Wrocław 08. 04. 2023

Prof. zw. dr hab. Wiesław Bokajło
Uniwersytet „WSB" Merido we Wrocławiu

Recenzja
rozprawy doktorskiej Pana mgr. inż. Rafała Miastowskiego
Różnorodność uwarunkowań w rozwoju dzielnicy Bielany m.st Warszawy, w latach 2008–2015,
napisanej pod kierunkiem naukowym Pana Dr. hab. Piotra Solarz, prof. AEH
Afiliacja: Akademia Finansów i Biznesu Vistula w Warszawie

Praca mieści się o obszarze nauk społecznych, dyscyplinie: nauka o polityce i administracji - podejmuje temat ważny z naukowego, jak i politycznego punktu widzenia. Obszar badawczy rozprawy obejmuje dzielnicę Bielany m.st. Warszawy w latach 2008–2015. Początkiem cezury jest rok 2008, w którym wprowadzono jednolity statut m.st. Warszawy; 28.01. 2010r. wprowadzono jednolite statuty dla dzielnic stolicy, w tym dzielnicy Bielany; w 2014 r. zostały one znowelizowane. Tak zakreślony zakres czasowy – pisze Autor – „wynika z faktu powiązania realizacji statutu dzielnicy z praktyką jego stosowania, a więc praktycznej działalności dzielnicy"; „wyodrębnienie zakresu czasowego i zamknięcie go pozwoliło pogłębić analizowane studium przypadku i stworzyło możliwość prowadzenia dalszych badań".

Wynika z tego, że Doktorant traktuje rozwój gospodarczo-społeczny dzielnicy jako proces ciągły, nawet przy zmianach w późniejszym czasie profilu politycznego władz dzielnicy Bielany oraz ich programów politycznych. Analiza dokonana przez Doktoranta może być przeto traktowana zarówno jako punkt odniesienia do oceny obecnych, jak o przyszłych dokonań w tym zakresie.

Autor wskazał na „podstawowy cel rozprawy: przedstawienie „różnorodności uwarunkowań konstytutywnych": „polityczno-prawnych, społecznych, gospodarczych i kulturalnych", rozwoju dzielnicy Bielany m.st. Warszawy, w latach 2008–2015", które wpływają na funkcjonowanie Dzielnicy.

Prawidłowa jest struktura pracy: spis treści, wstęp, sześć rozdziałów z podrozdziałami; zakończenie. Mam jednak wątpliwość, czy „uwarunkowanie prawne" nie powinny być w rozdziale pierwszym, zważywszy, że prawo jest regulatorem stosunków społecznych, a tym samym, politycznych, gospodarczych etc.; czy uwarunkowania gospodarcze nie powinny poprzedzać uwarunkowania społeczne – wszak od kondycji gospodarczej zależy możliwość zaspokojenia potrzeb społecznych.

Prawidłowa jest struktura bibliografii: wydzielone są źródła, aczkolwiek można by wprowadzić bardziej precyzyjny podział na akty prawnych: akta prawa państwowego: ustawa zasadnicza: Konstytucja i ustawy sejmowe, Europejska Karta Samorządu Lokalnego Rady Europy, akty prawa miejscowego (statuty i uchwały m. Warszawy i dzielnicy Bielany), wyroki sądowe i orzeczenia. Poza prymarnymi źródłami, są to: programy, raporty, sprawozdania, informacje; słusznie wydzielone są materiały niepublikowane. Literatura (nie literatura pomocnicza) zwyczajowo dzieli się na: Monografie i opracowania i Artykuły. Autor te dwa rodzaje literatury zawarł w jednym segmencie.

Praca w części teoretycznej opiera się na literaturze przedmiotu, z lat 1994-2003: monografiach i pracach zbiorowych oraz artykułach zamieszczonych na łamach „Samorządu Terytorialnego" z lat 1993 i 2000.

Oparta jest na materiałach źródłowych: Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego przyjętej przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Europy przy Radzie Europy w Strasburgu 15. 10. 1985, przyjętej przez Polskę i ratyfikowaną w całości; Konstytucji RP; Ustawach: z 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*; z 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*; z 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*; z 15 marca 2002 r. *o ustroju miasta stołecznego Warszawy*; Statucie m.st. Warszawy, Uchwale Rady m.st. Warszawy z 10 stycznia 2008 r., Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego nr 23 z 27 lutego 2008 r., Statucie dzielnicy Bielany, sprawozdaniach z działalności placówek i instytucji powołanych przez Radę Dzielnicy oraz ich uchwałach; na wskazaniach wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego. Szkoda, że pominął Ustawy: z 22 marca 1990r. *o pracownikach samorządowych,* z 26 listopada 1998r. *o finansach samorządowych,* z 1993r *w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazywania*; Ordynację wyborczą do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich z 16 lipca 1998 r.

Prawidłowo skonstruowane są spisy tabel i wykresów – są one dodatkowym dowodem na empiryczny charakter pracy, na umiejętne wprowadzenie przez Autora własnego opracowania danych; sprawiają, że praca ma charakter poglądowy, co ułatwia jej odbiór przez czytelnika. Szkoda, że wskazując na podstawę źródłową nie podkreślił tego własnego empirycznego aspektu badawczego.

Autor rozpoczyna od wprowadzenia podstawowych pojęć: kategorii analitycznych stosowanych w pracy: samorząd terytorialny, gmina, dzielnica, decyzja polityczna, samorząd lokalny jako przedmiot badań politologicznych – żeby przedstawić standardowe, akademickie koncepcje „polityki": jednak ich porównania są raczej *sine ira et studio;* prowadzą Autora do wykazania „poważnych różnic" między nimi i wskazania na tę definicję „polityki", którą przyjął na potrzeby swojej pracy do prezentacji decyzji politycznych podejmowanych przez władze Dzielnicy w zakresie polityk: społecznej, gospodarczej i kulturalno-oświatowej.

W rozdziale: „uwarunkowania prawne" przeprowadził analizę aktów prawnych relewantnych dla funkcjonowania dzielnicy Bielany m.st. Warszawy dokonaną „na poziomach": „konstytucji, ustaw i statutu". Szkoda, że nie opiera się literalnie na tych aktach, a bardziej na ich *interpretatio declarativa* w literaturze wykorzystującej te akty prawne; podobnie w przypadku incydentalnie przywoływanej Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego.

Ten ostatni akt prawny zasługuje na większą uwagę. Był bowiem jednym z warunków decentralizacji, a ta - akcesji Polski do UE. Niezależnie od niewłaściwej pierwotnie nazwy służyła ona jako podstawa stosownych postanowień Konstytucji RP w zakresie decentralizacji i samorządności. Wprowadzenie Karty do aktów prawnych III RP pierwotnie pod nazwą Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (w 2006r. przyjęło nazwę zgodną z pierwotnym znaczeniem) spowodowało, że w wielu pracach naukowych określenie „samorząd terytorialny" oznaczał „samorząd lokalny". Prowadził to do deformacji zawartego w niej pojęcia samorządu lokalnego jako „prawa i zdolności społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców"; przyćmienia idei samorządu lokalnego jako głównego elementu demokracji, która implikuje imperatyw włączenia obywateli w tworzenie społeczności lokalnych we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących, w tym również w sprawie granic jednostek podziału administracyjnego, w którym działają wspólnoty lokalne. W sensie teoretycznym i praktycznym utożsamienie określenia „samorząd terytorialny" z „samorządem lokalnym", rozmywa uznanie tego ostatniego jako pierwszego elementu struktury samorządowo-terytorialnej i zaciera różnice pomiędzy decentralizacją a dewolucją, która pierwotnie oznaczała tworzenie coraz wyższych form organizacji samorządowych z „potrzeby": braku możliwości realizacji zadań przez formy niższe (zasada subsydiarności). Tym sposobem tworzyły się organizacje pośrednie

(powiaty), a następnie organizacje regionalne (województwa). Pojęcie dewolucji obecnie, w państwach unitarnych, używane jest zamiennie z pojęciem decentralizacji: przekazywanie kompetencji państwa na niższe stopnie struktury administracyjnej państwa. W tym właśnie kontekście Autor wskazuje na podział zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble administracji.

Doktorant słusznie podniósł wagę Konstytucji III RP, jako prymarnej podstawy samorządu terytorialnego. Szkoda jednak, że przytacza za literaturą przedmiotu interpretacje art.16 i art. 16, zamiast po prostu zacytować: „Art. 16: Samorząd terytorialny stanowi: 1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. 2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustawy istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność". Wynika z niego nie tylko, że samorząd terytorialny stanowi z mocy prawa „wspólnotę samorządową", że ogół mieszkańców „uczestniczy w sprawowaniu władzy", że „część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność" – ale, że są to zadania własne. Pominięcie tego prowadzi do zatarcie różnicy pomiędzy zadaniami własnymi i zleconymi: Autor wszystkie redukuje do „zadań publicznych": „do zadań z zakresu administracji odnoszących się do realizacji zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych lub regionalnych" - zadań, nie będących „przedsięwzięciami gospodarczymi o dochodowym charakterze".

Tymczasem Art.166. stanowi, że **z**adania te „służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne (sic!)". Zaś art. 167 w rozdziale VII Konstytucji podkreśla, że „jednostkom samorządu terytorialnego „przysługują prawo własności i inne prawa majątkowe"; że ich samodzielność „podlega ochronie sądowej". Ich dochodami są „ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa".

Autor pisze o „reformie gminnej z 1990 r., a następnie tzw. reformach ustrojowych państwa z 1998 r. z modyfikacjami z lat 2002, 2005 i 2008-2009". Jednak określenie „reforma gminna z 1990r." jest nieprecyzyjnym skrótem myślowym. Chodzi przecież o I etap reformy samorządowo-terytorialnej w 1990r.: „przywrócenie samorządu terytorialnego na poziomie gminnym". Na tym etapie stanowiona była Ustawa *O samorządzie gminnym* oraz pominięta przez Autora Ustawa z 1993r. *W sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich*

wykonywania, a także zasad i trybu przekazywania. Na II etapie, w 1998r., nastąpiła rozbudowa samorządu terytorialnego poprzez stworzenie samorządu powiatowego i samorządu województwa.

Ustawy te precyzują intencje twórców reformy samorządowo-terytorialnej: prawne usankcjonowanie przejścia ze scentralizowanego, socjalistycznego PRL do zdecentralizowanej III RP, zwłaszcza w oparciu o zasadę subsydiarności. Jest ona wielokrotnie wymieniana przez Autora, ale – mam wrażenie – bez wniknięcia w jej istotę: że zadania, które mogą być realizowane przez jednostkę niższego rzędu nie powinny być realizowane przez jednostkę wyższego rzędu. Organy wyższego rzędu mogą w realizacji zadań zastąpić organy niższego rzędu, jeśli te nie są w stanie same tych zadań zrealizować, albo organy wyższego rzędu są w stanie wykonać je efektywniej. Taki jest też jest sens zasady subsydiarności w Encyklice Quadragesimo Anno i w art. 3B Traktatu z Maastricht. Zasada ta opiera się na założeniach: tyle wolności, ile można, tyle uspołecznienia, ile jest potrzebne; tyle społeczeństwa, ile można, tyle państwa, ile jest konieczne. W tym sensie można mówić o związku zasady subsydiarności jako zasady kompetencyjnej z zasadą komplementarności, ale też solidarności. Są one połączone organicznie z zasadą suwerenności, ale nie absolutnej, charakterystycznej dla ustrojów autorytarnych, a suwerennością delegowaną i współdzieloną. Zgodnie z tymi zasadami samorządność nie tylko nie osłabia państwa, ale wzmacnia jego zdolność do sprawnego funkcjonowania.

Problem zrozumienia istoty zasady subsydiarności pojawia się szczególnie gdy pisze słusznie: „sprawowanie władzy publicznej, co do zasady powinno spoczywać w instytucjach najbliższych zainteresowanym obywatelom". Jednak w drugiej części zdania: „zadania, kompetencje i środki finansowe są więc przydzielane gminom"; potem znowu słusznie: „jednostkom wyższego rzędu nie należy powierzać zadań, które mogą być też wykonane przez jednostkę mniejszą, przekazanie tych zadań poziom wyżej może nastąpić tylko i wyłącznie wtedy, gdy wykonanie ich efektywnie przekracza możliwość poziomu niższego". To w końcu jak to jest: zadania są przydzielane przez jednostki wyższego szczebla jednostkom niższego szczebla: gminom; czy zadania gmin, których ich „wykonanie efektywnie przekracza możliwość poziomu niższego" jest przekazywane na poziom wyższy?

Zaznacza: Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy, „określa zakres kompetencji, zadania i działania dzielnic jako względnie samodzielnych bytów nadzorowanych przez władze gminy Warszawy": na ile byt jest samodzielny, skoro jest

nadzorowany? Podobnie zasada subsydiarności jest interpretowana w części dotyczącej omówienia w statucie relacji między gminą Warszawa a Dzielnicą Bielany: pisze, że Dzielnicy przekazane są ”zadania „publiczne”, pozostawiając ich statutowi sposób ich realizacji”. *Expressis verbis* wypacza ideę subsydiarności, gdy pisze: „jednostki pomocnicze, przejmują zadania publiczne na zasadzie pomocniczości (subsydiarności)”.

Dopiero w Zakończeniu Doktorant wyczerpująco wyjaśnia, dlaczego w sensie statutu Warszawy i Dzielnicy Bielany nie można mówić o zasadzie subsydiarności we wzajemnych relacjach tych elementów struktury samorządowo-terytorialnej kraju. Dzielnice bowiem, jako „jednostki pomocnicze nie posiadają osobowości prawnej, a w konsekwencji nie mogą we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność podejmować czynności prawnych. Ich funkcjonowanie w zupełności zależne jest od gminy, a w przypadku Warszawy od władz miasta”. Nie umniejsza to jednak znaczenia dzielnic i jej statutu: „podstawy ich działania, dla funkcjonowania całego miasta. To od władz dzielnicy zależy w dużej mierze kontakt z mieszkańcami, odczytywanie ich aspiracji, ich działania i dbałość o sprawy dzielnicy oddziałują na stopień integracji wspólnoty mieszkańców”. Tłumaczy, że dzielnice przejmują „realizację zadań publicznych, ułatwiając gminie wykonywanie jej zadań”, ponieważ „zarządzanie tak dużą gminą stanowiłoby ogromny problem logistyczny i organizacyjny, gdyż z przyczyn oczywistych bezpośredni kontakt prezydenta miasta z mieszkańcami jest utrudniony”. W tej sytuacji statut dzielnicy, podporządkowany zapisom Statutu gminy Warszawa, daje podstawy prawne realizacji zadań wyznaczonych Dzielnicy związanych z polityką społeczną, gospodarczą, kulturalną i oświatowo-edukacyjną „wychodzącej naprzeciw oczekiwaniom i potrzebom mieszkańców”; zgodnie z przyjętymi strategiami i programami, przy pomocy dostępnych instrumentów.

Zasada subsydiarności ujawnia się, gdy pisze o „relacjach pomiędzy władzami centralnymi państwa a gminą Warszawa”. Słusznie nie powinny one polegać na „zasadzie przesunięcie zadań”, z którymi nie mogło sobie poradzić „państwo” – „na niższe jednostki administracyjne, bez naruszania scentralizowanej struktury”, ale właśnie unitarny charakter państwa sprawia, że skłania się ono ku przesuwaniu zadań na niższe jednostki administracyjne.

Niezależnie od tych uwag, należy podkreślić wysiłek jaki włożył Autor w celu przeprowadzenia dogłębnej analizy i interpretacji statutów gminy i dzielnicy. Podkreślił ich funkcje: „regulatora udziału mieszkańców w życiu lokalnej wspólnoty”; punktu odniesienia dla zasad gospodarki finansowej, w oparciu o uchwałę budżetową; dla

określenie kompetencji jednostek pomocniczych i ich organów. Słusznie wskazał, że brak możliwości wykonywania zadań publicznych, powiedziałbym: zadań własnych, wynika z faktu braku możliwości dysponowania własnymi środkami publicznymi, braku własnych budżetów - ich wydatki są wydatkami budżetu gminy.

Opisał dokładnie organy uchwałodawcze i wykonawcze dzielnic oraz ich kompetencje, zadania i funkcje, związane z ich rozwojem gospodarczo-społecznym. Wskazując na rolę i znaczenie konsultacji społecznych, poddał ich umocowania prawne konstruktywnej krytyce: „Wydaje się, iż przedmiotem Statutu Miasta w zakresie konsultacji społecznych winny być rozwiązania bardziej korzystne, niż przewidziane w ustawie, nie mniej jednak dobrze, że zapis w tym zakresie pojawił się w Statucie Miasta, albowiem zawsze może on stać się przedmiotem dyskusji i ewentualnych zmian". Zaproponował zmianę w podejściu do instytucji „wysłuchania publicznego": „dobrym rozwiązaniem byłoby określenie obligatoryjnych kategorii" dla tej instytucji „z jednoczesnym wskazaniem możliwości ustanowienia fakultatywnego wysłuchania dla innego rodzaju spraw".

Godne podkreślenia jest wskazanie na wady ustroju Warszawy związanych z centralizacją: „zniesienie niezależności jednostek pomocniczych (…) wpływa na większe prawdopodobieństwo podejmowania działań niezgodnych z oczekiwaniami mieszkańców", „na możliwości ingerencji w ustrój dzielnicy i jego statut, przez Prezesa Rady Ministrów oraz Prezydenta i Rady Miasta Warszawy".

Opisał szczegółowo strukturę władzy Dzielnicy: Radę Dzielnicy i wykonawczych: Zarząd Dzielnicy (jej członków i burmistrza) – jego szczególną rolę w swobodnym kształtowaniu prowadzeniu polityki gospodarczej, budżetowej, finansowej, komunalnej dzięki dysponowaniu przez Zarząd szeregiem niezbędnych narzędzi potrzebnych do „realizacji różnych inicjatyw w poszczególnych płaszczyznach życia wspólnoty mieszkańców: społecznej, kulturalnej, gospodarczej" – w szczególności zasobów budżetowych: własnych i przekazanych. Równocześnie jednak akcentuje nadzór nad tymi organami sprawowany przez Radę Miasta i Prezydenta, do kompetencji którego należy wydawanie instrukcji i interpretacja przepisów prawa oraz instrukcji technicznych i i wymogów w zakresie systemów informatycznych.

Autor przyjął formalne pojęcie demokracji. Sprowadził ją do rywalizacji wyborczej partii politycznych: w przypadku Dzielnicy: Platformy Obywatelskiej, Prawa i Sprawiedliwości i SLD. Dochodzą one do konsensusu programowego w Radzie Dzielnicy; poparcie ich programów przez wyborców legitymizuje decyzje polityczne

Rady Dzielnicy oraz Zarządu Dzielnicy. Mimo tego konsensusu zwraca uwagę na znamienne dla tych partii różnice programowe, oraz znaczące elementy polemiczne.

Oryginalnym wkładem własnym są badania empiryczne: analiza frekwencji wyborczej w wyborach do Rady Dzielnicy. Ma ona odzwierciedlić stopień akceptacji działalności władz dzielnicy Bielany przez jej mieszkańców. Taka analiza jest ważna: ze względów poznawczych, dla partii politycznych układających swój program, w szczególności wyborczy, ze względu na tworzenie strategii i taktyki wyborczej, dla polityków w walce politycznej, zwłaszcza przed wyborami. Ważne z tego punktu widzenia jest przedstawienie „podziału mandatów pomiędzy startujące ugrupowania polityczne w wyborach samorządowych w dzielnicy Bielany". Nie zawsze jednak, jak chce Autor, informacja o ilości osób „które wzięły udział w życiu obywatelskim", rzeczywiście świadczy o ich zainteresowaniu zmianami w życiu politycznym, które mogą mieć wpływ na ich „życie codzienne"; o ich przeświadczeniu, że „ugrupowania polityczne" angażują się w ich życie, i rzeczywistą ocenę obywateli owych ugrupowań.

Nie tylko do udziału obywateli w wyborach sprowadza się ich udział „w życiu obywatelskim". W tym kontekście przywoływany przez Autora Robert Michels dowiódł, że nawet najbardziej demokratyczna na początku partia z czasem staje się oligarchiczna, a jej kierownictwo wymyka się spod kontroli jej szeregowych członków („żelazne prawo oligarchii"). Frekwencja wyborcza jest wynikiem działań partii politycznych, nie tylko poprzez ogłaszanie ich wyborczych programów, ale przede wszystkim PR, marketingu politycznego, etc. – tym, o czym partie polityczne starają się nie mówić: propagandy, zgodnej z zasadą *panem et circensis*. W tym kontekście podmiotowość obywateli staje się relatywna. Ujawnia się w pełni w udziale w związkach obywatelskich: podmiotach społeczeństwa obywatelskiego; udziale w organizacjach obywatelskich, poprzez które może i chce obywatel *in actu* partycypować we władzy, w podejmowaniu przez nią decyzji, kontrolowaniu decydentów - rzeczywiście wpływać na wszelkie aspekty życia politycznego, społeczno-gospodarczego, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Ale nie wystarcza w tym wypadku tylko świadomość obywatelstwa w sensie formalnym: prawa i obowiązki, np. uczestnictwo w wyborach. Potrzebna jest świadomość obywatelskości; obywatelskości obywatela *in actu*. I wtedy można mówić o demokracji w pełnym tego słowa znaczeniu: demokracji partycypacyjnej z rozwiniętym społeczeństwem obywatelskim. Nie chcą tego politycy większości partii politycznych, redukując demokrację do wymogu powszechnych wyborów, do walki partyjnej; nie chcą ponieważ są zorientowani nadal na zcentralizowaną administrację państwowa unitarnego.

W tym sensie pojęcie „społeczeństwa obywatelskiego” w programach wyborczych partii politycznych reprezentowanych w Radzie Dzielnicy – jak i generalnie polskich partii politycznych - jest traktowane raczej hasłowo i instrumentalnie. Po prostu, podmioty społeczeństwa obywatelskiego, tak jak jest to pojmowane w teoriach społeczeństwa obywatelskiego (m.in.: W. Bokajło, K. Dziubka, *Społeczeństwo obywatelskie*, Wyd. UWr.) są dla ich „władzy” niewygodne – chyba, że uda się je spolityzować i podporządkować.

Tak jest na przykład z Dzielnicową Komisję Dialogu Społecznego. Autor podkreśla, że powstała ona „z inicjatywy mieszkańców zrzeszonych w stowarzyszeniach, organizacjach pożytku publicznego itp.”, zaangażowanych są w sprawy społeczne”, aktywnych w „realizacji części zadań publicznych”. Jednak autonomiczna „wola członków wspólnoty” kończy się na podporządkowaniu Komisji burmistrzowi i Zarządowi Dzielnicy: burmistrz podejmuje decyzję o uzasadnieniu wniosku o powołaniu Komisji, Zarząd dzielnicy powołuje Komisję i zwołuje pierwsze jej posiedzenie; istnieje ona dzięki dotowaniu przez władze Dzielnicy (kto daje, ten uzależnia) lub granty zewnętrzne. Niechęć Doktoranta wobec związków obywatelskich, które nie dają się uzależnić od władz Dzielnicy, widać w negatywnym określaniu ich jako „grupy obywateli tzw. „poszukujących”, którzy to „na zasadzie sprzeciwu przeciw upartyjnianiu, jak i brakiem zdecydowania, którą partię wybrać organizują się w komitetach lokalnych, które to ulegając ‘nowo-modom’ czy też lokalnym liderom i ich koniunkturalnym hasłom głosują za komitetami lokalnymi – tj. ugrupowaniami powstałymi na rzecz jednej akcji (wyborów) lub też zorganizowanych wokół jakiegoś problemu dotykającemu grupy obywateli”. Ich „destrukcyjne działania mają polegać na tym, iż „przedstawiciele komitetów lokalnych startują pod nazwą istniejącej marki (znanego) Komitetu Wyborczego, po to tylko żeby wprowadzić swoich reprezentantów do rady dzielnicy, po czym zrywają współprace z partią, pod której sztandarami startowali”.

Niezależnie od tego opis i analizy „uwarunkowań społecznych” sprawia bardzo pozytywne wrażenie: są one oparte są na danych statystycznych, dokumentach własnych poszczególnych instytucji i organów dzielnicy oraz sprawozdaniach i dokumentacji stowarzyszeń pożytku publicznego - są dogłębne, przeprowadzone zgodnie z zasadami naukowych metod i technik badawczy.

Zracjonalizowane polityka społeczna m.st. Warszawy i jej dzielnic, w tym Dzielnicy Bielany oparta się na ich społecznych strategiach, ma gwarantować zrównoważony

rozwój społeczny. Analizy związanych z tym działań pozwalają na wyciągnięcie wniosków i ocen pozwalających na formułowanie nowych zadań i form pomocy społecznej i samopomocy. Słusznie podkreśla Doktorant, że obecna struktura świadczeń pomocy społecznej, zdominowaną przez zasiłki nie pozwala na pełne wykorzystania działań reintegracyjnych służących aktywizacji społecznej i wejściu na rynek pracy. Same zasiłki utrwalają bierność i powoduje wzrost postaw roszczeniowych oraz łączenie świadczeń pomocy społecznej z pracą w szarej strefie. W związku z tym władze Warszawy i Dzielnicy uznają tę formę pomocy społecznej „za uzupełniającą formę świadczeń" i kierują „określone środki finansowe" na „dodatkowe programy społeczne tylko dla Dzielnicy" służące aktywizacji zawodowej bezrobotnych. Zaangażowanie Zarządu Dzielnicy w realizację tych programów Doktorant wykazał szczegółowo wskazując przy tym na uwarunkowania opóźniające, lub uniemożliwiające te działania: trendy w rozwoju demograficznym oraz spadek zaangażowania mieszkańców w „inicjatywy oddolne" - trudno się temu dziwić skoro są świadomi ich kontrolowania przez różne formy prawno-instytucjonalne.

W podobny sposób skrupulatnie wykazał osiągnięcia władz Dzielnicy w zakresie polityki gospodarczej. Rzetelna i wyczerpująca analiza wieloaspektowych uwarunkowań gospodarczych Dzielnicy Bielany, ma dawać możliwość perspektywicznej wizji jej rozwoju.

Podkreślił znaczenie interwencjonizmu Zarządu Dzielnicy, w postaci „szerokiego wachlarzu możliwości w zakresie wspierania rozwoju gospodarczego lokalnej społeczności"; w zakresie stworzenia jak najlepszych warunków dla nowych inwestycji mieszkaniowych, usługowych oraz funkcjonowania istniejących podmiotów gospodarczych. Paletę różnych rodzajów narzędzi interwencjonizmu lokalnego stosowanych w polityce gospodarczej, wpływające na decyzje podmiotów gospodarczych, i „skierowania ich działania w pożądanym kierunku" władze dzielnicy, sterowania przez nie procesami w celu osiągnięcia określonych efektów - nakreślił za literaturą przedmiotu. Położył nacisk na prawne możliwości oddziaływania przez władzę lokalną na podmioty gospodarcze.

Kierując się literaturą przedmiotu, do najbardziej efektywnych narzędzi „stymulujących lokalny rozwój gospodarczy", zalicza „przymus administracyjny: poparte potencjalną sankcją władztwo samorządowe przyjmuje głównie postać nakazów, zakazów, zezwoleń i przepisów" wydawanych w drodze decyzji przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Poddaje analizie te zalecane formy sterowania prawno-

administracyjnego, w celu planowej realizacji polityki gospodarczej przez władze Dzielnicy Bielany, zobligowanej uchwałami Rady m.st. Warszawy w zakresie wymogów ekologicznych, higienicznych, porządkowych i bezpieczeństwa publicznego. Słusznie podkreśla, że w realizacji, jak i planowaniu tej polityki istotne są: analiza statystyczna komunalnych wartości zastanych, demograficzna, finansowa, uwarunkowań mikroekonomicznych przedsiębiorstw oraz ich otoczenia społeczno-ekonomicznego, a następnie zastosowania wyników tych analiz do „umożliwienia organom gminy prowadzenie bieżącego i długoterminowego kreowania rozwoju lokalnego".

Na uwagę zasługuje krytyczne spojrzenia na zagrożenie dla rozwoju Gminy Warszawa-Bielany i możliwości zaspokajania potrzeb jej mieszkańców: „zmiana ustroju m.st. Warszawy, polegająca na likwidacji gmin warszawskich i utworzeniu dzielnic", co skutkowało „centralizacją zarządzania Warszawą": „utworzone w miejsce dotychczasowych gmin dzielnice zostały pozbawione samodzielności w kreowaniu własnej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego. Rola dzielnic została sprowadzona praktycznie do administrowania sprawami bieżącymi", a „ich budżety zostały okrojone do ok. 50% budżetów dotychczasowych gmin". Ponadto „istnieje realne niebezpieczeństwo, że ze szczebla ogólnomiejskiego w nienależytym stopniu dostrzegane będą lokalne problemy mieszkańców Bielan. Z kolei, wpływ władz dzielnicy na decyzje podejmowane na tym szczeblu dotyczące przedsięwzięć modernizacyjno-inwestycyjnych na terenie Bielan będzie bardzo ograniczony". W konsekwencji Doktorant wskazał na katalog „głównych zagrożeń dla rozwoju gospodarczego ówczesnej Gminy Warszawa – Bielany". Remedium na to miało być wypracowanie „metodą ekspercko-partycypacyjną" nowej strategii dzielnicy Bielany, połączonej z celami strategicznymi rozwoju Warszawy - realizacji tych celów mają służyć programy rewitalizacji Dzielnicy Bielany, jako elementu realizacji programu rewitalizacji Warszawy - środowiska naturalnego, społecznego i gospodarczego. Zasługą władz Dzielnicy ma być wyznaczenie obszarów rewitalizacji podzielonej na etapy na podstawie „analizy sytuacji pod względem wymaganych czynników oraz badań opinii społecznej" oraz „obszernej analizy SWOT" – szkoda, że Doktorant jej nie przedstawił. Na uwagę zasługuje wykorzystanie „bezzwrotnej zagranicznej pomocy finansowej pochodzącej z: Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Doktorant wskazuje na wspieranie przez władze Dzielnicy inwestycji infrastrukturalnych: infrastruktury technicznej oraz infrastruktury społecznej -

instrumentów wspierania przedsiębiorczości w Dzielnicy; na źródła ich są finansowania: budżet Warszawy, który pochodzi z przede wszystkim z wpływów przekazywanych przez dzielnicę, ze środków budżetu państwa na zadania wykonywane przez dzielnicę i środki na realizację inwestycji i zadań własnych dzielnicy uzgodnione przez Prezydenta Warszawy i burmistrza dzielnicy. Wylicza skrupulatnie zadania finansowane przez władze dzielnicy. Podkreśla ich determinację w realizację projektów tych zadań, mimo zmniejszanie środków finansowych na nie przeznaczanych w wyniku „sytuacji gospodarczej kraju, stanu finansów publicznych, kryzysu gospodarczego".

Szkoda, że wyliczając różnego rodzaju inwestycje Doktorant nie przyporządkował je określonym kategoriom inwestycji, w ujęciu ekonomicznym, dotyczących ogólnego rozwoju ekonomicznego, np. ze względu na cel: inwestycji odtworzeniowych, modernizacyjnych, rozwojowych, strategicznych, interesu publicznego, ustroju społecznego; lub ze względu na przedmiot inwestycji: rzeczowe, finansowe, w kapitał ludzki. Natomiast podporządkował stosowane przez władze Dzielnicy instrumenty wspierających tylko rozwój małych i średnich przedsiębiorstw klasyfikacji – za cytowaną pracą T. Skicy oraz R. Kamińskiego - wedle dwóch grup: instrumenty dochodowe oraz instrumenty wydatkowe.

Godne podkreślenia jest, że analizy zadań w zakresie rozwoju kulturalnego, wychowania, edukacji i sportu, są oparte badaniach własnych, wykorzystujących dane statystyczne GUS - ilustrowane stosownymi tabelami. W ocenie realizacji tych zadań pomocna jest również analiza budżetu dzielnicy, przeznaczonego na działalność kulturalną oraz „opinia osób zaangażowanych w realizację polityki kulturalnej". Rodzi się jednak pytanie, jakimi metodami były robione badania opinii publicznej?; czy to wynikiem tych badań są wnioski na temat hamulców w zarządzaniu polityką kulturalną i braku dostatecznej infrastruktury?

Bardzo dobrze wypada prezentacja wielokierunkowej i różnorodnej działalności instytucji stricte kulturalnych na terenie Dzielnicy Bielany, badanych za pomocą analizy SWOT w celu określenia priorytetów perspektywicznych strategii działalności tych instytucji. Działania w zakresie promocji dzielnicy i komunikacji społecznej zostały też oparte na badaniach własnych Autora.

Kończąc ocenę dysertacji uważam, że niewątpliwe są zalety pracy, nie można jednak pominąć jej niedociągnięć.

Już na początku pracy pojawiają stosowane w niej nieprecyzyjne określenia: najpierw pisze o przedstawieniu różnorodności uwarunkowań konstytutywnych dla rozwoju

dzielnicy Bielany, potem te uwarunkowania określa jako „płaszczyzny życia wspólnoty samorządowej". Popełnia przy tym błąd logiczno-metodyczny, kiedy określnie celu utożsamia z problemem badawczym i ze sposobem jego osiągnięcia, a częściowo z „płaszczyznami życia wspólnoty samorządowej". Pisze najpierw, że „dla realizacji podjętego tematu" zostały przyjęte założenia teoretyczne i metodologiczne", potem, że stosuje „zróżnicowaną metodologię i techniki badawcze". Jednak nie ma mowy o rodzaju metodologii oraz teorii. Charakterystyczne dla politologii są teorie mieszczące się w nurcie normatywno-ontologicznym i pozytywistycznym; łączy je interpretacjonizm. Można używać innych teorii, np. hermeneutyczno-humanistycznej. Biorąc pod uwagę zróżnicowane uwarunkowania rozwoju dzielnicy Bielany, można dodatkowo mówić o podejściu interdyscyplinarnym.

To co Doktorant określa jako metodologię czy teorię, to w rzeczywistości są to metody badawcze, realizowane przez technikę badawczą oraz narzędzia badawcze. Doktorant używa pojęcia „analiza" w różnych kontekstach, ale na ogół nie pisze o jaką analizę chodzi, a jest to związane z metodami. Dla politologii, ale też ekonomii lub socjologii jest to: analiza danych statystycznych, analiza czynnikowa, etc., a wspólna dla politologii i prawa - analiza zawartości dokumentów prawnych. Metoda jest realizowana poprzez technikę badawczą oraz narzędzia badawcze. Generalnie „metody analizy i syntezy" wiążą się ze sobą, bo po co analiza, skoro nie wyciąga się z niej wniosków syntetycznych, a te wiążą się z metodami dedukcyjnymi i indukcyjnymi. Najkorzystniejszymi metodami prawniczymi – dla tematu pracy – wydają się: metoda historyczno-opisowa, metoda formalno-dogmatyczna (testowa) i metoda kontekstowa (kontekstualizm).

Wprowadzone rozważania nad pojęciem „decyzji politycznych" są interesujące, aczkolwiek też nie znajdują zastosowania w przeprowadzonych analizach. Podobnie interesująca jest teoria B. Guy Petersa. Może ona być korzystna dla rozprawy doktorskiej, jeśli Doktorant bada samorząd lokalny tylko „pod kątem „zachowań wyborczych, postaw politycznych oraz decyzji politycznych". Musi jednak wziąć pod uwagę teoretyczne wskazania tego specjalisty, zarówno w zakresie New Public Management jak i reformy Governance, polegającej na wprowadzeniu takich instrumentów metawspółzarządzania, które wprowadzając do niego organizacje publiczne, specyficznie wiążąc je z władzą wykonawczą – tak, że pomagają jej sterować tymi organizacjami. Pozornie oznacza to wykonywanie nad nimi "mniej bezpośredniego nadzoru i kontroli", stwarzając pozór respektowania ich autonomii, ale *de facto* tracą te organizacje obywatelskie walor podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. Przy tym wskazania teorii B. Guy Petersa nie

tylko odzwierciedlają skłonność do nadmiernego eksponowania administracyjnych aspektów metawspółzarządzania, ale też czynią to kosztem wartości demokratycznych. (B. Guy Peters, *Dwie wizje rządzenia decentracją i recentracja procesów rządzenia*).

Inaczej ma się sprawa z wprowadzeniem przez Doktoranta teorii biurokracji: W. A. Niskanena, amerykańskiego socjologa R. K. Mertona, R. Michels, socjologa E. Neumanna", a zwłaszcza M. Webera. Prawidłowo określił ich charakter, choć niektóre informacje dotyczące głównego przedstawiciela Verstehende Soziologie, są wątpliwe. Zresztą marginalnie znalazły one zastosowania w przeprowadzonych analizach.

Szkoda, że nie został wprowadzony podrozdział: rynek pracy, ponieważ stanowiłby podstawę do określenia sytuacji społeczno-ekonomicznej w gminie Warszawa i Dzielnicy Bielan. Pozwoliłoby to bardziej czytelnie przedstawić wskaźnik zatrudnienia, współczynnik aktywności zawodowej, wskaźnik bezrobocia (rodzaje: naturalne, frykcyjne, strukturalne cykliczne, sezonowe, etc.), bierności zawodowej itd., a w kolejności: instytucje rynku pracy: publiczne i niepubliczne służby zatrudnienia; działalność urzędu pracy, prace interwencyjne, roboty publiczne, przygotowanie zawodowe; pośrednictwo i poradnictwo zawodowe, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy, organizację szkoleń, a wted agencje zatrudnienia i Ośrodek Pomocy Społecznej oraz politykę zatrudnienia Dzielnicy Bielany, na tle m. Warszawy i różnice pomiędzy partiami w tych kwestiach. Do tego są dostępne w Internecie np. *Rynekpracy.pl, Portal instytucji rynku ; Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* no i dane GUS-u; Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL).

W Bibliografii, w „Monografiach i opracowaniach" zabrakło mi m.in. odwołania np. do: A. Drwiło, J. Gliniecka, L. Lamenta, J. Wójcik, *System dochodów samorządu terytorialnego,* 1993; J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, 2003; S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywate*lskiej, (w:) *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania.* Praca zbiorowa pod red. naukową S. Wykrętowicza, 2004; J. Regulski, *Samorządna Polska*, 2005, etc.

Przede wszystkim czytając pracę odnosi się wrażenie, że Polska znajduje się jakby poza Unią Europejską. Za mało jest odwołania do prawa oraz instytucji UE odpowiedzialnych za rolę i znaczenie zinstytucjonalizowanych form samorządów terytorialnych w strukturze UE, w tym przede wszystkim Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, a zwłaszcza Komitetu Regionów UE – ciał doradczych i opiniujących. To właśnie KRUE stoi na straży zdecentralizowanego charakteru demokratycznego państw UE: „zorganizowanych samorządowo a nie resortowo". KR wydaje opinie dla Komisji

Europejskiej, Rady UE i PE, w ramach procesu stanowienia prawa, w sprawach dotyczących samorządów lokalnych i regionalnych: kwestiach opieki zdrowotnej, edukacji, zatrudnienia, polityki społecznej, spójności gospodarczej i społecznej, transportu, energii i zmiany klimatu. W przypadku zaniechania tego obowiązku, KR może wnieść skargę do Trybunału Sprawiedliwości. KR organizuje sesje plenarne np. Europejskiego Szczytu Regionów i Miast, coroczne konkursy o tytuł Europejskiego Regionu Przedsiębiorczości oraz konkursy KR na pracę doktorską.

Pominięte są dokumenty i traktaty, w których znajduje się odniesienie do struktury UE, a w niej do struktury administracyjnej i samorządowo terytorialnej państw członkowskich: Jednolity Akt Europejski z 1986 r; Traktaty: z Maastricht i Amsterdamu; Agenda 2000 - *for a stronger and wider Union.* Document drawn up on the basis of COM (97) 2000 final, 13 July 1997; Deklaracja końcowa XI Zgromadzenia Ogólnego Zgromadzenia Regionów Europy odbytego w Strasburgu (1 – 2.12. 1994); Europejski kodeks postępowania dotyczący politycznej uczciwości wybieranych przedstawicieli lokalnych i regionalnych przyjęty 17 czerwca 1999 r. przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy podczas trzeciego posiedzenia szóstej sesji w Sztrasburgu (15 – 17 czerwca 1999 r.), etc. Oprócz tego brak Ustawy z 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz przedstawicielach RP w Komitecie Regionów Unii Europejskiej i Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego przyjętej na 27 światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych.

Najbardziej jednak dziwi, że albo władze gminy i Dzielnicy tego nie dopilnowały, albo Doktorant tego nie zauważył, że UE prowadzi politykę spójności, a do jej priorytetów należy wspieranie rozwoju regionalnego i lokalnego w celu zmniejszenia międzyregionalnych i wewnątrzregionalnych dysproporcji rozwojowych poprzez wzrost konkurencyjności gospodarki i poprawę jakości życia mieszkańców; zdynamizowanie procesów rozwoju gospodarczego i społecznego regionów i środowisk lokalnych. Najważniejszym instrumentem są fundusze UE. Mają ona w ramach różnych programów wspierać finansowanie działań podejmowanych przez podmioty publiczne i prywatne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce (beneficjenci): w latach 2007-2013 trafiło do nich ok. 25% funduszy, a w latach 2014-2020 – 40%. Rozwój procesów decentralizacji miał prowadzić do zastępowania rozwoju sektorowego nową logiką rozwoju terytorialnego: samorząd terytorialny miał się stać podmiotem ingerencji w procesy rynkowe; stać się ich aktywnym uczestnikiem. Niestety procesy te zostały przyhamowane. Nie znaczy to jednak, że fundusze europejskie przestały płynąć do Polski

na rozwój jednostek samorządu terytorialnego, zarówno w latach 2007-2013, jak i 2014-2020 – były one dofinansowane głownie w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych Województw oraz w ramach krajowych programów operacyjnych, w tym PO „Infrastruktura i Środowisko", PO „Innowacyjna Gospodarka" czy PO „Kapitał Ludzki",

Podsumowując: Niezależnie od uwag, uważam, że politologiczny charakter pracy podejmującej temat ważny z naukowego, politycznego i poznawczego punktu widzenia oraz przedstawione w pracy rzetelne prezentacje, opisy i analizy; jej konceptualizacja i struktura, jej zwarta i logicznie uporządkowana całość - zasługują na pozytywną ocenę

Temat pracy został trafnie sformułowany. Doktorant przedstawiła we wstępie cele badawcze oraz założenia teoretyczne i konsekwentnie nawiązuje do nich w procesie pisania rozprawy. Zebrany obszerny materiał źródłowy oraz wykorzystana literatura są adekwatne do realizacji zamierzonego projektu badawczego. Praca napisana jest przejrzystym językiem, warsztat pisarski w zakresie nauk społecznych został dobrze opanowany. Bibliografia jest sporządzona zgodnie z przyjętym standardami w nauce. Rozprawa wzbogaca stan wiedzy w obszarze badań nad lokalnych elementów struktury samorządowo terytorialnej PR, zwłaszcza nad właściwościami jednostek pomocniczych gmin: nad dzielnicami.

Konkluzja

Stwierdzam, że przedstawiona mi do oceny rozprawa Pana mgr. inż. Rafała Miastowskiego, „Różnorodność uwarunkowań w rozwoju dzielnicy Bielany m.st Warszawy, w latach 2008–2015", spełnia wymagania ustawy o stopniach i tytule naukowym z 13 marca 2003r. W związku z powyższym wnioskuję o dopuszczenie Pana mgr. inż. Rafała Miastowskiego do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

Prof. zw. dr hab. Wiesław Bokajło