

dr hab. Małgorzata Ofiarska, prof. US
Instytut Nauk Prawnych
Uniwersytet Szczeciński

Recenzja

rozprawy doktorskiej magistra Adriana Zacharko pt. *Publicznoprawny status departamentu we Francji*, Wrocław 2019, (ss. 198)

I. Uwagi ogólne oraz uzasadnienie wyboru tematu rozprawy i przyjętych założeń

Wybór tematu rozprawy doktorskiej jest cenny zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Problematyka ustroju administracji publicznej w innych państwach europejskich stanowiła wielokrotnie przedmiot badań w nauce prawa. Rezultatem tych badań były zarówno opracowania o charakterze monograficznym, jak i opracowania poświęcone wybranym aspektom tej instytucji. W różnych okresach, uwarunkowaniach i zakresie rozwiązania instytucjonalne innych państw wywierały wpływ na instytucje rodzime. W kontekście poszukiwania historycznych wpływów i wzorów rozwiązań instytucjonalnych właściwych dla administracji publicznej inspirujące są badania ustroju administracji francuskiej. Francuski model administracji publicznej wywarł wyraźny wpływ na ustrój administracji wielu kontynentalnych państw europejskich. Ustawodawca w Polsce wzorował się na rozwiązaniach francuskich m.in. reaktywując samorząd terytorialny na poziomie gminy w 1990 r. czy tworząc regionalne izby obrachunkowe w 1992 r. Korzystał także z doświadczeń reformy wdrażania budżetu zadaniowego we Francji przy opracowywaniu polskiej koncepcji budżetu zadaniowego.

Twórczy pomysł Autora recenzowanej rozprawy doktorskiej zasługuje na uznanie, bowiem wpisuje się w istotny i ważny nurt polskiej doktryny prawa administracyjnego badającej obce porządki prawne i ich oddziaływanie na rozwiązania prawne przyjmowane w innych systemach.

W polskim prawie administracyjnym problematyka ustroju administracji publicznej we Francji, w ujęciu monograficznym, przedstawiana jest incydentalnie (por. np. K. Chorąży, *Zagadnienia ustroju lokalnego Francji*, Oficyna Wydawnicza „Verba”, Lublin 1998; J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Kolonia Limited 2002). Częściej problematyka ta jest badana w węższym

zakresie, łącznie z zagadnieniami ustroju administracji publicznej w innych państwach, por. np. J. Wojnicki, *Samorząd terytorialny we Francji* (w:) L. Rajca (red.), *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2010, s. 27-48; P. Machalski, *Europa samorządna. Samorząd terytorialny w wybranych państwach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 73-81; D. Wójtowicz, *Republika Francuska* (w:) S. Wróbel (red.), *Samorząd terytorialny państw europejskich*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”. Katowice 2012, s. 21-100; J. Jeżewski, *We Francji* (w:) J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 139-183. Publikacje stanowiące rezultat dotychczas prowadzonych badań w zakresie ustroju administracji publicznej we Francji ukazywały przyjmowane rozwiązania ustrojowe i służyły poznaniu systemu administracji publicznej innego państwa, a niejednokrotnie stanowiły podstawy dla teoretycznych rozważań o przemianach współczesnej administracji. Autor w swojej pracy wykorzystał prawie wszystkie publikacje z tego zakresu, pozostawiając poza obszarem swojego zainteresowania jedynie nieliczne z takich opracowań (np. A. Błaszko, *Organizacja samorządu terytorialnego oraz nadzoru nad samorządem we Francji*, *Finanse Komunalne* 2019, nr 6, s. 63-76; Z. Machelski, *Struktury terytorialne państwa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, K.J. Helnarska, *Ewolucja samorządu terytorialnego w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 42-74; E. Gdulewicz, *System konstytucyjny Francji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000; M. Kudłacz, *Samorząd terytorialny we Francji* (w:) S. Mazur (red.), *Sprawne państwo. Reformy samorządu lokalnego w wybranych krajach*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2015, s. 65-81; U. Zawadzka-Pąk, *Aktualne kierunki zmian we francuskim samorządzie terytorialnym na tle sytuacji w Polsce*, *Samorząd Terytorialny* 2013, nr 5, s. 10-22; A. Kiełczawa, *Reforma samorządu terytorialnego we Francji*, *Samorząd Terytorialny* 2019, nr 9, s. 67-78).

Recenzowana rozprawa doktorska, przygotowana przez Pana magistra Adriana Zacharko, ma charakter kompleksowy i wielowątkowy, z dominującym jednak nurtem badań dotyczących zagranicznej instytucji prawnoustrojowej. Uprzedzając dalsze uwagi i oceny stwierdzam, że przedstawiony w rozprawie problem publicznoprawnego statusu departamentu na gruncie francuskiego prawa administracyjnego i finansowego ma charakter oryginalny i nie stanowi kompilacji dotychczasowego dorobku doktryny w tym zakresie.

Sięgające we Francji 1789 r. tradycje samorządu terytorialnego i jego stopniowa – podobnie jak w Polsce – ewolucja oraz doświadczenia stąd płynące zadecydowały o wyborze

przedmiotu rozprawy. Uzasadniając wybór tematu pracy Doktorant trafnie zauważył, że rozwiązania francuskie mogą stanowić inspirację dla kierunków prac legislacyjnych w innych państwach europejskich (w tym w Polsce), zwłaszcza w kontekście doskonalenia struktur ustrojowo-administracyjnych. Z drugiej strony interesujące badawczo jest także ustalenie wpływu prawa europejskiego na rozwiązania prawne przyjmowane we Francji.

Autor dokonał selekcji aspektów i problemów analizowanych w rozprawie. W szczególności poza zakresem rozważań pozostawił szczególny status prawny departamentów zamorskich oraz wspólnot zamorskich, charakteryzujących się odrębnością ustrojową względem rozwiązań ogólnie obowiązujących i przez to nie branych pod uwagę do recypowania do prawa polskiego.

Wychodząc z założenia, że departament stał się głównym beneficjentem reform decentralizacyjnych po 1982 r. Doktorant sformułował katalog problemów badawczych wymagających wyjaśnienia w rozprawie oraz przejrzyście i jednoznacznie zbudował korespondującą z nimi tezę, że celem istnienia departamentu jako drugiego stopnia samorządu terytorialnego jest realizacja zadań publicznych o charakterze ponadgminnym, stanowiących istotną część zadań administracji publicznej, wykonywanych przez departament za pośrednictwem organów stanowiących i organów wykonawczych (s. 12). Do rangi wiodącego zagadnienia z punktu widzenia nauki prawa i praktyki zaliczył problematykę sposobu wykonywania zadań przez departament. Zidentyfikował następujące problemy badawcze: zmiany stanu prawnego w zakresie realizacji zadań publicznych przez departament i zmiany stanu prawnego w zakresie stosowanych instrumentów prawnych, umożliwiających wykonywanie zadań przez departament oraz zmiany w strategii działania departamentu, który posiada bezpośredni i pośredni wpływ na rozwój lokalny. Zasadnie przyjął, że status prawny departamentu jako stopnia pośredniego w systemie samorządu terytorialnego kształtują zasady: subsydiarności, decentralizacji, dekoncentracji, jednolitości i samodzielności. Dopełniają pozycję prawną departamentu, będącego częścią administracji publicznej w państwie, instytucje nadzoru i kontroli.

Wyznaczony zakres badań wynika wprost z przyjętego tytułu rozprawy doktorskiej, który sformułowano w sposób jednoznaczny. Sformułowane przez Doktoranta problemy badawcze oraz zidentyfikowana jednoznacznie teza uzasadniają potrzebę prowadzenia wielowątkowych i złożonych analiz francuskiego materiału normatywnego i dorobku doktryny. Badania prowadzone są przy zastosowaniu przede wszystkim metody dogmatyczno-prawnej oraz metody historyczno-prawnej. Poddano analizie francuskie rozwiązania prawne odnoszące się do szczegółowych zagadnień analizowanych w pracy, z

zakresu prawa administracyjnego, konstytucyjnego i finansowego oraz w niezbędnym zakresie prawa prywatnego. W niezbędnym zakresie w rozprawie zamieszczono również zagadnienia teoretycznoprawne, które są konieczne do prowadzenia badań w wyznaczonym przez Autora obszarze. W związku z tym odwołano się do określonych pojęć prawa administracyjnego, takich jak np.: dobro publiczne, użyteczność publiczna czy służba publiczna. Stosując metodę historyczno-prawną przedstawiono ewolucję mechanizmów kształtujących model departamentu jako stopnia pośredniego w systemie samorządu terytorialnego. Z warsztatowego punktu widzenia odnotowania wymaga fakt, że we wstępie rozprawy doktorskiej nie określono stanu prawnego, który został uwzględniony przy jej pisaniu.

Reasumując, przyjęty temat rozprawy doktorskiej umożliwia przeprowadzenie badań w ważnym obszarze współczesnej nauki prawa administracyjnego, a w szczególności prawa samorządu terytorialnego. Sposób sformułowania tematu rozprawy doktorskiej oraz przyjęty plan dysertacji wyraźnie wskazują, że Autor realizuje ambitne założenia badawcze. Główne pole badawcze sytuuje się w obrębie prawa administracyjnego. Jednakże w niezbędnym zakresie w rozprawie zamieszczono odniesienia do ustaleń nauki prawa konstytucyjnego i finansowego oraz w prawa prywatnego. W tym znaczeniu recenzowana rozprawa doktorska ma częściowo charakter interdyscyplinarny. Z punktu widzenia rozwoju nauki prawa administracyjnego prowadzenie badań nad ustrojem administracji publicznej w innych państwach europejskich jest konieczne, a ustalenia dokonane w tym zakresie mogą stanowić podstawę formułowania ocen o charakterze bardziej uniwersalnym i być przydatne także dla Polski w procesie tworzenia nowych rozwiązań w przyszłości.

Przyjęcie takiej koncepcji znajduje efekt w postaci opracowania spełniającego standardy odnoszone do rozpraw doktorskich. Przedstawiono kompleksowo i w zasadzie wyczerpująco jedną z ważniejszych instytucji francuskiego prawa administracyjnego, dotychczas nie poddawanej w polskim piśmiennictwie aż tak wielowątkowej i kompleksowej analizie prawnej. Pomimo bardzo obszernego katalogu różnych zagadnień, które związane są z problematyką rozprawy, Autor dokonał właściwej selekcji tych, które merytorycznie są związane z problematyką statusu publicznoprawnego departamentu w systemie samorządu terytorialnego we Francji, celami rozprawy oraz przyjętą tezą badawczą. Jednoznacznie pozytywnie oceniam dokonany wybór tematu recenzowanej rozprawy, sposób wyznaczenia granic problematyki badawczej, przyjęte założenia konstrukcyjne oraz zastosowane metody badawcze.

II. Uwagi dotyczące przyjętej struktury i realizacji koncepcji rozprawy

Struktura pracy jest zupełna i logiczna. Układ pracy, wewnętrzna struktura podziału treści oraz sekwencja omawianych szczegółowych zagadnień są logiczne, wewnętrznie spójne i dobrze służą analizie sformułowanej przez Autora tezy badawczej. Struktura rozprawy została podporządkowana wynikającemu z jej tytułu zakresowi przedmiotowemu oraz przyjętej koncepcji badawczej. Rozprawa składa się z części wprowadzającej (w której oprócz wprowadzenia przedstawiono uzasadnienie wyboru tematu pracy, stosowaną metodologię, przyjętą tezę badawczą i główne cele dysertacji oraz strukturę rozprawy i rozwinięcie tezy pracy), a także dziewięciu rozdziałów oraz zakończenia, w którym dokonano podsumowania najważniejszych ustaleń poczynionych w pracy i odrębnie wniosków końcowych. Właściwsze wydaje się poprzedzenie merytorycznych rozdziałów pracy jednym wprowadzeniem (obejmującym wszystkie elementy wyszczególnione przez Autora). Można także zgłosić uwagę odnośnie do wyodrębnienia na końcu rozprawy jednego zakończenia (obejmującego zarówno treść zakończenia proponowaną przez Autora, jak i katalogu wniosków końcowych zamieszczonych po ujętym w spisie treści zakończeniu rozprawy). Ponadto w zakończeniu mogłyby znajdować się najistotniejsze podsumowania wynikające z badań prawnoporównawczych francuskiego i polskiego porządku prawnego w odniesieniu do stopnia pośredniego w systemie samorządu terytorialnego. Rozprawę uzupełnia wykaz stosowanych w niej skrótów oraz wykazy wykorzystanych źródeł.

W poszczególnych rozdziałach merytorycznych rozprawy zamieszczono krótkie podsumowania (konkluzje) wprost nawiązujące do efektów badań prowadzonych w danym rozdziale. Pozytywnie wpływa to na przejrzystość prowadzonych analiz oraz sprzyja sformułowaniu bardziej wnikliwych ocen i wniosków zamieszczonych na końcu rozprawy. W załącznikach zamieszczono wykazy wykorzystanej literatury przedmiotu, aktów normatywnych i innych źródeł. Kolejność poszczególnych rozdziałów rozprawy jest właściwa. Stanowią one logiczny ciąg zdarzeń i są odzwierciedleniem przyjętej koncepcji badawczej oraz sformułowanych przez Doktoranta założeń i celów badawczych. Objętość poszczególnych rozdziałów jest zróżnicowana, ale jest to efekt odrębnego omawiania przez Doktoranta poszczególnych zagadnień, które łącznie wpisują się w Jego koncepcję analizy statusu publicznoprawnego departamentu.

Z uwagi na merytoryczną treść rozdziałów można wyodrębnić cztery części rozprawy. Pierwsza (rozdziały I-II) ma charakter wprowadzenia do ewolucji pozycji ustrojowej oraz

organizacji prawnej departamentu. Druga, najobszerniejsza, część rozprawy (rozdziały III-VI) dotyczy zadań departamentu oraz form ich realizacji. Trzecia część rozprawy (rozdziały VII-VIII) poświęcona jest gospodarce finansowej i kontroli finansowej departamentu. W ostatniej części (rozdział IX) przedstawiono ewolucję rozwiązań prawnych dedykowanych metropoliom świadczącym usługi ponadlokalne.

W rozdziale pierwszym rozprawy (s. 16-22) przedstawiono genezę współczesnego samorządu terytorialnego we Francji, począwszy od utworzenia gmin i departamentów w 1789 r. Konstytucyjnie istnienie departamentów zagwarantowano po raz pierwszy w 1791 r. W sposób syntetyczny Autor przedstawia konstytucyjne i ustawowe podstawy organizacji i funkcjonowania departamentów przyjmowane do 2015 r. Wychodząc z założenia, że aktualna koncepcja departamentów jest wynikiem wieloletnich poszukiwań i przekształceń o charakterze ewolucyjnym wyróżnił kilka etapów przyjmowania rozwiązań prawnych stanowiących fundament sytuacji prawnej departamentów w systemie administracji publicznej. Daty graniczne rozważań stanowią utworzenie w 1791 r. departamentów jako jednostek terytorialnych oraz ustawa nr 2015-991 z dnia 7 sierpnia 2015 r. o nowej organizacji terytorialnej Republiki, która na nowo określiła kompetencje jednostek samorządu terytorialnego, m.in. znosząc klauzulę kompetencji generalnej (*clause générale de compétence*) dla departamentów i przyznając im w zamian kompetencje wyłączne (*compétences exclusives*). Autor słusznie zauważył, że departament będący początkowo jedynie jednostką podziału terytorialnego utworzoną w oparciu o racjonalne przesłanki przeszedł swoistą ewolucję i uzyskał status prawny zdecentralizowanej jednostki realizującej samodzielnie zadania publiczne.

W rozdziale II rozprawy przedstawiono i oceniono organizację prawną departamentu. Przywołując podstawy prawne regulujące status prawny i cel tworzenia departamentów, tj. wykonywanie zadań lokalnych przekraczających możliwości gmin, a w pierwszej kolejności poddano analizie pozycję prawną organu stanowiącego. W tym celu przedstawiono przekrojowo, w zasadzie głównie na podstawie rozwiązań prawnych przyjętych w Kodeksie generalnym wspólnot terytorialnych (*Code général des collectivités territoriales*, dalej CGCT) zasady i tryb wyboru rady departamentu (*conseil départemental*), warunki ubiegania się o mandat radnego, zasady sesyjnego systemu pracy i podejmowania uchwał przez radę departamentu, a także jej wewnętrzną strukturę organizacyjną. Autor w tym miejscu nie scharakteryzował zadań i kompetencji rady departamentalnej, która jest organem stanowiącym departamentu, z zastrzeżeniem przepisów o referendum w departamencie. Posiada również kompetencje opiniodawczo-konsultacyjne, a także wykonuje zadania

przekazane jej przez państwo (art. LO1112-1; art. L3211-1 - L3215-2 CGCT). Scharakteryzował natomiast instytucję referendum przeprowadzanego na poziomie departamentu. Syntetycznie przedstawił referendum lokalne w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym oraz zasady jego organizowania. Oceniał, że ustalony wysoki (co najmniej 50% uprawnionych do głosowania) próg uczestnictwa w głosowaniu może negatywnie wpływać na jego skuteczność. To rozwiązanie oraz wprowadzona podwójna kontrola (wstępna i następcza) uchwały określającej przedmiot referendum świadczą, zdaniem Autora, o ułomnym charakterze referendum departamentalnego. Zauważa, że na poziomie departamentu możliwe są jeszcze inne formy partycypacji społecznej (konsultacje społeczne i prawo petycji), bliżej ich jednak nie charakteryzuje.

Analizując pozycję prawną organu wykonawczego w departamencie, którym jest od 1982 r. przewodniczący rady departamentu (*président du conseil départemental*) przedstawia syntetycznie zakazy wybieralności (*inéligibilité*) i zasadę niepołączalności mandatów (*incompatibilité*) oraz zasady wyboru i opróżniania urzędu, a także przysługujące jemu (w ośmiu kategoriach) zadania i kompetencje. Szczególne znaczenie przypisuje przyznanym przewodniczącemu rady departamentu wyłącznym kompetencjom w zakresie przygotowania projektu budżetu departamentu. Ponosi on odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową departamentu. Jest także przewodniczącym komisji stałej (*commission permanente*). Rozdział II wieńczy konkluzje, które wykraczają poza badania przeprowadzone w tym rozdziale (s. 33). Doktorant formułuje prawidłowy wniosek o samorządowym charakterze departamentu i wyszczególnia atrybuty organizacyjno-prawne o tym przesądzające (w tym analizowane w kolejnych rozdziałach recenzowanej rozprawy odnoszące się do źródeł dochodów departamentu oraz zasad finansowania zadań departamentu).

Na tle tych rozważań w kolejnej części rozprawy przedstawiono zadania departamentu oraz formy ich realizacji. Charakterystykę prawną zadań departamentu (rozdział III pracy), Autor poprzedził rozważaniami poświęconymi ewolucji koncepcji użyteczności publicznej i jej relacji z kategorią służby publicznej, a następnie na tej podstawie wyprowadził znaczenie użyteczności publicznej dla konstrukcji kategorii zadania publicznego. Wyróżnił zadania departamentu własne i zlecone oraz dokonał omówienia zadań departamentu według przyjętej przez siebie klasyfikacji zadań dokonanej w oparciu o kryterium przedmiotowe. Szczególne znaczenie przyznał zadaniom z zakresu infrastruktury społecznej i infrastruktury technicznej oraz dokonał ich egzemplifikacji. Wyodrębnił w dalszej kolejności zadania departamentu z zakresu ładu przestrzennego i ekologicznego oraz z zakresu ochrony spokoju, porządku i

bezpieczeństwa publicznego oraz dokonał ich przedstawienia w szerszej perspektywie, z uwzględnieniem zadań realizowanych przez pozostałe stopnie samorządu terytorialnego oraz państwo. Na podstawie rozważań prowadzonych w rozdziale III Autor przejrzyście wyodrębnił cechy zadań publicznych realizowanych przez departament. Trafnie zauważył, że zadania własne departamentu stanowią ważną oraz obszerną i zróżnicowaną część zadań publicznych, obejmującą liczne obszary życia wspólnoty ponadgminnej. Ich celem jest zaspokojenie potrzeb określonej wspólnoty lokalnej. Mają charakter ponadgminny, a ich realizacja wykracza poza możliwości wspólnoty terytorialnej stopnia podstawowego. Rolę departamentu w systemie administracji publicznej we Francji określa się jako „misję solidarności i wyrównania”. Jakie są, zdaniem Doktoranta, wzajemne relacje pomiędzy gminą a departamentem? Czy kompetencje departamentów konkurują czy zazębiają się z zadaniami gmin? Czy departamenty wspierają wykonywanie zadań gmin? W jakim kierunku zadania departamentów ewoluowały?

Dokonując charakterystyki zadań departamentu Doktorant sygnalizował, że w celu realizacji zadania publicznego departamenty mogą podejmować wiele różnych działań, które będą przyjmować określone prawem formy. W kolejnych rozdziałach rozprawy dokonuje ich głębszej analizy. W rozdziale IV wśród form organizacyjno-prawnych realizacji zadań publicznych przez departament Autor wyróżnił tworzenie jednostek organizacyjnych oraz stosowanie instrumentów administracyjnoprawnych. W ujęciu ewolucyjnym przedstawił w szerokiej perspektywie model organizacji usług komunalnych, w którym usługi świadczone są przez jednostki publiczno-prawne. Wyszczególniając przyjmowane kolejno podstawy prawne tworzenia dyrekcji słusznie istotne znaczenie przypisał rozwiązaniom przyjętym w dekrete nr 2009-1484 z dnia 3 grudnia 2009 r. w sprawie międzyresortowych dyrekcji departamentalnych (*Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles*), zmierzającym do zapewnienia bardziej efektywnego funkcjonowania służb w terenie. Departament uzyskał pozycję ważnego ogniwa w realizacji polityki zrównoważonego rozwoju, realizując zadania m.in. z zakresu: polityki rolnej, urbanistycznej, mieszkaniowej, budowlanej i transportowej; ochrony i zrównoważonego gospodarowania zasobami wodnymi, naturalnymi, leśnymi i wiejskimi; rolnictwa i leśnictwa; a także polityki społecznej oraz ochrony ludności. Należy w tym miejscu postawić pytanie o relacje zachodzące pomiędzy międzyresortową dyrekcją departamentalną (jej dyrektorem) a prefektem. W szczególności to pytanie należy odnieść do sytuacji wykonywania zadań przez międzyresortową dyrekcję departamentalną w kilku departamentach.

Zadania publiczne departamentu mogą być wykonywane przez przedsiębiorstwa publiczne. Autor prawidłowo identyfikuje podobieństwa i różnice pomiędzy przedsiębiorstwami publicznymi o charakterze administracyjnym (*établissement public administratif*, EPA) oraz przedsiębiorstwami publicznymi o charakterze przemysłowo-handlowym (*établissement public industriel et commercial*, EPIC), a także ich wzajemne powiązania z departamentem. Poprawnie wyodrębnia i charakteryzuje jednostki organizacyjne departamentu. Jednostki *service public administratif* posiadają ograniczoną samodzielność administracyjną i finansową, przysługują im prerogatywy władzy publicznej, mogą wydawać jednostronne akty administracyjne oraz zawierać umowy administracyjne. W odróżnieniu od nich jednostki *service public industriel et commercial* są osobami prawnymi podlegającymi przepisom prawa prywatnego, ale do właściwości rady departamentu należy podejmowanie rozstrzygnięć m.in. o likwidacji, reorganizacji i wzmocnieniu kapitałowym takich jednostek.

Doktorant natomiast jedynie sygnalizuje, za pomocą jakich instrumentów administracyjnoprawnych departament realizuje powierzone jemu zadania publiczne. Do instrumentów o takim charakterze, którym przyznał podstawowe znaczenie, zaliczył: instrumenty planistyczne oraz instrumenty finansowe (w tym drugim przypadku określił je jako instrumenty „dochodowe”, ale ujął w tej kategorii także, niezasadnie, gwarancje kredytowe - s. 65-66, które pełnią inną funkcję).

W konkluzjach zamieszczonych w końcowej części rozdziału IV Autor na s. 67 stwierdza: „Rozważania podjęte w niniejszym rozdziale pozwalają przyjąć, że po pierwsze organizacja i funkcje departamentu, jako lokalnej wspólnoty samorządowej, stanowią przedmiot wielu analiz w literaturze francuskiej”. Wniosku tego nie da się wyprowadzić z rozważań Autora zamieszczonych w rozdziale IV (z jednej strony rozdział IV nie jest oparty na analizie piśmiennictwa francuskiego, z drugiej natomiast wniosek dotyczy materii zawartej we wcześniejszych częściach pracy). Podobne zastrzeżenia można podnieść odnośnie do kolejnego wniosku zawartego w tej części rozprawy o stwierdzonym w nauce francuskiej wpływie reformy decentralizacyjnej z 1982 r. na rozwój prawnych form realizacji zadań publicznych (s. 67-68). Konkludując dalej Doktorant zauważa, że formy prawne realizacji zadań publicznych zostały dostosowane do charakteru tych zadań. Jednocześnie odnotowuje pogłębiającą się tendencję prywatyzacji zadań publicznych.

Wychodząc z założenia, że wykonywanie zadań publicznych przez departament nie następuje wyłącznie w formach właściwych prawu administracyjnemu Autor w rozdziale V uwagę koncentruje na umowie jako formie realizacji zadań publicznych. Przedstawiając ten

problem na gruncie prawa francuskiego analizie i ocenie poddaje koncepcję umowy administracyjnej (*contrat administratif*). Jest to problem badawczy sporadycznie analizowany w polskim piśmiennictwie i z tego powodu należy docenić wysiłek Doktoranta podjęcia dyskusji dotyczącej genezy, istoty, funkcji i zadań umów zawieranych przez organy administracji publicznej. Umowy administracyjne są poddane specyficznemu reżimowi prawnemu. Zawieranie umów administracyjnych odbywa się według określonych zasad, wyrażających się przede wszystkim w pewnym ograniczeniu swobody kontraktowej, zwłaszcza przy dokonywaniu wyboru kontrahenta i formy umowy. Służy to przede wszystkim zabezpieczeniu interesów administracji. Charakterystyczna jest przy tym silna pozycja strony umowy reprezentującej administrację, przejawiająca się we wszystkich fazach zawierania i wykonywania umowy. Umowa zawiera klauzule zapewniające stronie reprezentującej administrację szczególne prerogatywy wykraczające poza prawo prywatne (*clauses exorbitantes du droit commun*). W określonych przypadkach administracji przysługuje prawo wyboru kontrahenta. Przysługujące administracji określone szczególne uprawnienia w zakresie realizacji umowy, pozwalają nie tylko na sprawowanie kontroli wykonania postanowień umowy i - w zależności od kategorii umowy - kierowanie wykonaniem umowy, lecz - w określonych okolicznościach - nawet na jednostronną zmianę jej postanowień (np. zmianę zakresu świadczeń wykonywanych przez kontrahenta). Stronie umowy przyznane są natomiast określone gwarancje dotyczące korzyści finansowych, które nie mogą być jednostronnie zmienione przez administrację. Francuska koncepcja umowy administracyjnej znalazła swoje odzwierciedlenie także w greckiej, portugalskiej, włoskiej oraz belgijskiej praktyce, orzecznictwie i nauce prawa administracyjnego.

Doktorant słusznie odnotował tendencję do coraz szerszego wprowadzania i wykorzystywania konsensualnych form działania administracji publicznej. Ta konstatacja uzasadnia podjęcie w rozprawie próby zidentyfikowania najważniejszych cech, kategorii i charakteru prawnego umów o partnerstwie publiczno-prywatnym zawieranych w celu wykonywania zadań publicznych. Na gruncie francuskiej doktryny prawa administracyjnego umowy partnerstwa publiczno-prywatnego mają charakter umów administracyjnych. Autor przedstawił w ujęciu ewolucyjnym kształtowanie się francuskiego modelu takich umów. Nie stanowią one wewnętrznie jednolitej kategorii. Cechą specyficzną realizacji usług komunalnych w tej formie jest możliwość występowania po jednej stronie umowy kilku wspólnot terytorialnych, często różnych stopni. Doktorant dostrzega zakres ingerencji państwa w projekty realizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, tj. możliwość kontroli *ex ante* projektów pod kątem legalności i zasadności realizacji oraz możliwość

udzielania wsparcia projektom, które może mieć zróżnicowany charakter (tj. obejmować zarówno formy pozafinansowe, jak i finansowe).

Wieńczące rozdział konkluzje odnoszą się do badań przeprowadzonych zarówno w IV, jak i V rozdziale pracy. Mają charakter uogólniający i odnoszą się do przyjętego w systemie prawa francuskiego modelu organizacji usług komunalnych. Autor ustalił, że w przypadku świadczenia usług przez dyrekcje departamentalne departament spełnia podwójną rolę, tj. zarówno organizatora, jak i wykonawcy usług komunalnych. Problemem w tym przypadku jest sprzeczność celów z jednej strony organizatora (zaspokajanie potrzeb wspólnoty lokalnej), z drugiej zaś wykonawcy (ekonomiczna opłacalność przedsięwzięcia). W sytuacji natomiast świadczenia usług komunalnych przez podmioty niepubliczne w ramach kontraktowania usług departament pełni jedynie rolę organizatora usług. Podmiot prawa prywatnego jest wykonawcą usług i ponosi odpowiedzialność za realizację zadania publicznego. Doktorant dostrzega możliwość występowania sytuacji konfliktowej w przypadku jednoczesnej realizacji zadań przez dyrektora dyrekcji departamentalnej wykonującego zarówno zadania własne departamentu, z upoważnienia przewodniczącego rady departamentu, jak i zadania z zakresu administracji rządowej, z upoważnienia prefekta.

W rozdziale VI przedstawiono status prawny organizacji pozarządowych i podmiotów ekonomii społecznej, które mogą realizować zadania departamentu. Po pierwsze, przedstawiono francuski model stowarzyszenia. W tym celu dokonano kompleksowej analizy rozwiązań prawnych regulujących istotę, zasady organizacji i funkcjonowania oraz finansowania stowarzyszeń (s. 90-100 rozprawy). Jako przykład stowarzyszenia Autor wskazał Stowarzyszenie Departamentów Francuskich (*l'Assemblée des Départements de France*) i ogólnie zaprezentował cele jego działania oraz znaczenie dla funkcjonowania departamentów, przede wszystkim dla ochrony wspólnych interesów departamentów. Po drugie, dość szeroko (także odsyłając do ustaleń piśmiennictwa polskiego) zaprezentowano istotę, cechy organizacyjno-prawne, tryb i zasady tworzenia oraz likwidacji fundacji, a także zasady ich funkcjonowania i prowadzenia przez nie działalności gospodarczej (s. 102-110). Na tym tle wskazano zasady współpracy departamentów z organizacjami pozarządowymi (zdefiniowanymi przez Autora na s. 91 rozprawy) w realizacji zadań departamentów w wybranych – najczęściej problemowych – obszarach, a następnie scharakteryzowano udział podmiotów ekonomii społecznej w realizacji zadań publicznych we Francji (s. 116-126 pracy). Po przeprowadzeniu badań w tej części rozprawy Doktorant formułuje wnioski odnośnie do statusu prawnego organizacji pozarządowych i podmiotów ekonomii społecznej oraz znaczenia ich funkcjonowania dla realizacji zadań publicznych. Podkreśla, że

organizacje pozarządowe mają na celu działanie w interesie społecznym (w interesie ogółu). Pomimo społecznego charakteru mogą pozyskiwać środki na funkcjonowanie z różnych (także zewnętrznych) źródeł oraz prowadzić działalność gospodarczą. Funkcjonowanie organizacji pozarządowych i podmiotów ekonomii społecznej ocenia pozytywnie, uznając, że stanowią one istotny filar w realizacji zadań publicznych.

W rozdziale VII podjęto próbę przedstawienia podstaw prawnych oraz przedmiotowego zakresu prowadzenia gospodarki finansowej przez departament we Francji. W tym celu odniesiono się do ogólnych założeń Konstytucji Republiki Francuskiej z 1958 r. (dotyczących władztwa podatkowego), a także Powszechnego kodeksu podatkowego (*Code général des impôts*) oraz Kodeksu zamówień publicznych (*Code de la commande publique*), a także Kodeksu generalnego wspólnot terytorialnych (w zakresie dotyczącym departamentu). Zbyt skromne są uwagi dotyczące znaczenia art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego i wpływu jego postanowień na ustawodawstwo krajowe regulujące np. formy dostępu do publicznych zasobów finansowych w kontekście zakresu wykonywanych zadań publicznych (zasada adekwatności oraz zasada samodzielności finansowej) lub zakresu władztwa daninowego, które przysługuje samorządowi terytorialnemu. Poprawnie przedstawiono ogólne założenia budżetowania, podział kompetencji organów departamentu dotyczących przygotowania projektu budżetu i jego uchwalenia. Uwzględniając przedmiotowy zakres problemów analizowanych w rozdziale VII rozprawy, zbędne są ogólne zagadnienia dotyczące genezy podatków, uniwersalnej konstrukcji prawnej podatków (podmiot i przedmiot podatku, podstawa opodatkowania) lub klasycznych zasad opodatkowania sformułowanych przez A. Smitha oraz A. Wagnera odpowiednio w XVIII wieku i XIX wieku (s. 128-132 rozprawy).

Dopiero po takim bardzo ogólnym wprowadzeniu Doktorant odnosi się do podatkowych źródeł dochodów budżetowych departamentu (s. 133 i nast.). W tym kontekście Autor wspomina o podatkach (bezpośrednich i pośrednich) stanowiących główne źródło dochodów departamentów. Wśród lokalnych podatków bezpośrednich wskazuje na charakterystyczną wewnątrznie zróżnicowaną konstrukcję podatku od nieruchomości (zabudowanych oraz niezabudowanych) oraz na podatek mieszkaniowy (wymierzany od lokali mieszkalnych, jak również od garaży, piwnic i ogrodów). Oryginalną konstrukcję prawną posiada także podatek zawodowy, pobierany od osób fizycznych i prawnych, z wyjątkiem osób wykonujących zawody wymienione w wykazie zawodów wyłączonych z opodatkowania. Doktorant wymienia również inne daniny publiczne, z których wpływy zasilają budżety departamentów, np. opłatę eksploatacyjną od koncesji górniczych

wydawanych dla kopalni, podatek od reklam instalowanych przy drogach departamentalnych, podatek od elektryczności oraz od stacji radiowych, a także udział w pośrednim podatku obciążającym zakup paliw płynnych. Oceniając fiskalną wydajność podatkowych źródeł dochodów budżetowych departamentu Autor wskazał w tym zakresie na najistotniejsze znaczenie tych podatków, które w całości zasilają jego budżet. W szczególności funkcję taką przypisuje podatkowi od nieruchomości.

W ogólnym zarysie w rozprawie zostały przedstawione także inne formy finansowego zasilania budżetu departamentu, zwłaszcza zasilania zewnętrznego w formie dotacji i subwencji przekazywanych z budżetu państwa. Poprawnie Autor wyodrębnia poszczególne części dotacji ogólnej (ryczałtową, wyrównawczą i specjalną), a także wskazuje na inne rodzaje dotacji, które może otrzymywać departament (inwestycyjną, oświatową). W odniesieniu do subwencji akcentuje jej konkretność (przeznaczenie na dofinansowanie usług publicznych lub rekompensata za spadek dochodów związany z wprowadzaniem przez państwo różnych ulg i zwolnień).

W rozdziale VIII rozprawy przedstawiono problem wykonywania kontroli działalności departamentu i kształtujących się na tym tle relacji między podmiotami państwowymi i departamentem. Za istotny organ kontroli Autor uznał prefekta. W związku z tym przedstawia genezę i ewolucję statusu prawnego prefekta. Słusznie zmiany te wiąże z kolejnymi reformami administracji państwowej i samorządowej (s. 140-142). Względnie szeroko są prezentowane zadania i funkcje prefekta. W odniesieniu do obszaru gospodarki finansowej departamentu omówiono w rozprawie podstawy prawne oraz istotę i zakres kontroli finansowej wykonywanej przez regionalne izby obrachunkowe. Na podstawie Kodeksu jurysdykcji finansowej (*Code des juridictions financières*) oraz Kodeksu generalnego wspólnot terytorialnych wyodrębniono kilka najważniejszych obszarów takiej kontroli (wykorzystanie środków budżetowych przez samorząd terytorialny, wykonywanie usług publicznych, udzielanie koncesji na świadczenie usług publicznych, zamówienia publiczne pozaprzetargowe, realizacja polityk publicznych oraz funkcjonowanie jednostek organizacyjnych departamentu). Doktorant szczególną uwagę skupia na funkcjach budżetu departamentu, jego znaczeniu w gromadzeniu środków i dokonywaniu wydatków oraz zapewnianiu samodzielności i pewnej elastyczności w prowadzeniu gospodarki finansowej przez departament (s. 148-151).

Identyfikując granice przedmiotowe kontroli finansowej wykonywanej przez regionalne izby obrachunkowe, Autor zwraca uwagę na specyficzne cechy kryteriów oraz środków kontroli pozbawionych możliwości władczej ingerencji w sferę gospodarki

finansowej departamentu. Niemniej jednak wykonywanie takiej kontroli postrzegane jest, zdaniem Autora, jako wyjątek od reguły pełnej samodzielności. Uzasadnieniem dla istnienia tego wyjątku jest ochrona wspólnego interesu społeczeństwa, a nawet interesów indywidualnych poszczególnych członków wspólnoty terytorialnej. Zdaniem Autora, w ramach kontroli finansowej szczególną uwagę należy poświęcić gospodarce budżetowej, dla której sformalizowane wymagania zostały ujęte w procedurze przygotowania projektu uchwały budżetowej, jej podejmowania i wykonywania. Na stronie 151 rozprawy przedstawiono problem opiniowania projektu budżetu departamentu przez komisje stałe oraz wprowadzania ewentualnie przez te komisje zmian w projekcie budżetu. Można postawić pytanie o status prawny tych opinii (wiążące lub niewiążące dla organu podejmującego uchwałę budżetową) oraz, czy ewentualne poprawki wnoszone do projektu budżetu przez komisje muszą być zgodne z ogólną ideą i konstrukcją tego projektu, czy też mogą wykraczać poza takie ramy, np. być propozycją zwiększenia ogólnej kwoty wydatków budżetowych albo zmierzać do istotnej zmiany tych wydatków (zmiany celów) bez zwiększania ogólnej kwoty wydatków?

Kompetencje regionalnych izb obrachunkowych, omawiane przez Autora na stronie 155 rozprawy, odnoszą się do przygotowania projektu budżetu dla departamentu w sytuacji, w której nie nastąpiło jego uchwalenie do dnia 31 marca danego roku. Projekt, w wersji zaproponowanej przez regionalną izbę obrachunkową, jest następnie ustalany przez prefekta, który nadaje jemu status budżetu do wykonania. Ponadto, na wniosek regionalnej izby obrachunkowej, prefekt wprowadza do budżetu tzw. wydatek obligatoryjny. Czy zdaniem Autora takie kompetencje prefekta oraz regionalnej izby obrachunkowej mieszczą się jeszcze w sferze uprawnień kontrolnych, czy też wkraczają w sferę nadzoru? Czy w związku z takimi działaniami prefekta, ale inicjowanymi przez regionalną izbę obrachunkową, organom departamentu przysługują określone środki ochrony prawnej? Niezaprzeczalnie takie działania prefekta i regionalnej izby obrachunkowej ingerują w sferę samodzielności finansowej departamentu, natomiast na stronie 156 rozprawy Autor stwierdza, że „przyjęta konstrukcja prawna i kryteria kontroli uwzględniają zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego”. W konkluzjach zamieszczonych w końcowej części rozdziału VIII rozprawy również jest akcentowana funkcja kontrolna prefekta i regionalnej izby obrachunkowej, natomiast nie oceniono statusu środków zawierających elementy władcze, stosowanych przez podmioty kontrolne wobec departamentu. W prawie francuskim dopuszczono nawet możliwość rozwiązania rady (gminy, departamentu lub regionu) przez Radę Ministrów z powodu niemożności uchwalenia budżetu przez radę. Można takie

działanie zaskarżyć do sądu administracyjnego, ale wniesienie skargi na nadużycie władzy przez Radę Ministrów nie ma skutku wstrzymującego. W departamencie, do czasu wybrania nowej rady, bieżącymi sprawami zajmuje się przewodniczący rady, ale wszystkie jego decyzje wymagają akceptacji prefekta.

W ostatnim rozdziale rozprawy Doktorant przedstawia status prawny metropolii. Podjęcie badań w tym zakresie uzasadnia dążeniem prawodawcy francuskiego do usytuowania w przyszłości metropolii jako ogniwa pośredniego w systemie samorządu terytorialnego i powierzenia istotnych zadań w zakresie rozwoju regionu (s. 159). Autor ewolucyjnie przedstawił najważniejsze akty prawne regulujące zasady współdziałania gmin, ze szczególnym uwzględnieniem form współdziałania zawieranych w celu realizacji zadań miejskich wspólnot terytorialnych. Przejrzyście zaprezentował rozwiązania przyjęte w ustawie nr 2010-1563 z dnia 16 grudnia 2010 r. o reformie samorządu terytorialnego (*Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*), którą m.in. zniesiono z dniem 1 stycznia 2015 r. generalną klauzulę kompetencyjną dla departamentów i regionów oraz wprowadzono nowe formy współdziałania międzygminnego – metropolie i bieguny metropolitalne. Metropoliom tworzonym dekretem Rady Stanu dla aglomeracji liczących powyżej 500 000 mieszkańców powierzono znaczącą część zadań z zakresu infrastruktury technicznej i społecznej oraz z zakresu planowania przestrzennego i ochrony środowiska. Z mocy prawa metropolia wykonuje, zamiast departamentu, m.in. zadania z zakresu transportu szkolnego i zarządzania drogami departamentalnymi. Może natomiast, w drodze umowy z organami departamentu, realizować jego zadania i kompetencje z zakresu pomocy socjalnej i pomocy rodzinie oraz utworzenia, urządzenia i zarządzania obiektami gimnazjalnymi. Trafne są spostrzeżenia Autora, że zadania metropolitalne (zarówno realizowane z mocy prawa, jak i na podstawie umów) mają charakter „subregionalny”, a świadczone przez metropolię usługi komunalne mają charakter ponadlokalny. Przekazywanie zadań i kompetencji pomiędzy wspólnotami terytorialnymi a metropoliami nie może naruszać ustalonego w Kodeksie generalnym wspólnot terytorialnych podziału zadań i kompetencji między poszczególne stopnie wspólnot terytorialnych. Dopelniająco Doktorant przedstawia status prawny biegunów metropolitalnych, które mogą realizować zadania publiczne m.in. z zakresu rozwoju ekonomicznego, infrastruktury transportowej, kultury. Wskazał poprawnie kolejne etapy przyjmowania rozwiązań prawnych reformujących organizację terytorialną i doprecyzowujących status prawny metropolii i zarządzanie nimi. Jako przykład metropolii o specjalnym statusie prawnym, realizującej także zadania departamentalne, omawia pozycję prawną metropolii Lyon (*Grand Lyon*) i Paryż (*Grand Paris*). Autor formułuje oceny

skutków prawnych reformy wprowadzonej ustawą z 16 grudnia 2010 r., w tym finansowe dla departamentu (m.in. departamenty utracą wpływy z tytułu podatku mieszkaniowego oraz podatku od nieruchomości niezabudowanych, w zamian staną się beneficjentami regionalnej części podatku od nieruchomości zabudowanych). Konkludując Doktorant stwierdza, że metropolie jako jednostki o specjalnym statusie, mają realizować szczególne funkcje w zakresie wzmacniania spójności terytorialnej i spójności społecznej. W tym celu ustawodawca przyjął określony system finansowania zadań publicznych realizowanych przez metropolię. Formułując ogólne oceny francuskiego modelu metropolii zauważa, że na tle rozwiązań przyjmowanych w innych państwach (w szczególności w Niemczech) zakres realizowanych zadań przez metropolię jest dość ograniczony i sprowadza się do rozwiązywania określonych problemów dotyczących funkcjonowania i rozwoju społeczno-gospodarczego metropolii. Zasadnie podkreśla trudność ustawodawcy w przyjęciu kompleksowych rozwiązań odnoszących się do funkcjonowania dużych miast (dostrzega w tym analogię z dążeniem do przyjmowania stosownych rozwiązań prawnych w innych państwach europejskich, w tym także w Polsce).

W sposób nietypowy dla rozpraw doktorskich Autor podsumowuje badania prowadzone w swojej pracy w dwóch częściach. W części zatytułowanej *Zakończenie* dokonuje podsumowania najważniejszych ustaleń poczynionych w pracy odnośnie do statusu prawnego departamentu w systemie systemu samorządu terytorialnego we Francji. Przejrzyście wyodrębnia siedem cech przesądzających o samorządowym charakterze departamentu (poszczególne cechy były przedmiotem analiz w kolejnych rozdziałach rozprawy). Identyfikuje poszczególne etapy zmian legislacyjnych wpływających na określenie statusu prawnego departamentu i słusznie podkreśla znaczenie w tym aspekcie wprowadzonych zmian po 2010 r., które istotnie zdeterminowały zadania i kompetencje stopnia pośredniego we francuskim modelu samorządu terytorialnego. Krytycznie ocenia skutki wejścia w życie ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o reformie samorządu terytorialnego dla przejrzystości podziału zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne kategorie wspólnot terytorialnych i państwo. Z dużą ostrożnością podchodzi także do ewentualnej likwidacji w przyszłości departamentu jako stopnia pośredniego w systemie samorządu terytorialnego. Na podstawie badań przeprowadzonych w rozprawie (obejmujących poglądy przedstawicieli doktryny, źródła prawa i w węższym zakresie dorobek judykatury) formułuje wniosek o potrzebie utrzymania departamentu w systemie samorządu terytorialnego (czy szerzej w systemie administracji publicznej). Co więcej, zgłasza postulat uwzględnienia ewolucji

francuskiego modelu samorządu terytorialnego w dyskusjach dotyczących projektowanych rozwiązań w Polsce.

W części rozprawy zatytułowanej *Wnioski końcowe* Autor formułuje dziewięć wniosków, o różnym znaczeniu. Trafnie zauważa, że prawo samorządu terytorialnego w modelu francuskim stanowi konglomerat różnego rodzaju norm prawnych. Wyjaśnienia jednak wymaga, jak Autor sytuje Europejską Kartę Samorządu Lokalnego, wypracowaną w ramach Rady Europy, w systemie źródeł prawa?

We wnioskach końcowych Autor akcentuje określone problemy związane z realizacją zadań przez departament, głównie z odniesieniu do identyfikacji przedmiotowych granic zadań o charakterze usług. Pewnym rozwiązaniem tych problemów wydaje się być przekazywanie ich realizacji – z zachowaniem obowiązujących procedur – podmiotom zewnętrznym. Słusznie ocenia, że takie rozwiązanie jest możliwe do zastosowania przede wszystkim do usług socjalnych, natomiast bardziej złożonym problemem może być jego zastosowanie do realizacji zadań (usług) o charakterze inwestycyjnym.

Według Autora stale aktualnym problemem pozostaje istota, zakres i środki wykonywanej kontroli nad działalnością departamentu. Generalnie opowiada się za utrzymaniem trzech kategorii podmiotów uprawnionych do sprawowania takiej kontroli: prefekta, sądy administracyjne oraz regionalne izby obrachunkowe. Oznacza to pozostawienie dwóch obszarów kontroli: ogólnego oraz finansowego, przy czym nie są one w pełni odizolowane od siebie (przykładem mogą być wspólne działania prefekta i regionalnej izby obrachunkowej zmierzające do tzw. zastępczego ustalenia budżetu). Kryteria wykonywania kontroli według Autora zapewniają zachowanie głównych rozwiązań charakterystycznych dla działalności samorządu terytorialnego, w tym departamentu.

Dokonane w części końcowej rozprawy trafne uogólnienia i podsumowania, wyraźnie nawiązujące do rozważań prowadzonych w poszczególnych rozdziałach, a także sformułowane szczegółowe oceny i wnioski, stanowiące nadbudowę nad podsumowaniami zamieszczonymi w poszczególnych rozdziałach pracy dowodzą, że Autor utrzymuje dyscyplinę w prowadzeniu badań i przestrzega granic wyznaczonych tytułem rozprawy, analizując trudne i wielowątkowe zagadnienia dotyczące statusu prawnego departamentu w systemie samorządu terytorialnego we Francji.

Dokonując kompleksowej oceny recenzowanej rozprawy doktorskiej stwierdzam, że Autor udowodnił przyjętą główną tezę rozprawy i wykazał, że celem istnienia departamentu jako drugiego stopnia samorządu terytorialnego jest realizacja zadań publicznych o charakterze ponadgminnym, stanowiących istotną część zadań administracji publicznej,

wykonywanych przez departament za pośrednictwem organów stanowiących i organów wykonawczych. W całej rozprawie doktorskiej – w różnym zakresie i w różnym stopniu – analizy i oceny Autora koncentrują się na zagadnieniach wypływających z przyjętej tezy badawczej.

Recenzowana rozprawa doktorska ma istotne znaczenie porządkujące w zakresie dotychczasowych ustaleń odnoszących się do pozycji prawnej departamentu w systemie francuskiego systemu samorządu terytorialnego. Stanowić może jednocześnie impuls do podejmowania bardziej szczegółowych badań nad tymi aspektami, które w recenzowanej rozprawie mają charakter poboczny i mniej istotny z punktu widzenia jej założonej koncepcji.

Reasumując, recenzowana rozprawa została prawidłowo skonstruowana, tok rozważań jest przejrzysty, a poszczególne tezy i wnioski zostały należycie uzasadnione. Wypowiedzi Autora są komunikatywne, poprawne logicznie i stylistycznie. Kwestie dyskusyjne są sygnalizowane, a Autor stara się przedstawić w odniesieniu do nich swoje własne stanowisko. Dostrzega, że badany przez Niego problem ma charakter otwarty i może być realizowany w toku dalszej naukowej dyskusji.

Ustalenia w rozprawie doktorskiej zostały dobrze podbudowane warstwą doktrynalną. W całej pracy wykorzystano ponad 300 pozycji literatury przedmiotu, w tym ponad 100 zagranicznej (głównie francuskiej, co jest uzasadnione z uwagi na przedmiotowy zakres badanego problemu). W rozprawie doktorskiej znajdują się odesłania nie tylko do dorobku nauki prawa administracyjnego, ale również do prawa samorządu terytorialnego, prawa konstytucyjnego, prawa finansowego oraz w niezbędnym zakresie prawa prywatnego. Materiał normatywny, poddany analizie w rozprawie, obejmuje kilkadziesiąt aktów (głównie prawa francuskiego, ale również prawa międzynarodowego i prawa unijnego). Należy odnotować, że Autor na końcu pracy nie ujął w wykazie wszystkich źródeł prawa przywoływanych w rozprawie (oprócz przywołania Konstytucji Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r. ograniczył się do wykazania jedynie aktów prawnych zawierających rozwiązania prawne dedykowane departamentom, czy szerzej wspólnotom terytorialnym). Nie sporządził także wykazu orzecznictwa, pomimo tego, że kilkakrotnie w rozprawie analizował problemy badawcze także z uwzględnieniem tego stanowiska (np. s. 33, 93, 98). Doktorant uwzględnił w pracy również raporty i analizy udostępnione na internetowych stronach organów władzy administracyjnej.

W całej rozprawie sporządzono 332 przypisy (przypis nr 331 jest zbędny). W zakresie standardów formalnych dotyczących prac doktorskich Autor w większości je spełnił. Należy jednak zwrócić uwagę na usterki edytorskie (np. na stronie 185 w wykazie literatury jest B.

Dolniki, a powinno być B. Dolnicki). Można także dostrzec usterki w tytułach publikacji (np. na s. 182 zamiast Izdebski H., *Zadania metropolitalne i instytucjonalne sposoby ich realizacji*, Samorząd Terytorialny 2010, nr 6 jest Izdebski H., *Zadania metropolitarne i instytucjonalne sposoby ich realizacji...*), czy w samej konstrukcji pozycji wykazu (np. na s. 178 zamiast Cioch H., *Pojęcie i rodzaje fundacji. Wybrane zagadnienia na tle prawnoporównawczym*, Państwo i Prawo 1987, z. 2 jest Cioch H., *Pojęcia i rodzaje fundacji. Wybrane zagadnienia na tle prawnoporównawczym*, [w:] Państwo i Prawo, 1987, nr 2). Nie jest także konsekwentny w przywoływaniu w przypisach i w wykazie literatury prac zwartych (jedynie w niektórych przypadkach dodatkowo wskazuje nazwę wydawnictwa). W tekście rozprawy sporadycznie stosowane są również określenia, które nie powinny być zamieszczane w pracach naukowych, np. „W Republice Francuskiej mamy” (s. 114). Wielokrotnie Autor użył już nieobowiązującej nazwy Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (np. s. 13, 90 i 173). Z większą precyzją należałoby także stosować nazewnictwo organów (rada generalna/rada departamentu, przewodniczący rady generalnej/przewodniczący rady departamentu). Niekonsekwentnie (zamiennie) używa niekiedy dwóch różnych pojęć, tzn. dotacja (dotacja ogólna) oraz subwencja (s. 84).

Nie we wszystkich przywołanych aktach prawnych wskazał także miejsce ich urzędowej publikacji (np. s. 60-61), odnotować jednocześnie należy, że w pracy korzystał z otwartego serwisu *Legifrance*, udostępniającego m.in. akty prawne oraz orzecznictwo konstytucyjne, sądowe i administracyjne.

Zgłoszone uwagi nie umniejszają jednak pozytywnej oceny rozprawy. Nie ulega wątpliwości, że doktorant wykazał się umiejętnością posługiwania się naukowymi metodami pracy i prowadzenia badań o charakterze interdyscyplinarnym, w tym wymagających wykazania się odpowiednimi kompetencjami w zakresie znajomości prawniczego języka francuskiego. Analiza materiału normatywnego prowadzona jest przy wykorzystaniu aparatury pojęciowej oraz poglądów prezentujących dorobek przedstawicieli doktryny zarówno w polskim, jak i we francuskim porządku prawnym. Ogólnie można stwierdzić, że recenzowana rozprawa doktorska jest pracą dojrzałą, merytorycznie wartościową i prezentującą właściwą metodologię naukową z zakresu prawa administracyjnego.

3. Konkluzja

Rozprawa doktorska przygotowana przez Pana magistra Adriana Zacharko pt. *Publicznoprawny status departamentu we Francji*, napisana pod kierunkiem naukowym

Pani prof. dr hab. Jolanty Blicharz, stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego wskazanego w tytule rozprawy oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Autora w dziedzinie prawa administracyjnego, prawa samorządu terytorialnego, prawa gospodarczego publicznego i w niezbędnym zakresie także prawa finansowego, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Autor tym samym dowiódł, że spełnia wszystkie warunki konieczne do ubiegania się o stopień naukowy doktora. Może być zatem, zgodnie z 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 (Dz. U. z 2017 r. poz. 1789), podstawą dopuszczenia do publicznej obrony, po spełnieniu innych wymogów przewidzianych prawem.

Recenzent

M. Ofiarska

Szczecin, dnia 25 marca 2020 r.

dr hab. Małgorzata Ofiarska, prof. US