



UNIwersytet Szczeciński
Instytut Nauk Prawnych
Wydział Prawa i Administracji
ul. Narutowicza 17a, 70-240 Szczecin
tel. (91) 444 28 26, faks (91) 444 28 46, www.wpiauspi

Szczecin, dnia 30 września 2020 r.

dr hab. Daniel Wacinkiewicz prof. US
Instytut Nauk Prawnych
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Szczeciński

RECENZJA

**ROZPRAWY DOKTORSKIEJ PANA MGR DOMINIKA MIEDZIAKA
PT. „ZADANIA GMINY W ZAKRESIE ZASPOKAJANIA POTRZEB MIESZKANIOWYCH
WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ” (SS. 223), KATOWICE 2020,
PRZYGOTOWANEJ POD KIERUNKIEM
PANI DR HAB. JOANNY JAGODY PROF. UŚ**

1. PODSTAWA OPRACOWANIA RECENZJI

Niniejszą recenzję rozprawy doktorskiej Pana mgr Dominika Miedziaka, zatytułowaną „Zadania gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej”, Katowice 2020, liczba stron 223, przygotowaną na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, pod naukowym kierunkiem Pani dr hab. Joanny Jagody prof. UŚ, przedkładam jako wykonanie dyspozycji uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego z dnia 25.02.2020 r. o treści której zostałem poinformowany przez Pana prof. dra hab. Czesława Martysza – Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego pismem z dnia z dnia 16.04.2020.

Ze wskazanego powyżej pisma p. Dziekana wynika, że postępowanie w przedmiotowej sprawie prowadzone jest na mocy art. 179 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r.



UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI
INSTYTUT NAUK PRAWNYCH
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
ul. Narutowicza 17a, 70-240 Szczecin
tel. (91) 444 28 26, faks (91) 444 28 46, www.wpiaus.pl

Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r., poz. 1669 z późn. zm.). W związku z powyższym, w szczególności zastosowanie znajdują postanowienia 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, (tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 1789 z późn. zm.).

2. OCENA WYBORU TEMATU ROZPRAWY, JEJ CELÓW, PROBLEMÓW, HIPOTEZ I METOD BADAWCZYCH

Rozprawa Pana mgr Dominika Miedziaka porusza doniosły społecznie i ważki naukowo – także w zakresie nauk prawnych – problem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnot samorządowych. Podjęcie tej problematyki – jako posiadającej istotną doniosłość teoretyczną i praktyczną – zasługuje na aprobatę. Jako trafny oceniam także wybór tematu pracy wraz z odpowiadającym mu tytułem dysertacji.

We wstępie rozprawy (Wprowadzenie, s. 5-15) zgodnie z metodyką prac naukowych tego typu, oczekiwać należy sformułowania zasadniczego celu dysertacji, nakreślenia hipotez oraz problemów badawczych, a także wskazania zastosowanych metod badawczych służących ich realizacji.

Autor nie określa pojedynczego, zasadniczego celu dysertacji. Zamiast niego formułuje wiązkę celów, którymi są: 1) „przedstawienie obecnego stanu prawnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przez gminy”, 2) „wskazanie w powyższym zakresie kwestii problematycznych, jak również przedstawienie nowych koncepcji zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, które mogłyby zostać poddane dyskusji w szerszym gronie ekspertów w zakresie prowadzenia efektywnej polityki mieszkaniowej, np. społeczne agencje najmu, kontrakt socjalny”, 3) „analiza obowiązującego stanu prawnego, ze zwróceniem uwagi na regulacje wymagające interwencji ustawodawczej”, 4) „porównanie



UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI
INSTYTUT NAUK PRAWNYCH
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
ul. Narutowicza 17a, 70-240 Szczecin
tel. (91) 444 28 26, faks (91) 444 28 46, www.wpi.uz.pj

obecnego stanu prawnego z poprzednio obowiązującymi regulacjami w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli”, 5) „przedstawienie koncepcji teoretyczno-filozoficznych w zakresie zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej”.

Powyższy sposób określenia celów pracy budzi zastrzeżenia ze względu na wyraźnie eksponowany element deskryptywny. Trudno bowiem uznać za cel jakiegokolwiek pracy naukowej opis stanu prawnego („przedstawienie obecnego stanu prawnego”) czy faktycznego („wskazanie (...) kwestii problematycznych”). W miejsce tak wskazanego celu badań powinna pojawić się co najmniej wieloaspektowa analiza obowiązujących przepisów prawnych (warstwa *de lege lata*), pozwalająca na ocenę – w kontekście współczesnych zjawisk zachodzących w obszarze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych – na ile analizowane przepisy stanowią wystarczający standard, służący zapewnieniu tytułowego zagadnienia, co z kolei posłużyć może sformułowaniu wniosków *de lege ferenda*. Również, za prawidłowo obrany cel badań (choć niezbyt oryginalny czy wysublimowany naukowo) uznać by można badanie obowiązujących przepisów prawa pod kątem ich efektywności.

Co więcej, odnosząc się szczegółowo do powyżej wskazanych kwestii należy zauważyć m.in., że cel określony w pkt 2 traktować można jako zapowiedź zaprezentowania nowych, oryginalnych – w domyśle autorskich – rozwiązań nieznanymi polskiemu porządkowi prawnemu. Z kolei, analiza obowiązującego stanu prawnego, o której mowa w pkt 3, sprowadzać się powinna do badania ukierunkowanego na obnażenie wadliwości legislacyjnych. Co się zaś tyczy porównawczego charakteru celu określonego w pkt 4, poprzez użycie przez Autora recenzowanej rozprawy pojęcia „obywatele” a nie mieszkańcy czy członkowie wspólnoty samorządowej, można odnieść wrażenie, że zamiarem formułującego niniejszy cel było wyjście poza zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych w ramach struktur samorządowych i ukazanie istotnych zmian legislacyjnych *in genere*, w odniesieniu do wszelkich regulacji, których przedmiotem jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych przez jakiegokolwiek podmioty. Byłoby to, rzecz jasna wyjście poza podstawowy zakres badań wyraźnie wyznaczony tematem rozprawy, niemniej



UNIwersytet SZCZECIŃSKI
Instytut Nauk Prawnych
Wydział Prawa i Administracji
ul. Narutowicza 17a, 70-240 Szczecin
tel. (91) 444 28 26, faks (91) 444 28 46, www.wpians.pl

jednak takie rozszerzenie analiz można uznać za zasadne i potrzebne dla ukazania specyfiki samorządowego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych.

Trudno oprzeć się wrażeniu, że to co Autor określa celem (celami) pracy to nic innego jak środki prowadzące do jego realizacji („*przedstawienie obecnego stanu prawnego*”, „*porównanie obecnego stanu prawnego z poprzednio obowiązującymi regulacjami...*”, „*przedstawienie koncepcji teoretyczno-filozoficznych...*”) – nie zaś sam cel.

W tym kontekście uwagę zwraca natomiast sformułowanie przez Autora nieco „schowanego”, zdecydowanie prawidłowo i zasadnie postawionego problemu badawczego (zgodnie ze sposobem sformułowania celów przez Autora – pkt 2, s. 5 w dalszej części opisu tego celu), a mianowicie: „*przedstawienie nowych koncepcji zaspokajania potrzeb mieszkaniowych (...)* np. *społeczne agencje najmu, kontrakt socjalny*”. Co ważne, w swoich dalszych badaniach Autor (zwłaszcza rozdz. IV, pkt 2, s. 107-122) nie poprzestaje jedynie na „*przedstawieniu nowych koncepcji*” – lecz dokonuje ich analizy, również krytycznej, stawia pytania, formułuje uwagi i wnioski. Zestawiając to ze sformułowaną przez Autora hipotezą badawczą (mylnie nazywaną tezą), iż „*potrzeby mieszkaniowe mieszkańców wspólnoty samorządowej nie są zaspokojone*” (s. 5), której weryfikacja w toku procesu badawczego jest punktem wyjścia do „*poszukiwania alternatywnych rozwiązań w obszarze polityki mieszkaniowej i zaspokajania potrzeb mieszkaniowych*” (s. 5) można stwierdzić, że oto mamy do czynienia z jednym z ważnych celów badawczych pracy (z punktu widzenia przyjętych przez Autora założeń, struktury pracy, jak i toku wywodu).

Na marginesie należy zauważyć, że choć założona hipoteza badawcza nie jest nadmiernie kreatywna, to nie ma podstaw, by Doktorantowi odmówić prawa do takiego sformułowania myśli przewodniej, która w toku badań, z zakodowanego w niej prawdopodobieństwa stanie się wyrazistym twierdzeniem, wieńczącym badania. Można było jednak podnieść stopień jej skomplikowania z korzyścią dla wartości naukowej rozprawy.



UNIwersytet SZCZECIŃSKI
Instytut Nauk Prawnych
Wydział Prawa i Administracji
ul. Narutowicza 17a, 70-240 Szczecin
tel. (91) 444 28 26, faks (91) 444 28 46, www.wpians.pl

Na tle powyższego wyrazić można pewne rozczarowanie, że Autor nie sformułował we „Wprowadzeniu” swojej dysertacji w sposób jednoznaczny podstawowych problemów badawczych. Te ostatnie bowiem, o ile tylko odpowiadają wymaganiom sformułowanym przez Jerzego Apanowicza, to znaczą „stanem naszej niewiedzy w obrębie danej wiedzy” zaś sama niewiedza „musi mieć charakter obiektywny” (J. Apanowicz, *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002, s. 44) – stanowią bodziec intelektualny do poszukiwania odpowiedzi, inspirując proces badawczy i ukierunkowując go na osiągnięcie konkretnych, wskazanych celów. Co więcej, za uzasadnione z metodologicznego punktu widzenia uznać można poprzedzenie sformułowania problemu badawczego rozpoznaniem istniejącego stanu wiedzy w tym zakresie (w aspekcie teoretycznym i praktycznym), określenie jakiego rodzaju deficytów ustaleń nauki służyć mogą przeprowadzane badania i jakie mogą być ich implikacje (zapowiedź wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*). Taki sposób wskazania problemów badawczych służy niewątpliwie klarowności toku wywodu i pozwala dokonać oceny na ile wnioski płynące z pracy stanowią istotny wkład w pokonywanie owego stanu niewiedzy.

W przedmiocie metod badawczych Doktorant wskazuje, że „metodami badawczymi, dominującymi w pracy są metoda dogmatyczno-prawna, teoretyczno-prawna oraz historyczno-prawna” (s. 6). Pierwsza z metod znajduje zastosowanie w analizie przepisów prawnych, zawartych w przywołanych przez Autora regulacjach prawnych. Metoda teoretyczno-prawna wykorzystana została do analiz dorobku doktryny, z kolei metoda historyczno-prawna umożliwiła przedstawienie procesu kształtowania się określonych instytucji i rozwiązań prawnych. Dokonując oceny zastosowanych w rozprawie metod badawczych stwierdzić można, że co do zasady zostały one prawidłowo dobrane, a ich zastosowanie (niestety nie w każdym przypadku prawidłowe) umożliwiło realizację celów pracy.

Odnosząc powyższe uwagi do przyjętej przez Autora konstrukcji „Wprowadzenia” do recenzowanej pracy przyznam, że za zdecydowanie bardziej przekonującą uznałbym



UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI
INSTYTUT NAUK PRAWNYCH
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
ul. Narutowicza 17a, 70-240 Szczecin
tel. (91) 444 28 26, faks (91) 444 28 46, www.wpi.uz.z.edu.pl

taką jego strukturę, w której na gruncie uzasadnienia wyboru tematu badań, najpierw doszłoby do określenia problemu badawczego (zarówno ogólny problem naukowy i problemy szczegółowe wymagające analiz) i sformułowania związanych z nim hipotez badawczych i dopiero na ich tle wskazano by cele naukowe, których realizacja prowadzić ma do rozwiązania problemu. Innymi słowy, to znajdujący się na pierwszym planie problem badawczy, jako bodziec intelektualny, inspirować powinien proces badawczy prowadzący do osiągnięcia celów naukowych. W tym kontekście, trudno mi pozytywnie ocenić brak wyraźnego nazwania podstawowego problemu badawczego i jego starannej eksplikacji.

3. OCENA STRUKTURY ROZPRAWY

Ogólna ocena struktury pracy – w aspekcie kompozycyjnym: wydzielenia kolejnych części (rozdziałów), podziału treści pomiędzy nimi, ich kolejności – może być oceniona pozytywnie, choć nie bez wyraźnych zastrzeżeń.

W tym zakresie poprzestanę na zgłoszeniu kilku głównych uwag, które – choć nie podważają zasadniczego, merytorycznego i metodologicznego trzonu rozprawy – uznają za istotne z punktu widzenia podstawowego zarzutu formułowanego w odniesieniu do recenzowanej dysertacji – tj. braku jej gruntownego przemyślenia.

Struktura rozprawy obejmuje poza Wprowadzeniem, Zakończeniem oraz bibliografią – osiem następujących po sobie logicznie rozdziałów, zatytułowanych odpowiednio: rozdział I – „*Teoretyczno-prawne podstawy zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej*”, rozdział II – „*Uregulowania konstytucyjne w zakresie prawa do mieszkania*”, rozdział III – „*Gmina, gospodarowanie mieniem komunalnym oraz nadzór nad działalnością gminy*”, rozdział IV – „*Prawno-organizacyjne formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej*”, rozdział V „*Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej*”, rozdział VI „*Pozostałe obowiązki gmin*”.



UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI
INSTYTUT NAUK PRAWNYCH
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
ul. Narutowicza 17a, 70-210 Szczecin
tel. (91) 444 28 26, faks (91) 444 28 46, www.wptaus.pl

wynikające z u.o.p.l. oraz innych aktów prawnych” rozdział VII „Regulacje problematyczne w u.o.p.l.” oraz rozdział VIII – „Dodatki mieszkaniowe”. Taki układ treści wpisuje się w schemat od ogółu do szczegółu, czy w innym ujęciu od teorii do praktyki, wprowadzając kolejno czytelnika w szczegółowe aspekty prowadzonych analiz.

Autor nie ustrzegł się pewnych istotnych błędów i niedociągnięć. Nie sposób w szczególności abstrahować od wadliwych z punktu widzenia kompozycyjnego rozwiązań w zakresie podziału treści pomiędzy rozdziałami – skutkujących znaczącymi dysproporcjami objętościowymi pomiędzy poszczególnymi rozdziałami recenzowanej pracy. Bodaj najwyraźniej obrazuje to fakt, iż rozdział II. liczy 50 stron, podczas gdy VII. zaledwie 12, zaś rozdział VIII. – 4 strony (!). Autor w żaden sposób nie wyjaśnia motywów, które skłoniły go do zastosowania takiego sposobu podziału treści. (Co więcej, odnosząc się do już do treści zawartych we wskazanych dwóch „skromnych objętościowo” rozdziałach można sobie wyobrazić ich umieszczenie również w ramach innych rozdziałów pracy (tj. jako części innych rozdziałów) bez jakiegokolwiek szkody dla przejrzystości struktury pracy).

4. MERYTORYCZNA OCENA PRACY

Na ocenę końcową każdej recenzji decydujący wpływ ma ocena strony merytorycznej recenzowanego opracowania, w tym ocena oryginalności sposobu rozwiązania problemu badawczego.

Rezygnując z referowania treści zawartych w poszczególnych rozdziałach pracy, pragnę zauważyć, że prowadzone rozważania nie zawsze są wystarczająco przejrzyste i uporządkowane, a ich poziom merytoryczny jest zróżnicowany.

Autor prawidłowo dostrzega szczególną rolę i znaczenie potrzeb mieszkaniowych wśród potrzeb ludzkich, ich powszechny i fundamentalny charakter i związane z tym



UNIwersytet Szczeciński
Instytut Nauk Prawnych
Wydział Prawa i Administracji
ul. Narutowicza 17a, 70-240 Szczecin
tel. (91) 444 28 26, faks (91) 444 28 46, www.wpiaus.pl

ulokowania mieszkalnictwa i związanych z tym zadań w systemie administracji publicznej (s. 26-28). Prawidłowe jest także uwypuklenie przez Doktoranta rangi unormowania konstytucyjnego poświęconego potrzebom mieszkaniowym (art. 75 ust. 1 Konstytucji RP), w którym zawarte zostały elementy składowe prowadzonej przez władze publiczne polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (w tym zwłaszcza akcentowane przez Autora przeciwdziałanie bezdomności (s. 27-28) i wspieranie rozwój budownictwa socjalnego).

Kluczową kwestią dla charakteryzowanego stanu prawnego było ustalenie granic – a co za tym idzie także w pewnym zakresie istoty – zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ze strony władz publicznych, a w szczególności rozstrzygnięcie, czy samorząd terytorialny powinien zaspokajać potrzeby mieszkaniowe wspólnoty lokalnej w sposób subsydiarny czy też poprzez nakładanie na niego zadań o charakterze organizatorskim. W tym ostatnim przypadku, skutkiem byłoby przypisaniem samorządowi terytorialnemu „bezpośredniej odpowiedzialności” za zaspokajanie (niewątpliwie indywidualnych, ale zarazem i zbiorowych) potrzeb mieszkaniowych obywateli. To z tym zagadnieniem związany jest bezpośrednio niezwykle istotny, wręcz fundamentalny z punktu widzenia recenzowanej pracy problem: czy powszechnie obowiązujące regulacje prawne ustanawiają publiczne prawo podmiotowe – stanowiąc podstawę roszczeń mieszkańców o zaspokojenie ich potrzeb mieszkaniowych.

Autor dostrzega ten problem, jednak sposób przeprowadzenia wywodu w tym zakresie, jak również ustalenia do których dochodzi – w dużej mierze oparte bardziej na relacji przedstawicieli literatury przedmiotu niż na prezentacji własnego poglądu – nie są w pełni przekonujące. Oczekiwać można zdecydowanie jaśniejszej eksplikacji poglądów Doktoranta.

Pomocnym w tym zakresie ustaleń byłoby szerokie sięgnięcie przez Autora recenzowanej pracy do niezwykle istotnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 23.10.1995 r., K 4/95 (OTK ZU 1995, Nr 2, poz. 11) – tak się jednak nie stało. Trybunał



UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI
INSTYTUT NAUK PRAWNYCH
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
ul. Narutowicza 17a, 70-240 Szczecin
tel. (91) 444 28 20, faks (91) 444 28 46, www.wpians.pl

stwierdził w nim, że funkcja samorządu, której istotą jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, nie oznacza ani tego, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jej mieszkańców należy tylko do gminy, ani też tego, że wynika zeń obowiązek gminy pełnego zaspokojenia wszystkich potrzeb mieszkaniowych jej mieszkańców. Orzeczenie to uznać należy za istotne z punktu widzenia przyjętych w recenzowanej pracy założeń dlatego, że z jednej strony wyraźnie eksponowało, iż zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych nie może się odbywać ani z pominięciem samych zainteresowanych ani z wyłączeniem możliwości nałożenia obowiązków o takim charakterze na inne niż gmina organy władzy publicznej. Z drugiej zaś, podkreślało, że założenie pełnego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (o ile stan taki jest w ogóle osiągalny) oznaczałoby przyznanie mu pierwszeństwa przed realizacją wszelkich innych zadań własnych samorządu gminnego (w praktyce oznaczałoby zaangażowanie wszystkich dostępnych gminie środków na ten cel, kosztem nawet innych zadań i wyrażonych w nich potrzeb, co stoi w jaskrawej sprzeczności z istotą realizacji zadań publicznych zaspokajających różne potrzeby mieszkańców). Powyższe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego pozwoliło by Doktorantowi dojść do konkluzji, iż brak jest przesłanek do skonstruowania prawa podmiotowego (uprawnienia). Tym samym, brak jest prawnomaterialnej podstawy normatywnej w oparciu o którą mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego przysługiwałoby roszczenie o zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Biorąc pod uwagę fakt, iż przywołane stanowisko Trybunału, zostało utrwalone w późniejszych jego wyrokach, dla Autora recenzowanej pracy stanowić mogło zweryfikowaną w praktyce orzeczniczej podstawę wnioskowania, iż norma o zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych (mieszkańców gminy) ma charakter jedynie deklaracji celów, czy jeszcze ogólniej, opisu stanu pożądanego bez wskazania praw podmiotowych, a w konsekwencji warunków materialnych zrealizowania się tego rodzaju normy, zaś art. 75 ust. 1 Konstytucji RP nie posiada roszczeniowego charakteru wobec władzy publicznej i nie jest źródłem prawa podmiotowego.



UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI
INSTYTUT NAUK PRAWNYCH
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
ul. Narutowicza 17a, 70-200 Szczecin
tel. (91) 444 28 26, faks (91) 444 28 46, www.wpians.pl

Pomimo, że zastrzeżenia budzi pewna zbyt daleko idącą lekkość w formułowaniu myśli, to jednak nie można nie stwierdzić, że rozprawa obrazuje poprawne co do zasady rzemiosło Doktoranta. Autor, co cenne – zwłaszcza w pracach tego typu – stara się wyrażać własne poglądy, dokonywać ocen obowiązujących regulacji prawnych. Warto to podkreślić, niestety nie każdy młody badacz wykazuje się umiejętnością (zdolnością i odwagą) do formułowania własnych ocen i opinii. Niemniej jednak niektóre z prezentowanych stanowisk są albo niefortunnie sformułowane albo nieprecyzyjne – tak czy inaczej pozostawiają wiele wątpliwości co do zamysłu Autora. Np. opierając się na publikacji prof. Małgorzaty Bednarek (M. Bednarek, Prawo do mieszkania w Konstytucji i ustawodawstwie, Warszawa 2007) i w tym kontekście analizując zagadnienia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych oraz przeciwdziałaniu bezdomności, s. 72 i nast.) pisze: *„Wielość regulacji prawnych mających za przedmiot politykę mieszkaniową również może źle wpływać na ujednoczenie tej polityki. Chociażby wspomnieć o spółdzielniach mieszkaniowych, TBS-ach, mieszkaniowym zasobie gminnym, a ostatnio również o krajowym zasobie nieruchomości.”* Na tym tle nagle zaskakuje stwierdzeniem: *„Warto się zastanowić, czy próba ujednoczenia tych regulacji i stworzenie jednego aktu prawnego nie wpłynęłaby na uskutecznienie polityki mieszkaniowej”*. Abstrahując w tym miejscu od analizy przyjętego przez Autora (jak można domniemywać) założenia odnośnie do związku pomiędzy liczbą aktów normatywnych a „uskutecznieniem” polityki mieszkaniowej, należy potraktować postulat „jednego aktu prawnego” obejmującego całokształt problematyki mieszkaniowej jako wyraz pewnej naiwności.

Krytycznie oceniam stosunkowo nierówne rozłożenie akcentów przy analizie poszczególnych zagadnień – ważnych dla realizacji celów badawczych recenzowanej pracy. Struktura pracy powinien być proporcjonalna w takim znaczeniu, że określonym zagadnieniom poświęca się tyle miejsca, na ile zasługują. I tak, dla przykładu, niewątpliwie istotna z powyższej perspektywy kwestia subsydiarności (zasada subsydiarności) scharakteryzowana została w 8 zdaniach (s. 20-21), po których Autor dość odważnie używa



UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI
INSTYTUT NAUK PRAWNYCH
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
ul. Narutowicza 17a, 70-200 Szczecin
tel. (91) 444 28 26, faks (91) 444 28 46, www.wpiaus.pl

słowa „reasumując” i w dwóch zdaniach próbuje ją jeszcze podsumować. Zabieg ten, polegający na takim „przedstawieniu” zasady pomocniczości jest dla prowadzonych analiz w zasadzie bezwartościowy. Taka prezentacja zagadnienia, odarta z szerszego, uzasadnionego celem badawczym pracy, kontekstu – niewiele wnosi do analiz, a sam fakt, iż w pracy miało miejsce odwołanie się do tego kluczowego z punktu widzenia celu badawczego elementu to zdecydowanie za mało. Subsydiarność stanowiąca aksjologiczną podstawę m.in. dla podziału zadań w systemie samorządu terytorialnego i mająca istotne znaczenie dla ukształtowania zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnot samorządowych zasługuje na zdecydowanie więcej uwagi. W szczególności podjęcie szerszych analiz w tym zakresie mogło by stanowić próbę oceny zasadności ulokowania zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

Ponadto uwagę zwraca wiele sformułowań zaskakujących swą powierzchownością, brakiem precyzji, być może za sprawą braku wymaganego, starannego przemyślenia przez Autora. Trudno bezkrytycznie zaakceptować niektóre z prezentowanych stanowisk, np. *„nawet gmina nie korzysta z absolutnej ochrony prawa własności. Na podstawie zacytowanych orzeczeń można by nawet zaryzykować tezę, iż gmina w szczególności nie korzysta z ochrony prawa własności, a to dlatego, iż gmina została powołane do wykonywania zadań publicznych.”* (s. 44); czy też, *„Dzieląc władzę publiczną (pisownia oryg.) na administrację rządową i samorządową można stwierdzić, iż ta pierwsza ma w szczególności za zadanie tworzenie regulacji prawnych sprzyjających zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, natomiast ta druga będzie realnym wykonawcą regulacji zawartych w przepisach prawnych ustanowionych przez władzę rządową”* (s. 74).

Za najciekawszą część recenzowanej pracy uznaję analizy zawarte w rozdz. IV. Badając organizacyjno-prawne formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnot samorządowych autor przedstawia m.in. charakterystykę towarzystw budownictwa społecznego (s. 98-107) oraz społecznych agencji najmu (107-122). Żałuję, że Autor



UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI
INSTYTUT NAUK PRAWNYCH
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
ul. Narutowicza 17a, 70-240 Szczecin
tel. (91) 444 29 26, faks (91) 444 29 46, www.wpi.uz.p.edu.pl

bardziej skupił się na technicznym aspekcie funkcjonowania towarzystw i agencji niż na istocie zaspokajania za ich pośrednictwem mieszkaniowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Niemniej jednak ten fragment analiz, zwłaszcza dotyczący społecznych agencji najmu, jest niewątpliwie interesujący. Wiele spodziewałem się po fragmencie analiz poświęconemu kontraktowi socjalnemu (s. 122-125). Zapowiedź zawarta we Wprowadzeniu – wskazująca na kontrakt socjalny jako formę zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnot samorządowych, a zarazem jeden z instrumentów stosowanych w ramach realizacji polityki mieszkaniowej – była niewątpliwie intrygująca. Na jej gruncie spodziewać się można było przedstawienia autorskiej koncepcji łączącej znany instrument z zakresu pomocy społecznej z kwestią zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Nic takiego się jednak nie pojawiło. Zamiast tego Autor przedstawił zupełnie wstępną, jakby pospiesznie nakreśloną propozycję, sprowadzającą się do „jakiejs” formy zintegrowania elementów – kontraktu i zaspokajania potrzeby mieszkaniowej. Nie wskazano ani ram prawnych dla przedmiotowej propozycji, trybu, zakresu, instrumentów, ani żadnych innych istotnych elementów na podstawie których można by było dokonać jej oceny.

Rozprawę kończy nieco „Zakończenie”, w którym Autor podsumowuje prowadzone badania, umieszczając w nim wnioski uogólniające. Doktorant niestety nie rozlicza się wyraźnie z realizacji wszystkich, określonych przez siebie, celów pracy. To jednak nie zaskakuje, zważywszy na wskazane przeze mnie wcześniej mankamenty przyjętego przez Doktoranta sposobu sformułowania celów pracy. Niemniej jednak odnosi się do sformułowanej na wstępie hipotezy i wskazuje na najistotniejsze elementy proces badawczego służącego jej weryfikacji, kładąc nacisk na kwestie, jakie odegrały w toku wyводу istotną rolę (jak np. SAN, s. 203). Autor dochodzi co prawda do wniosków, które łatwo można było przewidzieć, niemniej jednak Zakończenie jest interesujące (zwł. s. 202-205) i stanowi dobre podsumowanie zawartych w pracy analiz. Po stronie mankamentów Zakończenia wskazać należy na wykorzystywanie w tej części pracy stanowisk przedstawicieli literatury przedmiotu (zwł. s. 206-208). Oczekiwałbym – zwłaszcza w



UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI
INSTYTUT NAUK PRAWNYCH
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
ul. Narutowicza 17a, 70-200 Szczecin
tel. (91) 444 28 26, faks (91) 444 28 46, www.wpi.uz.z.edu.pl

podsumowaniu pracy i przy formułowania najważniejszych wniosków płynących z badań – wyraźnego poznania stanowiska Doktoranta.

Sformułowane w recenzji uwagi, nie kwestionują końcowej ogólnie pozytywnej oceny recenzowanej pracy. Co prawda, Autor mógł wyraźniej, w toku prowadzonego wywodu, identyfikować problemy badawcze, stawiając pytania i poszukując na nie odpowiedzi (który to deficyt pracy wskazywałem wcześniej). Wpłynęłoby to pozytywnie na stronę naukową opracowania, które miejscami jest zbyt sprawozdawcze (deskryptywne) i faktograficzne, a nie można zapominać, że proces badawczy zaczyna się tam, gdzie kończy się deskrypcja. Z tego też powodu, postulowałem powyżej o wyposażenie pracy w teoretyczną podbudowę. Zaniechania w tym zakresie niepotrzebnie godzą w niewątpliwy wysiłek włożony przez Autora w przygotowanie recenzowanej rozprawy.

Zgodnie z intencją recenzenta, stanowić winny asumpt do poszerzenia zakresu konstatacji Autora w toku ewentualnych dalszych badań naukowych. Podsumowując ocenę warstwy merytorycznej rozprawy stwierdzam, że pomimo wszystkich powyższych uwag i zastrzeżeń, przedłożone do recenzji opracowanie jest pozycją potrzebną.

5. OCENA DOBORU I WYKORZYSTANIA MATERIAŁÓW ŹRÓDŁOWYCH

Recenzowana praca oparta została na stosunkowo skromnym, niemniej akceptowalnym zasobie literatury przedmiotu, której wykorzystanie nie jest jednak optymalne. Rozczarowujące jest nie tylko niewykorzystanie bogatego i cennego – z punktu założeń przyjętych w recenzowanej pracy – dorobku nauki prawa administracyjnego w obszarze dotyczącym m.in.: statusu gminy jako jednostki samorządu terytorialnego (s. 80 i n.), mienia samorządowego (s. 83 i n.), czy choćby nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego (s. 90 i n.), a także subsydiarności (s. 21). Nadto za niewytłumaczalne uznać należy bardzo ograniczone sięgnięcie do bogatego dorobku nauki



UNIwersytet Szczeciński
Instytut Nauk Prawnych
Wydział Prawa i Administracji
ul. Narutowicza 17a, 70-240 Szczecin
tel. (91) 444 28 26, faks (91) 444 28 46, www.wpians.pl

prawa administracyjnego poświęconego – wyrażonej w tytule pracy – problematyce „potrzeb” (m.in.: prof. Zofia Duniewska, prof. Grażyna Szpor, prof. Roman Sowiński, prof. Paweł Chmielnicki).

W pracy lepiej mogły zostać opracowane także odesłania do literatury przedmiotu. W wielu fragmentach recenzowanej pracy, Autor, odnosząc się do istotnych kategorii pojęciowych (z którymi wiąże się bogaty dorobek doktryny) takich jak wspomniana już zasada subsydiarności (s. 20-21), zasada decentralizacji (s. 21), zasada samodzielności samorządu terytorialnego (s. 21-22) poprzestaje li tylko na odesłaniu do jednej publikacji przedstawiciela doktryny. Nie kwestionując w żadnej mierze dokonanego wyboru literatury, do której kieruje nas Doktorant (np. w wskazanych powyżej przykładach, Autor trafnie wspiera się na stanowiskach prof. Huberta Izdebskiego i prof. Lecha Garlickiego) oczekiwałbym szerszego odesłania do stanowisk poszczególnych autorów i publikacji – dowodzące solidnego warsztatowo, wielowarstwowego przebadania dorobku nauki prawa administracyjnego. To coś zupełnie innego niż wsparcie się na pojedynczym opracowaniu i – domniemywaniem – podzieleniu w całości przywołanego stanowiska cytowanego autora.

Za wadliwy uznaję taki sposób wykorzystania materiałów źródłowych, w którym Doktorant opiera swój wywód na pojedynczym stanowisku jednego z reprezentantów literatury przedmiotu – dodatkowo, bez wyraźnego wyjaśnienia dlaczego wyłącznie ono jest przez Autora recenzowanej pracy wykorzystywane, czy podziela je w pełni, a jeśli nie – to w jakim zakresie. Po pracy doktorskiej należy oczekiwać czegoś więcej niż relacjonowania poglądu wybranego przedstawiciela literatury przedmiotu. Kluczowe jest poznanie poglądu samego Doktoranta, który rzecz jasna może być zakotwiczony w analizie dorobku nauki prawa administracyjnego. Oczekiwałbym, by po solidnej analizie literatury przedmiotu, miało miejsce albo sformułowanie własnego poglądu albo co najmniej wyraźne wskazanie, że Autor w pełni utożsamia się z poglądem (poglądami) wyrażonym przez wskazanego przedstawiciela doktryny. Dobrze z kolei, że Autor skorzystał szerzej z



UNIwersytet SZCZECIŃSKI
Instytut Nauk Prawnych
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
ul. Narutowicza 17a, 70-240 Szczecin
tel. (91) 444 28 26, faks (91) 444 28 46, www.wpiaus.pl

dorobku orzeczniczego. Odnotować należy także właściwy dobór i wykorzystanie aktów normatywnych.

6. OCENA STRONY FORMALNEJ ROZPRAWY

Strona formalna recenzowanej rozprawy rodzi pewne zastrzeżenia. Forma językowa w szeregu sformułowań sprawia wrażenie niedopracowania. Pojawiają się również pewne błędy (gramatyczne, stylistyczne), które powinny zostać łatwo wyeliminowane przy solidnie wykonanej korekcie (np. „...udzielanie pomocy przez władze publiczną...”, s. 21; „...warto również poświęcić nieco miejsca uwagą ogólnym...”, s. 36; „...uwagi poświęcić również formą ochrony prawa własności...”, s. 45; „...organy władzy państwowej podejmujące decyzję w sprawa mieszkaniowych”, s. 48; „...które to możliwości podlegają ciągłym zmianą”, s. 67; „Do polityki sprzyjającej zaspokojenie...”, s. 73; „Przechodząc do społecznych agencji najmu działających w Anglii warto zacząć od podziału SAN (...) w Anglii ze względu na...”, s. 120 itd.). Nie rozbudowując katalogu przykładów powyższych wadliwości formalnych poprzestaną na stwierdzeniu, że przedłożona do recenzji praca nie została poddana starannej korekcie językowej.

Uwagę zwraca także niekonsekwencja odnośnie do sposobu formułowania odwołań do literatury, judykatów i publikatorów. Co do zasady Autor umieszcza je w przypisach. Niemniej jednak w szeregu przypadków – niekonsekwentnie – znajdują się one w tekście głównym (np. s. 32, 33, 41, 57, 69, 144, 174). Trudno ocenić tego typu zabieg – wywołujący wrażenie chaotycznego i niekonsekwentnego porządkowania treści przez Doktoranta.

Za niefortunne (choć niewątpliwie dopuszczalne) uznaję stosowanie skrótów w tytułach rozdziałów i podrozdziałów pracy – co więcej, skrótów tworzonych według niejednorodnych zasad (akronimy zapisane wielkimi literami bez kropek – SAN; jak i zapisane małymi literami z kropkami – u.o.p.l.). Krytyczne uwagi można zgłosić odnośnie



UNIwersytet SZCZECIŃSKI
Instytut Nauk Prawnych
Wydział Prawa i Administracji
ul. Narutowicza 17a, 70-200 Szczecin
tel. (91) 444 28 26, faks (91) 444 28 46, www.wptaus.pl

do sposobu formułowania tytułów rozdziałów i podrozdziałów recenzowanej pracy. I tak, dla przykładu tytuł podrozdziału czwartego w Rozdziale VII brzmi „Konieczność zmian? – wstęp do dyskusji”. Nie odnosząc się w tym miejscu do kwestii: na ile wskazany tytuł odpowiada treści rozdziału, trzeba odnotować, że struktura podziału treści w ramach poszczególnych rozdziałów i odpowiadający jej układ tytułów (rozdziałów – podrozdziałów) powinien być logiczny i przejrzysty. Oznacza to m.in., że powinien porządkować treści, odpowiednio je szeregując i przedstawiając w odpowiednim porządku. Tak rozumiany „związek wewnętrzny” powinien znajdować odzwierciedlenie nie tylko w treści zawartej w danym rozdziale, ale także w relacji tytułu rozdziału do podporządkowanych mu podrozdziałów. Co za tym idzie, powinien istnieć oczywisty, logiczny związek pomiędzy podtytułami, a tytułem rozdziału z którego powinny się one wywodzić. W powyższym zakresie wątpliwości należy zgłosić m.in. odnośnie do rozdz. II „Uregulowania konstytucyjne w zakresie prawa do mieszkania” oraz rozdz. VII „Regulacje problematyczne w u.o.p.l.”.

7. SYNTETYCZNA OCENA ROZPRAWY I KONKLUZJA KOŃCOWA

Pomimo licznych uwag krytycznych i szeregu zastrzeżeń, w szczególności mając na względzie wymogi ustawowe zgodnie z którymi rozprawa doktorska powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej stwierdzam, że recenzowana praca na podstawowym poziomie spełnia merytoryczne i formalne wymogi stawiane pracom doktorskim.

Dostrzec można w szczególności ogólną pożyteczność osiągniętego rezultatu badań oraz elementy oryginalnego podejścia do badanego problemu, przejawiające się próbą



UNIwersytet SZCZECIŃSKI
Instytut Nauk Prawnych
Wydział Prawa i Administracji
ul. Narutowicza 17a, 70-200 Szczecin
tel. (91) 444 28 26, faks (91) 444 28 46, www.wpiaus.pl

nowego naukowego uzasadnienia zagadnienia o znacznej doniosłości praktycznej oraz sformułowaniem pewnych wniosków *de lege ferenda*.

Z powyższych względów wnioskuję o dopuszczenie Pana mgr Dominika Miedziaka do dalszych etapów przewodu doktorskiego, w tym do publicznej obrony przedłożonej dysertacji doktorskiej zatytułowanej „Zadania gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej”.

dr hab. Daniel Wacinkiewicz prof. US