

Lublin, 23 lipca 2019 r.

Dr hab. Kinga Ewa Machowicz, prof. KUL  
Wydział Nauk Społecznych  
Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II

## **Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Magdaleny Dubis pt. „Starosta i Prezydent Miasta w strukturze powiatów ziemskich i grodzkich”**

Wykonując uchwałę Rady Wydziału Politologii UMCS z dnia 14 czerwca 2019 r. przedstawiam recenzję rozprawy doktorskiej Pani mgr Magdaleny Dubis pt. „Starosta i Prezydent Miasta w strukturze powiatów ziemskich i grodzkich”.

### **Uwagi ogólne**

Dysertacja przedstawiona mi do recenzji została napisana na Wydziale Politologii UMCS pod kierunkiem naukowym prof. dr. hab. Grzegorza Janusza. Promotorką pomocniczą była dr Katarzyna Radzik-Maruszak. Podjęty temat jest aktualny i ważny z perspektywy rozwoju nauki. Praca ma charakter teoretyczno-empiryczny. W części teoretycznej przeważają elementy politologiczne, chociaż jak słusznie zauważa Doktorantka, rozprawa ma cechy opracowania interdyscyplinarnego. W dysertacji poruszane są bowiem zagadnienia będące przedmiotem zainteresowania nauk prawnych, a nawet nauk o zarządzaniu i jakości. Część empiryczną stanowi natomiast opracowanie wyników badań przeprowadzonych na terenie dwu powiatów krośnieńskich. Zakres badania musi być zatem skonfrontowany z tytułem rozprawy. Tytuł ten sugeruje, że jest to praca zawierająca treść teoretyczną, a jeśli przeprowadzono badania empiryczne, to są one reprezentatywne z uwzględnieniem skali samorządu terytorialnego. Z tego powodu należałoby szczegółowo uzasadnić, dlaczego wybrane do badania powiaty stanowią grupę reprezentatywną. Jeżeli zaś intencją jest przeprowadzenie badań wyłącznie w obu powiatach krośnieńskich (na co wskazuje sposób sformułowania we wstępie celu rozprawy), to zamysł ten powinien znaleźć swoje odzwierciedlenie w tytule dysertacji.

Rozprawa jest opracowaniem dość obszernym, składającym się z wykazu wybranych skrótów, wstępu, sześciu rozdziałów, zakończenia, wykazu tabel i wykresów, bibliografii, netografii i aneksu. Bibliografia wykorzystana w rozprawie ilościowo jest wystarczająco obszerna. Składają się na nią: akty prawne i orzecznictwo sądowe, monografie, artykuły

w czasopiśmie naukowych, opracowania zbiorowe, dane statystyczne oraz inne źródła. Wykorzystanie dobranej literatury naukowej należy ocenić jako prawidłowe z zaznaczeniem jednak, że wśród wyselekcjonowanych pozycji brakuje opracowań obcojęzycznych. Przygotowanie reformy samorządowej w Polsce nie obyło się bez analizy zalet i wad rozwiązań funkcjonujących w innych państwach. Analizy te prowadzono również w oparciu o wskazania wynikające z zagranicznych publikacji naukowych. Wykorzystanie takich pozycji w rozprawie pozwoliłoby na ukazanie tematu w szerszym kontekście.

Generalnie cezurę początkową wyznacza utworzenie w 1999 r. powiatu w strukturze samorządu terytorialnego. Jednocześnie ze względów praktycznych część rozważań prowadzono z przekroczeniem tej cezury. Doktorantka trafnie odstąpiła też od ścisłego określenia cezury końcowej. Rozwiązanie to zostało podyktowane złożonością sytuacji wynikłej ze zmian ustawodawczych wydłużających czteroletnią kadencję władz powiatu do lat pięciu.

### **Ocena treści rozprawy**

Ambitnie oraz interesująco sformułowanym celem rozprawy jest określenie najważniejszych standardów prawnych oraz organizacyjnych w wykonywaniu funkcji starosty i prezydenta miasta na prawach powiatu i skonfrontowanie tak skonstruowanego modelu ze stanem praktyki na przykładzie powiatów krośnieńskich. W toku przeprowadzonych badań teoretycznych i empirycznych założony cel pracy został zrealizowany. Istotną zaletą rozprawy jest przejrzysta i konsekwentnie zaplanowana struktura poszczególnych rozdziałów oraz spójne wywody. Pozytywnie na precyzję i jasność dociekań wpływają syntetyczne podsumowania rozdziałów pracy.

Przedmiotem rozważań w rozdziale I jest historyczne, polityczne i prawne tło kształtowania się powiatów grodzkich i ziemskich. Rozdział ten wzbogacono określeniem konsekwencji funkcjonowania miast w strukturze powiatu grodzkiego i starań polskich miast o jego uzyskanie.

W rozdziale II zawarto analizę ról przewidzianych dla starosty na gruncie prawa administracyjnego, cywilnego i prawa pracy. Istotne jest podjęcie próby skatalogowania okoliczności przesądzających o postrzeganiu starosty jako lidera lokalnego. Zauważyć przy tym wypada, że przygotowywanie rozprawy doktorskiej w dziedzinie nauk społecznych powinno odbywać się z poszanowaniem uporządkowanej terminologii, która nie powoduje wątpliwości w różnych dyscyplinach a nadawanie pojęciom nieco zmienionych znaczeń powinno być uzasadniane. Dlatego pewne zastrzeżenia może budzić zamienne stosowanie



określeń takich jak: „menedżer”, „lider”, „przywództwo”. W omawianym rozdziale zarysowano również zmiany legislacyjne wpływające na wykonywanie funkcji starosty po reformie postępowania administracyjnego w 2017 r.

W rozdziale III „Zadania prezydenta miasta na prawach powiatu” rozważono zmiany ustawodawcze prowadzące do umocnienia pozycji prezydenta miasta. Jednocześnie wskazano na brak rozwiązania systemowego w zakresie konsekwencji procesowych dla powiatu grodzkiego w sytuacjach, gdy zachodzi konieczność rozstrzygnięcia zasadności wyłączenia prezydenta miasta i upoważnionych przez niego pracowników z udziału w określonych sprawach.

W rozdziale IV Doktorantka wykazała wiedzę teoretyczną prawidłowo rozróżniając i konsekwentnie stosując pojęcia nadzoru i kontroli. Rozdział ten został wzbogacony o analizę sytuacji, w jakiej może znaleźć się starosta w wyniku stwierdzenia nieprawidłowości w jego działaniu.

Rozważania zawarte w rozdziale V zostały zogniskowane wokół funkcji aktów normatywnych stanowiących przez starostę i prezydenta miasta w sferze wewnętrznej, specyfiki wydawanych aktów administracyjnych, zawierania porozumień administracyjnych, umów cywilnoprawnych, działalności społeczno-organizatorskiej oraz podejmowanych przez starostę czynności materialno-technicznych. W omawianym rozdziale zawarto dociekania dotyczące obu powiatów krośnieńskich.

Rozdział VI zawiera analizę społeczno-polityczną Miasta Krosna i Powiatu Krośnieńskiego. W rozdziale przedstawiono również opis i wyniki przeprowadzonych badań własnych oraz wyciągnięte na ich podstawie interesujące wnioski dowodzące umiejętności analitycznego myślenia i formułowania naukowych ocen.

Zasadnicza teza dysertacji brzmi: „wprawdzie wykonywanie funkcji starosty i prezydenta miasta na prawach powiatu w specyficznej sytuacji powiatu grodzkiego i ziemskiego z siedzibą w Krośnie następuje w sposób legalny i sprawny, jednak zmiany w otoczeniu prawnym (większa spójność legislacyjna) oraz większe poczucie apolitycznego przywództwa spowodowałyby ich większą efektywność i bardziej odpowiadałoby na postulat zbliżenia władzy do obywatela (s. 8). Sedno przytoczonej tezy (z zastrzeżeniem poczynionym w kolejnym akapicie) zostało pozytywnie zweryfikowane w rozprawie.

Podstawę opracowania rozprawy stanowiły m.in. „Wyniki badań ilościowych i jakościowych przeprowadzonych w formie ankiety i pogłębionego wywiadu z obywatelami korzystającymi ze Starostwa Powiatowego i Urzędu Miasta w Krośnie oraz wywiadów przeprowadzonych z wybranymi naczelnikami poszczególnych wydziałów tych urzędów,

a także samych obecnych i byłych samorządowców wykonujących funkcje starosty i prezydenta” (s. 9). Z obowiązku recenzenckiego wypada zauważyć, że metryczka badania nie zawiera odniesień do kategorii obywatelstwa, a w tekście samej dysertacji nierzadko Doktorantka posługuje się sformułowaniem „mieszkańcy”. Dlatego zakładam, że w istocie rzeczy Autorka rozprawy posługuje się raczej potocznym rozumieniem a nie prawnym znaczeniem pojęcia „obywatel”. Jednak z już wcześniej opisanych przyczyn należałoby posługiwać się o wiele bardziej trafnym w omawianym kontekście określeniem „mieszkańcy”.

Sformułowane problemy badawcze oraz postawione hipotezy przesądziły o zastosowanych metodach badawczych: metodzie instytucjonalno-prawnej, teoretyczno-prawnej, dogmatyczno-prawnej, historyczno-prawnej, systemowej, metodzie analizy decyzyjnej i metodzie porównawczej na małych n. W części empirycznej zastosowano metody behawioralne: jakościowe badania ankietowe oraz pogłębiony wywiad. Wskazane metody zostały prawidłowo wykorzystane doprowadzając do weryfikacji hipotez i rozwiązania zidentyfikowanych problemów badawczych.

### **Strona edytorska rozprawy**

Dysertacja została starannie przygotowana nie tylko od strony merytorycznej, ale także edytorskiej. Choć w rozprawie występują potknięcia językowe i nieściśłości w zapisach bibliograficznych (jak w przypadku tomu czasopisma naukowego pod red. K. Popik-Chorażak, której nazwisko w rzeczywistości brzmi Popik-Choraży), to jednak Doktorantka dysponuje wystarczająco dobrym warsztatem badawczym.

### **Wniosek**

Podsumowując należy stwierdzić, że przedstawiona mi do recenzji rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Doktorantki w zakresie kilku dyscyplin nauk społecznych (przede wszystkim nauk o polityce i administracji, w nieco mniejszym stopniu nauk prawnych oraz nauk o zarządzaniu i jakości). Mgr Magdalena Dubis jest również przygotowana do samodzielnego prowadzenia badań naukowych. Uwagi wskazujące nieco słabsze elementy rozprawy tego przekonania nie zmieniają. Rozprawa spełnia wymogi stawiane pracom doktorskim w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2013 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki, j. t.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm. w zw. z art. 174 ust. 2 ustawy

z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz. U. z 2018 r. poz. 1669 ze zm. Z opisanych powodów wnoszę do Rady Wydziału Politologii UMCS o dopuszczenie mgr Magdaleny Dubis do kolejnego etapu przewodu doktorskiego.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Julia', with a long horizontal stroke extending to the right.