

Lublin, 24.04.2015 r.

Prof. dr hab. Marian Zdyb
Katedra Prawa Administracyjnego
i Nauki Administracji
Wydział Prawa i Administracji UMCS

Recenzja

Rozprawy doktorskiej Mgr-a Lecha Józefa Żukowskiego n.t. „Społeczna skuteczność prawa administracyjnego” napisanej pod kierunkiem Promotora rozprawy Prof. nadzw. dr hab. Zbigniewa Czarnika

Mgr Lech Józef Żukowski podjął się opracowania tematu o olbrzymiej doniosłości prawnej i praktycznej, faktycznie nie opracowanego całościowo w literaturze polskiej. Jest to niewątpliwie pierwsze w Polsce całościowe opracowanie tego zagadnienia. Sam więc wybór tematu zasługuje na uznanie i świadczy o dużym wyczuciu potrzeb prawnych i doktrynalnych w zakresie pogłębionych rozważań w tej materii. Praca stanowi niewątpliwie bardzo ważny krok w kierunku teoretyczno-prawnego zagospodarowania zaniedbanej dotąd sfery. Wyrazić należy nadzieję, że Autor recenzowanej pracy będzie kontynuował w przyszłości problematykę zapoczątkowaną pracą doktorską.

Doktorant nie wskazuje w sposób wyraźny podstawowej tezy pracy. Nakłada niewątpliwie przez to na czytelnika obowiązek wydedukowania takiej tezy z całości dysertacji. I niewątpliwie po zapoznaniu się z pracą tezę podstawową i tezę cząstkowe można zidentyfikować. Sądzę jednak, że dla prawidłowego odczytania, tego co Doktorant zamierza w pracy udowodnić właściwsze byłoby jej wyraziste sformułowanie na samym początku dysertacji.

Mimo, że część problemów analizowanych w recenzowanej monografii była przedmiotem cząstkowych analiz w doktrynie i orzecznictwie, to jednak podkreślić należy, że recenzowana rozprawa jest niewątpliwie pierwszym w Polsce od wielu lat całościowym ujęciem problemu na gruncie prawa publicznego. Na uwagę zasługuje to, że całość swoich wywodów Doktorant przedstawił w sposób kompleksowy oraz w szerokiej normatywnej i systemowej perspektywie. Wynika to nie tyle z samego sformułowania tematu, co ze szczegółowych rozważań dotyczących poszczególnych jego aspektów. Dobrze stało się, że Doktorant swoje rozważania zawęził do konkretnych problemów składających się na tak analizowaną sferę normatywnych dociekań. Inne podejście do tegoż zagadnienia niosłoby ze sobą dodatkowe problemy, z reguły bardzo złożone, które powodowałyby, że praca musiałaby z konieczności stać się opracowaniem o charakterze informacyjno-encyklopedycznym. Zresztą próby takiego poszerzenia zakresu rozprawy nie zawsze kończyły się zadawalającym efektem końcowym.

Autor rozprawy podstawowe założenia rozprawy (zaznaczone trochę mgliście) realizuje przy wykorzystaniu stosownych ze względu na temat pracy metod badawczych. We Wstępie zaznacza, że „praca ma charakter teoretyczny, w swym założeniu nie ma być wyłącznie opracowaniem prawniczym, preferującym metodę dogmatyczną”, chociaż w rzeczywistości w szerokim zakresie z niej korzysta. Sposób korzystania z różnych metod wskazuje wyraźnie na to, że L.J. Zukowski posiada już bardzo dobry warsztat naukowy, pozwalający mu na prawidłowe pod względem metodologicznym rozwiązywanie złożonych problemów prawnych. Szkoda, że tych innych metod, w tym metod właściwych dla innych dyscyplin naukowych wprost nie nazywa.

Doktorant oparł swoje rozważania na bogatym materiale źródłowym. Wziął pod uwagę nie tylko źródła prawa polskiego ale i międzynarodowego. Wykorzystał w pracy w stopniu zadawalającym bogatą, dostępną literaturę (ponad 240 publikacji różnego rodzaju), która miała lub mogła mieć wpływ na

treść Jego rozważań. Przy tak wielodyscyplinarnym i szerokim temacie, nie uniknął pominięcia kilku publikacji o dużej doniosłości dla tematu. A szkoda.

W szerokim zakresie sięga do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego a także Sądu Najwyższego, NSA i WSA. Wykorzystał m.in. 11 uchwał, orzeczeń i wyroków Trybunału Konstytucyjnego (można byłoby sięgnąć jeszcze do innych wyroków) 1 wyrok Sądu Najwyższego, 1 uchwałę Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz 16 wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych. Sposób korzystania z tych źródeł nie budzi zastrzeżeń. Wskazuje on na dużą samodzielność Pana Lecha Józefa Żukowskiego. Rozważania zawarte w pracy są klarowne a wnioski zgłaszane w tekście logiczne i rzeczowo uzasadnione. Na uwagę zasługuje nie tylko samo sformułowanie i podjęcia tematu określonego w tytule rozprawy, ale i także przyjęty w niej układ treści. Jest on niewątpliwie czytelny i spójny, a poza tym (z drobnymi uwagami) tworzy logicznie spójną całość, co daje podstawę do sformułowania pozytywnej końcowej konkluzji.

II

Praca doktorska Pana Lecha Józefa Żukowskiego składa się z pięciu rozdziałów, wstępu i uwag końcowych (zakończenia). Każdy z tych rozdziałów dzieli się na podrozdziały. Istotne jest to, że pomiędzy tymi rozdziałami występuje wyraźny stosunek powiązania i wynikania.

W rozdziale pierwszym pracy zatytułowany „Społeczne funkcje prawa administracyjnego a skuteczność prawa”, Doktorant dokonuje pogłębionych analiz tychże funkcji mając na uwadze m.in. interes publiczny. Ważne miejsce w jego wywodach w tym zakresie mają dociekania naukowe związane z analizą społecznych funkcji prawa administracyjnego w kontekście realizacji ważnych celów publicznych oraz ochrony publicznych praw podmiotowych. Akceptując - co do zasady jego rozważania w tym zakresie – muszę jednak stwierdzić, że w jego rozważaniach w tej materii brakuje wyrazistego usytuowania tychże rozważań na czytelnych podstawach aksjologicznych. Przy

tego rodzaju tematach wydaje się to wskazane, Nie do końca rozumiem dlaczego w podrozdziale 1.4 odnosi się w perspektywie społecznych funkcji prawa administracyjnego, tylko do koncepcji J. Raza.

W rozdziale II pt. „Społeczna skuteczność prawa administracyjnego i nauki administracji (którego brzmienie w części pokrywa się z brzmieniem tematu pracy), Autor rozprawy kładzie nacisk na znaczenie takich problemów jak autorytet prawa, skuteczność regulacji prawa administracyjnego, normy społeczne, skuteczność administracji a także prakseologiczne i socjologiczne aspekty prawa. Chociaż wydawać mogłoby się, że układ tego rozdziału jest trochę przypadkowy, to po dogłębnej analizie tekstu tegoż rozdziału można dojść do konkluzji, że istnieją podstawy do takiego właśnie sformułowania jego struktury. Na szczególne podkreślenie zasługują jego rozważania dotyczące przesłanek skuteczności regulacji administracyjnych oraz ich racjonalności a także samoregulacji jako przesłanki skuteczności. Doktorant w sposób znamionujący jego duże możliwości intelektualne dokonał analizy problemów bardzo trudnych, wymagających patrzenia na prawo w szerokiej normatywnej perspektywie. Pan Lech Józef Zukowski z wszelkich tych trudności wyszedł obronną ręką.

Rozdział III zatytułowany został „Społeczna skuteczność prawa administracyjnego a idea samorządu terytorialnego”. Na bardzo wysoką ocenę zasługuje tu podrozdział dotyczący idei samorządu terytorialnego, ponieważ jego treść jest najbliższa problematyce określonej w tytule rozprawy. Myślę, że wywody zawarte w tym rozdziale zyskałyby na wartości, gdyby Doktorant także w pozostałych podrozdziałach zwrócił większą uwagę np. na to w jakim zakresie decentralizacja wpływać może na społeczną skuteczność prawa. Zresztą zagadnienie to należałoby odnieść także do zasady pomocniczości. Rozdział stanowi niewątpliwie wartościową całość. Dyskusyjne problemy pojawiają się w kontekście rozważań dotyczących kwestyjności podmiotów wspólnoty i realności ich bytu.

W ważne znaczenie w rozprawie ma rozdział IV pt. „Ocena realizacji potrzeb przez samorząd gminy”. Doktorant podjął się ich oceny z punktu widzenia sprawności, otwartości, przejrzystości, ekonomiczności i zaufania. Rozważania w tym zakresie mają charakter ogólny. Sądzę, że są w nim zawarte przede wszystkim uwagi i spostrzeżenia będące konsekwencją realizacji wskazywanego przez niego programu badawczego. Wykorzystanie w pracy efektów realizacji projektów badawczych jest ze wszechmiar uzasadnione. Ważne jest jednak, aby były one ujęte w ramy pracy doktorskiej. Dla dobra pracy zasadne byłoby aby Doktorant w sposób bardziej wyrazisty wiązał rozważania związane z projektem badawczym z tematem pracy doktorskiej. Jest to o tyle istotne, że temat pracy ma charakter ogólny, natomiast badania realizowane w ramach projektu badawczego dotyczyły pewnej liczby jednostek samorządu terytorialnego, co nie zawsze daje podstawy do formułowania wniosków uniwersalnych.

Ostatni rozdział V pt. „Społeczna skuteczność prawa administracyjnego na przykładzie pomocy społecznej” odnosi problem społecznej skuteczności prawa administracyjnego do jednej z jego sfer. Niewątpliwie jest to ta sfera prawa, która daje możliwość przyjrzenia się problemowi społecznej skuteczności prawa administracyjnego z perspektywy konkretnej płaszczyzny odniesienia. Takie podejście może mieć dla wartości pracy ważne znaczenie, jednakże pod warunkiem, że wynikają z niej konkretne wnioski dla kształtowania uniwersalnego modelu administracji.

Rozprawę kończą dość ciekawe, twórcze i konstruktywne Wnioski końcowe.

III

Charakterystyka poszczególnych rozdziałów wskazywać mogłoby na to, że praca zawiera nie wiele elementów dyskusyjnych, czy też fragmentów pod adresem których można byłoby sformułować jakieś uwagi polemiczne. Jednakże

jak każda poważna rozprawa, także i ta zwiera rozważania w stosunku do których można formułować konkretne uwagi i pytania. Recenzowana praca zawiera niewątpliwie pewne dyskusyjne elementy i wywody, a także drobne uchybienia językowe, stylistyczne oraz techniczne, które z pewnością należy zasygnalizować, chociaż nie mają one wpływu na ostateczną zdecydowanie pozytywną ocenę pracy:

Po pierwsze – istotny niedosyt wynika z faktu, że Doktorant, unika wyrazistego formułowania tezy rozprawy. Próbę jej zakreslenia można znaleźć we Wstępie. „W rozprawie – podkreśla - staram się rozwiązać problem naukowy jakim jest próba charakterystyki społecznej skuteczności prawa administracyjnego. Wychodzę z założenia – dodaje – że społeczna skuteczność prawa administracyjnego sprowadza się do osiągnięcia celów wywodzących się z uniwersalnych potrzeb ludzkich, skuteczne prawo sprzyja realizacji tych celów”. Pierwsze zdanie jest tu na tyle ogólne, że można byłoby go użyć jako „tezy” w odniesieniu do każdego tematu. Drugie zaś, jest bardzo syntetyczną kwintesencją wniosków płynących z wywodów zawartych w tejże pracy.

Po drugie – polemizowałbym z wieloma wywodami odnoszącymi się do, jak to określa doktorant, „kwestyjności podmiotów wspólnoty”. Szkoda, że doktorant w stopniu pełniejszym nie uwzględnił niektórych publikacji, a zwłaszcza bardzo interesujących i przemyślanych wywodów Małgorzaty Kruszewskiej Gogaś w monografii pt. „Podmiotowość publicznoprawna gminy”, pomimo, że pracę tą w wymienia w przypisach. Dotyczy to także wielu innych cennych ze względu na podjęty temat publikacji. Powyższe uwagi dotyczą także publikacji w zakresie dotyczącym zasady pomocniczości. Dość oryginalnym i dyskusyjnym wydaje się utożsamianie interesu publicznego z uniwersalnymi potrzebami społecznymi, zwłaszcza, że Doktorant w sposób nadmiernie ogólny interpretuje pojęcie uniwersalnych potrzeb społecznych.

Po trzecie – Doktorant chyba w sposób nazbyt łatwy przechodzi od jednej płaszczyzny badawczej do innej. Pomaga to wprawdzie przybliżyć mu

osiągnięcia z innych dyscyplin naukowych (nauki administracji, teorii organizacji i kierownictwa, psychologii, socjologii prawa, filozofii itd.) środowisku prawniczemu, ale jednocześnie prowadzi do rozmycia treści podstawowych pojęć i instytucji ujmowanych w perspektywie normatywnej. Zdaję sobie jednak sprawę, że przy takim podejściu nie jest łatwe zapanowanie nad problematyką będącą przedmiotem różnorodnych (interdyscyplinarnych) naukowych dociekań.

Po czwarte Autor rozprawy doktorskiej posługuje się czasem pojęciami, których w sposób klarowny nie wyjaśnia. Tak jest z pojęciem „sumienie instytucji”. W przypadku konkretnych osób pojęcie to byłoby oczywiste, natomiast w odniesieniu do instytucji jest niezrozumiałe. Szkoda, że Doktorant nie sięga do znanego na gruncie Konstytucji RP, pojęcia moralności publicznej, którego treść była na gruncie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dogłębnie analizowana. Myślę, że lepiej byłoby dla wywodów L.J. Żukowskiego, gdyby posługując się aparaturą pojęciową różnych dyscyplin, przyjmował za punkt odniesienia konkretną płaszczyznę odniesienia (związaną z konkretną dyscypliną naukową).

Po piąte – pod adresem Doktoranta ciśnie się pytanie dlaczego pisząc o społecznej skuteczności prawa w ogóle dokonuje w rozdziale III jej zawężenia do płaszczyzny samorządowej. W jakimś sensie dotyczy to też rozdziału IV. Zaś w rozdziale V pisze o społecznej skuteczności prawa w aspekcie pomocy społecznej. Oczywiście trudno byłoby kwestionować zasadność zajmowania się tymi sferami z perspektywy skuteczności prawa, jednakże prowadzić to może, chociaż nie musi do wniosku, że rozważania Doktoranta dotyczą faktycznie tych sfer, co może osłabiać wymowę wniosków dotyczących społecznej skuteczności prawa administracyjnego w ogóle, czego dotyczy temat pracy.

Po szóste - w pracy Autor wykorzystał bogatą literaturę, która niewątpliwie wystarczyła mu do napisania wartościowej i interesującej pracy. Zauważyć jednak należy, że zwłaszcza w zakresie prawa administracyjnego nie zawsze

przytoczona została literatura najbardziej reprezentatywna. Niektóre pozycje, które być może mogłyby lub powinny być uwzględnione, zostały zupełnie pominięte. Przyjąć należy, że Doktorant zna te prace ale nie istnieje podstawa do ich eksponowania.

Po siódme – w pracy można dostrzec drobne potknięcia techniczno-językowe i stylistyczne. Należy sądzić, że Autor wyeliminuje je w trakcie przygotowania pracy do druku.

Reasumując należy stwierdzić, że Doktorant miał prawo przyjąć stanowisko jakie przyjął. Podniesione w recenzji uwagi czy postulaty w żadnym wypadku nie stanowią zarzutów merytorycznych, które rodzić mogłyby wątpliwości co do wartości pracy i wysokiej jej oceny. Nie mają też wpływu na ostateczną zdecydowanie pozytywną ocenę tejże rozprawy. Nie ulega wątpliwości, że praca pod względem merytorycznym jest cenna i wartościowa.

Uwagi polemiczne o charakterze merytorycznym mają charakter dyskusyjny i Doktorant (co do zasady) nie musiał ich brać pod uwagę w kształcie przeze mnie oczekiwanym, zwłaszcza, że wkraczanie w różne dziedziny naukowe w ramach jednego tematu, zawsze rodzić będzie problemy dyskusyjne. Otwiera jednak możliwość wszechstronnego ujęcia badanego zagadnienia. Jeżeli zaś chodzi o uwagi techniczne, wyrażam przekonanie, że będą one one wyeliminowane przy – jak to podkreślałem wyżej - przygotowywaniu pracy do druku.

Reasumując, stwierdzić należałoby, że:

a) rozprawa doktorska Pana L.J. Zukowskiego stanowi opracowanie tematu o dużej doniosłości w zakresie dotyczącym społecznej skuteczności prawa administracyjnego. Jest to z pewnością jedno z nie wielu opracowań, a gdy wziąć pod uwagę jego aktualność, jedyne opracowanie naukowe, które ujmuje wyrażony w temacie pracy problem całościowo. Doktorant analizuje go z perspektywy różnych dyscyplin naukowych, co wymaga stosowania różnych instrumentów badawczych;

b) recenzowana praca stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktoranta ważnego zagadnienia naukowego, dotąd niedopracowanego całościowo, ani też głębiej nieanalizowanego, zwłaszcza w zakresie dotyczącym poszczególnych aspektów społecznej skuteczności prawa administracyjnego;

c) Doktorant wykazał, że posiada stosowne predyspozycje naukowe i jest w stanie samodzielnie rozwiązywać trudne problemy naukowe;

d) Autor wykazał w rozprawie dużą wiedzę teoretyczną nie tylko w zakresie będącej przedmiotem rozprawy materii ale i w dziedzinie prawa publicznego w ogóle, teorii organizacji i zarządzania, socjologii, psychologii, prakseologii itd.. Posiada także zdolność systemowego ujmowania badanych problemów;

e) poprzez recenzowaną monografię Doktorant potwierdził duże umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej i twórczego analizowania analizowanych przez niego materii a także korzystania z różnych źródeł w tym też z orzecznictwa sądowego;

f) praca świadczy także o umiejętności godzenia rozważań na wysokim poziomie abstrakcji z takim ich przedstawieniem, które pozwala na wyciąganie wniosków konkretnych, potrzebnych do różnego rodzaju praktycznych działań.

IV

Konkludując dotychczasowe wywody i oceny stwierdzić należy, że walorem dysertacji doktorskiej Pana Mgr-a L.J. Żukowskiego jest przedstawienie po raz pierwszy tak szczegółowej analizy problematyki społecznej skuteczności prawa administracyjnego, z uwzględnieniem aktualnych problemów i doświadczeń. Na wysoką ocenę dysertacji niewątpliwie wpływ ma szczegółowe wyjaśnienie w/w problemów w perspektywie prawa administracyjnego oraz oddziaływań organów administracji publicznej a także szczegółowe przedstawienie możliwości działania tychże organów. Cenne są jego uwagi wynikające z wyników badań związanych z realizacją jednego z projektów badawczych.

Mgr L.J. Żukowski w swojej pracy słusznie skoncentrował się także na problemie społecznej skuteczności w działaniach organów administracji publicznej, ograniczając swoje wywody do zagadnień mających istotne znaczenia w tej materii. Pozwala to mu na koncentrację naukowych rozważań i syntetyczne ich ujęcie. Poza tym uznał, że takie podejście - co rozumiałe - jest skuteczne i efektywne.

Całość rozważań Doktoranta cechuje wyjątkowa zdolność ujmowania złożonych problemów w całej ich okazałości i złożoności, na tle całego systemu prawnego oraz z uwzględnieniem orzecznictwa. Doktorant prezentuje także krótkie uwagi które często w sposób bardzo zwięzły ujmują złożone problemy prawne i pozaprawne. Doktorant wykazał się dobrą znajomością nie tylko prawa, poglądów doktryny prawa i orzecznictwa, ale i także znajomością literatury z zakresy socjologii, psychologii, teorii organizacji i zarządzania, prakseologii oraz dzisiejszych realiów. Wywody przeprowadzone w recenzowanej pracy doktorskiej znamionują duże możliwości intelektualne Autora oraz duże perspektywy dalszego jego rozwoju naukowego. Mimo niezbyt dużych doświadczeń naukowych Doktorant prezentuje dość solidny warsztat naukowy. Większość jego wywodów osadzona jest mocno w normatywnych i pozanormatywnych realiach opartych na czytelnych fundamentach aksjologicznych. Doktorant posiada umiejętność ujmowania konkretnych problemów związanych z konkretnymi aspektami rzeczywistości na wysokim stopniu abstrakcji, co daje mu możliwość wyciągania wniosków o dużym stopniu ogólności, żeby nie powiedzieć wniosków uniwersalnych, wykraczających znacznie poza problematykę pracy doktorskiej. Dowodem na to są m.in. wnioski końcowe, sformułowane w bardzo szerokiej perspektywie, uwzględniające jednocześnie konkretny normatywny układ odniesienia, a przy tym syntetyczne. To powoduje, że przyjęta w pracy formuła prezentowania własnych poglądów Doktoranta jest czytelna także dla osób, które nie są specjalistami w danej dziedzinie. Co istotne, Autor nie unika podejmowania

problemów trudnych i samodzielnego formułowania sądów dość odważnych, pozostających w opozycji do utartych schematów przyjmowanych np. w orzecznictwie. Niejednokrotnie mają one dyskusyjny charakter, ale prowokują do twórczej debaty. Dzięki temu można mówić o istotnym twórczym jego wkładzie w badaną problematykę. Należy mieć nadzieję, że przynajmniej niektóre postawione przez niego problemy stanowiąc będą zarzewie owocnej dyskusji naukowej.

Reasumując, można z całym przekonaniem stwierdzić, że rozprawa Mgr-a L.J. Żukowskiego w całej rozciągłości spełnia wymagania stawiane pracom tego typu. Biorąc pod uwagę wagę treści zawartych w pracy, swoiste nowatorstwo poglądów, dużą odwagę w podnoszeniu problemów trudnych, logiczną precyzję w wyrażaniu zasadniczych wątków, dociekliwość, metodologiczną poprawność, bardzo dobre rozeznanie w prawodawstwie i literaturze prawniczej, samodzielność sądów i zdolność do widzenia spraw o podstawowym znaczeniu dla porządku państwa w perspektywie dzisiejszych realiów, należałoby pracę tę z całą odpowiedzialnością ocenić bardzo wysoko.

Doktorant podnosi wiele problemów w publikacjach naukowych nie podnoszonych. Daje szereg konstruktywnych uwag de lege ferenda, stara się odpowiedzieć na kluczowe w zakresie dotyczącym jego tematu wyzwania naukowe. Formułowane w rozprawie wnioski rzeczowo uzasadnia, posługuje się argumentacją logiczną i przekonującą.

V

W konkluzji pragnę stwierdzić, że rozprawa Mgr-a Lecha Józefa Żukowskiego spełnia wymagania i warunki określone w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595 z 2003 r. ze zm.) i może być przyjęta jako rozprawa doktorska. W takim stanie rzeczy wnoszę o dopuszczenie Kandydata do dalszych faz przewodu doktorskiego

Prof. dr hab. Marian Zdyb
Marian Zdyb