

RECENZJA

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

W wykonaniu uchwały Wydziału Politologii z dnia 14 czerwca 2019 r. mam zaszczyt przedstawić recenzję rozprawy doktorskiej mgr Magdaleny Dubis pt. **„Starosta i Prezydent Miasta w strukturze powiatów ziemskich i grodzkich”** napisanej pod kierunkiem Prof. dr. hab. Grzegorza Janusza i promotora pomocniczego dr Katarzyny Radzik-Maruszak.

I. Po zapoznaniu się z treścią rozprawy stwierdzam, że:

1. Rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktorantkę zagadnienia naukowego.
2. Autorka wykazała się w rozprawie szczegółową wiedzą teoretyczną w dziedzinie nauk społecznych.
3. Przedstawioną rozprawą Doktorantka potwierdziła posiadanie umiejętności do samodzielnego prowadzenia rozprawy naukowej.

II. Znaczenie podjętego tematu.

Wybór tematu jest jak najbardziej właściwy. Stanowi on ważny głos w dyskusji dotyczącej w szczególności statusu funkcji starosty i prezydenta miasta (powiatu). Doktorantka w sposób kompleksowy wyjaśniła genezę oraz ewolucję tych stanów oraz wynikające z tych regulacji konsekwencje. Podjęła także udaną próbę pokazania procesu przenikania się obu podmiotów w specyficznej symbolice powiatu ziemskiego i grodzkiego. Przygotowana przez Doktorantkę rozprawa ma charakter obszerny (czasami zbyt obszerny) i obejmuje ona nie tylko rozważania teoretyczne. Autorka w sposób gruntowny przedstawiła orzecznictwo sądów administracyjnych i powszechnych oraz Trybunału Konstytucyjnego. Pracę wspomagają badania własne Doktorantki obejmujące powiaty krośnieńskie. Chciałem z naciskiem stwierdzić, że recenzowane opracowanie stanowi wkład w naszą wiedzę na temat starosty i prezydenta miasta w strukturze powiatów ziemskich i grodzkich. Temat rozprawy doktorskiej spełnia wszystkie wymagania pracy naukowo-badawczej i posiada w pełni charakter poznawczy, gdyż problematyka ta mieści się w zainteresowaniu politologów, specjalistów

z prawa administracyjnego oraz nauk o zarządzaniu i bezpieczeństwie. Reasumując należy stwierdzić, iż podjęta przez Doktorantkę problematyka całkowicie zasługuje na to, aby być przedmiotem rozprawy doktorskiej.

III. Dobór literatury i umiejętność analiz źródeł.

Dokonując oceny literatury przedmiotu i źródeł wykorzystanych w recenzowanej rozprawie autorskiej należy stwierdzić, iż zastosowane zostało podzielenie na bloki tematyczne: literatura przedmiotu, akta prawa krajowego, akty prawa międzynarodowego oraz źródła internetowe. Przedstawiają się one pod względem liczby wykorzystanej literatury imponująco. Stanowi to dowód, iż Doktorantka spenetrowała dogłębnie wszystkie materiały dotyczące tematu pracy. Bibliografia ma charakter selektywny, ale Autorka rozprawy nie pominęła istotnych dla tematu publikacji naukowych. Należy wysoko ocenić przedstawiony wykaz źródeł literatury i przedmiotu. Jest on logiczny i przejrzysty.

IV. Hipotezy, cele badawcze, metodologia.

Doktorantka sformułowała hipotezę badawczą w sposób ogólny. Zamyka się ona w stwierdzeniu, że *„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 spowodowałoby ich większą efektywność i bardziej odpowiedzialoby na postulat zbliżenia władzy do obywatela”*. Przyjęte przez Doktorantkę rozwiązanie determinowało powstanie szczegółowych hipotez oraz sposób ich weryfikacji. Gdyby teza ta była postawiona odważniej łatwiej by było zapewne osiągnąć Doktorantce cele, w tym cel główny, do którego Doktorantka zaliczyła 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 powiatu krośnieńskiego.

Autorka wskazała szereg celów szczegółowych, w tym:

- 1) określenie pozycji ustrojowej powiatów ziemskich i grodzkich,
- 2) dokonanie przeglądu zadań wykonywanych przez Starostę oraz prezydenta miasta i komplikacji wynikających z wykonywania funkcji Starosty przez prezydenta miasta na prawach powiatu, a także ocenę rzeczywistej roli tych podmiotów w procesie kierowania powiatem,
- 3) analiza zasad funkcjonowania starosty i prezydenta miasta w strukturze (w warunkach powiatu grodzkiego i ziemskiego),
- 4) analizę zestawienia poszczególnych, prawnych form działania Starosty i Prezydenta Miasta na przykładzie miasta Krosna,

- 5) wskazanie mechanizmów faktycznych i prawnych, jakie mogą wpłynąć na wykonywanie funkcji starosty w powiecie grodzkim i ziemskim oraz próba określenia każdego z czynników decydujących o kompetencji swoich funkcji przez oba podmioty wykonujące funkcje starosty,
- 6) wyjaśnienie pozycji i uprawnień starosty i prezydenta miasta w stosunku do podmiotów objętych przez niego kontrola i nadzorem oraz określenie zakresu nadzoru i kontroli wykonywanych nad tymi podmiotami,
- 7) określenie stopnia znajomości sytuacji polityczno-samorządowej członków społeczności powiatów krośnieńskich i stopnia ich świadomości politycznej,
- 8) stworzenie katalogu pożądanych przez społeczeństwo wyżej wymienionych powiatów, zmian legislacyjnych, które umożliwiłyby i usprawniły wykonywanie funkcji starosty i prezydenta miasta.

Sformułowane w dysertacji doktorskiej cele, problemy i hipotezy badawcze zostały ujęte w odpowiedni sposób. Właściwe określenie elementów badawczych miało znaczący wpływ na poprawność przebiegu całego procesu badawczego. Warto zaznaczyć, że przyjęty układ wewnętrzny pracy, w odniesieniu do jej założeń metodologicznych, należy uznać za poprawny.

Podkreślenia wymaga, że Autorka w czasie przygotowania rozprawy doktorskiej poprawnie wykorzystała teoretyczne i empiryczne metody badawcze. Zarówno dobór metod, jak i umiejętność ich wykorzystania należy uznać za uzasadnione i właściwe. Autorka rozprawy we wstępie omówiła znaczenie i możliwości wykorzystania poszczególnych metod badawczych. Podobnie wysoko należy ocenić umiejętności Doktorantki stosowania właściwych technik badawczych. Reasumując należy stwierdzić, że mgr Magdalena Dubis metodologicznie jest ukształtowaną badaczką problemów społecznych.

V. Ocena układu pracy i struktury treści.

Recenzowana rozprawa doktorska składa się, oprócz wstępu i zakończenia, z sześciu rozdziałów. Cztery pierwsze rozdziały mają charakter ogólny i odnoszą się w swej treści do powiatów krośnieńskich, kolejna dwa rozdziały poświęcone zostały tym powiatom. Układ pracy jest więc przejrzysty i pozwala czytelnikowi zrozumieć poszczególne zależności między powstaniem powiatów, genezą funkcji starosty i prezydenta miasta oraz środków służących tym podmiotom do realizacji celów. Omówione w ten sposób zagadnienia stanowią logiczną i przemyślaną całość. Wstęp zawiera rozbudowane uwagi dotyczące wyboru tematu, celów rozprawy, hipotezy oraz metod badawczych.

W rozdziale 1 pt. *Specyfika i istota konstrukcji powiatów grodzkich i ziemskich* Doktorantka szczegółowo omówiła wątki historyczne, polityczne i prawne związane z kształtowaniem się powiatów grodzkich i ziemskich. Wskazała specyfikę obu tych powiatów

przez pryzmat ustroju, zadań i organów. Docenić należy wysiłek włożony w określenie modelu powiatu ziemskiego, ale niektóre wątki wydają się być omówione zbyt obszernie w stosunku do celu pracy.

Rozdział 2 zaopatrzony tytułem *Zadania Starosty w powiecie ziemskim*, Doktorantka poświęciła na analizę konkretnych ról, jakie ustawodawca zastrzegł dla starosty na gruncie polskiego systemu prawnego. Zagadnienia te zostały gruntownie omówione pod względem prawnym, trochę mniej uwagi poświęcono rozwiązaniom w zakresie postrzegania starosty jako lidera lokalnego. Doktorantka sporo uwagi poświęciła także zagadnieniom dotyczącym regulacji wpływających na wykorzystanie funkcji starosty po reformie Kodeksu postępowania administracyjnego, które weszły w życie w czerwcu 2017 r.

W tym miejscu chciałem zadać Doktorantce dwa pytania związane z poruszaną w rozdziale tematyką:

- 1) Autorka poruszając zagadnienie zespolenia powiatowych służb inspekcji i straży (s. 27) stwierdza, że zespolenie nie musi występować w pełnej postaci. Jakie, zdaniem Doktorantki, rodzaje zespolenia występują na szczeblu powiatowym? Jak kształtują się one w porównaniu do szczebla wojewódzkiego oraz jaki wpływ na nie mają poszczególne rodzaje zespolenia?
- 2) Które z wymienionych zasad prawa administracyjnego znowelizowane w 2017 roku będą miały, zdaniem Doktorantki, istotne znaczenie dla wykonywania funkcji starosty?

W rozdziale 2 zatytułowanym *Zadania Prezydenta jako organu miasta na prawach powiatu*, Doktorantka omówiła w szczególności poprzez zaakcentowanie podziału i odmienności w stosunku do zadań wykonywanych przez Starostę. Autorka wyeksponowała m.in. posiadanie przez Prezydenta Miasta na prawach powiatu statusu funkcjonariusza publicznego, dokonała również podziału funkcji jakie Prezydent pełni w oparciu o ustawę o samorządzie gminnym i ustawy szczegółowe.

Rozdział 4, pt. Starosta i Prezydent jako podmioty nadzorujące (kontrolujące) oraz nadzorowane (kontrolowane), dokonała charakterystyki obu tych podmiotów. Doktorantka łączy z nim zagadnienia związane z nadzorem i kontrolą, ujmując w sposób kompleksowy. Z jednej strony wskazuje Starostę i Prezydenta Miasta jako podmioty, które same sprawują nadzór i kontrolę, z drugiej zaś – ukazuje mechanizmy służące wykonywaniu nad nimi kontroli i nadzoru. Autorka wyjaśnia pojęcie powiatowej osoby prawnej, w szczególności podkreśla, że pojęcie spółki wymaga ujednolicenia wszystkich aktów prawnych regulujących jej funkcjonowanie.

Rozdziały 5 i 6 słusznie poświęciła powiatom krośnieńskim. Pierwszy z omawianych rozdziałów pt. *Formy działania podmiotów wykonujących funkcje starosty i prezydenta miasta na prawach powiatu na przykładzie funkcjonowania powiatów krośnieńskich w V kadencji* stanowi w mojej opinii jeden z najważniejszych w całej pracy. Autorka rozpoczęła swoje rozważania od wskazania ogólnie przyjętego podziału prawnych form działania administracji i przyporządkowania go działalności starosty i prezydenta miasta. Doktorantka podjęła duży trud analizując zarządzenia Starosty Krośnieńskiego i Prezydenta Miasta Krosna oraz decyzje administracyjne wydane przez te podmioty w V kadencji. Doktorantka mimo ogromnej liczby wydanych aktów podjęła z powodzeniem próbę uporządkowania tej materii, w tym przyporządkowania ich do pełnionych funkcji, czy uwarunkowań prawnych wpływających na wydanie ww. aktów. W ostatnim, 6 rozdziale zatytułowanym *Samorząd powiatowy Miasta Krosna w opinii władz, urzędników i mieszkańców* Autorka zajęła się pogłębioną analizą społeczno-polityczną Miasta Krosna i Powiatu Krośnieńskiego. W rozdziale przedstawiono opinię uzyskaną od byłych i obecnych samorządowców miasta i urzędników zatrudnionych w urzędach. Badania dotyczyły warunków społeczno-prawnych, jakie miały decydować o sposobie wykonywania funkcji przez Starostę i Prezydenta Miasta oraz ich postrzegania w społeczeństwie.

Każdy z rozdziałów był zakończony wnioskami końcowymi, co należy oceniać jako pozytywny aspekt pracy. W zakończeniu Autorka, oprócz podsumowania, zawiera postulaty w zakresie ewentualnych zmian legislacyjnych.

VI. Wniosek końcowy.

Reasumując, recenzowana praca prezentuje się pod względem formalnym i merytorycznym bez większych zastrzeżeń. Można się tylko cieszyć, iż powstało wartościowe, naukowe opracowanie podejmujące problematykę zarządzania kryzysowego. **W związku z tym stwierdzam, iż praca mgr Magdaleny Dubis w pełni odpowiada warunkom, jakie stawiane są rozprawom doktorskim określonych w obowiązujących przepisach prawa, dotyczących stopni i tytułów naukowych. W związku z tym przedstawiam wniosek o dopuszczenie jej do obrony publicznej.**



Prof. dr hab. Kazimierz Rajchel