

RECENZJA ROZPRAWY DOKTORSKIEJ
magistra Radosława Maślaka
Funkcjonowanie samorządu terytorialnego
na przykładzie województwa pomorskiego
w latach 1998–2018

I. Temat pracy

Podjęty w dysertacji problem funkcjonowania samorządu terytorialnego na poziomie województwa jest bardzo istotny z punktu widzenia badań prowadzonych z różnych perspektyw, nie tylko politologicznej. Autor zdaje sobie sprawę ze złożoności problematyki i podejmuje próbę przeprowadzenia analizy funkcjonalności samorządu województwa także z perspektywy gospodarczej, społecznej, kulturowej, historycznej, prawnej i strukturalnej. Tak szeroko zakreślony przedmiot badań musi, siłą rzeczy, zostać jednak zawężony do granic możliwych do objęcia analizą przeprowadzoną w ramach dysertacji.

Patrząc z perspektywy ponad dwudziestu lat doświadczeń funkcjonowania samorządu terytorialnego na poziomie województwa, możemy próbować dokonywać podsumowań, wyciągać wnioski i formułować tezy dotyczące kierunków rozwoju oraz proponować zmiany i korekty.

Pan magister Radosław Maślak ograniczył, zgodnie z tytułem pracy, analizę do województwa pomorskiego, ale ze względu na bardzo rozbudowaną część wstępną dysertacji, dokonał wielostronnej analizy istoty, uwarunkowań, tradycji i form funkcjonowania samorządu terytorialnego na świecie i w Polsce.

Cezura czasowa rozprawy obejmuje lata 1998 – 2018 i jest naturalna. Od początku powołania, w sensie prawnym, samorządu województwa do czasów współczesnych. Można mieć jednak wątpliwość, czy w tytule nie byłaby lepsza data początkowa **funkcjonowania** samorządu województwa, czyli rok 1999. Wszak samorząd na analizowanym szczeblu działa od 1 stycznia 1999 roku.

II. Cele, tezy pracy i metodologia badań

Podstawowym problemem badawczym podjętym w dysertacji jest, jak stwierdza sam Autor, *przedstawienie charakterystyki oraz analiza samorządu terytorialnego na przykładzie województwa pomorskiego*. W rzeczywistości w pracy znajdujemy znacznie szersze podejście do tematu. Już na stronie 6 czytamy, iż *Celem pracy jest predyktywne objaśnienie, czym jest i jaką rolę odgrywa samorząd terytorialny, pokazanie schematów i mechanizmów rozwojowych na przestrzeni lat oraz zaprezentowanie jego wyzwań na przyszłość. Celem pracy jest próba wskazania genezy oraz wytycznych leżących u podstaw założeń samorządu terytorialnego*.

Przytoczone powyżej deklaracje Autora zostały spełnione. Niemniej jednak głównym celem pracy, jak sądzę, pozostaje analiza funkcjonowania samorządu w województwie pomorskim.

Autor sformułował pięć hipotez:

- Budowanie samorządu terytorialnego w Polsce to proces ciągły, który wymaga mocnego fundamentu w postaci kapitału ludzkiego. Istotna jest również zmiana mentalności mieszkańców, siła ich przywiązania do regionu, miejsca zamieszkania, małej ojczyzny.
- Dotychczasowe doświadczenie w zakresie działalności samorządowej i realizacji jej założeń miało miejsce w zbyt krótkim okresie, aby mogło to w pełni wykształcić świadome społeczeństwo obywatelskie.
- Jednostki samorządu terytorialnego nie powinny funkcjonować w oderwaniu od społeczeństwa, wszelkie działania wpływające na mieszkańców powinny być z nimi konsultowane.
- Historyczne doświadczenia w aspekcie samorządu terytorialnego, w tym ingerencja władzy centralnej, ograniczenie kompetencji i zadań realizowanych przez samorząd, udowodniły, że proces ten negatywnie wpływa na rozwój regionów. Oddanie tych kompetencji na poziomie gminy, powiatu i województwa pozwoli na bardziej sprawne i efektywne zarządzanie.

• Na prawidłowy rozwój województwa mają wpływ dobrze przygotowane i wynegocjowane programy, pozyskiwanie źródeł finansowania, w tym ze środków Unii Europejskiej, oraz budowa dobrej, efektywnej struktury z odpowiednim potencjałem osobowym.

W celu weryfikacji przyjętych w pracy hipotez badawczych R. Maślak sformułował 12 pytań szczegółowych:

- Czym są: istota, cele i funkcje samorządu terytorialnego?
- W jakim stopniu elementem życia społeczno-politycznego jest samorząd lokalny?
- Jak wygląda funkcjonowanie samorządu terytorialnego w wybranych krajach Europy?
- Czym były ogniwa historyczne samorządu terytorialnego w Polsce?
- Jak ewaluował proces samorządu terytorialnego w ustroju demokratycznym?
- Jak ważny element stanowi społeczeństwo obywatelskie?
- Jakie są największe bariery w urzeczywistnianiu samorządu terytorialnego?
- Jakie są główne kierunki rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce?
- Czym są i jaki wpływ na rozwój samorządu terytorialnego mają elity samorządowe?
- Jak kształtował się rozwój samorządu terytorialnego w województwie pomorskim?
- Jak zadania Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego wpływają na rozwój samorządu terytorialnego?
- Jakie są największe wyzwania i kierunki wpływające na rozwój samorządu terytorialnego w województwie pomorskim?

W mojej ocenie, zarówno hipotezy jak i pytania badawcze są spójne i zrozumiałe. Niepokoić może jedynie ich nadmiar. Zapowiada on wielowątkową i szczegółową procedurę badawczą, co może być zamiarem przekraczającym możliwości pojedynczej dysertacji, lub powodować powierzchowność analiz. Po lekturze zawartości doktoratu okazało się, że Autor z tym problemem poradził sobie bardzo dobrze. Przedstawił analizę istoty, zadań i form organizacyjnych samorządów terytorialnych różnych szczebli, jednak ze szczególnym uwzględnieniem samorządów regionalnych. Rozwój samorządu terytorialnego w Polsce przedstawił na tle rozwiązań przyjętych w innych państwach. Dokonał również bogatej i obszernej analizy historycznej dotyczącej genezy i rozwoju samorządu.

Do weryfikacji hipotez i udzielenia odpowiedzi na postawionych pytania Autor zastosował adekwatne metody badawcze. Jak sam stwierdza na s. 9: Wśród technik badawczych zastosowano analizę instytucjonalno-prawną, która stanowi w politologii jedną z

najstarszych metod. To jak to jest? Metoda czy technika? Dalej Autor wspomina o *metodologii badań w ujęciu historycznym*. Sądzę, że ma na myśli metody historyczne, które dalej, zdają się, nazywa *historycyzmem*. Deklaruje również zastosowanie metody behawioralnej.

W ostatniej części dysertacji wykorzystał ankietę, jako jedno z podstawowych narzędzi badania opinii publicznej. Ankieta składa się z 28 pytań, tak skonstruowanych, aby uzyskać odpowiedzi na pytania zawarte w celach badawczych pracy. Badaniem objęto grupę samorządowców – radnych Sejmiku Województwa Pomorskiego oraz urzędników różnego szczebla Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, Urzędu Miasta Hel, Urzędu Miasta Puck oraz reprezentantów jednostek samorządu terytorialnego Gdyni, Wejherowa, Łeby i Jastarni. Respondentów tak dobrano, aby reprezentowali różne doświadczenie w działalności jednostek samorządu terytorialnego.

III. Struktura pracy

Konstrukcja pracy nie budzi zastrzeżeń. Ma charakter problemowy, jest przejrzysta, koherentna i spójna. Merytoryczna jej część zaczyna się od obszernego Wstępu w którym znajdujemy określenie przedmiotu badań, zdefiniowanie problemu badawczego, określenie zastosowanych metod badawczych oraz charakterystykę struktury pracy. Wstęp spełnia standardowe wymogi dotyczące określenia i zdefiniowania zasadniczych kwestii metodologicznych i warsztatowych.

Całość pracy podzielona jest na pięć rozdziałów. Każdy rozdział składa się z pięciu podrozdziałów, w których omówiono szczegółowo wyróżnione zagadnienia. Każdy z rozdziałów zakończony jest podsumowaniem i wnioskami. Struktura jest więc przejrzysta, jednolita i konsekwentna. Podsumowanie kończące poszczególne rozdziały pozwala usystematyzować efekty badań na danym etapie analizy prowadzonej przez Autora.

Pierwszy z rozdziałów zatytułowany *Istota, cele i funkcje samorządu terytorialnego*, jest rozdziałem wprowadzającym. Znajdujemy w nim usystematyzowaną wiedzę o istocie, celach i funkcjach samorządu terytorialnego. W rozdziale drugim zatytułowanym *Samorząd, jako wyraz demokracji państwa* przedstawiono istotę samorządu, opisano ewolucję samorządu w Polsce na przestrzeni lat od ustroju autorytarnego do demokratycznego.

W rozdziale trzecim pt. *Idea i praktyka rozwoju samorządu terytorialnego w okresie transformacji ustrojowej* skoncentrowano się na analizie procesu odradzania się i rozwoju samorządu terytorialnego w okresie transformacji ustrojowej. Wszystkie przywołane powyżej rozdziały mają charakter bardzo rozbudowanego wstępu do zasadniczej części badań, które są

wartością dodaną do naszego poznania. Wcześniejsze rozważania mają bowiem jedynie porządkujący, systematyzujący i wyjaśniający charakter.

Dopiero rozdział czwarty poświęcono analizie rozwoju samorządu terytorialnego w województwie pomorskim w latach 1998 – 2018. Jest to interesująca poznawczo analiza zawierająca cały szereg informacji, analiz i wniosków oraz podsumowań. Treści tego rozdziału mogą być interesującą inspiracją dla badaczy samorządów innych regionów.

Sednem rozprawy jest rozdział piąty, w którym poddano analizie wyniki badań ankietowych dotyczących oceny stanu i rozwoju województwa pomorskiego na przestrzeni lat 1999–2018, a niekiedy sięgające aż do 2020 roku. Oznacza to, iż Pan magister pracował nad dysertacją do ostatniej chwili przed jej złożeniem.

Wyniki badań własnych zostały oparte na analizie odpowiedzi respondentów na ankiety przeprowadzone wśród samorządowców zatrudnionych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego oraz wybranych jednostkach samorządu terytorialnego w województwie pomorskim. Udzielone odpowiedzi miały dać obraz oceny dorobku, stanu obecnego i wizji funkcjonowania samorządu terytorialnego województwa pomorskiego przez działaczy i pracowników administracji samorządowej różnych szczebli.

W ankiecie pojawiły się pytania dotyczące największych osiągnięć i najważniejszych porażek związanych z funkcjonowaniem samorządu wojewódzkiego, w tym także związanych z realizacją zadań przez Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego i Sejmik Województwa.

W zakończeniu Autor przedstawił podsumowanie przeprowadzonych badań, dokonał weryfikacji uzyskanych wyników, sformułował wnioski i zalecenia dotyczące dalszych kierunków działań struktur samorządu województwa. Tak więc dysertacja posiada również walor prognostyczny, co nie jest zjawiskiem powszechnym

IV. Bibliografia

Bibliografia pracy jest obszerna i różnorodna, co zasługuje na pochwałę. Została ona umieszczona na 17 stronach. Zawiera zarówno źródła, głównie akty normatywne polskie jak i Unii Europejskiej, jak i publikacje naukowe. W wykazie literatury znajdziemy najważniejsze opracowania dotyczące bardzo szeroko rozumianych kwestii samorządu terytorialnego. Nie dostrzegłem jednak żadnych opracowań obcojęzycznych.

Mam nieco uwag dotyczących opracowania bibliografii. Po pierwsze, w części I. zatytułowanej *Akty normatywne*, znajdują się również inne źródła. Po drugie zdarza się niekiedy brak konsekwencji w zapisie tytułów i miejsca publikacji poszczególnych aktów prawnych. Zdarzają się również usterki w części II. *Publikacje i artykuły naukowe*. Mają one jednak charakter techniczny, są nieliczne i nie wpływają na ogólną ocenę pracy. Przy tak rozbudowanej bibliografii mogą wszak pojawić się usterki korekcyjne.

V. Ważniejsze uwagi szczegółowe

W pracy znalazłem pewną liczbę nieścisłości, przejęczyzeń czy błędów. Mają one niewielkie znaczenie i nie wpływają w istotny sposób na jakość dysertacji. Jedynie dla porządku niektóre z nich przywołuję poniżej. Mogą się przydać, jeżeli Autor będzie chciał wydać pracę drukiem.

11 października 1998 roku odbyły się z kolei pierwsze, po 1945 roku wybory do wszystkich trzech szczebli rad gmin, którymi są rady gmin, rady powiatów i rady sejmików wojewódzkich. Kolejnym przełomem w reformie samorządowej było wprowadzenie w 2002 roku wyborów samorządowych. Str. 5.

Kolejnym przełomem w reformie samorządowej było wprowadzenie w 2002 roku wyborów samorządowych. Str. 6.

Rada gminy w ramach swoich kompetencji, w drodze uchwały, może tworzyć jednostki pomocnicze takie jak: sołectwa, dzielnice, osiedla i miasta. Str. 30.

27 maja 1990 roku reaktywowano samorząd terytorialny na poziomie gminy. Powstało ponad 2 tys. gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich. Str.60.

Wzorem ustroju ZSRR funkcje samorządu terytorialnego na terenie całej Polski sprawowały rady narodowe. Ich przedstawiciele nie byli wybierani w demokratycznych wyborach, lecz składali się z poszczególnych organizacji politycznych, gospodarczych, zrzeszeń zawodowych, instytucji społecznych. Str. 69.

2.3. Decentralizacja państwa raczej władzy publicznej. Str. 89.

Rok 2018 to bardzo ważny rok dla samorządu terytorialnego. To zarówno wybory samorządowe, które miały miejsce 21 października 2018 roku oraz zmiany w ustawach samorządowych o prawie wyborczym. Str.150.

Ponadto uległ zmianie sposób jej wyboru, zostały odebrane kompetencje Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego na korzyść Sejmu, który... Str.151.

Właściwym kierunkiem w rozwoju samorządu terytorialnego jest przeniesienie decentralizacji administracyjnej na wspólnoty samorządowe w zakresie realizacji zadań spraw lokalnych. str.153 ??

Województwo posiada osobowość oraz zdolność prawną, ma także zdolność sądową, może więc występować w procesach cywilnych jako strona. W imieniu województwa, do wykonywania czynności prawnych, uprawniony jest zarząd jako organ wykonawczy województwa. str.159.

Chyba samorząd województwa?

Niezręczności językowe: że miasto w coraz większym stopniu stawało się samorządowym organem uchwałodawczym,(o Gdyni) str.162.

Istotnym sygnałem był fakt, że tworzące się elity samorządowe w znaczny sposób odcinały się i starały nie identyfikować się z partiami politycznymi. Widoczne to było w szczególności na szczeblu gmin, gdzie ponad 70% radnych utożsamiało się z komitetami lokalnymi, 38% z radami powiatu natomiast 10% z sejmikami województwa. Str.163. To razem 118 %.

Dane z 2012 r. Czy ogólnopolskie?? Dokonując analizy na podstawie danych z wyborów samorządowych – radni to w zdecydowanej większości mężczyźni w wieku 40-60 lat posiadający wykształcenie wyższe. 75% to radni, którzy zajmują stanowiska urzędników, kierowników oraz specjaliści. Na poziomie radnych sejmików wojewódzkich wykształcenie wyższe posiada ponad 94%, a wykształcenie średnie przeważa wśród radnych gmin. Widoczna jest aktywność kobiet wśród radnych szczególnie po 40 roku życia. Radni często startują w kolejnych wyborach, poddają się próbie kolejnej weryfikacji i często mogą liczyć na reelekcję. Str.164

Jan Zarębski – Marszałek Województwa Pomorskiego w latach 1988–2002. str.165.

A z perspektywy minionego ćwierćwiecza, nasuwa się jeden wniosek, że samorząd terytorialny (gminny, powiatowy i wojewódzki) jest największym dokonaniem reformatorskim wolnej i demokratycznej Polski. Str.169. ??

Rozwój działań samorządowych w województwie pomorskim przybliżył tak ważne aspekty jak: ogniwa historyczne samorządu, elity samorządowe, promocja regionu. Str.183.

(wyższa o 926.4 mln EUR w porównaniu z programem na lata 2017-2013). Str.184.

VI. Konkluzja

Pomimo kilku krytycznych uwag dotyczących kwestii warsztatowych i niewielkich uchybień formalnych, uważam, że przedstawiona do oceny dysertacja mgra Radosława Maślaka stanowi oryginalne i ważne osiągnięcie naukowe.

Przede wszystkim doceniam duży wkład pracy związany z przygotowaniem, przeprowadzeniem i opracowaniem wyników ankiet. Stanowią one ważne źródło poznania i mają walor nowości. Autor wykonał dużą i ważną pracę. Dobrze przemyślane pytania, ich często otwarty charakter, pozwoliły na swobodną, a nie sugerowaną, odpowiedź respondentów. Powstał świetny materiał do analizy, pozwalający na formułowanie ocen i wniosków dotyczących nie tylko skuteczności działania władz samorządowych, ale również materiał do przemyśleń dotyczących dalszych kierunków działań organów samorządowych w przyszłości. Jest to niewątpliwie wartość sama w sobie badań przeprowadzonych przez Pana R. Maślaka.

Na uwagę zasługuje również wstępna, wprowadzająca część pracy. Jest w niej wiele interesujących wątków, które wzbogacają naszą wiedzę o samorządzie regionalnym. Są tam przemyślenia Autora, które z pewnością mogą stanowić inspirację do podejmowania kolejnych badań.

Stwierdzam, że przedstawiona do oceny rozprawa jest ważna poznawczo i stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Jest także potwierdzeniem rozwoju naukowego Doktoranta oraz stanowi istotny wkład do rozwoju dyscypliny nauk o polityce i administracji.

Oceniona powyżej rozprawa doktorska magistra Radosława Maślaka stanowi samodzielne opracowanie i rozwiązanie ważnego zadania badawczego i dlatego w pełni odpowiada wymaganiom stawianym przez *Ustawę z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki*. W związku z tym wnoszę o dopuszczenie Pana mgra Radosława Maślaka do kolejnego etapu w przewodzie doktorskim.

