

Kraków, 12 marca 2020 r.

dr hab. Monika Augustyniak

Prof. nadzw. Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie
Kierownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego oraz Nauk o Administracji
Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr. Adriana Zacharko pt. „Publicznoprawny status departamentu we Francji”

1. Wybór tematu, założenia i metody badawcze

W pracy podjęto bardzo ciekawy temat, nieopracowany dotychczas w literaturze. Celem badawczym przedmiotowej dysertacji jest dokonanie kompleksowej analizy prawnej dotyczącej statusu publicznoprawnego departamentu we Francji.

Z całą pewnością temat pracy uznać należy za ważne zagadnienie, wymagające refleksji naukowej, zwłaszcza mając na uwadze aktualne problemy dotyczące zasadniczego podziału terytorialnego w Republice Francuskiej. Dlatego też dobór tematu jest w pełni uzasadniony. Problematyka badawcza zaprezentowana w opracowaniu budzi ożywione dyskusje naukowe w zakresie wzorca normatywnego podziału terytorialnego państwa, mając na uwadze wciąż zmieniające się potrzeby wspólnoty samorządowej oraz zadania publiczne wykonywane przez gminę, departament i region oraz metropolie francuskie. Temat ten jest aktualny także w polskim porządku prawnym w zakresie roli i funkcji powiatu oraz związku metropolitalnego. Zakres przedmiotowy pracy nie obejmuje szczególnego statusu prawnego departamentów zamorskich i wspólnot zamorskich, bowiem jak słusznie Doktorant wskazuje, wymagałoby to dodatkowego, obszernego omówienia zagadnienia, które powinno stać się przedmiotem odrębnej publikacji naukowej.

Z uwagi na wymagający temat rozprawy, należy stwierdzić, że zagadnienia w niej analizowane, jak i sposób refleksji naukowej poczynionej w tym temacie świadczą o dużej wiedzy mgra Adriana Zacharko i właściwej identyfikacji problemów prawnych związanych

z badaną problematyką. Doktorant przygotował pracę dojrzałą i bardzo dobrą pod względem merytorycznym.

Wybór tematu dysertacji jest trafny i uzasadniony zarówno teoretycznym, jak i praktycznym znaczeniem problematyki pozycji prawnej departamentu we Francji w aspekcie publicznoprawnym.

We wstępie rozprawy Autor wyraźnie wskazał cel, zakres przeprowadzanych badań oraz metody badawcze (dogmatyczno-prawną oraz historyczno-prawną).

Za główny cel pracy Doktorant przyjął udzielenie odpowiedzi na pytanie jaki jest status publicznoprawny departamentu francuskiego. Problematyka wykonywania zadań przez pośrednią jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego we Francji, w tym określenie kwestii ustrojowo-organizacyjnych departamentu stanowi zasadniczy cel dysertacji. Jak słusznie zauważa Autor celem istnienia departamentu jest realizacja zadań publicznych o charakterze ponadgminnym, które to zadania stanowią istotną część zadań publicznych, realizowanych przez organy departamentu o charakterze stanowiącym i wykonawczym (s. 12).

Całość problematyki badawczej została zaprezentowana w świetle aktualnego dorobku doktryny i piśmiennictwa francuskiego prawa administracyjnego i konstytucyjnego. Pewnym mankamentem pracy jest przedstawienie *de facto* szczerkowo poglądów wyrażonych w orzecznictwie sądowym. Walorem dysertacji jest nie tylko dobry dobór źródeł, poprawna struktura pracy, ale przede wszystkim sam temat, budzący ogromne zainteresowanie. Autor omówił zagadnienie w sposób nie tylko merytorycznie poprawny, ale i interesujący.

Reasumując stwierdzić należy, że sformułowane w części wstępnej rozprawy cele badawcze umożliwiły Autorowi przeprowadzenie interesujących rozważań w obrębie zakreślonym tematem pracy, które we właściwy sposób zarysowuje obszar badawczy. Wykorzystane metody badawcze (zwłaszcza dogmatycznoprawna) są adekwatne do obszaru prowadzonych badań.

2. Struktura i aspekty formalne pracy

Dysertacja składa się z wprowadzenia, w tym uzasadnienia wyboru tematu, metodologii oraz tezy i głównych celów rozprawy (stanowiących przedstawienie założeń badawczych pracy), dziewięciu merytorycznych rozdziałów (omawiających w sposób holistyczny badaną problematykę) oraz z zakończenia i wniosków końcowych (stanowiących rekapitulację założeń badawczych opracowania). Słusznym wydaje się połączenie zakończenia i wniosków końcowych w jednej fragment pracy, celem podkreślenia wywodów końcowych i wniosków *de lege ferenda* w zakresie badanej problematyki.

Opracowanie obejmuje również bibliografię, w tym bogaty wykaz literatury, francuskich aktów prawnych oraz innych materiałów (np. Raport Publiczny 1999-Rady Stanu pt. „*Réflexions sur l'intérêt général*”). Odnotować jednak należy szcążtkowe powołanie się w dysertacji na poglądy wyrażone we francuskim orzecznictwie sądowoadministracyjnym w zakresie organizacji i funkcjonowania departamentu. Przedstawienie aktualnego orzecznictwa sądowego dotyczącego tematu badawczego z pewnością wzbogaciłoby wartość naukową pracy. Kwestię tę powinno się uzupełnić przed ewentualną publikacją doktoratu.

Warto zauważyć, że każdy rozdział merytoryczny pracy zamyka konkluzja częściowych rozważań, będąca swoistym podsumowaniem zaprezentowanych wniosków i postulatów dotyczących danego zagadnienia. Zwiększa to klarowność wywodów i świadczy o dojrzałości prezentowanych wniosków.

Konstrukcja dysertacji została podporządkowana zakresowi zaproponowanych rozważań w rozprawie, wykazując związki zachodzące między poszczególnymi częściami opracowania. Wywód naukowy jest logiczny i uporządkowany. Omówiono wszystkie istotne zagadnienia dotyczące badanej problematyki. Autor dokonuje systematyki poglądów doktryny, w różnych kwestiach zajmuje własne stanowisko, popierając je bardziej lub mniej rozbudowaną argumentacją.

Wprowadzenie obejmuje wskazanie celu badawczego pracy, zakresu badań oraz wykorzystane metody badawcze. Każda z metod została opisana i przypisano jej właściwe zastosowanie w pracy.

Doktorant konsekwentnie przedstawia temat poczynając od rozważań natury ogólnej tj. pozycji ustrojowej departamentu i jego ewolucji, poprzez rozważania szczegółowe generalnie związane z funkcjonowaniem departamentu (w tym zadania departamentu o charakterze użyteczności publicznej oraz gospodarkę finansową tej wspólnoty terytorialnej), po kontrolę działalności departamentu. Ostatni rozdział pracy został poświęcony racjonalizowaniu struktur terytorialnych, wskazując na rolę metropolii o szczególnym statusie, wyznaczając tym samym pewien kierunek zmian dotyczący podziału terytorialnego państwa.

Całość pracy wieńczy Zakończenie, w ramach, którego Autor prezentuje wnioski (s. 171 i n.), które mogą stanowić płaszczyznę do dyskusji dla projektowanych polskich rozwiązań prawnych w tym przedmiocie.

Praca jest napisana starannym językiem prawniczym, a zarazem charakteryzuje się jasnością przekazu. Powyższe wskazuje, że Doktorant legitymuje się dużą wiedzą teoretyczną i praktyczną z zakresu francuskiego prawa administracyjnego. Również odsyłacze i wykaz literatury są sporządzane z dużą starannością.

Reasumując – zarówno struktura, jak i język oraz aspekty formalne pracy wskazują, że Doktorant dobrze opanował warsztat pisarski i w tym zakresie wykazał umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

3. Uwagi szczegółowe

Dokonując szczegółowej oceny rozprawy, która stanowi analizę publicznoprawnego statusu departamentu w Republice Francuskiej, należy podkreślić, że zawiera ona istotne rozważania nie tylko z punktu widzenia teoretycznego, ale i praktycznego.

W pierwszym rozdziale pracy Autor zaprezentował ewolucje departamentu jako ponadlokalnej wspólnoty terytorialnej, wskazując na jej miejsce w podziale terytorialnym państwa w ujęciu historycznym. Pozwoliło to na uszczegółowienie zagadnień prawnych w zakresie funkcjonowania departamentu i jego roli w poszczególnych etapach reform decentralizacyjnych (s. 20 i n).

W rozdziale drugim mgr Adrian Zacharko omówił podstawy prawne funkcjonowania departamentu, wskazując na najistotniejsze akty prawne w randze Konstytucji Republiki Francuskiej jak i ustaw, w tym Kodeksu generalnego wspólnot terytorialnych (CGCT), regulujących organizację prawną tej wspólnoty terytorialnej.

W myśl przepisów CGCT każda gmina, departament i region zostały przez ustawodawcę wyposażone w organy stanowiące i wykonawcze. Są one zarządzane przez rady, pochodzące z wyborów (zob. art. L. 1111-1 CGCT). Regulacje Kodeksu generalnego wspólnot terytorialnych określają zasady i tryb działania poszczególnych wspólnot terytorialnych. Zgodnie z przepisami CGCT departament został wyposażony w organ stanowiący i wykonawczy (zob. art. L3121-1 CGCT i n.). Doktorant poprawnie zaprezentował organizację wewnętrzną rady departamentu, wskazując na elementy wyborcze do rady, rodzaje sesji, tryb procedowania w radzie. Omówił także skład osobowy i funkcje należące do komisji stałej (*commission permanente*), występującej we wszystkich trzech rodzajach jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Przedstawił funkcje przewodniczącego rady departamentu, który jest organem wykonawczym w departamencie. Autor w przedmiotowym rozdziale przedstawił również ogólne zagadnienia dotyczące referendum lokalnego, przeprowadzanego na poziomie departamentu, wskazując na relacje między pierwotnym a wtórnym podmiotem władzy w departamencie. Wskazać należy brak uwag w pracy na temat relacji między organem stanowiącym i wykonawczym a komisją stałą, której organ stanowiący może powierzyć swe kompetencje. Na tym tle rodzi się pytanie czy francuski model ustrojowy w zakresie organów departamentu jest modelem, który powinno się recypować do polskiego

porządku prawnego? Czy ciało na wzór *commission permanente* nie powinno funkcjonować w strukturze wewnętrznej polskiego powiatu czy gminy, mając na uwadze substrat osobowy i kompetencje komisji stałej?

W rozdziale trzecim mgr Adrian Zacharko rozpoczął swą refleksję od ustaleń terminologicznych. Wyjaśnił pojęcie zadań o charakterze użyteczności publicznej, przedstawiając poglądy wyrażone we francuskiej i polskiej doktrynie prawa administracyjnego. W dalszej części przedmiotowego rozdziału Autor przedstawił zadania własne z zakresu infrastruktury społecznej i technicznej departamentu, dokonując szczegółowej ich klasyfikacji w ramach tych dwóch grup zadań. Przedstawił instrumenty i źródła finansowania zadań z zakresu pomocy społecznej, oświaty, ładu przestrzennego i ekologicznego, ochrony spokoju, porządku i bezpieczeństwa publicznego. Słusznie Doktorant zauważa, że zadania departamentu są bardzo zróżnicowane i mają na celu zaspokojenie potrzeb mieszkańców wspólnoty samorządowej. Na tle tych dywagacji rodzi się pytanie czy zadanie te może skutecznie wykonać tylko departament? Czy ustawodawca francuski zmierza w kierunku poszerzenia dotychczasowej gamy zadań departamentu czy raczej do jej zawężenia, mimo głośnych postulatów w zakresie wzmocnienia decentralizacji poszczególnych wspólnot terytorialnych? Wskazać należy, że wszystkie istotne aspekty dotyczące zadań o charakterze użyteczności publicznej, poruszone w tym rozdziale, zostały zaprezentowane i poddane refleksji naukowej.

W następnym rozdziale Autor omawia formy organizacyjno-prawne realizacji zadań publicznych przez departament, przedstawiając jednostki organizacyjne za pomocą, których pośrednia jednostka samorządu terytorialnego wykonuje zadania publiczne w obszarze administracji rządowej i samorządowej. Poruszono kwestię zakresu podmiotowego i przedmiotowego międzyresortowych dyrekcji departamentalnych wskazując na istotne powiązanie ich zadań i funkcji z realizacją polityki zrównoważonego rozwoju.

Doktorant dokonuje właściwego rozróżnienia jednostek organizacyjnych departamentu na jednostki: *service public administratif* i *service public industriel et commercial* (s. 63). Omawia też role i znaczenie innych instrumentów administracyjnoprawnych wspierających przedsiębiorczość, służących rozwojowi (np. instrumenty planistyczne, dochodowe, „bieguny konkurencyjności”, inkubatory przedsiębiorczości). Autor wskazał, że działania podejmowane aktualnie przez departamenty mają na celu wspieranie małych i średnich przedsiębiorców. Dotyczy to również organizacji pozarządowych i podmiotów ekonomii społecznej (s. 67). Trudno nie zgodzić się z tym twierdzeniem. W reasumpcji przedmiotowego rozdziału Autor słusznie stwierdza, że organizacyjno-prawne formy realizacji zadań publicznych zostały dostosowane do ich charakteru. Podkreślenia wymaga,

że departament wykonuje także zadania na rzecz wspierania zrównoważonego rozwoju, promocji ekonomii społecznej i solidaryzmu. Do działań tej wspólnoty terytorialnej należy również wspieranie rozwojowych projektów i biznesu, w tym tworzenie nowych miejsc pracy.

W rozdziale piątym i szóstym, stanowiącym konsekwencję poprzednich rozważań, Doktorant omawia zagadnienia związane z prywatyzacją zadań publicznych. Wykonywanie tych zadań na podstawie umów administracyjnych przez podmioty prywatne, w tym podmioty ekonomii społecznej, organizacje pozarządowe, wskazuje na istotną ich rolę w zakresie efektywnej realizacji zadań publicznych. Autor przedstawia charakterystykę umów zawieranych przez organy administracji publicznej oraz umowy partnerstwa publiczno-prywatnego (*contrat de partenariat*) we francuskim porządku prawnym. W konkluzji wskazano na dwa modele organizacji usług komunalnych w Republice Francuskiej, podkreślając kierunek zmian w tym obszarze badawczym. Doktorant prezentuje stowarzyszenia jako organizacje pozarządowe uczestniczące w realizacji zadań publicznych departamentu, poczynając od omówienia pojęcia i rodzajów stowarzyszeń, poprzez zaprezentowanie statusu prawnego fundacji jako organizacji pozarządowych w Republice Francuskiej, po zakres realizacji ich zadań. Autor przedstawia również udział podmiotów ekonomii społecznej w realizacji usług publicznych. Wszystkie istotne aspekty dotyczące kwestii omawianych w tych rozdziałach zostały poprawnie merytorycznie przedstawione.

W następnym rozdziale mgr Adrian Zacharko zaprezentował podstawowe zagadnienia dotyczące gospodarki finansowej departamentu. Przedstawił podstawy prawne jej funkcjonowania, omówił dochody i wydatki departamentu, dotacje celowe i subwencje ogólne. Autor słusznie zauważył, że istotne zmiany gospodarki finansowej nastąpiły w III etapie reformy decentralizacyjnej we Francji, a departament stał się największym beneficjentem tych reform. Przedstawienie elementów składowych budżetu departamentu, w tym prawna instrumentalizacja gospodarki budżetowo -finansowej tej wspólnoty terytorialnej została przedstawiona poprawnie i interesująco.

Przedostatni rozdział pracy dotyczy kontroli działalności departamentu. Autor omówił kluczowe organy w systemie kontroli wykonywanej nad działalnością departamentu jako wspólnoty terytorialnej. Zaprezentował pojęcie i cechy kontroli finansowej, zadania i kompetencje prefekta oraz regionalnych izb obrachunkowych (*les chambres régionales des comptes*). Zagadnienia te są prezentowane spójnie i poprawnie merytorycznie.

W ostatnim rozdziale rozprawy podjęto bardzo ciekawą problematykę dotyczącą procesu metropolizacji. W Republice Francuskiej z związku z reformą polityk publicznych, wdraża się nowy model zarządzania metropoliami, które stają się pewnego rodzaju

odpowiedzią na aktualne potrzeby mieszkańców wspólnot samorządowych w zakresie realizacji zadań publicznych. W przedmiotowym rozdziale Autor zauważa racjonalizowanie struktur terytorialnych, mających miejsce we Francji. Omawia metropolie o specjalnym statusie prawnym, przedstawiając ich strukturę organizacyjną oraz zadania i kompetencje metropolii. Słusznie zauważa Autor, że „rozwiązania francuskie są potwierdzeniem konieczności ustawowej regulacji instytucjonalnej współpracy jednostek samorządu terytorialnego na obszarze metropolitalnym. W modelu francuskim wprowadzono rozwiązania systemowe w zakresie instrumentów zarządzania metropolitalnego, gdzie wdrażane są projekty współpracy oparte na strategiach i planach rozwoju gospodarczego i społecznego.” (s. 170).

Na tle dywagacji poczynionych w tym rozdziale rodzi się pytanie czy istnieje możliwość i potrzeba wprowadzenia metropolii w polskim porządku prawnym jako jednostki samorządu terytorialnego, na wzór metropolii Lyońskiej, będącej wyzwaniem współczesnego samorządu terytorialnego, w poszukiwaniu nowej formuły wykonywania zadań, celem zaspokojenia potrzeb mieszkańców obszaru metropolii.

Ostatni rozdział dysertacji stanowi uwerturę do dalszych rozważań na temat przyszłości departamentu w aktualnym podziale terytorialnym państwa.

Działania normatywne ustawodawcy francuskiego w zakresie wprowadzenia instytucji metropolii, mają na celu wzmocnienie spójności terytorialnej i efektywności funkcjonowania dużych aglomeracji miejskich. Kierunek zmian zasadniczego podziału terytorialnego państwa wydaje się być już wyznaczony przez aktualne działania ustawodawcy francuskiego w zakresie metropolizacji przestrzeni publicznej.

W zakończeniu rozprawy doktorskiej Autor przedstawił rekapitulację założeń badawczych pracy, wskazując wnioski, do których doszedł w poszczególnych rozdziałach. Doktorant wykazał się dobrą orientacją w materii normatywnej i umiejętnością prowadzenia dojrzałego dyskursu naukowego. Podkreślenia wymaga, że analiza statusu prawnego francuskiego departamentu wymagała od Doktoranta bardzo dobrej znajomości francuskiego ustrojowego i materialnego prawa administracyjnego, co zasługuje na uznanie.

Dobór źródeł należy uznać za satysfakcjonujący, choć w pracy Doktorant powołuje się bardzo szczątkowo na francuskie aktualne orzecznictwo sądowe (s. 91). Rozprawa napisana jest językiem poprawnym, starannie, jednak odnaleźć można drobne błędy np. powtórzenia (s.11). Autor powołuje się na konkretne przepisy Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, podczas, gdy akt ten po sprostowaniu w drodze obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz.U.06.154.1107), nosi nazwę

Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (s. 65, s. 127, s. 173). Ponadto wskazać należy, że koordynację działań służb departamentalnych i służb państwowych w departamencie zapewnia wspólnie przewodniczący rady departamentalnej i przedstawiciel państwa w departamencie, co zostało ujęte w przepisie L. 3142-1 CGCT, a nie jak podaje Doktorant w art. L.3142-2 CGCT (s. 89).

Nie ma to jednak znaczenia dla ogólnej bardzo dobrej oceny merytorycznej opracowania. Wysoko oceniam recenzowaną pracę pod względem warsztatowym. Jest ona napisana w sposób rzetelny i pogłębiony. Wywód prawniczy jest prowadzony jasno. Autor wykazuje się umiejętnością nie tylko dostrzegania problemów prawnych, ale także systematyzowania poglądów doktryny. Każdy wywód Doktoranta jest dobrze udokumentowany obszernymi przypisami odsyłającymi, świadczącymi o wykorzystaniu bardzo wielu źródeł bibliograficznych.

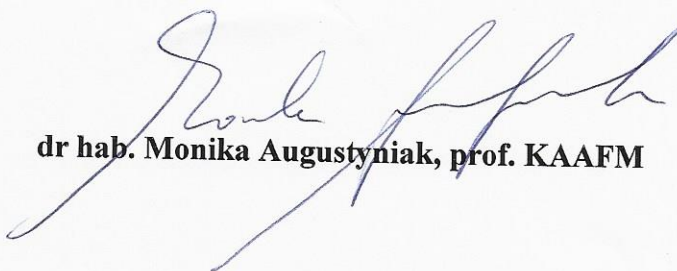
4. Wnioski

Przedmiot rozprawy, którym była analiza statusu publicznoprawnego departamentu we Francji, wymagał pogłębionej wiedzy z zakresu francuskiego prawa administracyjnego i konstytucyjnego. Nie ulega wątpliwości, że mgr Adrian Zacharko wykazał się w tym zakresie dużą wiedzą teoretyczną i praktyczną. Przyjęty temat pracy, a następnie określone cele badawcze zostały zrealizowane w dysertacji. Nie ulega wątpliwości, że rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu badawczego, który dotychczas nie doczekał się, w tym konkretnym aspekcie, opracowania o charakterze monograficznym. Wysoka ocena dysertacji jednoznacznie wskazuje, że mgr Adrian Zacharko posiada umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Sugeruję publikację doktoratu w renomowanym wydawnictwie prawniczym. Recenzowana dysertacja porusza problematykę departamentu w Republice Francuskiej, co oznacza, że Autor doktoratu posiada nie tylko pogłębioną wiedzę prawniczą z zakresu polskiego prawa administracyjnego, która pozwala mu właściwie ocenić i zrozumieć cechy wspólnot terytorialnych we Francji, ich atrybuty i zasady funkcjonowania, ale również wymaga od Doktoranta świetnej znajomości obcego porządku prawnego oraz bardzo dobrej znajomości francuskiego języka prawniczego. Analiza instytucji prawnych występujących w obcych porządkach prawnych stanowi bardzo wysoko postawioną poprzeczkę dla naukowca, dlatego tym bardziej należy uznać wysiłek intelektualny poczyniony przez Doktoranta, któremu udało się w sposób bardzo satysfakcjonujący przybliżyć status prawny analizowanej wspólnoty terytorialnej i wyznaczyć kierunki zmian, jednocześnie stanowiąc asumpt do dalszych

rozważań nad ewentualną recepcją poszczególnych elementów prawnych na grunt polskiego samorządu terytorialnego. Dlatego też dysertacja ta w pełni zasługuje na wyróżnienie.

W konkluzji należy stwierdzić, że rozprawa doktorska mgr. Adriana Zacharko spełnia wymogi stawiane tego typu pracom w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, gdyż stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazując jednocześnie ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w zakresie prawa administracyjnego oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

W związku z powyższym uzasadnione jest dopuszczenie Pana mgr. Adriana Zacharko do dalszych etapów postępowania w sprawie nadania stopnia doktora nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne.



dr hab. Monika Augustyniak, prof. KAAF