



Lublin, 31.01.2022

**RECENZJA PRACY DOKTORSKIEJ
AUTORSTWA MGR ZOFII LUCYNY KURYŚKO**

pt. *Determinanty efektywnego kreowania dóbr publicznych o znaczeniu materialnym w kontekście prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego gospodarki nieruchomościami*, Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Wydział Pedagogiczny Akademia Ignatianum, Kraków 2021, ss. 212,
promotor dr hab. Artur Wołek, prof. AIK, promotor pomocniczy dr Mateusz Tomal

Wykonując uchwałę Rady ds. Stopni Naukowych Akademii Ignatianum w Krakowie podjętą na posiedzeniu dnia 3 grudnia 2021 r. przedłożoną do recenzji rozprawę doktorską oceniałam, uwzględniając następujące kryteria:

1. Zasadność problematyki badawczej
2. Poprawność metodologiczną i merytoryczną rozprawy
3. Poprawność formalno-językową
4. Ocenę końcową poziomu pracy

1. Zasadność problematyki badawczej

Wybór tematu. Władze samorządowe są rzeczywistymi gospodarzami, podejmują działania kształtujące „dobrostan” wspólnot lokalnych. Rola przedstawicielskich organów władzy w gospodarowaniu lokalnymi dobrami publicznymi wynika z przypisanej odpowiedzialności wobec całej społeczności (np. gminnej) za podejmowane w imieniu mieszkańców decyzje i działania. Funkcje organów władzy lokalnej w kontekście dotyczącym interesów społeczności wynikają z przyjęcia założenia, że samorzady i reprezentujące je organy są świadomymi podmiotami samodzielnie decydującymi o obowiązkach i zadaniach z zakresu gospodarowania, w tym materialnymi dobrami publicznymi. Usytuowanie władz samorządowych w roli aktywnego realizatora potrzeb lokalnych tworzy podstawy do oceny efektywności funkcjonowania samorządów. Skala JST, a przede wszystkim różnice rozwojowe wpływają na poziom, jakość, kompletność dóbr publicznych, pomiar efektywności działań. Szczególnie interesujące wydają się kwestie zróżnicowań dóbr publicznych i gospodarowania nimi w JST o podobnych cechach, jak analizowane w pracy miasta na prawach powiatu. Tworzy to podstawę do diagnozy, formułowania ocen, przestrzeń do eksploracji problemów i odpowiedzialności.

Jeżeli władze JST są w stanie zwiększyć efektywność podejmowanych działań i wypełnianych funkcji obniżając podatki, bez ograniczania zakresu dostarczanych dóbr i usług publicznych, korzyść odnoszą mieszkańcy, przedsiębiorcy itd. Dlatego za bardzo trafne należy uznać zestawianie i porównanie w recenzowanej rozprawie jednostek o zbliżonych cechach - 66 miastach na prawach powiatu. Władze miejskie są bezpośrednimi dysponentami przestrzeni, zgodnie z zasadą ładu

przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, tworzą (powinny tworzyć) harmonijną całość przy uwzględnieniu uwarunkowań i wymagań społecznych, gospodarczych, środowiskowych, funkcjonalnych, kulturowych, czy kompozycyjno-estetycznych. Od władz miejskich zależy, czy polityka, w tym ta związana z dobrami o nierywalizacyjnym charakterze, jakimi są dobra publi. jest prowadzona w sposób aktywny vs. bierny.

Tom Mgr Zofii Lucyny Kuryśko wpisuje się w analizy cząstkowe dotyczące immanentnej formy państwa demokratycznego, jaką jest samorząd terytorialny, ukazując jeden z kontekstów. Praca w warstwie poznawczej stanowi próbę naukowego włączenia się w dyskusję nt. kreowania dóbr publicznych o znaczeniu materialnym w sferze gospodarowania nieruchomościami. Należy docenić temat analizy, gdyż w naukach społecznych brakuje opracowań, a przede wszystkim badań empirycznych, które analizowałyby związek między prowadzoną przez miasta gospodarką nieruchomościami a dostępem mieszkańców do dóbr publicznych o charakterze materialnym, a przede wszystkim prób zdiagnozowania, jak JST wypełnią ten obowiązek. Dyskurs nad rolą władz samorządowych (miejskich) ma - w przypadku analizowanej pracy - charakter interdyscyplinarny, łączy dorobek różnych dyscyplin naukowych, w tym politologicznych (nauk o polityce i administracji).

Wybór tematu rozprawy doktorskiej oceniam jako trafny, chociaż Autorka nie dodaje, czy chodzi o analizę miast w Polsce. Dopiero z lektury Wstępu czytelnik dowiadyuje się, że praca dotyczy 66 miast na prawach powiatu w Polsce. Dookreślenie zasięgu terytorialnego powinno znaleźć się w tytule pracy. Sugerowałabym też uproszczenie tytułu. Skoro praca dotyczy określonej kategorii jednostek - miast na prawach powiatu, przy ewentualnej publikacji proponuję uproszczenie, np. *"Determinanty efektywnego kreowania dóbr publicznych o znaczeniu materialnym w kontekście prowadzonej w polskich miastach gospodarki nieruchomościami"* albo *"...w miastach w Polsce gospodarki nieruchomościami"*.

Cezury czasowe. Autorka wyczuła koniunkturę na problematykę badawczą, analizując zagadnienie dóbr publicznych o charakterze materialnym wytwarzanych w powiązaniu z gospodarowaniem nieruchomościami. Uwzględniła kontekst miast na prawach powiatu w trakcie kadencji władz samorządowych 2014-2018. Do okresu 2016-2018 odnoszą się wykorzystane źródła statystyczne m.in. Banku Danych Lokalnych, BIP, ministerstw, NIK, bazy o miastach (System Analiz Samorządowych) itd. Natomiast uregulowania prawne kształtujące kwestie samorządowe, gospodarki nieruchomościami na poziomie lokalnym omawiane w pracy zostały uchwalone wcześniej (po 1989 r.), z czasem modyfikowane, kształtują sytuację prawną po dzień dzisiejszy. Praca jest aktualna, uwzględnia najnowsze zmiany w prawie w naszym kraju. W tytule nie ma podanych cezur czasowych, ale we Wstępie Autorka wyjaśnia, do jakiego okresu odnoszą się rozważania.

Badania. Należy pogratulować koncepcji badań empirycznych. Zwłaszcza, że analizowanie kontekstu lokalnego (co wiem z doświadczenia) jest niezwykle pracochłonne (wymagające zestawienia dużej ilości danych) i czasochłonne. Praca wpisuje się w nurt pogłębionych badań w konkretnej grupie jednostek (miastach na prawach powiatu). Część empiryczna rozprawy bazuje na danych zastanych (Banku Danych Lokalnych, biuletynów informacji publicznej, danych z ministerstw, NIK, bazy Systemu Analiz Samorządowych, informacji zagregowanych w wyniku korespondencji z urzędami miast i jednostkami organizacyjnymi miast). Autorka przygotowała, zestawiała potrzebne dane i przedstawiła efekty wyliczeń z wykorzystaniem metod: wnioskowania statystycznego, analizy taksonomicznej, metody regresji. Niewątpliwą zasługą Pani Magister Z. Kuryśko (przy wsparciu Promotora i Promotora pomocniczego) jest skonstruowanie własnego podejścia badawczego i na podstawie zestawionego materiału empirycznego określenie czynników oddziałujących na wytwarzanie dóbr publicznych o znaczeniu materialnym w 66 miastach na prawach powiatu w Polsce. Dzięki temu wykazała, że do czynników, które znacząco oddziałują na efektywność dostarczanych przez JST dóbr publicznych należą: gospodarka nieruchomościami, polityka władz samorządowych i stopień partycypacji społecznej. Z kolei, gęstość zaludnienia jest

istotna w kontekście dostępu mieszkańców do dóbr publicznych o znaczeniu materialnym. Doktorantka ustaliła, że uwzględniając zestawione dane, można wyodrębnić czynniki oddziałujące na dostęp mieszkańców do materialnych dóbr publicznych. Będzie to: dostęp mieszkańców do infrastruktury komunikacyjnej, dostęp do ścieżek rowerowych, obiektów kultury, komunalnych lokali mieszkalnych, terenów zieleni, obiektów sportowych. Katalog badanych czynników ma charakter autorski, utworzony po przeprowadzonej analizie zjawisk społecznych, politycznych, gospodarczych.

Mgr Z. Kuryśko udało się dokonać wielu istotnych dla dyskursu naukowego ustaleń, m.in.: że proces dostarczania mieszkańcom dóbr publicznych powinien mieć charakter kontrolowany, czemu służą np. opracowywane przez JST strategie rozwoju. Przypisane JST kompetencje pozwalają na tworzenie warunków do prowadzenia procesów inwestycyjnych, których przedmiotem jest wytwarzanie materialnych dóbr publicznych, m.in. planowanie budżetowe, planowanie przestrzenne, planowanie w gospodarowaniu nieruchomościami. Władze JST dysponują wachlarzem możliwości odwołujących się do idei demokracji, a tym samym angażowania społeczności do ich wspierania w efektywnym zaspokajaniu potrzeb, także tych obejmujących dostarczanie materialnych dóbr publicznych.

2. Poprawność metodologiczna i merytoryczna rozprawy

Cel ogólny, Cele szczegółowe, Pytania badawcze, Hipotezy. Cel pracy to określenie determinantów efektywnego kreowania dóbr publicznych o znaczeniu materialnym w kontekście prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego (ściśle miasta na prawach powiatu) gospodarki nieruchomościami. Dla tak sformułowanego celu Autorka podjęła się próby odpowiedzi na 5 pytań badawczych, określiła też 8 celów szczegółowych i 8 hipotez. Dobór celu, celów szczegółowych (może poza niezbyt fortunnym sformułowaniem "orientacji politycznej", lepiej "większości politycznej"), oraz zaproponowane pytania badawcze oceniam jako poprawne.

Hipotezy są najtrudniejszym dla dyplomanta elementem przygotowania pracy. Autorka wyodrębniła hipotezę główną (HG): *W jednostkach samorządu terytorialnego poziom dostępu mieszkańców do dóbr publicznych o znaczeniu materialnym jest determinowany przez zestaw czynników o charakterze ekonomicznym, społecznym, demograficznym, politycznym*, a także starała się zweryfikować 8 hipotez pomocniczych (szczegółowych). Hipoteza powinna być jednoznaczna i na tyle szczegółowa, aby nie można jej było interpretować (w zależności od woli badacza) na różne sposoby. H1, H2, H8 to bardziej tezy niż hipotezy. Poza tym sformułowanie H1: *W miastach na prawach powiatu poziom dostępu mieszkańców do materialnych dóbr publicznych jest istotnie zróżnicowany* - budzi moje zastrzeżenia. Lepiej było skonstruować hipotezę na zasadzie warunkowości, czyli podać czym jest zróżnicowany (jakiego rodzaju czynnikami). Trzeba też stwierdzić, że Autorka dość nieświadomie na s. 9 Wstępu stawia hipotezę zbudowaną na zasadzie warunkowości - *Im bardziej racjonalnie prowadzona gospodarka nieruchomościami przez organy gminy, tym większy jest poziom dostępu mieszkańców do dóbr publicznych o znaczeniu materialnym* - tak skonstruowana hipoteza powinna zastąpić tezę (H8) *Racjonalne gospodarowanie nieruchomościami przez miasta na prawach powiatu przyczynia się do wzrostu w tym miastach poziomu dostępu mieszkańców do dóbr publicznych o znaczeniu materialnym*.

Muszę podkreślić, że nie przekonuje mnie sposób weryfikacji hipotez w końcowej części pracy. Autorka ogranicza się do zestawienia w tabeli (s. 196-197) treści hipotez i sformułowania - wynik weryfikacji pozytywny/negatywny odsyłając do konkretnego podrozdziału. Brakuje przywołania dowodów, argumentów, które w sposób sumaryczny wyjaśniałyby czytelnikowi słuszność (albo nie) konkretnej hipotezy. Np. Pani Mgr pisze (s. 194) *weryfikując z wynikiem pozytywnym hipotezę główną potwierdzając, że poziom dostępu mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego do dóbr publicznych o znaczeniem materialnym jest determinowany przez zestaw czynników o charakterze ekonomicznym, społecznym, demograficznym oraz politycznym, które są w różnym stopniu zależne od organów tych jednostek* - co to znaczy w różnym stopniu zależne? Zadaniem pracy było ustalenie tych zależności. Autorka nie rozwija wątku, nie wyjaśnia poza zestawieniem w tabeli. Drugi przykład - bardzo ciekawa H4: *Miasta na prawach powiatu, których zasoby nieruchomości zostały utworzone*

na obszarach przyznanych Polsce po II wojnie św. bardziej racjonalnie gospodarują nieruchomościami. Przydałaby się opinia (komentarz) Autorki, z czego to wynika? Czy to kwestia kapitału społecznego, mentalności mieszkańców? Jakie inne powody można wskazać? Brakuje próby sformułowania odautorskich poglądów, poza odnotowaniem faktu. Zestawienia, które Pani Magister poczyniła na potrzeby pracy dla dużej grupy miast uwydatniają prawidłowości i pozwalają formułować wnioski.

Metody badawcze. Doktorantka nie wspomina we Wstępie o metodach badawczych wykorzystanych w pracy, wymienia tylko te na potrzeby badań empirycznych. Tymczasem Autorka wykorzystwała więcej metod badawczych niż zadeklarowała we Wstępie. Pani Mgr stosuje - najbardziej istotną dla rozważań w pracy metodę porównawczą (w części empirycznej). W części teoretycznej pracy ma zastosowanie metoda instytucjonalno-prawna (in. analiza norm prawnych) w kontekście analizy treści aktów prawnych dot. problematyki samorządu terytorialnego w Polsce, gospodarki nieruchomościami gminy.

Struktura rozprawy opiera się na ujęciu problemowym. Praca składa się ze Wstępu, 7 rozdziałów, Zakończenia, Bibliografii, Spisu tabel, Spisu wykresów i rysunków. To opracowanie o interdyscyplinarnym charakterze, liczące łącznie 212 stron. Rozdziały, biorąc pod uwagę kolejność, są ułożone poprawnie, logicznie. Materiał w rozdziałach w niejednorodny sposób porządkuje omawiane zagadnienia. Rozdziały znacznie różnią się wielkością. Najbardziej obszerny rozdział 3 ma ponad 50 stron, a najmniejsze rozdziały 4, 6, 7 po ok. 10-16 stron. Dużo lepszym rozwiązaniem byłoby połączenie rozdziałów, np. 6 i 7 w jeden. Natomiast podrozdziały 7.5 i 7.6 (z rozdziału 7) z racji, że stanowią podsumowanie badań oraz rekomendacje należałoby przenieść do bardzo skromnego Zakończenia. Przemawia za tym jeszcze jeden argument - podrozdziały w krótkich rozdziałach 6 i 7 to niekiedy jedynie 2-3 strony maszynopisu - mało jak na podrozdział rozprawy doktorskiej. Dzięki dokonanim zmianom układ pracy stałby się bardziej klarowny.

W rozdziałach teoretycznych - 1, 2, 3 Doktorantka omawia bardzo dużo wątków i tematów. Pytanie, czy nie za dużo? Zwłaszcza, że niektóre z nich, chociaż istotne, są potraktowane nazbyt ogólnie, np. kwestia partycypacji, gdzie wymienia (opisuje) formy, bez dokonywania bardziej szczegółowych porównań i analiz. Autorka, korzystając z literatury przedmiotu, w syntetyczny sposób powinna wybrać najistotniejsze wątki i dość umiejętnie opisać je w pracy. W ten sposób uniknęłaby wrażenia, jakie ma czytelnik, że praca w części teoretycznej zawiera dużo wątków i skromne wnioski.

Wstęp powinien zawierać wprowadzenie do problematyki będącej przedmiotem pracy, wskazywać cele, pytania badawcze, tezy/hipotezy badawcze, charakterystykę wykorzystanych metod badawczych, ramy chronologiczne, analizę stanu badań i bazy źródłowej (co przesądza o odbiorze i ocenie wartości pracy), oraz omówienie wewnętrznego układu pracy. W przypadku recenzowanej rozprawy brakuje szerszego opisu metod badawczych (nie tylko tych wykorzystanych na potrzeby badań empirycznych) oraz opisu bazy źródłowej. Próba charakterystyki źródeł i badań z tytułowej problematyki jest pkt 2.5 pracy. Wydaje się jednak, że ten wątek powinien znaleźć się, chociaż w skrótowej formie, we Wstępie. Na omówienie bazy źródłowej dobrze poświęcić kilka akapitów przywołując m.in. opracowania i ich autorów.

Rozdział I ma charakter teoretyczny. Autorka opisuje sytuację prawno-ustrojową gminy, ze szczególnym uwzględnieniem znaczenia tej JST w procesie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

Jeżeli chodzi o kwestie szczegółowe, należy zwrócić uwagę na kilka rzeczy. Po pierwsze, jak podkreśla Autorka "miasta na prawach powiatu są gminami, które jednocześnie realizują zadania powiatu". W tej sytuacji, naturalne jest, że w tym rozdziale pracy powinien pojawić się wątek odnoszący się do zadań powiatu (obok omówionych zadań gminy).

Po drugie, Doktorantka nie do końca orientuje się w zawiłościach prawa samorządowego w Polsce. Autorka (s. 22) błędnie kwalifikuje m.in. promocję gminy, czy współpracę ze społecznościami

lokalnymi i regionalnymi innych państw do zadań własnych obligatoryjnych gminy. Ponadto, pisze (s. 23) "*zadania nieobowiązkowe gmina realizuje w zależności od potrzeb i możliwości finansowych*" (jest to prawdą), natomiast dalej... "*zostały one [zadania nieobowiązkowe] określone w ustawie o gospodarce komunalnej*" - jest to stwierdzenie nielogiczne. Zadania obligatoryjne, np. o charakterze użyteczności publicznej rzeczywiście są ujęte w ustawodawstwie. Natomiast własne zadania fakultatywne gminy są po prostu nieobowiązkowe. Władze gminy (miasta) chcą, mają takie możliwości finansowe realizują tej rodzaj zadań, w innym przypadku zadanie jest nierealizowane. W ustawie o samorządzie gminnym ustawodawca stworzył specyficzną, dość przemyślaną perspektywicznie konstrukcję prawną. Zadania wyliczone w art. 7 ust. 1 tak długo pozostają fakultatywne jak długo nie zostaną przyjęte przez parlament przepisy ustawy w tym względzie. Innymi słowy, do momentu uchwalenia ustawy szczególnej - zgodnie z art. 7 ust 2. ustawy o samorządzie gminnym "*Ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy*". W związku z tym, że niemożliwe byłoby w ustawie o samorządzie gminnym uregulowanie realizacji wszystkich zadań własnych gminy, to w sposób szczegółowy są rozpisane w wielu aktach prawa. Przykładem jest współpraca i działalność na rzecz organizacji pozarządowych - do momentu uchwalenia ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie 24 kwietnia 2003 r. było to zadanie własne fakultatywne gminy. Ustawodawca przed 2003 r. przewidział prowadzenie przez organy JST współpracy z organizacjami pozarządowymi. Przepisy miały charakter ogólny. Rozwiązania dot. współpracy z samorządem, dziedziny, powierzania realizacji organizacjom pozarządowym zadań w sferze zadań publicznych itd. ustawodawca sprecyzował w ustawie z 24 kwietnia 2003 r.

Po trzecie, na wykresie 1 (s. 28) zestawiono dochody majątkowe i dochody ze sprzedaży nieruchomości w 19 wybranych miastach na prawach powiatu. Podobnie na wykresie 2 (s. 30) udział wydatków inwestycyjnych w 19 miastach w wydatkach ogółem. Na wykresach 1 i 2 zestawiono nieco inne miasta, co uniemożliwia dokonywanie porównań. Pytanie, jakie było kryterium doboru tych konkretnych miast do analizy? Dlaczego nie uwzględniono wszystkich 66 analizowanych w pracy miast na prawach powiatu? Być może to kwestia dostępności danych. Autorka powinna to wyjaśnić czytelnikowi w pracy. Ponadto, w komentarzu do wykresu 1 poza odnotowaniem faktu, w których miastach dochody są na wysokim/niskim poziomie, należało zinterpretować (wyjaśnić) o czym to świadczy. W analizach politologicznych oprócz stwierdzenia faktu, zauważenia tendencji, ważna jest odpowiedź na pytanie dlaczego, z czego wynikają konkretne mechanizmy.

Po czwarte, Pani Mgr stwierdza (s. 35-36), że "*wysoki poziom pokrycia powierzchni JST miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego może świadczyć o odpowiedzialności władz w zakresie ochrony interesu publicznego*". Pytanie, co w takim przypadku z niskim poziomem pokrycia MPZP? O czym to świadczy? Jest grupa miast (jak wynika z analiz Autorki, np. Rzeszów, Radom), które mają niewielki udział powierzchni objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w stosunku do powierzchni ogółem. Przydałaby się próba wyjaśnienia, jak to należy interpretować? Z czego to wynika? Brak skuteczności władz miejskich, wewnętrzne konflikty, inne powody. Doktorantka ma kompetencje, aby wymienić powody takiej sytuacji - braku decyzji w sprawie (nie)uchwalenia MPZP. Powszechnie wiadomo, że sami samorządowcy nie są tym zainteresowani, gdyż ogranicza to ich swobodę decyzyjną, wiąże na przyszłość. Może to też być skutek wewnętrznych konfliktów między radą a prezydentem albo brak woli porozumienia w tej sprawie.

Po piąte, (s. 18) wkradł się błąd odnośnie daty przyjęcia ustawy o samorządzie gminnym 8 marca 1990, a nie jak jest napisane 5 czerwca 1998 r.

Rozdział II ma charakter teoretyczny. Doktorantka odnosi się do kwestii związanych z materialnymi dobrami publicznymi w działalności samorządu terytorialnego (wyjaśnia rozumienie kategorii dobro publiczne, odnosi się do kwestii partycypacji publicznej w tworzeniu przestrzeni publicznej w gminie, opisuje zagadnienie planowania realizacji dóbr publi.), odnosi się do efektywności

zarządzania w dostarczaniu dóbr, znaczenia dóbr publicznych dla rozwoju lokalnego. W końcowej części rozdziału znajduje się przegląd dotychczasowych badań nt. identyfikacji czynników efektywnego kreowania dóbr publicznych o znaczeniu materialnym.

Biorąc pod uwagę kwestie szczegółowe mają wątpliwość dotyczy tego, co można nazywać partycypacją społeczną. Do tej kategorii nie klasyfikuje się partnerstwo publiczne-prywatne czy w opinii części naukowców (w tym moim) składanie wniosków o udzielenie informacji publicznej. Nie wszystkie wnioski w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej mają charakter aktywności mieszkańców, tj. obywatelskiej troski o dobro wspólne. Ponadto, Autorka przy analizie budżetów obywatelskich ogranicza się do teoretycznego opisu partycypacji i przykładu Krakowa. Tymczasem są prace porównujące sposób wdrażania tego narzędzia partycypacji w największych miastach w Polsce, np. artykuł M. Sidor, *Budżet partycypacyjny – doświadczenia największych polskich miast*, [w:] *Miasta - społeczne aspekty funkcjonowania*, red. K. Kuć-Czajkowska, M. Sidor, Lublin 2014.

Doktorantka w żaden sposób nie ocenia, nie odnosi się do mocnych/słabych stron narzędzi partycypacji, odnotowując jedynie fakt ich występowania, nie podaje też żadnych szczegółów, nie wskazuje różnic w stosowaniu tych instrumentów w miastach, np. cech wspólnych/odmiennych we wdrażaniu różnych narzędzi partycypacji społecznej.

Rozdział III ma charakter teoretyczny, omówiono gospodarowanie zasobem nieruchomości gminnych, opisano możliwe formy prawne: zbywania, nabywania, oddawania nieruchomości przez gminę. Autorka podaje nieliczne przykłady Krakowa, Warszawy.

Jeżeli chodzi o uwagi szczegółowe to, po pierwsze, jak Pani Magister cytuje za A. Trembecką (s. 127) *"jedna decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi rodzaj skonsolidowanego orzeczenia administracyjnego, które zastępuje pięć odrębnych procedur administracyjnych"* - pytanie, czy to dobrze/źle? Czytając pracę chciałabym poznać opinię Autorki, co sądzi na ten temat. Jakie wady/zalety tzw. specustawy drogowej dostrzega? Szkoda, że Doktorantka wykazuje się wstrzeźliwością w formułowaniu odautorskich opinii i wniosków. Nie powinna stronić od dygresji. Zestawiła i przeanalizowała bardzo dużą ilość danych, posiada niezbędne kompetencje i wiedzę, aby komentować poszczególne wątki w pracy.

Po drugie, istotny dla problematyki omawianej w rozprawie przegląd form prawnych został dość obszernie przygotowany. Natomiast brakuje oceny, brakuje wartościowania, które z tych form prawnych - w opinii Autorki - są korzystne vs. niekorzystne w realizacji? Jakiego rodzaju skutki i ograniczenia wiążą się z ich stosowaniem dla miast? W tym wątku przydałby się przegląd wyroków i orzeczeń sądów. Pozwoliłoby to ustalić praktyczny wymiar przyjętych rozwiązań i ewentualne występujące problemy w miastach.

W **rozdziale IV** opisano metodologię badań, w tym etapy przeprowadzonego procesu badawczego, źródła wykorzystanych do analiz danych, zastosowane metody: wnioskowania statystycznego, analizy taksonomicznej, analizy regresji oraz wyjaśnieniem znaczenia w badaniach współczynnika korelacji r-Pearsona. Jest to poprawnie przygotowana część pracy.

Rozdział V ma charakter empiryczny i polega na określeniu czynników: 1) determinujących poziom dostępu mieszkańców do materialnych dóbr publicznych, 2) czynników wpływających na stopień racjonalnego gospodarowania nieruchomościami przez władze miast, 3) czynników wpływających na poziom partycypacji mieszkańców. Na tej podstawie określono syntetyczne wskaźniki poziomu dostępu mieszkańców do materialnych dóbr publicznych, poziom racjonalnego gospodarowania nieruchomościami oraz poziom partycypacji społecznej.

W kontekście uwag szczegółowych do tej części pracy, po pierwsze, zmieniałabym (uprościła) tytuł rozdziału, np. *"Czynniki determinujące dostęp mieszkańców do materialnych dóbr publicznych w miastach na prawach powiatu"* albo *"Identyfikacja czynników determinujących poziom dostępu mieszkańców do materialnych dóbr publicznych - badania miast na prawach powiatu"*. Po drugie,

zajmując się problematyką miast, aglomeracji, miejskich obszarów funkcjonalnych, obszarów metropolitalnych muszą zwrócić uwagę, że nie ma pojęcia "miast aglomeracjach". Autorce prawdopodobnie chodziło o sformułowanie "miast aglomeracji", albo "miast w aglomeracji". Po trzecie, Autorka nie zdradza zbyt wielu szczegółów dot. danych wykorzystanych do wyliczeń. W konsekwencji nie pozwala to na zweryfikowanie otrzymanych wyników. Dla przykładu, s. 154-155 z wyliczenia wskaźnika syntetycznego poziomu dostępu mieszkańców do materialnych dóbr publicznych wyszło najwyższe (spośród 66 miast) miejsce Sopotu z wartością 0,6172, a najniższe (ostatnie) Gdyni z wartością 0,1031. Pani Magister sama zwraca uwagę na zastanawiające różnice w przypadku obu położonych obok siebie miast, jak pisze: *w jednej aglomeracji zwanej Trójmiejską posiadają diametralnie różne wyniki wskaźników poziomu dostępu mieszkańców do materialnych dóbr publicznych [...]. W celu wyjaśnienia tego stanu niezbędne byłoby przeprowadzenie dodatkowych badań skoncentrowanych na ustaleniu zależności dostępu do materialnych dóbr publicznych w miastach aglomeracjach.* Wynik wyliczenia jest zastanawiający, szczególnie w kontekście podobnego położenia, podobnych funkcji turystyczno-rekreacyjnych, funkcji mieszkaniowych (sypialni dla Gdańska) obu miast. Ciekawi mnie wyjaśnienie Autorki, z czego wynika taka duża różnica dla sąsiadujących miast?

Rozdział VI ma charakter empiryczny. Określono czynniki wpływające na dostęp mieszkańców do dóbr publicznych o znaczeniu materialnym w miastach na prawach powiatu, takie jak: stopień prowadzenia przez miasta racjonalnej gospodarki nieruchomościami, gęstość zaludnienia, poziom partycypacji społecznej, większość polityczną rządzącą w radzie miasta. Należy ocenić jako trafny dobór czynników wskazanych do analizy.

Jeżeli chodzi o uwagi szczegółowe to, po pierwsze, tytuł rozdziału można uprościć, np. *"Czynniki oddziaływujące na stopień wytwarzania dóbr publicznych o znaczeniu materialnym w miastach na prawach powiatu"*. Po drugie, (s. 175) cytuję: *radni jako rzecznicy mieszkańców w gminie, pozostając w formalnych i nieformalnych koalicjach, będą za pomocą środków ustawowych oraz swoich wpływów politycznych wywierać znaczącą presję na organie wykonawczym w kierunku maksymalizacji gminnych procesów inwestycyjnych związanych z wytwarzaniem dóbr publicznych* - ciekawa teza, ale nieudowodniona, niepoparta żadnymi przykładami. W tym miejscu przydałyby się argumentacja wzmocniona, np. badaniami ilościowymi (ankiety) albo jakościowymi (np. wywiady) potwierdzająca ten pogląd. Z moich badań empirycznych wynika, że radni są zainteresowani nie tyle maksymalizacją gminnych procesów inwestycyjnych jako takich, a inwestycji w "swoich" okręgach wyborczych. Zjawisko to nasiliło się w związku z obowiązującym w kadencji 2014-2018 systemem większościowym i jednomandatowymi okręgami wyborczymi w gminach niebędących miastami na prawach powiatu. Badania Doktorantki dotyczą jednak miast na prawach powiatu, czy rzeczywiście tutaj jest podobnie? Kwestia ta wymagałaby doprecyzowania, rozwinięcia, przywołania przykładów, chociażby z wspomnianego w pracy Krakowa.

Po trzecie, (s. 180) Autorka odnosi się do zmiennych, gdzie w radzie większością rządzącą jest PO, SLD, albo PiS oraz zmiennej bazowej X8, gdzie większość mają przedstawiciele (nazwanych przez Doktorantkę) ugrupowań lokalnych. Jest to obraz niepełny. Autorka nie uwzględnia lokalnych komitetów wyborczych, za którymi "ukrywają się" kandydaci partii politycznych, są to tzw. komitety partii pozornych. Praktyką jest, że kandydat na prezydenta, członek partii politycznej, ubiega się wspólnie z kandydatami na radnych swojego komitetu wyborczego o mandat z komitetu obywatelskiego, ukrywając przed wyborcą przynależność polityczną. Z taką sytuacją mamy do czynienia np. w Lublinie - prezydent i radni z jego komitetu to przedstawiciele m.in. Platformy Obywatelskiej "ukryci" w wyborach za KWW Krzysztof Żuk, a obecnie Klub Radnych Prezydenta Krzysztofa Żuka. Pytanie, czy przeanalizowanie takich przypadków nie wpłynęłoby na zmienne diagnostyczne i modyfikację wyników badań.

Po czwarte, Autorka nie panuje nad wynikami i ustaleniami z przeprowadzonych analiz. Na s. 185 cytuję *"Badania wykazały, że przy znacznym poziomie zaludnienia miasta na prawach powiatu są*

w stanie zapewnić dostęp do dóbr publicznych na wysokim poziomie, co może świadczyć o efektywności realizowanych w tych miastach zadań. Natomiast na s. 191 "... nadmierny przyrost demograficzny może stanowić przyczynę ograniczeń w dostępie do dóbr. Miasta przeludnione spotykają się z problemami związanymi z zapewnieniem mieszkańcom dostępu do dóbr publicznych na odpowiednim poziomie. Pytanie, które z tych stwierdzeń jest zgodne z prawdą? Poza tym miast na prawach powiatu w Polsce z dodatnim przyrostem naturalnym (dane za 2018 r.) jest niewiele - 9 z 66 (Suwałki, Białystok, Siedlce, Warszawa, Rzeszów, Kraków, Wrocław, Zielona Góra, Gdańsk). Tym samym problem nadmiernego zaludnienia to kwestia możliwa, że Warszawy. Lista takich miast w Polsce jest bardzo krótka. To są problemy metropolii światowych, które nie są przedmiotem analizy w recenzowanej pracy.

Rozdział VII zawiera wnioski z wyników badań, w tym omówienie znaczenia uwarunkowań politycznych w organie stanowiąco-kontrolnym, gęstości zaludnienia, partycypacji społecznej oraz racjonalnej gospodarki nieruchomościami dla poziomu dostępu mieszkańców do materialnych dóbr publicznych w JST. Autorka przedstawia rekomendacje w trzech obszarach: prowadzonej gospodarki nieruchomościami w JST, wykorzystania partycypacji dla podniesienia poziomu dostępu do dóbr publicznych przez JST, oraz usprawnienia funkcjonowania aparatu pomocniczego organów JST.

Biorąc po uwagę kwestie szczegółowe, to w wątku analizującym (s. 190) zależność między gęstością zaludnienia a dostępem do dóbr publicznych, Autorka nie odnosi się do problematyki suburbanizacji i związanych z tym konsekwencji m.in. zjawiska "jazdy na gapę", czyli korzystania z dóbr lub usług w stopniu przewyższającym udział w kosztach wytworzenia. Moim zdaniem, ten czynnik też oddziałuje na wykorzystanie i poziom dostępności do materialnych dóbr publicznych w miastach, z racji eksploatacji przez mieszkańców i dodatkowo przyjezdnych - mieszkańców sąsiednich gmin korzystających z oferty różnego rodzaju dóbr i usług w dużym mieście.

Doktorantka stwierdza (s. 189) *Nie ustalono badań empirycznych, przedmiotem których byłoby określenie, w jakim stopniu radni realizują w organie stanowiącym złożone przed elektoratem obietnice wyborcze oraz czy poziom ich realizacji pozostaje w korelacji z preferencjami wyborczymi elektoratu w kolejnej kadencji.* Przyznam, że można znaleźć tego rodzaju badania prowadzone przez organizacje non-profit. Np. na portalu maszglas.pl jest informacja o projekcie pt. *Zbieraj obietnice wyborcze. Rozliczaj swoich radnych;* Sieć Obywatelska Watchdog Polska w kadencji władz samorządowych 2014-2018 realizowała projekt dot. sprawdzenia obietnic z kampanii samorządowej. Obecnie Fundacja Wolności w Lublinie realizuje projekt „*Aktywni Obywatele - Fundusz Regionalny*” polegający na zaangażowaniu mieszkańców 4 miast woj. lubelskiego w monitoring obietnic przedwyborczych prezydentów i badanie aktywności radnych. Wypracowane raporty staną się narzędziem oceny dla mieszkańców przez wyborami samorządowymi 2023 r. Jak widać, są tego rodzaju inicjatywy, głównie prowadzone przez organizacje tzw. strażnicze.

Zakończenie pracy warto, aby zawierało: ocenę realizacji celów, weryfikację hipotez sformułowanych we wstępie, odpowiedź na pytania badawcze, prezentację ogólnych wniosków z badań oraz próbę sformułowania nowych perspektyw badawczych. Autorka recenzowanej pracy w bardzo krótkim Zakończeniu nie odpowiada na pytania badawcze, nie odnosi się do hipotez (poza zacytowaniem HG), nie wskazuje nowych perspektyw badawczych. Jak już podkreślałam materiał z pkt 7.5, 7.6 powinien zostać przeniesiony do Zakończenia i uzupełniony o argumentację potwierdzającą zweryfikowanie poszczególnych hipotez, odpowiedź na pytania badawcze.

W Zakończeniu brakuje też wskazania nowych wątków badawczych. Przedmiotem dalszych szczegółowych analiz przy zastosowaniu technik ilościowych i jakościowych mogłaby być odpowiedź na pytanie, czy są zauważalne różnice w postrzeganiu jakości materialnych dóbr publicznych w konkretnych JST przez mieszkańców oraz przedstawicieli organów władzy miejskiej. Mogłyby to być ciekawe badania empiryczne, zwłaszcza w kontekście symptomu niekiedy przesadnie dobrego samopoczucia władz lokalnych. Biorąc pod uwagę perspektywę porównawczą, zróżnicowanie

w ocenach między władzami samorządowymi i mieszkańcami w różnych miastach może być ciekawym wątkiem dalszych analiz.

Dobór źródeł i literatury naukowej. Dobór źródeł oceniam jako poprawny. Doktorantka dokonała kwerendy literatury przedmiotu, głównie w języku polskim, wykorzystując akty prawne dot. samorządu gminnego w Polsce oraz gospodarowania nieruchomościami w naszym kraju (form prawnych, zasad zbywania, nabywania, oddawania nieruchomości). Niewątpliwą zasługą Doktorantki jest wzbogacenie rozważań w pracy o wyniki autorskich wyliczeń dla 66 miast na prawach powiatu.

W przygotowaniu pracy mogłyby pomóc wyroki i orzeczenia sądów, trybunałów, które przy analizie konkretnych przypadków i sytuacji pozwoliłyby przedstawić pełniejszy (także praktyczny) kontekst gospodarowania nieruchomościami i kwestii dóbr publicznych o znaczeniu materialnym w gminach, miastach. Szczególnie rozdział III Autorka mogła uzupełnić o analizy i przegląd wyroków i orzeczeń sądów. Ciekawa byłaby synteza, jakiego rodzaju problemy w praktyce samorządowej występują, np. w kontekście opisywanej (s. 101 i następane) darowizny nieruchomości gminnych na rzecz dowolnego podmiotu prawnego, przekazania w trwałą zarząd, umowy najmu, dzierżawy nieruchomości itd. Obok analizy wyroków i orzeczeń przydałoby się sięgnięcie do artykułów z czasopism opisujących praktyczne aspekty funkcjonowania JST, np. "Wspólnota".

W odniesieniu do Bibliografii moją wątpliwość budzi kolejność umieszczenia aktów prawnych. W związku z tym, że są bardziej pierwotne niż monografie, powinny być wymienione w zestawieniu bibliograficznym jako pierwsze, przed opracowaniami i artykułami. Ponadto, Doktorantka używa zwrotu "dokumenty urzędowe", tymczasem w zestawieniu są wymienione jedynie ustawy i rozporządzenia, nie ma żadnych dokumentów urzędowych. Zwracam też uwagę, że Autorka odwołuje się w pracy do źródeł internetowych (np. s. 47, 57, 67, 68 itd.), natomiast brakuje zestawienia netografii w Bibliografii.

3. Poprawność formalno-językowa

Autorka "szatkuje" tekst, nie starając się budować bardziej/mniej rozbudowanych akapitów. Często jedno zdanie stanowi jeden akapit. Utrudnia to percepcję wątków czytelnikowi. Praca, pod względem stylistycznym, jest przygotowana dobrym, czytelnym językiem, co jest niewątpliwym atutem. W rozprawie występują nieliczne literówki, nielogiczności, powtórzenia.

Jeżeli chodzi o literówki, np. s. 6 ze względu indywidualne; s. 23 komunalna osobę prawną; s. 49 w związku planowanym; s. 49 odnośnie do grodzienia; s. 57 związanych realizacją; s. 114 nie zaoferował postąpienia ponad cenę; s. 114 od sporządzenia wyceny; s. 139 przyczynia do podniesienia; s. 147 jest wielu pracach; s. 193 nieprzerwalne, s. 194 jednostki - powinno być jednostek. Nielogiczności i błędy stylistyczne, np. s. 90. Według G. Bieńka, który prezentuje bardziej prawnicze określenie; s. 111 mieści się w hipotezie ustalonych wcześniej...; s. 114 "wymagane jest zasięgnięcie stanowiska rzeczoznawczy" - lepiej "wymagana jest opinia rzeczoznawcy", s. 129 jest w hierarchii rozwiązaniem ostatecznym; s. 135 powierzchnia gruntów będących w użytkowaniu wieczystym miast na prawach powiatu wykazuje trend spadkowy; s. 185 "Tak jak w przypadku Sopotu, Zamościa, Leszna. Miasta te przy wysokim stopniu zaludnienia" - chyba powinno być niskim. Nieliczne powtórzenia, np. s. 44 "komfort życia mieszkańców zgodnie z oczekiwaniami mieszkańców"; 192 "analizując zasadność i możliwości ich wdrożenia do realizacji. W tym zakresie istotne jest ustalenie możliwości"; s. 192 Sformalizowana przepisami formuła wymiany.

W tekstach przygotowywanych przez prawników stosuje się sformułowanie typu "ustawa stanowi". W przypadku innych nauk, w tym politologicznych jest to niedopuszczalne. Artykuł/Konstytucja/przepis nie może nic przewidywać/ustanawiać, gdyż nie jest podmiotem. Należało to zastąpić sformułowaniem "Zgodnie z ustawą..." albo "W myśl przepisów ustawy...", ewentualnie stosować formę ustawodawca. Błąd ten występuje na s. 20 art. 6 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że...; s. 24 Przepisy ustawy o gospodarce komunalnej wskazują...; s. 30

Przepisy ustawy o finansach publicznych wskazują...; s. 47 Ustawa o referendum lokalnym daje...; s. 49 Przepis art. 19a tej ustawy stanowi...; s. 100 art. 13 ust 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi...; s. 101 Ustawa o gospodarce nieruchomościami wprowadzić nie zakazuje...; s. 135 Ustawa z dnia 1 stycznia 1998 roku..... wprowadzić nie przesądziła.

Przypisy są generalnie poprawnie przygotowane, przy czym Doktorantka nie stosuje skrótów przy powtarzaniu tego samego źródła, szczególnie aktu prawnego, np. s. 20; 27; 43. Autorka zapomina też o przypisach merytorycznych. W kilku przypadkach wątek omawiany w pracy w tekście głównym - ze względu na mniejszą istotność mógł być umieszczony w przypisie, np. s. 18 treści dot. gmin w Republice Czeskiej; s. 44 akapit dotyczący Nowego Jorku.

4. Ocena końcowa poziomu pracy

Podsumowując oceny: zasadność problematyki badawczej, poprawność metodologiczną, dobór źródeł, metod badawczych, poprawność formalno-językową **stwierdzam, że rozprawa doktorska mgr Zofii Lucyny Kuryśko spełnia wymagania stawiane tego typu dysertacjom (art. 187 ustawy z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. 2018, poz. 1668) i w związku z tym może być dopuszczona do dalszego etapu postępowania w przewodzie doktorskim.** Pani Magister wykazała się umiejętnością **formułowania oryginalnej metodyki badań** właściwie dobranej dla zrealizowania wybranego celu badawczego. Pomimo uwag zawartych w poszczególnych punktach recenzji, **rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu, prezentuje wartość naukową i poznawczą, ze względu na oryginalność problematyki, dostrzeżenie luki badawczej i walor aplikacyjny.**

Zofia Lucyna Kuryśko