

Prof. dr hab. Jan Zimmermann
Uniwersytet Jagielloński

RECENZJA

rozprawy doktorskiej pani mgr. **Anny Maciąg** pt. „Pojęcie organu administracji samorządowej – studium z perspektywy gminy *sensu largo*”,
Wrocław 2023, ss. 299

Temat i tytuł

Pierwsza reakcja czytelnika lub recenzenta po wzięciu do ręki pracy doktorskiej pani mgr. Anny Maciąg, to natychmiastowe zainteresowanie wyborem tematu nawet, jeśli się jeszcze nie zajrzało do środka i nie wiemy, jak będzie on zaprezentowany i jakie będzie jego rozwinięcie. Na pierwszy rzut oka jest on oryginalny i atrakcyjny. Narzucają się od razu dwie lub nawet trzy refleksje. Najpierw, jest pewnym zaskoczeniem wyodrębnienie przez Autorkę kategorii pojęciowej „organu administracji samorządowej”, czyli jednocześnie uznanie, że organ taki charakteryzuje się jakąś wyraźną odrębnością wśród wszystkich organów administracji publicznej (zwłaszcza różni się od organu administracji rządowej i widoczna staje się jej ambicja, żeby się tym samym zmierzyć z jednym z podstawowych, utartych od wielu dziesięcioleci pojęć – dogmatów w zakresie prawa administracyjnego i dokonać w rozumieniu tego pojęcia podziału, jakiejś modyfikacji lub nawet rewolucji. Uderza dalej wynikający z tytułu zamiar przeprowadzenia terminologicznych badań i analiz tylko na najniższym poziomie samorządu terytorialnego, jakim jest gmina. W końcu zastanawia nowe i na razie dość tajemnicze lub enigmatyczne określenie: „gmina *sensu largo*”. To wszystko sprawia, że do lektury pracy przystępuje się z wielkim zainteresowaniem, wyczuwając, że będzie to praca nowoczesna, wyjątkowa i niezwykle ambitna. Tak też okaże się po jej przeczytaniu.

Sformułowany w ten sposób tytuł pracy, konkretny i jednoznaczny, został oczywiście rozwinięty przez Autorkę w wstępie do pracy, gdzie tłumaczy ona i ściślej naświetla jego elementy. Wstęp ten został skonstruowany bardzo jasno i konkretnie – zamiary Autorki, jej tezy wstępne i sposoby dochodzenia do konkluzji zostały tu dokładnie przedstawione. Już tutaj jest widoczna bardzo cenna, wyraźnie się zapowiadająca dyscyplina metodologiczna, odwaga w formułowaniu myśli i budzące zaufanie zapowiedzi, że tak, i jednoznacznie właśnie tak będą biec rozważania pracy, że będą one krok po kroku, bez niepotrzebnych

wtrętów lub ozdobników zmierzać do jasno wyznaczonego celu. Te zapowiedzi są w pracy w pełni zrealizowane, co pomimo niewątpliwej oryginalności i dyskusyjności tematu, świadczy o jej wysokiej jakości naukowej, a także o inteligencji i przenikliwości jej Autorki.

Pomysł i cel

Właśnie więc ze wstępu dowiadujemy się o samym, oryginalnym pomysle Autorki. Wyszła ona z założenia, że pojęcie organu administracji publicznej wymaga weryfikacji w dobie prywatyzacji, globalizacji czy elektronizacji i stworzenia definicji „o uniwersalnym administracyjno-prawnie zastosowaniu”. Doktorantka uznała, że taki cel można zrealizować przez wprowadzenie – jak się wyraziła – „kwalifikowanej postaci tego pojęcia” – czyli pojęcia organu administracji samorządowej, ze względów już praktycznych sprowadzonego do organu administracji gminnej (s. 11). Założenie o takiej treści jest niewątpliwie nietypowe i świeże, choć budzi pewne wątpliwości, które można je sprowadzić do dwóch podstawowych. Po pierwsze, powstaje pytanie, czy jest metodologicznie poprawne definiowanie jakiegoś pojęcia (abstrahujemy tu od tego, że mowa o pojęciu już zdefiniowanym w literaturze przynajmniej kilkadziesiąt razy) poprzez wprowadzenie wobec niego „konkurencji” czyli węższej kategorii nazwanej „postacią kwalifikowaną”. To bowiem, co określimy jako „postać kwalifikowana” nie jest już tym samym desygnatem, jest nową nazwą, obejmującą swoim zakresem węższe pole, sprowadzonym w tym przypadku tylko do organów samorządowych. Nie tworzymy więc postulowanej definicji, która miałaby być uniwersalną, gdyż nie obejmujemy nią wszystkich organów administracji publicznej działających w państwie, z góry wydzielając z nich jedną, zresztą istotną kategorię. Po drugie, przyjmując takie założenie, stawia się znak równości między określeniem: „organ administracji publicznej” a terminem: „organ administracji samorządowej” (czyli paradoksalnie między pojęciem głównym i pojęciem kwalifikowanym), co przeczy zamiarowi właściwego odróżnienia organów samorządowych od reszty organów. Z tych powodów cel pracy A. Maciąg rysuje się nie tyle jako ustalenie nowej, uniwersalnej definicji organu administracyjnego czy organu administracji publicznej *in genere* a bardziej i wyraziściej jako wypracowanie definicji organu administracji samorządowej. Taki cel (wynikający zresztą z tytułu pracy) i świetny pomysł, został niewątpliwie osiągnięty przez Autorkę i to z chlubnym rezultatem. Oczywiście wypracowana w pracy koncepcja organu administracji samorządowej będzie rzutować na sposób widzenia organów administracyjnych *in genere* i może pomóc w ich odczytywaniu we współczesnym świecie, ale ona wprost nie może służyć budowaniu ich definicji.

Terminologia

Recenzowana praca z założenia dotyczy terminologii i z tego powodu także ogólne kwestie terminologiczne są bardzo ważne dla jej zrozumienia i oceny. Pani A. Maciąg podjęła się tutaj dość ryzykownych zabiegów, polegających na wprowadzaniu nowych pojęć, raczej nieużywanych w kontekście tematu pracy. Było to ryzykowne dlatego, że zaprzeczało w sumie założonemu celowi upraszczania, porządkowania i rozjaśniania terminologii, która – jak Autorka słusznie zauważyła – jest w omawianej dziedzinie zupełnie dowolna, nieraz przypadkowa i sprzeczna ze sobą. Mam więc wątpliwości, czy należało dodatkowo komplikować siatkę pojęciową zwłaszcza przez wprowadzenie określeń zapożyczonych z nauki administracji, gdzie odgrywają one inną rolę. Chodzi przede wszystkim o longchampsowskie, wywodzące się z nauki administracji pojęcie „zjawiska” występującego tu jako „zjawisko strukturalno – organizacyjne”. Powoduje ono kłopot w postaci konieczności przyswojenia sobie tego, że Autorka pojęciem zjawiska obejmuje poszczególne podmioty, czy jednostki organizacyjne. Oczywiście jest to kwestia umowy z czytelnikiem, ale nie daje ona oczekiwanej precyzji terminologicznej. Posłużenie się koncepcją zjawiska bardzo komplikuje rozważania Autorki tam, gdzie w grę wchodzi „konkurencja” wielu pojęć takich, jak układy administracji publicznej, jej struktura, jak jej systemy, podsystemy i mikrosystemy, pojęcie jednostki organizacyjnej, organu administrującego, pojęcie podmiotu prawa administracyjnego i wielu innych, które A. Maciąg zestawia i próbuje porządkować na s.40 i n. To samo można powiedzieć o określeniu: „konstrukt prawa”, używanym w pracy nader często, nie zawsze w sposób konsekwentny czy zrozumiały. Przy lekturze pierwszych rozdziałów pracy wprowadzenie powyższych pojęć nieco niepokoi. Po przeczytaniu całości obawy te jednak znikają. Te pojęcia nieco paradoksalnie wprowadzają w pracy pewien ład terminologiczny, gdyż są usytuowane ponad istniejącymi określeniami ustawowymi i w ten sposób przyczyniają się w pewien sposób do ich uporządkowania. Nieco nieporozumień przy lekturze pracy wywołuje także przeplatanie się ze sobą ujęć „strukturalnych”, instytucjonalnych i „funkcjonalnych” odnoszonych do omawianych kwestii. Nie chodzi mi o ich nieuzasadnione wykorzystanie, ale o to, z bywają one ze sobą mieszane.

Należy tu specjalnie skomentować wprowadzenie przez A. Maciąg kluczowego dla całej pracy określenia: „gmina *sensu largo*”. Jest to nowe pojęcie zbiorcze, które jest szczególnie ważne, gdyż określa zakres tematyczny całości pracy. W sensie potocznym można powiedzieć, że Autorka chce mówić i mówi o wszystkim, co się podmiotowo łączy z gminą w jakimkolwiek rozumieniu tego słowa (a ono również nie jest jednoznaczne) a wyjątki od tak przyjętej zasady skrupulatnie wymienia. Dla A. Maciąg sama gmina jest podmiotem

podstawowym a gmina *sensu largo* obejmuje ponadto jednostki pomocnicze, podmioty pochodne i podmioty uzupełniające. Pomysł wprowadzenia takiej nazwy jest doskonały. Dzięki niej w odpowiednich partiach pracy otworzył się cały, ogromny wachlarz podmiotów gminnych (czy jak chce Autorka – zjawisk), nadających się do przeanalizowania. Nawet osoba pisząca te słowa, która od ponad 50 lat zajmuje się prawem administracyjnym, nie zdawała sobie sprawy z takiej szerokości tematu i zawartych w nim problemów. Ich zestawienie i głęboka analiza stanowi niezaprzeczalną wartość recenzowanej pracy – można to stwierdzić już tutaj: na etapie omawiania zagadnień terminologicznych.

A. Maciąg, zdając sobie sprawę z trudności terminologicznych zajęła się obszernie ich wyjaśnianiem. Niezależnie od tego, że przypomina ona o znaczeniu poszczególnych określeń w toku swoich rozważań szczegółowych, zestawia je na wstępie, w odrębnej części pracy obejmującej tzw. schematy (s. 23 – 31). Miały one na celu syntetyczne pokazanie ustalonych definicji, przyjętej terminologii, a także różnorodnych podziałów i klasyfikacji dotyczących referowanych później zagadnień. Niestety w czasie lektury pracy nie odczuwałem konieczności powracania do tych schematów a jeśli do nich sięgałem, miałem kłopot z ich jasnym odczytaniem. Sądzę, że bez szkody dla całości można było z nich zrezygnować, choć są one obudowane starannymi przypisami, zawierającymi niektóre definicje. Te jednak lepiej było wprowadzić do tekstu. Zresztą definiowanie podstawowych pojęć w skrótovej z konieczności metodzie rysowania schematów nie może spełnić warunków prawidłowego budowania definicji. Może przemawia tu za mną zbyt konserwatyzm, ale uważam, że znacznie pożyteczniejsze byłoby opisowe (choć oczywiście obszerniejsze) przedstawienie dylematów terminologicznych z wykorzystaniem umieszczonych tu wielu przypisów. Autorka demonstruje w swojej pracy wybitny talent do bardzo konkretnych, racjonalnych i przejrzystych zestawień, niewątpliwie więc poradziłaby sobie z taką metodą wyjaśnień terminologicznych.

Konstrukcja pracy

Konstrukcja pracy pani Doktorantki jest przemyślana, bardzo przejrzysta i konsekwentnie realizowana. Praca składa się z dwóch podstawowych części, choć nie zostały one specjalnie wyodrębnione w spisie treści. Część pierwsza obejmująca rozdziały I – III (s. 33 - 181) ma charakter teoretyczny, niezbędny i w istocie wprowadzający w rozważania dotyczące właściwego tematu. Dzięki temu bardzo obszernemu wprowadzeniu same rozważania dotyczące już konkretnych podmiotów działających w gminie *sensu largo* i rozstrzygające punkt po punkcie, czy podmioty te (zjawiska lub konstrukty) spełniają kryteria stawiane

organom administracji publicznej, czy też nie, są należycie „ustawione” zarówno terminologicznie, jak i merytorycznie w oparciu o teorię organu administracji publicznej. Część, o jakiej mowa, koncentruje się na trzech kluczowych zagadnieniach. Pierwsze z nich, to instytucjonalne ujęcie organu administracji publicznej. Autorka referuje tu podstawowe kwestie związane z pojęciem takiego organu, nie wchodząc na razie (i słusznie) w obręb administracji samorządowej. Drugim zagadnieniem jest już właśnie skoncentrowanie rozważań nad instytucjonalnym ujęciem administracji samorządowej z perspektywy gminy *sensu largo*. A. Maciąg zmierza więc tutaj do swojego podstawowego problemu, charakteryzując go na razie teoretycznie. Ostatni rozdział tej części nie jest zbudowany jednolicie. Z jednej strony zawiera on niezbędną informację o metodzie obranej przez Autorkę (kwestia metody pojawia się w kilku miejscach pracy), z drugiej strony definiuje on pojęcie organu administracji samorządowej (sądzę, że można to było zrobić w rozdziale poprzednim), w końcu zawiera on już bardzo konkretne wprowadzenie w ciąg dalszy, gdyż lokalizuje potencjalne organy administracji samorządowej z perspektywy gminy *sensu largo*, wymieniając je w 132 punktach. To one właśnie są omawiane kolejno w części drugiej (Rozdział IV), konkretnej i praktycznej. Część ta jest starannie uporządkowana i Doktorantka zadbała o to, żeby czytelnik nie zgubił się w analizie wszystkich 132 elementów. Tak podzielona całość sprawia bardzo dobre wrażenie; pokazuje, że Autorka świetnie panuje nad tematem, że jej myśli nie odchodzą od głównego nurtu i przekonuje, że dalsza część pracy zapowiada się niezwykle interesująco. Mówiąc o całości konstrukcji pracy trzeba jeszcze dodać, że każdy rozdział kończy się specjalnie wyodrębnionymi, dojrzałymi wnioskami przedstawionymi w punktach. Znajdują się tam nie tylko podsumowania, ale także tezy cząstkowe, które w rezultacie dają łączny efekt. Wnioski te pokazują dodatkowo świetną dyscyplinę Autorki, porządkując jeszcze i tak jasny wywód. Sprzyja temu ujęcie ich w konkretne, związane punkty – bardzo udana techniczna metoda Autorki.

Metoda

Metoda wybrana przez A. Maciąg jest prosta i jednoznaczna. W pierwszej części można mówić o metodzie naukowej (doktrynalnej), gdyż są w niej zawarte rozważania teoretyczne. natomiast część druga jest znakomitym przykładem zastosowania metody dogmatycznej. Używając aktualnego i modnego określenia można powiedzieć, że jest to „metoda dogmatyczna plus” ze względu na niezwykle drobiazgowość i staranność w interpretacji tekstów prawnych, nieraz nawet trudnych do znalezienia a naszym bałaganie legislacyjnym. Jeszcze będzie o tym mowa, ale już tu należy podkreślić, że ta metoda jest doprowadzona do

perfekcji dlatego, że naprawdę nie da się znaleźć obszaru działalności gminy, do którego A. Maciąg nie sięga – chyba, że wyraźnie ogranicza te granice (prawo miejscowe). Autorka posługuje się też chwilami metodą historyczną, natomiast świadomie pomija metodę komparatystyczną, uzasadniając ten wybór niezwykle trafnie (s. 15 i przyp. 14). Rzeczywiście w demokratycznych państwach prawa istnienie samorządu terytorialnego, w tym gmin jest podstawową zasadą, jednak w zakresie szczegółów, a tych dotyczy recenzowana praca, systemy tych państw nie są ze sobą porównywalne.

Przegląd zagadnień – dyskusja

Przystępuję teraz do przeglądu zagadnień omawianych w pracy w kolejności wyznaczonej spisem treści. Praca pani A. Maciąg nie jest obszerna, jest jednak niezwykle skondensowana i nie da się tu powiedzieć o wszystkim. Zaznaczę tylko te kwestie, które moim zadaniem zostały zaprezentowane doskonale, trafnie i bezdyskusyjnie oraz te, które są dyskusyjne (prawie nigdy błędne). Inspiracja dyskusji jest bowiem specjalną zaletą pracy naukowej a tutaj mamy właśnie z nią do czynienia.

1. Na początku swoich uwag teoretycznych Doktorantka rozważa pojęcie administracji publicznej w ujęciu przedmiotowym, przedstawiając szereg definicji pochodzących z różnych okresów rozwoju polskiego prawa administracyjnego. W toku tej relacji wskazuje ona również na cechy podmiotowe tej administracji doprowadzając do ujęć przedmiotowo – podmiotowych (s. 36). Autorka nie wypowiada się na temat zauważalnego w literaturze błędu, jaki popełniają autorzy wielu definicji, tworzący definicje „mieszane” – przedmiotowo podmiotowe. Byłoby interesującą odpowiedzią na pytanie, czy dostrzega ona pewną absurdalność takich definicji, łączących ze sobą w jednym zdaniu przedmiot administracji (działanie, administrowanie) z podmiotem będącym administracją (organy i inne podmioty administrujące. Chyba jednak ta kwestia umknęła jej uwadze, skoro przyjmuje ona za miarodajną dla swoich rozważań definicję administracji publicznej pióra Z Niewiadomskiego (s. 37), zakreślającą, jak stwierdza - „szeroki obszar przedmiotowo – podmiotowy” (s. 38). Jestem zdania, że definiowanie administracji publicznej powinno być dwutorowe i nie można ze sobą mieszać dwóch różnych treści tego pojęcia. Przecież desygnaty nazw: „administracja w znaczeniu przedmiotowym” i „administracja w znaczeniu podmiotowym” są całkowicie różne. Ta różnica jest wręcz genetyczna – mówimy o administracji w dwóch kompletnie różnych znaczeniach, których mieszanie jest zupełnym nieporozumieniem i unicestwia cel, jakim jest należyte rozumienie administracji publicznej. Ta moja dość ostra uwaga, której adresatką nie jest sama Doktorantka, ale szereg autorów wypowiadających się w kwestii

pojęcia administracji, dotyczy zresztą znacznie szerszego spectrum. Bardzo modne (być może pod wpływem rynku samochodowego) stały się różnorakie konstrukcje „hybrydowe” i mieszane, które wprowadzają w terminologii naukowej właśnie zamieszanie. W przypadku definicji administracji nie jest to zamieszanie, ale absurd – zamieszanie jest tam, gdzie dokonuje się jakiegoś klarownego z pozoru podziału na A i B, a następnie – pewnie z ostrożności i z obaw, że ten podział nie jest prawidłowy, dodaje się jeszcze kategorię mieszaną AB. W każdym razie nie uważam, żeby definicja Z. Niewiadomskiego była skonstruowana prawidłowo.

Powyższe wątpliwości w zestawieniu ze zgłoszonymi wcześniej uwagami terminologicznymi wywołują u czytelnika następującą refleksję. Otóż, jeśli zmierzamy (a to jest przecież naszym celem) do ustalenia pojęcia organu administracji samorządowej, to należy najpierw samo pojęcie organu administracji publicznej „oczyścić” ze wszystkich wątków pobocznych i z pojęć konkurencyjnych. Tak oczyszczony i jednoznaczny już desygnat powinniśmy dopiero reformować, zgodnie z przyjętym założeniem poszukiwania podmiotu „kwalifikowanego”, czyli kwalifikowanej postaci organu administracji publicznej. Autorka to robi w sposób ambitny i odważny, ale nie może się jednak zdobyć na stanowcze odrzucenie tych form definicyjnych, tych pojęć „psujących” system i tych zawiłości, jakich dostarcza nam ustawodawca, a także doktryna, mając często ambicję, żeby koniecznie wymyślić jeszcze jedno i następne określenie i przejść tym samym do historii. Sądzę, że należało tak zrobić jednym ostrym cięciem eliminującym z pola widzenia takie a nie inne konstrukcje i określenia. Bez takiej ostrej reakcji pozostaniemy w swoistej pułapce terminologicznej. „Kropka nad i” była tu wskazana.

2. Wartościowym i przydatnym pomysłem A. Maciąg jest podział na podmioty podstawowe, uzupełniające i pochodne administracji publicznej (s. 50 i n.). Podział ten posłużył Autorce w dalszych częściach pracy dla porządkowania materiału i w jego przypadku nie można twierdzić, że dodaje się on tylko do galimatiasu określeń zastanych - odwrotnie: odgrywa on dla całości rozważań pozytywną rolę zwłaszcza dlatego, że przedmiotem rozważań jest gmina *sensu largo*, a więc obszar znacznie szerszy od przyjmowanego standardowo. Dlatego (podobnie jak z pojęciem zjawiska lub konstrukt) warto ustawiać „wyższe piętro” pojęciowe, stabilizujące piętro niższe.

3. W rozdziale pierwszym, poświęconym definicji i charakterystyce organu administracji publicznej oczywiście czołowe miejsce zajmują uwagi na temat kompetencji (s. 54 i n.). A. Maciąg trafnie eksponuje to pojęcie widząc w nim „atrybut organu administracji publicznej” (tytuł rozdziału). Jednak od razu w pierwszym zdaniu zaznacza ona, że kompetencja jest

„atrybutem wykonywania administracji publicznej”. W pierwszym sformułowaniu kompetencja jest powiązana z podmiotem, w drugim z przedmiotem administracji. Sądę, że tę nieściśłość należy pominąć. Istotniejsza jednak w tej kwestii jest kontrowersja przypominająca słynne powiedzenie o tym, co było pierwsze ”kura czy jajko”. Doktorantka stwierdza bowiem, że kompetencja jest atrybutem organu administracyjnego „**pod warunkiem** uprzedniego wyodrębnienia organizacyjnego tego organu” (s. 55 i s. 63 podkr. JZ). Organ zatem powstawałby najpierw niezależnie od kompetencji, która dopiero następnie byłaby mu przyznawana. Jestem odmiennego zdania twierdząc, że nie ma organu bez kompetencji. Organ administracji publicznej powstaje z chwilą zaistnienia jego kompetencji – przedtem jest to tylko pewna jednostka organizacyjna. Wbrew pozorom kwestia ta nie ma tylko charakteru sporu akademickiego. Chodzi o to, że skoro mamy mówić o konkretnym, ścisłym pojęciu, jakim jest pojęcie organu, to nie można na samym początku rozwadniać go przyjmując, że organami są wszystkie podmioty dopiero czekające na swoją kompetencję, jak i te, które kompetencje już posiadają. Mogą się jej zresztą nie doczekać. Oczywiście w inny sposób mówimy o kompetencji „już gotowej” – wtedy możemy ją określać również jako możliwość działania.

Zagadnienie kompetencji, jako pojęcia słusznie przyjętego przez Autorkę za kluczowe, zostało przez nią zdefiniowane (s.56) a następnie wszechstronnie i właściwie rozwinięte. Uwagi na ten temat są wartościowe i dobrze świadczą o jej przygotowaniu teoretycznym. Warto jednak zauważyć, że zdaniem A. Maciąg tworzenie kompetencji administracyjnej nie stanowi tylko materii ustawowej, ale może wynikać także z prawa miejscowego (*nota bene* celowo pominiętego w pracy – o czym niżej) a nawet z norm prawa wewnętrznego. Co prawda, dość trudno jest się z tym zgodzić, jednak rozumiem A. Maciąg w tym punkcie, gdyż takie zapatrywanie uzasadnia jej twierdzenia finalne, znajdujące cechę organu u podmiotów, które nie są organami w tradycyjnym tego słowa znaczeniu. W dalszych częściach pracy Doktorantka przypisuje bowiem status organu każdemu podmiotowi, który posiada choć jedną kompetencję, niezbyt właściwie językowo mówiąc później o zjawisku „ukomptencyjnienia” pdmiotów (s. 270). W przypadku organów wewnętrznych mówi ona o „kompetencji kwalifikowanej” (s. 57 i s. 60).

4. Rozdział poświęcony rozumieniu organu administracji publicznej w dalszej swojej części zawiera bardzo wartościowe ustalenia dotyczące stanu legislacji w omawianym zakresie, a także krytyki wprowadzania definicji legalnych (s. 72 i n.). W pełni się zgadzam z Autorką, że nie tylko nie spełniają one postawionych przed nimi zadań, ale ich często nieostre formułowanie i wąskie zastosowanie – najczęściej tylko do obszaru objętego daną ustawą –

jest dla całości prawa administracyjnego mylące a przynajmniej obojętne. Udane i przemyślane są również sposoby klasyfikowania organów administracji publicznej (s. 77 i n.) oraz w tych ramach dobra analiza podziału na organy decydujące i pomocnicze (s. 79). Mniej przekonujące jest wyodrębnienie organów ustrojowych, materialnych i procesowych (s. 84). W tym podziale nie chodzi przecież o samą istotę organów administracji publicznej (a tego oczekivalibyśmy przy tworzeniu ich klasyfikacji) a jedynie o nieco odmienne używanie terminu: „organ” w tych trzech członach regulacji administracyjnoprawnej. Osobnego zwrócenia uwagi wymaga jednocześnie wątek zapoczątkowany w tym miejscu przez Autorkę, który będzie się przewijać w dalszej części pracy. Chodzi o tzw. osobową definicję organu zwracającą uwagę na ten, wydawałoby się oczywisty fakt, że organem jest człowiek – istota ludzka lub grupa ludzi. A. Maciąg trafnie wyodrębnia tu i charakteryzuje postać tzw. piastuna organu i bardzo słusznie krytykuje poglądy, zgodnie z którymi organ powstaje dopiero w momencie wykreowania jego piastuna (s. 71).

5. Poprzednie ustalenia skłoniły Autorkę do dokonania redefinicji pojęcia organu administracji publicznej i rzeczywiście stanowią one dobrą podstawę dla takiego kroku. Celem tej redefinicji według Doktorantki ma być jej „funkcjonalność *erga omnes*, a nie tylko na potrzeby opracowywanej dysertacji doktorskiej”(s. 85). Przyjmując takie założenie wyodrębnia ona bardzo trafnie 3 elementy definiensa – ujmując je skrótowo: lokalizację organu w strukturze konkretnego podmiotu, posiadanie kompetencji i wykonywanie jej we własnym imieniu. Następnie Autorka wprowadza pełną, jasną i przekonującą, własną definicję organu administracji publicznej, która stanowi dobrą bazę dla dalszych rozważań (s. 91). W tym kontekście pojawia się po raz drugi wątek obsady osobowej organu (piastuna).i pada bardzo kontrowersyjne stwierdzenie, że organ ma być „aktywowany” wykreowaniem piastuna. Zdaniem Autorki oznacza to, że jeśli organ utracił wykreowanego piastuna, to daną kompetencję realizuje już inny organ, nazwany przez nią zastępczym (s. 87). Traktowanie owego zastępcy jako odrębny organ administracyjny jest nieporozumieniem. W tej sytuacji nie jest konsekwentne zdanie, że organ „bez - *in concreto* wykreowanego piastuna może istnieć (to prawda – istnieje – uwaga JZ) a nawet w określonych warunkach (sprawnie) działać” (s. 89).

6. Rozważania zawarte w rozdziale 2, poświęconym już administracji samorządowej są w całości wartościowe i bardzo dobrze, konsekwentnie przeprowadzone. W ramach tego rozdziału Autorka sama przedstawiła przed sobą sygnalizowaną już wcześniej trudność. polegającą na konieczności pewnego przeistoczenia poprzednich ustaleń dotyczących uniwersalnego pojęcia organu administracji publicznej, na grunt samorządu terytorialnego a

nawet ściślej: na grunt gminy *sensu largo*. Trudność tę z sukcesem pokonała. A. Maciąg tutaj jeszcze celowo nie formułuje definicji organu samorządowego, ale przybliżyła się do tego pojęcia konsekwentnymi i dobrze zaplanowanymi krokami. Na szczególną uwagę zasługuje bardzo dobry komentarz do słynnego sporu między J. Panejką i T. Bigo w przedmiocie podmiotowości publicznoprawnej jednostek samorządu terytorialnego (s. 101). Wartościowe jest wyróżnienie dwóch cech „istnienia” jednostek samorządu terytorialnego (s. 105 – 106), a także charakterystyka decentralizacji (s. 108). Zastrzeżenia, jakie można zgłosić do tego rozdziału są drobne, choć niektóre z nich mogą mieć znaczenie w ogólnej dyskusji nad omawianą problematyką.

I tak, wydaje się pewnym niepotrzebnym zabiegiem podział podmiotowości samorządu terytorialnego właśnie na podmiotowość publicznoprawną i na osobowość cywilnoprawną (s. 101). Jest rzeczą oczywistą, że samorząd terytorialny ma w obu dziedzinach prawa swoją podmiotowość i polega ona na czym innym – jednak konstruowanie dla niej dwóch osobnych nazw jest przesadą.

Zastanawia stosunek Autorki do kwestii tzw. domniemania kompetencji. Doktryna jest w zasadzie zgodna co do tego, że formuły ustawowe stwierdzające, że do danego organu należą wszystkie sprawy (zadania, kompetencje) niezastrzeżone na rzecz innych podmiotów, unie powinny być nazywane „domniemaniem” kompetencji. Kompetencji bowiem nie można domniemywać, gdyż musi się ona wywodzić z normy ustawowej i być wprost przez nią określona. Tymczasem A. Maciąg posługuje się tym określeniem szeroko i swobodnie, co powoduje pewne wątpliwości w kwestii ścisłości jej wywodów, zwłaszcza gdy definiuje jednostkę samorządu terytorialnego m. in. jako „realizującą zasadę domniemania zadań publicznych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego” (s. 111). Dodatkowo w tym fragmencie uwag Autorki niejasne jest rozróżnienie zadań od kompetencji, a także to, jaka jest różnica między pojęciem: „jednostka samorządu terytorialnego” i „organ samorządu terytorialnego”, choć nie przeczę, że w całym tekście to podstawowe rozróżnienie jest uzasadnione. .

Do tego momentu Doktorantka nie używała określenia: „wspólnota samorządowa”, zwracając uwagę na mieszkańców gminy, na różne formy organizacyjne, w jakich biorą oni udział w administrowaniu albo podkreślając rolę mieszkańców jako administrowanych (np. na s. 119). Było i jest to uzasadnione, gdyż „wspólnota” nie jest podmiotem w jakikolwiek sposób formalnie wyznaczonym, a użycie tego określenia przez ustawodawcę ma w istocie charakter symboliczny, mający wzmacniać istotę samorządności. Jestem jednak zdania, że w zaprezentowanej pracy powinno się znaleźć miejsce na rozwinięcie istoty wspólnoty – nie

tylko jako zbioru mieszkańców, ale właśnie ze względu na wspólność ich interesów. Można tu było sięgnąć do dorobku W. Kisiela. Co prawda, takie rozwinięcie nie mogłoby być umiejscowione w nurcie zmierzającym do wyrażenia ustalonego celu pracy, ale w tym wypadku mogłoby dostarczyć pewnej refleksji z zewnątrz, bardzo wpływającej na istotę prezentowanych zagadnień.

7. Po starannym skatalogowaniu podmiotów administracji samorządowej (s. 126 i n.) Autorka omawia reprezentatywność tych podmiotów z perspektywy gminy *sensu largo* (s. 126 i n.). Tę reprezentatywność widzi ona w tych cechach administracji gminy *sensu largo*, które są miarodajne wobec wszystkich podmiotów samorządowych. Dokonuje więc bardzo interesującego porównania gminy *sensu largo* i innych podmiotów samorządowych. Wyodrębniając 46 elementów, których analiza dowodzi, że istnieje obszar wspólny między nimi oraz istnieją dwa obszary, w których dochodzi do głosu specyfika pierwszego z nich albo odwrotnie: specyfika drugiego. Ten pomysł metodologiczny, którego efekt jest widoczny na szeregu tabel (s. 128 – 136) uważam za doskonały (znów potwierdza się wielka pomysłowość Autorki) a jego realizację za dokładną i bardzo wartościową. Jest to jeden z najlepszych fragmentów recenzowanej pracy, dowodzący i rzetelności i pewnej błyskotliwości pani A. Maciąg.

8. Część, którą nazwałem teoretyczną zamyka Rozdział III, przenoszący czytelnika ze sfery nazwanej przez Autorkę „wypracowywaniem siatki terminologiczno – pojęciowej” w obręb już bliski praktyce i analizom, jakie będą przeprowadzane w części drugiej pracy. Także i do tego fragmentu nie zgłaszam większych zastrzeżeń.

Rozdział zaczyna się od budowania definicji organu samorządowego. Jest to zabieg trafny i interesujący. Można tylko zapytać, jak Autorka rozumie jeden z celów stawianych tej definicji, jakim ma być „ustalenie modeli normatywizacji organu administracji samorządowej” (s. 143) Jest to zwrot po prostu niezrozumiały i może należało go bliżej wyjaśnić.

W dalszej kolejności Doktorantka przedstawia swój bardzo skrupulatny i sensowny wybór tych źródeł prawa, które będzie analizować w dalszej części szczegółowej. W kontekście tej skrupulatności powraca jednak sygnalizowane już wyżej pytanie o przyczyny pozostawienia na boku aktów prawa miejscowego. Autorka obszernie to tłumaczy, ale jej argumenty nie są przekonujące. Chodziło jej o utrzymanie jednorodności analizowanych źródeł, a także o liczbę aktów prawa miejscowego wynikającej z liczby funkcjonujących w Polsce gmin (s. 145). Wydaje mi się, że istotniejsze byłyby argumenty przemawiające za uwzględnieniem prawa miejscowego. Po pierwsze, gdy mówimy o specyfice prawa samorządowego, to właśnie cechą

najbardziej rzucającą się w oczy jest jego zróżnicowanie. Dlatego nie powinniśmy pozostawać w obrębie tych źródeł, które są jednolite (choć rzeczywiście obejmują one obszar merytorycznie znacznie szerszy), ale właśnie dla uchwycenia specyfiki tego prawa moglibyśmy pokazać przykłady prawa miejscowego, które w takim albo w innych stopniu modyfikuje tę jednolitą całość. Powinniśmy sięgnąć np. do kompetencji do wydawania przepisów porządkowych i rozważyć w tym kontekście ewentualność ich zatwierdzania przez radę gminy, gdy były wydane przez wójta. Różnorodność tych przepisów jest zresztą wyjątkowa a podstawy prawne ich wydawania są dyskusyjne. Oczywiście liczba gmin nie powinna nas do tego zniechęcać, gdyż chodzi tylko o wybrane akty i wydobyć z nich tzw. „smaczków”.

9. Precyzja i dokładność Autorki ujawnia się z całą mocą wtedy, gdy przystępuje ona do wyliczenia potencjalnych organów administracji samorządowej (s. 149 i n.), wyszczególniając 132 takie przypadki a następnie do ich „lokalizacji” (s. 162 i n.). Ten fragment pracy jest szokujący w dobrym znaczeniu tego słowa. Tu ujawnia się wielka pracowitość i dociekliwość Autorki a sporządzony przez nią katalog sam w sobie ma niezaprzeczną wartość naukową. Z tym większym zaangażowaniem czytelnik czeka teraz na finał, czyli na określenie, który z tych przypadków zasługuje na miano organu administracji samorządowej i dlaczego.

10. To oczekiwanie zaspokaja w pełni świetnie zredagowany rozdział IV pracy trafnie zatytułowany jako „docelowa weryfikacja pojęcia organu administracji samorządowej (s. 182 i n.). A. Maciąg przyjęła tu jednolitą metodę analizy, w której po rozważeniu merytorycznym statusu danego podmiotu następuje zawsze konkretna konkluzja w kwestii jego statusu. Po pewnym czasie lektury, przy tak wielkim *spectrum* omawianych przypadków, takie postępowanie może być z pozoru nużące, ale ma ono swoje oczywiste zalety: jasność, kompletność i porównywalność każdego przypadku. Tak się realizuje wspomniana metoda dogmatyczna plus. W tych rozważaniach pojawiają się także interesujące wątki szczegółowe. inspirujące dyskusję, w tym rozstrzygnięcia istotnych problemów prawnych..

Jest tak np. w momencie starannego rozważenia statusu starosty, któremu jak wiadomo ustawodawca odmówił rangi organu samorządu terytorialnego (s. 185).

W innym miejscu Autorka wraca do pojęcia kompetencji. Rozstrzyga ona dość kontrowersyjnie, że wobec podmiotów zlokalizowanych w strukturze rady gminy (wbrew doktrynie) można tu mówić o „subkompetencji” lub o „intrakompetencji” toteż podmiotom tym należy również przypisać kompetencje, co usytuuje je w randze organów samorządu

terytorialnego. W ten sposób Doktorantka rozszerza wachlarz podmiotów o statusie organów – dość kontrowersyjnie, ale zgodnie ze swoimi założeniami - bardzo konsekwentnie.

Bardzo trafna jest też analiza statusu tzw. organów upoważnionych w kontekście instytucji pełnomocnictwa. Zgadam się w pełni z tezą, że wobec tych podmiotów można mówić o oddzielnej kompetencji a ustawowe sformułowanie: „upoważnienie” jest wadliwe (s. 200)

11. U czytelnika zajmującego się postępowaniem administracyjnym pewne zdziwienie budzi wyodrębnienie kwestii „ujęcia procesowego organów administracji samorządowej” (s. 251 i n.). Z przedmiotowego punktu widzenia jest rzeczą oczywistą, że każdy organ administrujący, zawsze wyposażony w kompetencje materialnoprawne posiada dla ich realizacji również kompetencje procesowe. To nie są jakieś kompetencje odrębne lub szczególne, ale kompetencje zawsze zespolone z kompetencjami materialnymi, gdyż normy procesowe istnieją po to, żeby przy ich pomocy realizować dyspozycje norm materialnych. Z punktu widzenia podmiotowego nie można również wyodrębniać „organów procesowych”. Każdy organ działający w postępowaniu administracyjnym realizuje bowiem prawo materialne a nie jest przeznaczony tylko dla realizacji norm procesowych. Na marginesie można tu zapytać, jakiemu celowi służy wyodrębnienie organów „procesowych” – wydaje się, że nie jest ono potrzebne dla realizacji celu recenzowanej pracy.

12. Pracę zamyka bardzo udane zakończenie, dobrze zbierające wyniki przeprowadzonego badania. Poza wysoka oceną nie wymaga ono specjalnego komentarza. Bardzo cenna jest zawarta tu teza o istniejącym w obowiązującym ustawodawstwie „braku unifikacji terminologiczno – pojęciowej” (s 269) choć można tu przypomnieć postawione wyżej pytanie, czy nowe terminologiczne ujęcia Autorki nie komplikują dodatkowo tego stanu. Po przeczytaniu całości pracy można jednak sformułować odpowiedź jest jednak pozytywną: nie, nie komplikują. Jest tak dlatego, że nowe określenia (zjawisko, konstrukt itp.) zostały wprowadzone przez A. Maciąg roboczo tylko na użytek jej pracy. Spełniły one swoją rolę paradoksalnie uwypuklając właśnie wadliwość terminologiczną istniejącego prawa, w tym prawa samorządowego.

Ogólna ocena merytoryczna

Sumując przedstawione wyżej oceny i uwagi merytoryczne można z całym przekonaniem powiedzieć, że mankamenty i nieporozumienia mają w przedstawionej pracy pani A. Maciąg charakter marginesowy. Owszem, można było zauważyć wiele szczegółów prowokujących do dyskusji, ale taka inspiracja jest ważną zaletą każdej pracy naukowej. Można też było zauważyć elementy wątpliwe, ale nigdy nie były to błędy, które rzutowałyby na ogólną ocenę.

W tej sytuacji jest rzeczą trzeciorzędną to, że w moim zupełnie subiektywnym przekonaniu, gdy się weźmie po uwagę istotę organu administracyjnego, końcowy efekt poszedł nieco za daleko, określając nadmierną liczbę podmiotów jako organów administracji samorządowej.

Ocena tej pracy powinna być nie tylko pozytywna, ale wskazująca na jej ponadprzeciętny charakter. Dotyczy to wszystkich istotnych elementów po kolei - począwszy od wyboru tematu i samej koncepcji, poprzez uwagi teoretyczne aż do wywodów dogłębnie analizujących zebrany materiał. Pracę cechuje niezwykła rzetelność a przy tym temacie wielka jej drobiazgowość jest dodatkową zaletą. Autorka doskonale panuje nad tekstem, potrafi podejmować dyskusję, wyprowadzać wnioski i co może najważniejsze – niezwykle konsekwentnie dążyć do postawionego celu i cel ten osiągnąć w całości. Niewątpliwą wartością pracy jest pełne pokazanie obiektu prawnego, jaką jest gmina *sensu largo* ze wszystkimi jej mutacjami i odgałęzzeniami. Doktorantka demonstruje tu gruntowną znajomość prawa samorządowego i świetną umiejętność jego interpretacji.

Elementy formalne

Praca pani A. Maciąg została napisana ładnym, komunikatywnym językiem z widocznym staraniem o dokładną korektę. Styl pisarski świadczy dobrze o ogólnym przygotowaniu naukowym i intelektualnym Autorki. Konsekwencja, trzymanie się głównego nurtu rozważań, porównywalność podsumowań, staranność w przygotowaniu przypisów, budzą wielki szacunek. Pewne zastrzeżenia w tym względzie powodują jedynie schematy i tabele, które są nieco mniej czytelne. Język opracowania bardzo Zestaw literatury zebranej i wykorzystanej w pracy jest wystarczający i reprezentatywny, choć zawiera niewielkie braki. Sądzę, że niezależnie od tego, że zacytowano niektóre opracowania zawarte w ostatnim trzylatowym dziele pt. „System prawa samorządu terytorialnego” (red. I. Lipowicz), Warszawa 2022. należało tę monumentalną pracę osobno wymienić w spisie literatury. Poza tym można dostrzec pominięcie i niewykorzystanie istotnych dla omawianego tematu prac W. Kisiela, pominięcie niektórych opracowań zawartych w „Aksjologii prawa administracyjnego” (red. J. Zimmermann, t. I – III, Warszawa 2017, pominięcie Tomu 6 „Systemu prawa administracyjnego” (red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel), Warszawa 2011 (jest powołany tylko tom 1), czy książki J. Zimmermanna „Aksjomaty administracji publicznej”, Warszawa 2022. Można było nieco szerzej sięgnąć do literatury prawa administracyjnego, dotyczącej teorii organu administracyjnego. Jeśli zacytowana praca miała kilka wydań, należało zajrzeć do wydania najnowszego a nie dawnego - chyba, że w danym przypadku chodziło treści prawne już nieaktualne. Na końcu praca zawiera dokładny spis wykorzystanych

źródeł prawa i spis cytowanego orzecznictwa, który nie jest obfity, ale przyjęta metoda a także sam temat nie wymagały szerszej jego analizy.

Konkluzja

Stwierdzam z pełnym przekonaniem, że przedłożona mi do recenzji praca doktorska pani mgr. Anny Maciąg pt. „Pojęcie organu administracji samorządowej – studium z perspektywy gminy *sensu largo*”, **stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje wiedzę teoretyczną kandydatki w jej dyscyplinie naukowej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej**, zgodnie z 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. z 2017 r., poz. 1789 z późn. zm.)

Wnoszę o dopuszczenie Doktorantki do publicznej obrony pracy doktorskiej.

Kraków, 8 grudnia 2023 r.

Jan Zimmermann

