procesów komunikacyjnych. Niedostatecznie może wybrzmiewają w artykule zagrożenia związane z wyborem tego modelu, skądinąd najbardziej odpowiadającego współczesnym potrzebom i aspiracjom społecznym ; ukazano natomiast dobrze napięcie między racjonalizacją a demokratyzacją procesu decyzyjnego.

Do opracowań, które nie mają bezpośredniego związku z głównym nurtem zainteresowań badawczych Habilitanta należy także rozdział trzeci pracy zbiorowej „Animacja społeczna, praca nad zmianą” z roku 2016 poświęcony budowaniu organizacji pozarządowych (Organizacje, konstrukcje, formy organizacyjne). Również w tym artykule znajdujemy charakterystyczne cechy dorobku Habilitanta – gruntowne omówienie podstaw prawnych, przejrzysty tok wyводу, ale także pasję do tworzenia kategoryzacji organów, porządkowania kryteriów, opracowania syntetycznej charakterystyki (s. 73-74). Równie jednak zwarte i przejrzyste są rozważania poświęcone spółdzielni socjalnej, stowarzyszeniu czy klubom sportowym. W podsumowaniu Autor potrafi wydobyć elementy wspólne, np. to, że omawiane podmioty powstają z chwilą wpisu o charakterze konstytutywnym, a nie np. z chwilą podjęcia właściwych uchwał przez założycieli.

Również organizacjom pozarządowym poświęcony jest artykuł pt. „Definicje, funkcje i typizacje organizacji pozarządowych i na tle powyższych wywodów organizacji społecznych” *Disputatio* nr 2018, s. 7 i n. Także w tym opracowaniu znajdujemy zainteresowanie tworzeniem nowych definicji, porządkowaniem zastanych pojęć. Autor skupia się na ich podobieństwach i różnicach : organizacja pozarządowa i społeczna ,oraz ich wewnętrznej charakterystyce. Artykuł ma jasną narrację, jest jednak nieco zbyt krótki jak na zarysowane ambitnie we wstępie problemy; należałoby więc wzbogacić tytuł o stwierdzenie „uwagi wprowadzające”. Można jednak uznać, że tak duża skrótowość jest usprawiedliwiona rozwinięciem tematu w kolejnych opracowaniach tomu.

W dorobku Autora przed rozprawą habilitacyjną możemy wyodrębnić duży blok zagadnień dotyczących planowania przestrzennego, prywatyzacji zadań publicznych i wyrastającej z tego problematyki rewitalizacji- prac dotyczących organów samorządu terytorialnego i szczegółowych zagadnień ich funkcjonowania z silnym oparciem w orzecznictwie, a następnie kwestii jurydyzacji instytucji metropolii i aglomeracji.

Szczególne miejsce zajmuje tu oczywiście opublikowana w 2016 roku rozprawa doktorska „Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego” (Wyd.UG, Gdańsk 2016). Temat rozprawy został dobrany bardzo trafnie, podobnie jak zakres pracy i metodologia. Autor wskazał podstawowe napięcie między wpływem na legislację jako najwyższą formą demokratycznej partycypacji a zagrożeniem nielegalnym lobbieniem i utratą rzeczywistego władztwa w tym zakresie i poddał je głębokiej analizie. W epoce inflacji prawa pozytywnie należy ocenić powściągliwe wnioski autora co do uzupełniania regulacji, docenienie ustaw ramowych i pozostawienia przestrzeni dla samorządów w określaniu sposobu partycypacji. Respekt dla zasady pomocniczości przenika całość wywołu tej pracy i stanowi o jej dodatkowej wartości. Praca ma przejrzystą strukturę, autor poświęcił sporo uwagi podstawom aksjologicznym, uwzględnił zasady prawa administracyjnego, aby następnie przejść do szczegółowej analizy prawnych form udziału podmiotów pozaadministracyjnych w stanowieniu prawa miejscowego w samorządzie terytorialnym. Autor nie ogranicza się przy tym do kompetentnej analizy wybranej problematyki, formułuje także dobrze udokumentowane wnioski *de lege ferenda* dotyczące zwłaszcza zmian w ustawie z 24.04.2003 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Krytycznie można natomiast ocenić podsumowanie o dość formalnym charakterze, interesujące postulaty *de lege ferenda* umieszczone w treści pracy, nie zostały następnie uogólnione w podsumowaniu, które ma dość opisowy i zbyt lakoniczny charakter, ta usterka formalna powraca też w innych publikacjach. Praca stanowi jednak zapowiedź trwałego zainteresowania inkluzyjnością w prawie administracyjnym.

Widoczne jest to np. w artykule pt. „Prawne uwarunkowania organizacji i funkcjonowania klastrów ekonomii społecznej” (napisanym wspólnie z mec. Katarzyną Borówką), Habilitant usystematyzował zagadnienia prawnych możliwości utworzenia klastrów ekonomii społecznej. Problemy ujęte w artykule zostały wyraźnie podzielone na zagadnienia terminologiczne dotyczącym pojęcia klastra i dotyczące możliwości prawnych zakładania klastrów, o wyraźnie cywilnoprawnym charakterze. W części terminologicznej zabrakło jednak może odniesienia się do samego pojęcia ekonomii społecznej. Takie odniesienie znacząco

ułatwiłoby odbiór rozważań szerszemu kręgu czytelników, a także stanowiło wyraźną wskazówkę w wyborze najlepszej formy organizacyjno-prawnej klastra. Wywody w artykule są klarowne i chociaż brakuje w nim pogłębionych pytań badawczych, spełnia on swoją założoną przez autora funkcję; Taki właśnie charakter tego opracowania podkreślają dodatkowo systematyzujące typizacje w formie grafik.

Kolejna monografia z 2017 roku stanowi uzupełnienie tej pracy doktorskiej. „Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej” skupiona jest na zadaniach, formach partycypacji, dostępie do informacji publicznej. Ma charakter systematyzujący, zawiera także ciekawe rekomendacje dla organów stosowania prawa o udokumentowanej dobrze treści.

W dorobku habilitanta znajdujemy cały szereg publikacji powstających we współautorstwie w których pełni on rolę redaktora naukowego oraz autora jednej z części. Należy do nich na przykład komentarz do ustawy o rewitalizacji w którym redakcja naukowa została zrealizowana wspólnie z Katarzyną Szlachetko (a jest to zespół autorski liczy 13 osób) redaktorzy naukowcy są jednak także autorami komentarzy do najbardziej znaczących artykułów. Wartość komentarza dotyczącego złożonych zagadnień rewitalizacji polega nie tylko na objaśnieniu prawnych zawłościami tekstu ustawy lecz także na omówieniu i komentarzu do całej tak skomplikowanej kwestii procesu rewitalizacji i jego jurydyzacji; autorzy, w tym habilitant omawiają w swoim komentarzu specjalną strefę rewitalizacji jako postać rodzajową obszaru specjalnego; przy tej okazji (por. stronę 16 i 17 drugiej części komentarza) zostaje scharakteryzowany problem obszarów specjalnych odniesiony trafnie do nauki prawa administracyjnego. Komentarz ma zasadniczo charakter praktyczny, ale znajdujemy w nim także krótkie rozważania teoretyczne kluczowych kwestii.

W tym samym współautorstwie powstała monografia- zwięzła, informatywna, cenna pod względem nowości ujęcia- „Udział interesariuszy w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rewitalizacyjnej.” To podejście warte jest kontynuacji w dalszej drodze naukowej.

Zwróćmy uwagę na artykuł pod tytułem „Trwałość decentralizacji władzy publicznej – między konstytucyjną zasadą a ustawową praktyką”. Autor podkreśla, że pragnie poświęcić swoje opracowanie zagadnieniom pozostającym, jak pisze, nieco na uboczu toczącej się debaty o decentralizację, ale zagadnieniu, które ma fundamentalne znaczenie z perspektywy konstruowania zdecentralizowanego nowego ustroju władzy publicznej. Jest to trwałość decentralizacji, w której postrzega przede wszystkim kreowanie bytu prawnego i ustalanie granic administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Nie jest wyjątkiem w naszej doktrynie

krytyczna analiza artykułu 15 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Autor zwraca jednak uwagę na to, że właśnie demarkacja jednostek samorządu terytorialnego i kreacja nowych jednostek stanowi szczególnie wątpliwą kwestię. We wstępnej części artykułu autor omawia konstytucyjną zasadę decentralizacji władzy publicznej z odwołaniem się do adekwatnej literatury. Wprowadza pojęcie „trwałości”, przez które rozumie konstytucyjną i ustawową regulację zdecentralizowanego ustroju władzy publicznej.

W rozwoju naukowym Habilitanta można z aprobatą wyodrębnić pewne zespoły zagadnień, którym przez dłuższy czas poświęcał uwagę z zupełnie różnych punktów widzenia. O ile obecnie generalną dominantą jego dorobku są zagadnienia metropolii, procesów metropolizacji i aglomeracji, o tyle podstawę do nich stanowiło wcześniej dłuższe zajmowanie się kwestiami polityki przestrzennej, jej prawnych instrumentów, a także standardów administracji pod kątem standardów urbanistycznych. Przykładem takiego nurtu badań jest opracowanie pt. „Prawne instrumenty polityki przestrzennej” (współautor Katarzyna Szlachetko), zamieszczone w książce *Administrowanie i zarządzanie w sektorze publicznym: teoria i praktyka*, Bydgoszcz 2019, Wartością tego artykułu jest także raczej uporządkowanie pojęć i problematyki, skonfrontowanie ich z negatywnymi zjawiskami przestrzennymi prowadzącymi do generalnej diagnozy o dysfunkcjonalności zarządzania przestrzenią. W artykule zamieszczono także dobrze udokumentowane wnioski *de lege ferenda*, które nie ograniczają się tylko do powtarzanych od dawna postulatów kodyfikacji prawa zagospodarowania przestrzennego, czy zobligowania do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ale dotyczą konkretnych, realistycznych postulatów wprowadzenia tych obowiązków przynajmniej na obszarach zurbanizowanych i tzw. nowej urbanizacji oraz postulat ograniczenia maksymalnego obszaru analizy na potrzeby decyzji o warunkach zabudowy. Radykalnym postulatem, ale uzasadnionym w pełni treścią artykułu, jest likwidacja miejscowych planów rewitalizacji z tzw. specustawy mieszkaniowej. Postulaty dotyczą ważnych kwestii prawnych i społecznych, nie mają charakteru marginalnego. Łącznie z nimi warto rozpatrywać artykuły o kwestiach pokrewnych np. artykuł również z roku 2019 pt. „O prawnych problemach ustalania linii zabudowy w polityce przestrzennej. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych”. To problem doniosły praktycznie w związku z częstymi wadliwymi działaniami organów planistycznych w tym zakresie. Autor wskazuje na orzeczenia, które nakazują eliminację aktów wadliwych z obrotu prawnego i niedopuszczalności w tym przypadku sanowania takiego naruszenia prawa w decyzji o warunkach zabudowy. To kolejny artykuł poświęcony przestrzeni, architekturze krajobrazu, który należy wyróżnić ze względu na

wysocę cenione we współczesnej nauce prawa administracyjnego zakorzenienie w orzecznictwie administracyjnym.

Należy także wyróżnić artykuł z prawa materialnego, który konstatuje w wielu dziedzinach narastanie recentralizacji w samorządzie terytorialnym i omawia ten proces na przykładzie mało znanych kwestii gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej. Autor przekonywująco wskazuje również w tym zakresie postępujące ograniczenie samodzielności gmin, które po ostatnich nowelizacjach tracą możliwość podejmowania decyzji w sprawie taryf wodociągowo-kanalizacyjnych, w sytuacji, gdy koszty społeczne trudnych decyzji o podwyżkach ponoszą nadal gminy, jednak bez wpływu na ich ustalanie. To tylko przykłady wielu opracowań tego typu, takich jak artykuł z roku 2014 „Wpływ braku opracowania ekofizjograficznego. Poglądy judykatury”, dający wnikliwy przegląd doktryny w tym zakresie.

Zespół tych artykułów wskazuje też na szczególnie głęboką znajomość orzecznictwa, ale także – co nie jest zbyt częste a bardzo wartościowe w doktrynie prawa administracyjnego, – na obfite korzystanie przez autora z dorobku tzw. nauk sąsiednich, teorii zarządzania, geografii, zagospodarowania przestrzennego, ekonomii. Coraz większa specjalizacja zagadnień administracyjnych narzuci wręcz taką konieczność w przyszłości, łącznie z rozszerzeniem perspektywy za pomocą wykorzystanej literatury. Inaczej nauka prawa administracyjnego może okazać się bezbronna wobec narastających zmian np. obecnych procesów recentralizacji nie umiając ich właściwie opisać i wychwycić, podjąc dialogu także w języku tych dyscyplin np. w obronie decentralizacji. Możemy to prześledzić także w artykule „Uchwała krajobrazowa a zasady techniki prawodawczej – wybrane problemy” zamieszczonego w pracy zbiorowej pod redakcją Bogdana Dolnickiego, „Źródła prawa w samorządzie terytorialnym”, Warszawa 2017.

Należy zwrócić uwagę, że Habilitant porusza w swoich publikacjach często istotne społecznie i złożone prawnie, ale także szczególnie aktualne, nowe zagadnienia, w których nie mógł posilkować się jeszcze rozbudowaną literaturą i orzecznictwem. Do tego typu publikacji wydanych w ostatnim okresie należy zaliczyć udział w Komentarzu (z cyklu duże komentarze Becka) „Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych”. Komentarz Habilitanta dotyczył pojęcia lokalizacji elektrowni wiatrowej na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, szczegółów tej lokalizacji, a także implikacji w dysponowaniu nieruchomością. Fragment ten (powstały we współautorstwie z dr Katarzyną Szlachetko) cechuje dobry warsztat prawniczy, staranność wywodu i obszerne odwołania do orzecznictwa. Wyraźnie to kwestie pojęciowe w polityce przestrzennej i planowaniu przestrzennym, takie jak definicja pojęcia linia

zabudowy stanowią przedmiot zainteresowania autora. We wspomnianym już wyżej artykule „O prawnych problemach ustalania linii zabudowy w polityce przestrzennej. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych” wyraźna jest dążność do precyzji ustaleń pojęciowych, dostrzeganie nieoczywistych konsekwencji rozstrzygnięć w badanej tematyce ze szczególnym podkreśleniem, w ślad za orzecznictwem, że organ administracji architektoniczno-budowlanej nie może sanować wadliwej decyzji o warunkach zabudowy w pozwoleniu na budowę.

Z punktu widzenia oceny całości dorobku ważne jest podążanie przez Habilitanta za wybranymi specjalizacjami badawczymi skupionymi między innymi wokół problematyki metropolii, planowania przestrzennego i gospodarki komunalnej, ale równocześnie jest widoczne, że autor zajmuje jasne, dobrze umotywowane aksjologicznie stanowisko w podstawowych kwestiach teoretycznych nauki prawa administracyjnego: recentralizacji, partycypacji społecznej, granic władztwa publicznego i nowych prawnych form działania administracji. Można także prześledzić, jak podjęcie jednego tematu było następnie rozbudowywane konsekwentnie w cyklu publikacji. Autor z jednej strony zajmuje się kwestiami podstawowymi, jak w artykule „Aksjologiczne uzasadnienie partycypacji społecznej w legislacji administracyjnej” (w pracy zbiorowej pod redakcją Aliny Miruć) a z drugiej strony ma w dorobku opracowania -bardzo szczegółowe - te same partycypacji. Należy na przykład zwrócić uwagę- w problematyce partycypacji- na artykuł (napisany we współautorstwie z Adamem Bochentynem) pt. „Udział cudzoziemców i apatrydów w konsultacjach społecznych we wspólnotach samorządowych. Zagadnienia prawno-administracyjne”, zamieszczony w tomie „Internacjonalizacja administracji publicznej” pod redakcją Z. Czarnika, J. Posłusznego i L. Żukowskiego; także ten artykuł można ocenić jako zwarty i przejrzysty w argumentacji na rzecz możliwości takiego udziału. Internacjonalizacja współczesnej administracji to temat nośny badawczo i ważny społecznie.

Wyraźne jest u Habilitanta głębokie zainteresowanie właśnie zmianą społeczną – innowacjami społecznymi, w tym nową pozycją prawną organizacji pozarządowych. W prezentowanym dorobku autor wyraźnie określa, co w nowych regulacjach należy ocenić pozytywnie; ale już na wstępie swoich rozważań ukazuje podzielane przez siebie wartości, pokazuje także elementy warsztatu swojej pracy. Na bliższą uwagę pod tym względem zasługuje wymieniona wyżej pozycja monograficzna- wydana w 2016 r. przez Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego „Udział podmiotów spoza systemów administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego”. To interesujące ujęcie także dzięki uwzględnieniu, w duchu szkoły wrocławskiej, perspektywy nauki administracji,

rozwijanej właśnie zwłaszcza przez ten ośrodek, a spychanej w ostatnich latach bezzasadnie nieco na margines w rozważaniach naukowych dotyczących administracji. Ta perspektywa prakseologiczna wzbogaca podejście do kwestii udziału podmiotów pozaadministracyjnych w stanowieniu prawa miejscowego; w opinii recenzenta warto, aby Habilitant kontynuował ten nurt badań. Należy także zwrócić uwagę na publikacje z zakresu nauki prawa administracyjnego wykraczające poza scharakteryzowane wyżej wątki i zapewniające niezbędną różnorodność dorobku. Należy tu wymienić artykuł we współautorstwie z Katarzyną Szlachetko „Społeczne przesłanki zobowiązania osoby uzależnionej od alkoholu do poddania się leczeniu odwykowemu”, a także „Administracyjnoprawna sytuacja dziecka spełniającego obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poza szkołą w świetle polskiego prawa oświatowego”, „Luzy decyzyjne w korporacyjnej reglamentacji dostępu do zawodu adwokata. Poglądy judykatury”, „Wpływ norm prawa międzynarodowego na prywatyzację krajowych zadań publicznych. Charakterystyka stanu potencjalnego”. Wszystkie te artykuły spełniają niezbędne kryteria pod względem formalnym i merytorycznym dokumentując przy tym szeroką wiedzę z zakresu prawa administracyjnego.

Autor wyraźnie jest już reprezentantem nowej generacji badaczy, w której działanie w większym zespole autorów staje się kwestią naturalną. To charakterystyczny element tego dorobku, który w związku z powtarzającymi się nawoływaniami do przewyciężenia barier podejmowania pracy zespołowej w prawie administracyjnym należy ocenić pozytywnie; nie jest to więc tylko zabieranie głosu w pracach zbiorowych lub opracowywanie rozdziału, części w komentarzach do ustaw, ale konsekwentne wyszukiwanie współautorów i prowadzenie z nimi wspólnych rozważań. Drugą cechą przedstawionego do oceny dorobku prowadzącą nas jednoznacznie w przyszłość jest zdecydowanie większe niż przeciętne nastawienie na interdyscyplinarność i udział w interdyscyplinarnych zespołach badawczych (np. Oblicza think tanków. O potencjalnych kierunkach prac badawczych w przedmiocie zinstytucjonalizowanego doradztwa eksperckiego [w:] Zagadnienie think tanków w ujęciu interdyscyplinarnym, red. T. Bąkowski, Jakub H. Szlachetko, Gdańsk 2012 czy „Współpraca think tanków z organami administracji publicznej przy stanowieniu prawa”). Wymagało to niewątpliwie wielkiego zaangażowania dla przewyciężenia różnic metodologicznych ze specjalistami z zakresu geografii, urbanistami, architektami, planistami przestrzennymi, zarządzania. Interdyscyplinarność nie ma tu charakteru formalnego, ale stanowi sam rdzeń działalności i wynika, jak widać z głębokiego przekonania Habilitanta. Nieco słabszym elementem wymagającym wzmocnienia w przyszłości jest umiędzynarodowienie działań. Znajdujemy w

prezentowanym dorobku artykułu w języku angielskim i ukraińskim, jednak nie cechuje przedstawionego dorobku zbyt szerokie działanie międzynarodowe. Można sformułować prognozę, że nastąpi to w sposób naturalny w przyszłości, o czym świadczy udział Habilitanta w licznych konferencjach i projektach międzynarodowych. Uważam jednak, że faktyczny wysiłek na rzecz podejścia interdyscyplinarnego równoważy tą kwestię, ponieważ międzynarodowe publikacje w przyszłości mogą stanowić- przy aprobowanym w światowej literaturze, choć nisko u nas wycenianym punktowo aspekcie interdyscyplinarnym, ważny element rozwoju naukowego dr J.H.Szlachetki.

W skład dorobku naukowego i organizacyjnego J.H. Szlachetki należy zaliczyć także wytrwałe działanie w różnych inicjatywach naukowych czego przykładem może być także bliżej znany recenzentowi udział- w ramach kierowanej przez niego Fundacji Instytut Metropolitalny-we współpracy naukowej koordynowanej przez dr hab. Mariusza Szyrskiego z Katedrą Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego UKSW. Elementem tej współpracy była m.in.wspólna inicjatywa przedstawiona władzom samorządowym województwa pomorskiego w zakresie nowych form prawnych i organizacyjnych zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego i koordynacji działań administracji publicznej w tym zakresie. Organizowane obecnie przez Instytut comiesięczne konferencje dotyczące ustroju metropolii w różnych krajach, stały się elementem uznanej w całym kraju prawnoporównawczej inicjatywy naukowej. Zaangażowanie naukowe Habilitanta na rzecz rozwoju regionu pomorskiego i jego aglomeracji jest także ponadstandardowe, w zakresie współpracy z otoczeniem społeczno-gospodarczym.

3. Rozprawa habilitacyjna

A. Problematyka badań, zakres pracy

Wybrana przez Autora problematyka badań cechuje się zarówno doniosłością teoretyczną jak i praktyczną aktualnością. Trudno znaleźć wśród kwestii ustrojowych współczesnego polskiego prawa administracyjnego problem bardziej aktualny, ważny społecznie, ale również znajdujący się jeszcze w fazie rozwoju. O ile podstawowe struktury samorządu terytorialnego - z różnymi narodowymi wariantami - osiągnęły już pewną dojrzałość i stabilność, to ustrój wielkich miast i aglomeracji, nie tylko w Europie podlega ciągle licznym, często burzliwym zmianom. Jest to równocześnie materia wymagająca w niemal naturalny sposób podejścia

interdyscyplinarnego, w tym co najmniej znajomości historii ,urbanistyki, zagospodarowania przestrzennego.

Precyzując przedmiot badań Autor skupia się jednak, jak to określa, na pewnym „wycinku rzeczywistości normatywnej” określonej jako model – model normatywny – samorządu metropolitalnego. Model będący przedmiotem pracy to model poznawczy, decyzyjny i zarazem normatywny. Konstrukcja, która pozwala powiązać rozproszone często normy prawa pozytywnego regulujące samorząd metropolitalny. Wreszcie przedmiotem pracy jest „samorząd metropolitalny” jako specyficzna postać rodzajowa samorządu terytorialnego. Zamiar autora trzeba ocenić jako szczególnie odważny, bo już samo wzbogacenie aparatury pojęciowej nauki prawa administracyjnego o pojęcie samorządu metropolitalnego, wypracowanie jego naukowej definicji byłoby materiałem wystarczającym na rozprawę habilitacyjną. Rozszerzenie tych rozważań o ustalenie zakresu samorządu metropolitalnego jest szczególnie trudnym zadaniem, zwłaszcza w kontekście prezentowanych na stronie 19 celów szczegółowych pracy.

Zakres pracy został określony logicznie i jest wystarczająco uzasadniony, należy go jednak określić jako niezwykle obszerny. Jest rzeczą naturalną przy takim temacie pracy skupienie się na kwestiach metropolii. Autor jednak poszerzył ten zakres niejako dobrowolnie o syntetyczne studia przypadków. Można także zadać pytanie czy niezbędne było w rozdziale o pojęciach podstawowych charakteryzowanie raz jeszcze już przedstawionych w literaturze podstawowych pojęć takich jak korporacja prawa publicznego, samorząd terytorialny i jego definicje, choć zapewne można uzasadniać to chęcią gruntownego określenia podstaw pojęciowych. Do ścisłej kwestii metropolii Autor przechodzi w ten sposób nieco późno bo dopiero po stronie 46. Zbędne wydaje się także zamieszczanie tabeli i rysunków obrazujących zbiór desygnatów samorządu terytorialnego *sensu largo*. Ułatwia to niewątpliwie lekturę i zrozumienie pracy np. studentom czy doktorantom, ale rozbija jednak nieco tok narracji. W zakres pracy wchodzi także omówienie kwestii pozaprawnych dyscyplin sąsiednich, lecz mających znaczenie dla przedmiotu pracy – to zamieszczone w rozdziale 2 analizy pojęć: tożsamości metropolitalnej, suborganizacji, prakseologiczne pojęcie usprawnienia wykonywania zadań publicznych, czy też pojęcie efektu aglomeracji. Elementy te są dość obszerne, ale mają istotne znaczenie dla dalszych rozważań i mogą przyczynić się znacząco do usunięcia chaosu pojęciowego, to rozszerzenie więc należy ocenić bardzo pozytywnie.

B. Metoda badań. Struktura wewnętrzna rozprawy.

Autor w odrębnym podrozdziale prezentuje wybrane metody, w tym zwłaszcza dogmatycznoprawną, historycznoprawną i komparatystyczną. Wszystkie te metody odnajdujemy w treści rozprawy, niespotykane jednak w pracach tego typu jest rozpisanie metody dogmatycznoprawnej na analizę literatury przedmiotu, materiału normatywnego i dokumentów urzędowych (w tym orzecznictwa). Według przyjętych w doktrynie określeń zarówno analiza literatury przedmiotu, jak i orzecznictwa to część metody dogmatycznej, trudno więc zrozumieć takie wyodrębnienie i należy je ocenić krytycznie. Autor określa także prototypowanie, modelowanie prawnicze jako odrębną metodę badawczą, to samo dotyczy studium przypadków czy obserwacji uczestniczących. W części rozdziału o metodach znajdujemy w końcu wszystkie niezbędne dla pracy tego typu elementy, ale sposób ich ujęcia jest nieco chaotyczny i rzadko do tej pory występujący. Z drugiej strony, zwłaszcza w przypadku modelowania, można uznać to za element nowości, wzbogacający, czasami zbyt formalne a nawet rytualne podejście do opisu metody w pracach doktorskich i habilitacyjnych. Modelowanie występuje obecnie powszechnie w wielu dyscyplinach nauk społecznych i zasługuje na uwagę.

Książka „Normatywny model samorządu terytorialnego” składa się z sześciu rozdziałów, wstępu i zakończenia (podsumowania); opatrzona została ona obszernym wykazem literatury, orzecznictwa i wykazem skrótów, a także obszernym wykazem źródeł prawa. Praca posiada właściwie dwa wstępy - podstawowe pytania badawcze znajdujemy już w notce „od autora”, a następnie w obszerniejszym wstępie. Należy docenić uwagi zawarte w tekście „od autora”, w tym podziękowania, ale mogły się one znaleźć - z korzyścią dla konstrukcji pracy- na końcu książki.

Struktura monografii jest przemyślana i konsekwentnie ułożona, wybrana kolejność rozdziałów - logiczna. Autor charakteryzuje najpierw pojęcia podstawowe a zanim przejdzie do analizy genezy i rozwoju samorządu terytorialnego zamieszcza interesujący - z punktu widzenia konstrukcji pracy - rozdział „Uzasadnienie istnienia i celowości samorządu terytorialnego”. Zawiera on – obok podstawowych kwestii takich jak interes metropolitalny (jako subkategoria interesu publicznego) także prawo do samorządu. Istotne jest jednak umieszczenie w tym rozdziale kwestii interdyscyplinarnych, tak doniosłych dla metropolii - tożsamość metropolitalna, suburbanizacja i jej koszty społeczno-ekonomiczne, pojęcie „efektu aglomeracji”. W nowszych monografiach prawniczych, w których uwzględnianie elementu interdyscyplinarnego staje się już dobrą praktyką powstaje zawsze problem, gdzie umieścić kwestie tego typu - tu wybór autora wydaje się trafny. Ukazanie podstawowych uwarunkowań tematu w kontekście interdyscyplinarnym, ma zasadnicze znaczenie.

W części poświęconej genezie i rozwojowi samorządu terytorialnego istotną wartością są uwagi prawno-porównawcze. Istnieje bowiem wiele monografii dotyczących samorządu, w

których odnajdziemy rys historyczny, jednakże umieszczenie go w szerszym kontekście międzynarodowym pozwala na nowe, bardziej pogłębione ujęcie. Właściwy jest także dobór krajów szczególnie znaczących dla rozwoju samorządu terytorialnego: Francji, Niemiec a także Wielkiej Brytanii, wywierającej dzięki swoim prywatyzacyjnym eksperymentom ustrojowym w latach 80/90 XX w. nieproporcjonalnie duży wpływ na doktrynę kontynentalną w ramach nowego zarządzania publicznego(NPM).

Rozdział czwarty prezentuje organizacyjne i funkcjonalne modele samorządu metropolitalnego; jego główną częścią jest bogaty materiał porównawczy. Autor określa je jako „studium wybranych przypadków” w istocie chodzi raczej o obszary referencyjne, gdyby użył najpowszechniejszej w europejskiej nauce prawa administracyjnego terminologii. Tych dziesięć przypadków stanowi podstawę do określenia typologii modeli tego samorządu i sformułowania uwag ogólnych. Jediną uwagą w odniesieniu do konstrukcji rozdziału 4 jest to, że po przedstawieniu obszarów referencyjnych odpowiednia byłaby końcowa refleksja ogólna. Niezwykle wartościowym, ale znowu nietypowym w naszej doktrynie rozwiązaniem jest tabelaryczne ujęcie występujących w literaturze przedmiotu typologii z określeniem autorów, nazwy, charakterystyki i źródła. Takie tabelaryczne, skrótowe ujęcie wymagało dużego nakładu pracy autora, w szczególności w części „charakterystyka” wymagającej syntetycznego ujęcia niejako na własną odpowiedzialność poszczególnych modeli. Tabelę tę wzbogaca egzemplifikacja modeli porządkująca rozważania rozdziału 4 (Tabel. 11) i nadająca nazwy formy prawnej i jej cechom dodatkowym. To ambitny zamiar Autora pozwalający przykładowo w formie przymusowego związku komunalnego umieścić takie metropolie, jak Lizbona, Stuttgart czy Helsinki, ale także Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (GZM). Lepszym miejscem dla egzemplifikacji modeli byłby jednak w przekonaniu recenzenta koniec rozdziału 4.

W rozdziale piątym znajdujemy natomiast prawne, w tym ustawowe, uwarunkowania samorządu metropolitalnego. Szczególnie rozbudowaną częścią rozdziału jest odniesienie samorządu metropolitalnego do konstytucyjnych zasad ustrojowych w tym zasady decentralizacji, pomocniczości czy równości wobec prawa. Można dyskutować, czy rozdział 5.5.3. dotyczący konstrukcji prawnych i form organizacyjnych samorządu nie powinien być wyodrębniony – to nie są przecież ściśle biorąc tylko prawne uwarunkowania.

Rozdział finalny- szósty, nie licząc podsumowania, ma nietypowy dla doktryny prawa administracyjnego tytuł – to „prototypowanie samorządu metropolitalnego”. Ten rozdział teoretyczny, który określa zarówno zakres działania, jak i zadanie tego samorządu, konstrukcję prawną, źródła finansowania i nadzór, równocześnie obejmuje refleksję nad „demokracją metropolitalną”. Struktura tego rozdziału i jego zawartość jest przejrzysta i zrozumiała. Znajdujemy tam autorską koncepcję Habilitanta, wyrażoną w kilkudziesięciu тезach z

uzasadnieniami. To wielka rzadkość wśród prac habilitacyjnych; Autor nie tylko przedstawia swoją autorską koncepcję samorządu metropolitalnego na szerokim tle prawnoporównawczym, ale doprowadza ją do etapu wdrożeniowego prezentując wręcz konkretne przepisy prawne. Pokazuje też konkretnie jakich zmian prawnych należałoby dokonać, aby ową autorską koncepcję urzeczywistnić. To ciekawa ewolucja rozwoju naukowego: o ile w pracy doktorskiej jak wskazano wyżej odnotować należy dużą powściągliwość wniosków *de lege ferenda*, o tyle w rozprawie habilitacyjnej mamy obfitość takich wniosków.

Praca jest opatrzona niezwykle obszernym aparatem naukowym. Pozycje wykazu literatury i orzecznictwa znajdujemy jednak rzeczywiście w treści pracy, są one cenne dla zawartych w niej wywodów.

Pracę kończy podsumowanie mające także nietypowy charakter. Autor konstatuje bogaty dorobek naukowy w zakresie idei samorządu metropolitalnego, podkreśla, że istnieją już także różnorodne projekty ustaw. Uznaje za udowodnione, że pojęcie miasta, choć pojemne, nie wystarcza już obecnie nawet do opisu postępującej urbanizacji, a ich rozbudowana i złożona struktura przestrzenna posiada różne nazwy dotyczące tych nowych form „postmiast”. Od aglomeracji zmierzamy już przecież obecnie w stronę metropolii i megalopolis, a w końcu dochodzimy do pojęcia „ekumeny”.

Autor akcentuje w podsumowaniu odmiennosć pojęć aglomeracji i jej samorządu od metropolii i samorządu metropolitalnego. Mimo ich odmiennosć polski ustawodawca nie uregulował ani działania aglomeracji ani metropolii, pozostajemy więc wciąż w porównaniu z innymi metropoliami Unii Europejskiej przy archaicznych pojęciach wielkich lub dużych miast i ich problemów. Założeniem Autora jest istnienie już zarówno tożsamości metropolitalnej i odpowiednich potrzeb społecznych uzasadniających jurydyzację. Można dyskutować z Autorem, czy rzeczywiście tak jak dość stanowczo stwierdza (s. 388), „model rozwoju polaryzacyjno-dyfuzyjny jest najbardziej korzystny dla rozwoju społecznego, ekonomicznego i terytorialnego, czy kluczowa rola samorządu metropolitalnego w tym modelu rozwoju jest właściwym uzasadnieniem. Pamiętajmy, że model ten wywoływał i wywołuje żywe spory i jest współcześnie wraz z krytyką podejścia neoliberalnego oskarżany o pogłębianie nierówności. Założenie, że błyskawiczny rozwój metropolii i jego korzyści w naturalny sposób będą „schodziły w dół” okazały się zbyt idealistyczne, można było więc rozbudować omówienie tej problematyki. Efektem niekontrolowanej, lub słabo kontrolowanej urbanizacji staje się postępująca depopulacja, której świadomość w Polsce jest jeszcze nikła, w przeciwieństwie np. do Hiszpanii odkrywającej skalę wyludnienia prowincji („pusta Hiszpania”). Habilitant przedstawia jednak także siedem innych uzasadnień dla reformy metropolitalnej, które wydają się być w pełni

wystarczające; wśród nich znalazła się zresztą na pozycji piątej „postępująca niekontrolowana suburbanizacja i jej koszty społeczne”.

Pozytywnie należy ocenić to, że Autor próbuje dotrzeć do źródeł regulacji przedmiotowej określając podstawowe założenia proponowanej ustawy. Przedstawione założenia są dość stanowcze to postulat m.in. likwidacji powiatów na obszarach metropolitalnych, metropolia jako obligatoryjna forma samorządu metropolitalnego, jako ponadgminna jednostka samorządu terytorialnego z własnymi zadaniami, przymusowy związek metropolitalny byłby po prostu dodatkową formą tego samorządu. W celu stabilizacji władzy publicznej Autor proponuje, aby zarówno liczba metropolii jak i ich obszary zostały uregulowane bezpośrednio w ustawie. Wysoko należy także ocenić to, że Autor swoje postulaty mocno opiera na zasadzie decentralizacji, a bardzo ważne dla niego jest zapewnienie ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Równocześnie wyraźne jest dążenie do uelastycznienia systemu administracyjnego, wzbogacenia form współdziałania metropolii w realizacji zadań publicznych. Habilitant zrekonstruował według wybranych kryteriów normatywny model samorządu terytorialnego, określił jego determinanty prawne, historyczne i porównawcze. Propozycja jest śmiała, ale dobrze osadzona w dotychczasowym dorobku nauki prawa administracyjnego i uwzględniająca jego dotychczasowe osiągnięcia. W zapale polemicznym Autor używa czasem sformułowań, które nie powinny być używane w rozprawie habilitacyjnej- ma prawo bowiem oczywiście jako Autor stwierdzić, że jego propozycja jest optymalna dla rozwiązania przedstawionych problemów, zbędne jest jednak stwierdzenie i to niemal „w ostatnim słowie” książki, że jest ona „zdroworozsądkowa” – taka ocena powinna być pozostawiona czytelnikowi. Ogólnie jednak struktura rozprawy ma charakter dostosowany do przyjętych otwarcie i uzasadnionych na wstępie założeń.

C. Ocena rozprawy

Rozprawa „Normatywny model samorządu metropolitalnego” to odważna próba zaproponowania nowych, autorskich rozwiązań ustrojowych, prawdziwego- w przekonaniu autora- dokończenia wielkiej reformy samorządowej roku 90 następnie 98-99. Autor prezentuje tu ogromną wiedzę na temat problemów rozwoju metropolitalnego, swobodnie porusza się w badanej materii. Ważne i cenne są zawarte w pracy elementy interdyscyplinarne, bez których trudno w obecnych czasach, jak wskazuje „nowa nauka prawa administracyjnego”, podchodzić do badanej problematyki. Wyraźna jest pasja Habilitanta do porządkowania pojęć, sporządzania czytelnych i zrozumiałych przeglądów pojęć doktryny, sporządzania tabel i zestawień. To także

część śmiałości tej pracy. Autor ma odwagę np. bardzo syntetycznie streścić poglądy najwyśmienitszych przedstawicieli doktryny w formie tabelarycznej, co wymaga dyscypliny myślowej i zdolności syntetycznego ujęcia. Autor czyni to świadomie, wybiera często generalizację rozważań, dąży do uchwycenia ogólnych tendencji, co pozwala w jego przekonaniu skutecznie zagregować wiedzę, choć oczywiście jest tu konieczne uproszczenie przekazu w nowym stylu. Chociaż te stwierdzenia zostały poczynione przy okazji wyodrębnienia modeli samorządu metropolitalnego dotyczą wielu fragmentów pracy. Skoro jest to świadomie wybrana strategia trudniej jest wykazywać pewne uproszczenia np. przy opisie poszczególnych metropolii w ujęciu porównawczym. Autor za cenę – jak rozumie recenzent – rezygnacji z pogłębienia pewnych wątków dąży do zasadniczego poszerzenia całej płaszczyzny rozważań i lepszego wydobywania tez głównych rozprawy.

Słabością wielu współczesnych prac z zakresu nie tylko polskiej nauki prawa administracyjnego jest hermetyczność języka i wywodu, w naturalny sposób ograniczająca krąg odbiorców. Omawiana praca jest tego przeciwieństwem. Trudno chyba znaleźć ostatnio w naszej doktrynie rozprawę, w której taki nacisk kładziono by na komunikację społeczną. Można zwrócić uwagę np. na ukazanie zakresów krzyżujących się pojęć poszczególnych obszarów na stronie 308, aby docenić jak wysoki stopień komunikatywności osiągnął Autor. Nie oczekuje się właściwie od autorów prac habilitacyjnych tego, aby wnioski *de lege ferenda* układały się w prawie kompletny projekt ustawy, a to właśnie odnajdujemy w rozdziale szóstym. Jednak wieloletnia blokada regulacji prawnej, jasna wizja potrzeby polskich metropolii, udaremnione kolejne inicjatywy, mogą uzasadniać taką gorliwą chęć skracania etapów i przygotowywania dla ustawodawcy niemal kompletnego projektu.

Na szczególną uwagę zasługuje ten fragment pracy habilitacyjnej, w którym autor wskazuje na konstytucyjne uwarunkowania samorządu terytorialnego w szczególności z punktu widzenia zasady decentralizacji władzy publicznej. Autor zajmuje stanowisko w sprawie debaty w doktrynie na temat tego czy w świetle postanowień konstytucji i zasady decentralizacji zgodna z konstytucją jest recentralizacja. Decentralizację uznaje jednak – co uważam za bardzo sporne - za proces „dwukierunkowy”, który polegać może zarówno na rozpraszaniu jak i koncentrowaniu zadań (do konstytucyjnie ustalonych granic). Trudno zgodzić się łatwo z takim twierdzeniem. Oczywiście w świetle orzeczenia TK z 25.11.2002 r., (K34/01) które stwierdza swoisty konflikt między „jednokierunkowym procesem decentralizacji” a systemem źródeł prawa i możliwością blokady wszelkich reform samorządowych należy zróżnicować nasze podejście, ale samo określenie „jednokierunkowy proces decentralizacji” budzi w doktrynie wielkie wątpliwości, dlatego zbyt daleko idące wydaje się stwierdzenie, że koncentrowanie zadań, a więc recentralizacja, której obecnie jesteśmy świadkami mogłaby być uznana za element

„dwukierunkowej decentralizacji”. Habilitant jest przy tym krytyczny wobec procesu recentralizacji. Również uderza podejście autora do kwestii zakładu publicznego jako formy decentralizacji. Nie podzielam poglądu, że większość zakładów publicznych nie może być rozpatrywana w tej kategorii - to raczej konsekwencja naszych zaniechań badawczych. Wyraźnie widoczna jest konieczność ostrożnego recypowania w nauce prawa administracyjnego wszystkich ustaleń nauk sąsiednich – w tym przypadku nawet nauki prawa konstytucyjnego – Habilitant idzie tu wyraźnie za koncepcją zaproponowaną przez Piotra Radzewicza, ale w rezultacie otrzymalibyśmy trudną do przyjęcia konkluzję, że „koncentracja” zadań w ramach obecnej recentralizacji jest też decentralizacją (s. 221-222).

Z drugiej jednak strony autor w pełni prawidłowo określa cechy decentralizacji oraz ich kumulatywność: odrębną podmiotowość prawną, samodzielność (autor dopuszcza także niezależność lub niezawisłość samorządu) oraz odpowiedzialność prawną i polityczną. W interesujący sposób przeprowadza również analizę doktryny w odniesieniu do pojęcia samodzielności samorządu terytorialnego. Na uwagę zasługują także konkluzje dotyczące zasady udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej przeniesione na kwestie samorządu metropolitalnego (s. 236-238), gdzie kwestia samodzielności ma zupełnie zasadnicze znaczenie. Autor postrzega w konkluzji samodzielność jako jego obligatoryjny atrybut pociągający za sobą obowiązki dla prawodawcy zwykłego oraz również w odniesieniu do samorządu metropolitalnego należy uznać, że możliwy jest nadzór wyłącznie wobec kryterium legalności.

Praca jest jako całość samodzielna, ma charakter nowatorski, nieschematyczny, poświęcona jest ważnym, palącym społecznym zagadnieniom, opatrzona została pełnym aparatem naukowym. Mimo szeregu usterek formalnych, czy zbyt śmiałych propozycji konstrukcyjnych przedstawionych wyżej, zasługuje na pozytywną ocenę w rozumieniu ustawy z 20.07.2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2021 r. poz. 478 ze zm.).

Wartością pracy jest przedstawienie autorskiej, przemyślanej propozycji metropolii jako lokalnej ponadgminnej wspólnoty samorządowej wyposażonej w podmiotowość prawną zarówno publiczno- jak i prywatnoprawną, samodzielność w jej pełnym określonym prawie a wzbogaconym orzecznictwem, wymiarze, zadania własne. Projektowana metropolia, której model szczegółowo opracował autor w książce posiadałaby także dwa organy: pochodzącą z wyborów bezpośrednich radę metropolii oraz zarząd metropolii. W świetle koncepcji autora umożliwiłoby to uwzględnienie w pełni wymogu demokratycznego ustroju samorządu wzmocnionego formami demokracji bezpośredniej, ale pozwoliłoby także na uelastycznienie systemu administracyjnego. Poza klasycznymi formami działania komunalnego Habilitant

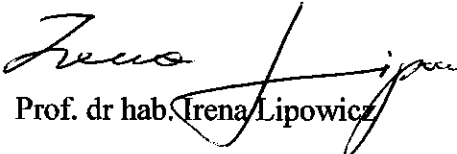
proponuje specyficzną formę działania dla metropolii, związki metropolitalne i to bez wymogu ciągłości przestrzennej.

4. Konkluzja

Biorąc pod uwagę ocenę dorobku naukowego oraz rozprawy habilitacyjnej dr. Jakuba H. Szlachetki stwierdzam, że Habilitant spełnia w pełni wymagania stawiane przez obowiązujące przepisy kandydatom w przewodach habilitacyjnych.

Osiągnięcia naukowe Habilitanta spełniają więc kryteria określone w art. 219 ust. 1 pkt 1 i 2 lit. a i pkt 3 ustawy z 20.07.2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2021 r. poz. 478 ze zm.)

W związku z tym wnoszę o dopuszczenie dr. Jakuba H. Szlachetki do dalszych etapów postępowania habilitacyjnego.


Prof. dr hab. Irena Lipowicz

