

Kraków, 13 czerwca 2020 r.

dr hab. Monika Augustyniak

Prof. nadzw. Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie

Kierownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego oraz Nauk o Administracji

Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr. Dominika Miedziaka

pt. „Zadania gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej”

1. Wybór tematu, założenia i metody badawcze

W pracy podjęto bardzo ciekawy temat, nieopracowany dotychczas w literaturze. Celem badawczym przedmiotowej dysertacji jest dokonanie kompleksowej analizy prawnej dotyczącej zadań gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Zagadnienie to ma istotny walor zarówno teoretyczny jak i praktyczny, dlatego też z całą pewnością temat pracy uznać należy za ważne zagadnienie, wymagające refleksji naukowej.

Wybór tematu dysertacji jest trafny. Z uwagi na wymagający temat rozprawy, należy stwierdzić, że zagadnienia w niej analizowane, jak i sposób refleksji naukowej poczynionej w tym temacie świadczą o dużej wiedzy mgra Dominika Miedziaka i właściwej identyfikacji problemów prawnych związanych z badaną problematyką. Doktorant przygotował pracę dojrzałą i bardzo dobrą pod względem merytorycznym.

We wstępie rozprawy Autor wyraźnie wskazał cele pracy, zakres przeprowadzanych badań oraz metody badawcze (dogmatyczno-prawną, teoretyczno-prawną oraz historyczno-prawną). Za główne cele pracy Doktorant przyjął:

- przedstawienie obecnego stanu prawnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przez mieszkańców podstawowej jednostki samorządu

terytorialnego, w tym obszarze wymagającego ewentualnego podjęcia interwencji ustawodawcy;

- wskazanie w omawianym zakresie kwestii problematycznych, celem wypracowania nowych koncepcji zaspokajania potrzeb mieszkaniowych we wspólnocie;
- porównanie obecnego stanu prawnego z poprzednio obowiązującymi regulacjami dotyczącymi zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli;
- zaprezentowanie koncepcji teoretyczno-filozoficznych w zakresie zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej (s. 5 i 6 rozprawy).

Całość problematyki badawczej została zaprezentowana w świetle aktualnego dorobku doktryny prawa administracyjnego i konstytucyjnego, orzecznictwa administracyjnego oraz sądownoadministracyjnego. Walorem dysertacji jest właściwy dobór źródeł oraz poprawna struktura pracy. Autor omówił zagadnienie w sposób merytoryczny i interesujący. Sformułowane w części wstępnej rozprawy cele badawcze umożliwiły Doktorantowi przeprowadzenie interesujących rozważań w obrębie zakreślonym tematem pracy, które we właściwy sposób zarysowuje obszar badawczy. Wykorzystane metody badawcze (zwłaszcza dogmatycznoprawna) są adekwatne do obszaru prowadzonych badań.

2. Struktura i aspekty formalne pracy

Dysertacja składa się z wprowadzenia, w tym uzasadnienia wyboru tematu, metodologii oraz głównych celów rozprawy (stanowiących przedstawienie założeń badawczych pracy), ośmiu merytorycznych rozdziałów (omawiających w sposób holistyczny badaną problematykę) oraz z zakończenia, stanowiącego rekapitulację założeń badawczych opracowania. W zakończeniu Autor sformułował wnioski oraz udowodnił tezę badawczą.

Opracowanie obejmuje również bibliografię, w tym bogaty wykaz orzeczeń oraz czterdzieści sześć pozycji literatury. Zastanawiające jest, dlaczego w tym ostatnim wykazie Autor ujął pismo procesowe, pismo Urzędu Miasta Dobrowa Górnicza czy pismo Komunalnego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Katowicach, nie wyodrębniając ich do innych materiałów (s. 215 poz. 34-36).

Konstrukcja pracy została podporządkowana zakresowi zaproponowanych rozważań w rozprawie, wykazując związki zachodzące między poszczególnymi częściami opracowania. Wywód naukowy jest logiczny i uporządkowany. Omówiono wszystkie istotne zagadnienia dotyczące badanej problematyki. Autor dokonuje systematyki poglądów doktryny, w różnych

kwestiach zajmuje własne stanowisko, popierając je bardziej lub mniej rozbudowaną argumentacją. Warto zauważyć, że żaden z rozdziałów pracy nie zawiera częściowego podsumowania rozważań w nich poczynionych, będącego swoistą rekapitulacją zaprezentowanych wniosków i postulatów dotyczących danego zagadnienia. Z pewnością zwiększyłyby to klarowność wywodów i wzbogaciło wnioski końcowe pracy.

Wprowadzenie obejmuje wskazanie celów badawczych pracy, zakresu badań oraz wykorzystane metody badawcze. Każdej z metod przypisano właściwe zastosowanie w pracy.

Doktorant konsekwentnie przedstawił temat poczynając od rozważań natury ogólnej tj. teoretyczno-prawnych podstaw zaspokajania potrzeb wspólnoty, poprzez rozważania szczegółowe związane z polityką mieszkaniową, po problematykę dodatków mieszkaniowych, zamykającą tę część rozważań merytorycznych pracy. Całość rozprawy wieńczy Zakończenie, w ramach, którego Autor prezentuje wnioski (s. 202 i n.), stanowiące płaszczyznę do dyskusji dla projektowanych rozwiązań prawnych w tym przedmiocie np. implementacja kontraktu socjalnego na grunt prawa mieszkaniowego.

Praca jest napisana starannym językiem prawniczym, a zarazem charakteryzuje się jasnością przekazu. Powyższe wskazuje, że Doktorant legitymuje się dużą wiedzą teoretyczną i praktyczną z zakresu polityki mieszkaniowej realizowanej we wspólnocie samorządowej. Również odsyłacze i wykaz literatury są sporządzane z należytą starannością.

Reasumując – zarówno struktura, jak i język oraz aspekty formalne pracy wskazują, że Doktorant dobrze opanował warsztat pisarski i w tym zakresie wykazał umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

3. Uwagi szczegółowe

Dokonując szczegółowej oceny rozprawy, która stanowi analizę zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, należy podkreślić jej walor teoretyczny oraz praktyczny.

W pierwszym rozdziale pracy Autor zaprezentował teoretyczno-prawne podstawy zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, prezentując kompleksową analizę tego problemu w ujęciu teoretycznym, filozoficznym, socjologicznym i prawnym. Odniósł się do pojęcia godności ludzkiej korespondującej z problematyką mieszkaniową i zaspokajaniem potrzeb wspólnoty lokalnej. Refleksji poddał „potrzeby” indywidualne i zbiorowe oraz obowiązek władz publicznych w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Autor słusznie wskazał, że potrzeby socjalno-bytowe dzielą się na potrzeby egzystencjalne i mieszkaniowe, które są ze sobą nierozzerwanie połączone (s. 26 i n. rozprawy). Przedstawia

w sposób prawidłowy poglądy wyrażone w doktrynie i piśmiennictwie w tym temacie. Pewnym mankamentem tej części pracy jest oparcie się w dużej mierze na poglądach wyrażonych przez jednego z przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego, bez głębszego indywidualnego i bezpośredniego pochylenia się nad innymi źródłami w zakresie badanej problematyki. Kwestię tę należy uzupełnić przed ewentualną publikacją pracy.

W rozdziale drugim Doktorant omówił kontekst konstytucyjny związany z ochroną prawa własności oraz samodzielnością podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Przedmiotem rozważań stało się też prawo do mieszkania, wyrażone w art. 75 Konstytucji RP (jako norma programowa), które jak słusznie zauważa Autor ma charakter zasady polityki państwa, dlatego też nie może być traktowane jako prawo podmiotowe na wzór francuskich regulacji prawnych w tym zakresie.

Doktorant poprawnie zaprezentował powiązanie prawa ochrony własności z prawem do mieszkania, wskazując, że ochrona prawa własności gmin powinna się opierać na przepisach art. 21 i art. 165 Konstytucji RP, podczas gdy przepisy art. 65 odnoszą się wyłącznie do osób fizycznych. Poddał refleksji naukowej zagadnienie prawa do mieszkania w ujęciu obowiązku władz publicznych do przeciwdziałania bezdomności (np. w postaci prowadzenia noclegowni, schronisk dla bezdomnych - s. 74 i n. rozprawy), stwierdzając, że instrumenty prawne w tym zakresie dotyczące zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, są *de lege lata* wystarczające.

Kolejny rozdział pracy został poświęcony przedstawieniu podstawowych pojęć takich jak gmina i jej cechy, pojęcie majątku gminy i zasad gospodarowania nim. Autor zaprezentował również zasady gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości. Słusznie Doktorant wskazał, że racjonalne gospodarowanie zasobem mieszkaniowym ma istotny wpływ na efektywne realizowanie przez gminy obowiązku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Dla skuteczności tych działań, powinny być one transparentne i podlegać bieżącej kontroli i nadzorowi (s. 89 rozprawy).

Rozdział ten zamyka problematyka nadzoru nad działalnością gminną, w tym omówienie środków nadzoru. Stwierdzić należy, że podrozdział ten dzieli się dwa podpodrozdziały, niestety spis treści nie zawiera jednego z podpodrozdziałów, a mianowicie „**3.1 Funkcje nadzoru i zagadnienia wstępne**” (s. 90 wz. ze s. 2).

Wszystkie istotne aspekty dotyczące kwestii omawianych w tym rozdziale zostały poprawnie merytorycznie przedstawione.

W rozdziale czwartym mgr Dominik Miedziak rozpoczął swą refleksję od przedstawienia prawnych form zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców wspólnot samorządowych. Analizie poddał następujące instytucje: towarzystwa budownictwa

społecznego, społeczne agencje najmu, mieszkaniowy zasób gminy. Przedstawił również propozycję zastosowania kontraktu społecznego w odniesieniu do polityki mieszkaniowej w gminie. W zakresie problematyki społecznych agencji najmu Autor oparł się na materiałach zebranych w ramach projektu badawczego, które są dostępne na stronie internetowej; www.najemspoleczny.pl. Pewnym niedosytem jest tu brak badań własnych Doktoranta w zakresie poruszanej problematyki.

Na tle dywagacji przedstawionych w tej części pracy rodzi się pytanie czy przedstawione formy zaspakajania potrzeb mieszkaniowych są wystarczające zdaniem Autora? Jak przebiega aktualnie proces realizacji zadań w zakresie polityki mieszkaniowej przez społeczne agencje najmu? Jakie powinny być warunki wdrażania kontraktu społecznego w polskim porządku prawnym, by stały się skutecznym narzędziem realizacji polityki mieszkaniowej?

Następny rozdział pracy został poświęcony zadaniom gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Doktorant przedstawił problematykę wynajmowania mieszkań wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz kwestię wynajmowania lokali socjalnych i zamiennych, w tym wskazywanie pomieszczeń zamiennych. Zaprezentował też regulacje z zakresu pomocy społecznej dotyczące zagwarantowania miejsca noclegowego w postaci schronisk i noclegowni. Zaprezentował pojęcie trwałości stosunku najmu i związane z tym kwestie wypowiedzenia umowy. Omówił problematykę eksmisji osób starszych i obłożnie chorych, które nie są zdolne do samodzielnej egzystencji. Wszystkie istotne aspekty dotyczące kwestii omawianych w tym rozdziale zostały poprawnie zaprezentowane.

Rozdział szósty dysertacji przedstawia inne obowiązki gminy wynikające z ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz innych aktów prawnych. Autor omówił wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz przedstawił zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Materia przedstawiona w tym rozdziale została wzbogacona o analizę wybranych uchwał rad gmin w zakresie badanej problematyki, co podnosi walor empiryczny pracy.

Interesujący jest rozdział siódmy, w którym Doktorant przedstawił kwestie problematyczne pojawiające się na gruncie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego a dotyczące badanej problematyki. Autor omówił zagadnienie samowolnego zajęcia lokalu i prawo do lokalu socjalnego, wypowiedzenie stosunku najmu z powodu niezamieszkiwania przez okres 12 miesięcy oraz problematykę odzyskiwania niezamieszkanymi lokali mieszkalnych przez

gminę. Zauważył konieczność zmian, co daje asumpt do dalszej dyskusji w tym przedmiocie. Uwagi Autora są trafne.

Ostatni rozdział został poświęcony dodatkom mieszkaniowym. Problematyka ta została zaprezentowana z uwzględnieniem zakresu podmiotowego i przedmiotowego oraz procedury związanej z ich przyznaniem bądź odmową albo wstrzymaniem ich wypłacania. Zagadnienia te są prezentowane spójnie i poprawnie merytorycznie.

W zakończeniu rozprawy doktorskiej Autor przedstawił rekapitulację założeń badawczych pracy, wskazując wnioski, do których doszedł w poszczególnych rozdziałach. Doktorant wykazał się dobrą orientacją w materii normatywnej i umiejętnością prowadzenia dojrzałego dyskursu naukowego.

Dobór źródeł należy uznać za trafny. Rozprawa napisana jest językiem poprawnym, starannie. Wysoko oceniam recenzowaną pracę pod względem warsztatowym i merytorycznym. Jest ona napisana w sposób rzetelny. Wywód prawniczy jest prowadzony jasno. Autor wykazuje się umiejętnością nie tylko dostrzegania problemów prawnych, ale także systematyzowania poglądów wyrażonych w doktrynie.

4. Wnioski

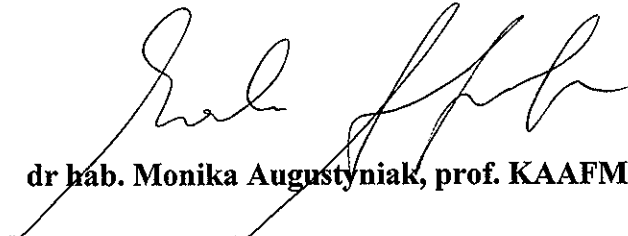
Przedmiot rozprawy, którym była analiza zadań gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, wymagał pogłębionej wiedzy z zakresu prawa administracyjnego i konstytucyjnego. Nie ulega wątpliwości, że mgr Dominik Miedziak wykazał się w tym zakresie wiedzą teoretyczną i praktyczną. Przyjęty temat pracy, a następnie określone cele badawcze zostały zrealizowane w dysertacji. Rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu badawczego, który dotychczas nie doczekał się, w tym konkretnym aspekcie, opracowania o charakterze monograficznym. Doktorant posiada umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

W konkluzji należy stwierdzić, że rozprawa doktorska mgr. Dominika Miedziaka spełnia wymogi stawiane tego typu pracom w 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, gdyż stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazując jednocześnie ogólną wiedzę



teoretyczną kandydata w zakresie prawa administracyjnego oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Mając powyższe na uwadze wnoszę o dopuszczenie mgr. Dominika Miedziaka do publicznej obrony przedłożonej rozprawy doktorskiej.



dr hab. Monika Augustyniak, prof. KAAF