

Dr hab. Andrzej Wrzyszczyk, prof. nadzw.

Lublin 09.06.2018 r.

Katedra Historii Państwa i Prawa

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Marii Curie – Skłodowskiej

w Lublinie

OPINIA

o rozprawie doktorskiej Pana magistra Jacka Wałdocha p.t. „Zarząd komisaryczny w samorządzie terytorialnym II Rzeczypospolitej (1918 – 1939). Studium historyczno-prawne.”, Gdańsk 2018, ss. 373.

1. Problematyka badawcza.

Temat rozprawy został niewątpliwie wybrany bardzo wnikliwie. Trzeba docenić w tej mierze trafność decyzji Doktoranta i jego Promotora. Pan Profesor Tadeusz Maciejewski niejednokrotnie potrafił udowodnić swoje bardzo wszechstronne spojrzenie na potrzebę zapełniania luk badawczych w różnych aspektach polskich nauk historycznoprawnych. Świadczy o tym szeroka problematyka prac naukowych prowadzonych w kierowanej przez niego Katedrze Historii Prawa, a także różnorodna tematyka przygotowywanych pod jego kierownictwem rozpraw doktorskich. Samorządność w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918 – 1939 doczekała się wielu opracowań, ale słusznie dostrzeżono niedosyt w zakresie publikacji o nadzorze nad nią przez administrację rządową, a przede wszystkim w obrębie ingerencji o charakterze władczym. Recenzowana dysertacja jest krokiem zmierzającym do konwalidacji stanu badań historycznoprawnych w tej dziedzinie. Warto dodać, że ustalenia Autora mogą mieć znaczenie dla współczesnych realiów naszego państwa,

mamy przecież obecnie przykłady wprowadzania zarządów komisarycznych zamiast organów samorządu terytorialnego.

2. Konstrukcja pracy.

Autor podzielił rozprawę na cztery rozdziały. Wykorzystał przy tym kryterium mieszane (chronologiczno-rzeczowe). Uzupełnieniem są: wstęp, zakończenie, wykaz skrótów i bibliografia. Strukturę tę można zaakceptować, chociaż przy omawianiu poszczególnych fragmentów podniosę niekiedy pewne uwagi krytyczne.

We wstępie omówiono wszystkie najważniejsze elementy formalne: cel pracy, jej ramy czasowe oraz strukturę. Szczegółowo scharakteryzowano przedmiot badań i stan dotychczasowych osiągnięć naukowych w tym zakresie. W sposób przekonujący uzasadniono konstrukcję pracy. Jestem pod wrażeniem niezwyklej staranności przy wyodrębnianiu metod badawczych (powrócę do tej kwestii w dalszej części recenzji). Doktorant nie ustrzegł się we wstępie pewnych błędów w powoływaniu publikacji należących do literatury nauk historycznoprawnych (zasygnalizuję to niżej). Mimo drobnych uwag, ten fragment pracy zasługuje na moją pełną akceptację

Rozdział I ma charakter wprowadzający. Pan mgr Jacek Wałdoch podjął się w nim omówienia problematyki samorządu terytorialnego i nadzoru nad tą formą ustrojową w Europie od XVIII wieku do roku 1918. Rozdział ten podzielony został na dwa punkty: 1. Geneza koncepcji samorządu terytorialnego w europejskiej myśli prawnej i 2. Organizacja samorządu terytorialnego na ziemiach polskich pod zaborami. Postanowiłem zająć się jednocześnie rozdziałem II: Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918 – 1939. Autor podzielił go również na dwa punkty: 1. Polska myśl samorządowa w latach 1918 – 1939 i 2. Założenia organizacyjne polskiego samorządu

terytorialnego po 1918 r. W mojej ocenie dwa pierwsze rozdziały mają w istocie charakter wprowadzający do właściwego tematu rozprawy. W punkcie 1 rozdziału I jest mowa o nadzorze nad samorządem terytorialnym, nie ma natomiast właściwie żadnego odniesienia do właściwego tematu pracy, czyli do zarządu komisarycznego. Byłem promotorem i recenzentem kilku prac doktorskich z zakresu samorządu terytorialnego, samorządu gospodarczego i administracji w Polsce w XX wieku. Z tej perspektywy chciałbym doradzić Doktorantowi powściągliwość w sięganiu do olbrzymiej literatury światowej i polskiej dotyczącej problematyki samorządności. Z jednej strony wykazuje się on znajomością dorobku nauk administracyjnych, prawnych, doktryn politycznych. Z drugiej strony jednak można to uznać, używając kolokwialnego określenia, za „wyważanie otwartych drzwi”. Ze względu na brak bezpośredniego związku z tytułem rozprawy wydaje mi się, że te rozważania w znacznie okrojonej wersji można byłoby przenieść do wstępu. Za celowe uznałbym połączenie punktu 2 z rozdziału I z punktem 2 podpunkt 1 rozdziału II. Pozwoliłoby to na płynne przedstawienie zróżnicowanego procesu ewolucji organizacji samorządu terytorialnego na ziemiach polskich pod zaborami i w niepodległej Polsce do 1933 roku.

Rozdział III i IV odnoszą się do właściwej treści rozprawy doktorskiej. Pierwszy z nich zawiera analizę pojęcia zarządu komisarycznego w teorii i praktyce prawa w II Rzeczypospolitej. Bardzo interesujące są rozważania na temat rozróżnienia znaczenia definicji nadzoru, kontroli, dozoru, nadzoru zwierzchniego. Trzeba podkreślić, że Autor definiuje to na podstawie interpretacji przepisów zawartych w aktach normatywnych. Sięga jednak także do opinii ówczesnych praktyków i teoretyków prawa. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż skrupulatnie oddzielił podstawy prawne obowiązujące na trzech obszarach prawnych przed 1933 rokiem od jednolitego dla całej Polski ustawodawstwa po uchwaleniu tzw. ustawy scaleniowej o samorządzie terytorialnym.

Rozdział IV zawiera charakterystykę funkcjonowania zarządów komisarycznych w „wielkich miastach” Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918 – 1939. Nazwę tę Doktorant przyporządkował czternastu miastom liczącym ponad 100 tysięcy mieszkańców. Szczegółowo omówił funkcjonowanie zarządu komisarycznego w sześciu miastach: Warszawie, Łodzi, Gdyni, Poznaniu, Krakowie i Lwowie. Ostatni siódmy punkt tego rozdziału poświęcono pozostałym „wielkim miastom”. Były wśród nich: Bydgoszcz, Lublin, Sosnowiec, Wilno, Częstochowa, Białystok. W kolejnych dwóch miastach (Katowice, Chorzów) wprowadzono komisaryczne rady miejskie. W rezultacie, jak słusznie stwierdził Pan mgr Jacek Wałdoch, we wszystkich polskich „wielkich miastach” w okresie międzywojennym zauważamy ingerencje władz komisarycznych w działalność samorządu miejskiego. W tym fragmencie pracy wspomniano też o takich ingerencjach w stosunku do mniejszych miast: Czeladzi, Zawiercia, Dąbrowy Górniczej, Będzina. Rozdział IV jest najobszerniejszym fragmentem rozprawy (ponad 180 stron) i w mojej ocenie najbardziej istotnym. Na bardzo solidnej bazie archiwalnej przedstawiono tu niezwykle skomplikowane realia funkcjonowania władz samorządowych w największych polskich miastach i powody wprowadzenia w nich zarządów komisarycznych. Autor zajął się interpretacją aktów normatywnych, uwzględnił skomplikowane uwarunkowania na scenie politycznej, dostrzegł specyfikę poszczególnych miast (ze względu na skład narodowościowy mieszkańców, rolę ekonomiczną, rolę polityczną). W mojej ocenie rozdział ten jest rzeczywistym, ważnym wkładem w rozwój nauk historycznoprawnych w naszym kraju. Będę niżej w recenzji wnosił o koncentrację ustaleń badawczych i rozbudowę merytoryczną rozdziału IV, o charakterystykę kolejnych „wielkich miast” w II Rzeczypospolitej. W dalszej perspektywie proponowałbym rozważenie podziału tej części pracy doktorskiej na węższe odcinki. Mam jednak wątpliwości jakie kryterium byłoby tu odpowiednie: geograficzne?, czasowe?, gospodarcze?, narodowościowe?

3. Metody badawcze.

Autor udanie wykorzystuje metody stosowane w naukach historycznoprawnych, a więc metodę formalno-dogmatyczną i historyczną. Przeprowadzana przez Niego analiza aktów normatywnych i źródeł archiwalnych nie budzi najmniejszych zastrzeżeń. Swobodnie porusza się też w realiach historycznych II Rzeczypospolitej. Pan mgr Jacek Wałdoch odwołuje się we wstępie do innych metod naukowych: opisowej, synchronistycznej, genetycznej, doksograficznej, filologicznej, biograficznej i porównawczej. Doceniam i podziwiam metodologiczne przygotowanie naukowe Doktoranta. Bez żadnych wątpliwości obserwuję prawidłowe wykorzystanie metody biograficznej, podobnie odnoszę się do metody porównawczej. Zgłaszam jednak istotne zastrzeżenia w stosunku do metody filologicznej, które wyjaśnię niżej w punkcie 5 niniejszej recenzji.

4. Źródła i literatura

Praca oparta została na bardzo solidnej bazie źródłowej. Podkreślam szczególnie szeroką kwerendę archiwalną, obejmującą także archiwa zagraniczne (Wilno, Lwów). W sumie Autor sięgnął do zasobów dziewięciu archiwów. W odniesieniu do prac doktorskich w dziedzinie nauk historycznoprawnych należy uznać to za osiągnięcie wyróżniające. Dziwi mnie tylko kolejność wymienionych w bibliografii źródeł archiwalnych (nie znajduję tu żadnego klucza (ani alfabetycznego?, ani geograficznego?). Liczę na wyjaśnienia w tej materii w trakcie publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

Poza tym nie potrafię zrozumieć, dlaczego w katalogu źródeł umieszczone zostały także czasopisma (s. 343 – 344). Akceptuję natomiast wyodrębnienie

publikatorów urzędowych od innych źródeł drukowanych. Na przyszłość doradzałbym Doktorantowi wyliczenie wszystkich aktów normatywnych, które zostały wymienione w przypisach (w moich publikacjach nie zawsze przestrzegałem tej reguły - więc to nie jest zarzut, a tylko życzliwa rada).

Wykaz literatury robi niezwykle pozytywne wrażenie. Obejmuje ponad czterysta publikacji naukowych. Autor skrupulatnie zgromadził i wykorzystał kompletną moim zdaniem listę pozycji z zakresu prawa administracyjnego, ale także z obszaru doktryn politycznych, historii prawa, historii administracji. Obejmuje ona zarówno publikacje współczesne jak i opracowania wydane drukiem jeszcze w okresie międzywojennym.

5. Inne uwagi.

Bardzo pozytywnie oceniam poziom merytoryczny rozprawy. Wywody stoją na bardzo dobrym poziomie i są w należyty sposób udokumentowane. Pan mgr Jacek Wałdoch wykazał się dojrzałością naukową zarówno jako prawnik, ale także jako doświadczony historyk. Potrafił właściwie powiązać praktykę funkcjonowania organów samorządowych z przemianami na scenie politycznej na szczeblu centralnym, które wywarły decydujący wpływ na powoływanie zarządów komisarycznych w największych miastach. Na najwyższą pochwałę zasługuje profesjonalny, bardzo rozbudowany system przypisów. Zawierają one niezwykle szczegółowe dane, które ułatwiają czytelnikowi zapoznanie się ze specyfiką administracji samorządowej w poszczególnych miastach, a z drugiej strony nie zakłócają płynnego toku narracji. Docenić należy przede wszystkim przepisy zawierające drobiazgowo biogramy wszystkich komisarzy rządowych w wielkich miastach wybranych przez Autora jako przedmiot rozprawy doktorskiej.

Treść pracy niewątpliwie odnosi się do tematu wskazanego w tytule. Mam jednak poważne wątpliwości, czy tytuł ten nie został sformułowany zbyt szeroko? Na stronie 12 Doktorant stwierdza, że „ Zarząd komisaryczny obowiązywał także w tysiącach gmin i powiatów Rzeczypospolitej, jednak opisanie każdego z przypadków wykracza poza możliwości badawcze,... .”, a na stronie 140 podaje, iż „na dzień 1 stycznia 1929 r. doliczono się 270 funkcjonujących zarządów komisarycznych na obszarze całego kraju, z których 179 istniało w Małopolsce.” Merytoryczne, pogłębione rozważania dotyczą jednak tylko kilku wybranych największych miast w Polsce międzywojennej. Wydaje mi się, że z tego powodu należałoby odpowiednio zmodyfikować tytuł dysertacji. W przypadku, gdyby Pan mgr Jacek Wałdoch kontynuował swe badania sugerowałbym ich rozszerzenie na inne „wielkie miasta”. Ze względu na kryterium narodowościowe wskazałbym Wilno, Białystok i Katowice, urodziłem się na Lubelszczyźnie, więc serce mi mówi, że może jeszcze Lublin?

Zgłaszam wątpliwości w stosunku do używanego w spisie treści pracy i wewnątrz merytorycznych rozważań terminu „ komisaryczność”. Według mnie jest to językowe nadużycie, gdyż nie znalazłem słowa „komisaryczność” we współczesnych słownikach języka polskiego (w przeciwieństwie do rzeczownika „samorządność”). Jestem zdecydowanym przeciwnikiem wprowadzania do badań naukowych słów, które są niepoprawne z punktu widzenia obowiązujących reguł języka polskiego. Na szczęście w minimalnym stopniu dotyczy to nauk historycznoprawnych, ale już w obrębie teorii i filozofii prawa stanowi to w mojej ocenie poważny problem. Postulowałbym także rozważenie ujednoczenia terminologii w innej kwestii. Pisząc o nadzorze nad samorządem terytorialnym Doktorant zamiennie używa nazw: „administracja państwowa” albo „administracja rządowa”. Namawiałbym do stosowania tej drugiej nazwy. Pojęcie „administracja państwowa” w realiach ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918 – 1939 obejmowało według mnie także organy samorządu terytorialnego.

Do obowiązków recenzenta należy też wskazanie nawet drobnych nieścisłości i mankamentów. Na stronach 7 – 8 Pan mgr Jacek Wałdoch błędnie moim zdaniem przywołuje nazwisko Piotra A. Tusińskiego jako autora publikacji (w odnośnym przypisie 22 podany jest jednak właściwie Hubert Izdebski). Na stronie 112 kompetencje kontroli wewnętrznej przypisano ciałom ustawodawczym, myślę, że chodziło jednak o ciała uchwałodawcze. Chochlik drukarski prawdopodobnie sprawił, iż na stronie 279 znalazła się informacja o powstaniu krakowskim z 1845 roku (to był oczywiście rok 1846). Dziwi mnie też stwierdzenie ze strony 280, że Statut gminny dla stołecznego królewskiego miasta Krakowa był „wprowadzony ustawą carską z dnia 6 października 1901 r.” (tytuł cara na pewno nie dotyczył monarchii habsburskiej).

Niżej podaję odnalezione przeze mnie podczas lektury dysertacji (nieliczne w stosunku do jej objętości) usterki o charakterze stylistycznym, interpunkcyjnym, fleksyjnym czy technicznym: s. 15, przypis 32; s. 30, przypis 121; s. 41, przypis 192; s. 42, przypis 195; s. 45, wers 30; s. 53, wers 19, 21; s. 127, wers 20; s. 129, wers 10 – 14; s. 159, wers 24; s. 168, wers 5; s. 181, wers 18; s. 190, wers 23; s. 191, wers 1 – 2; s. 196, wers 8; s. 197, wers 11; s. 198, wers 1; s. 200, wers 9; s. 206, wers 5; s. 222, wers 20; s. 223, wers 15 – 16; s. 226, wers 24 – 25; s. 229, wers 6; s. 238, wers 23; s. 249, wers 22; s. 263, wers 2; s. 268, wers 7; s. 278, wers 15, 21; s. 279, wers 15 – 18, 20; s. 280, wers 12; s. 281, przypis 1453, wers 2, 8; s. 286, wers 16; s. 293, wers 17; s. 298, wers 25; s. 305, wers 3; s. 318, wers 17; s. 319, wers 3; s. 335, wers 6.

6. Konkluzje.

Podniesione wyżej niezbyt liczne uwagi mają przede wszystkim charakter techniczny, w pewnym stopniu charakter polemiczny, a w drobnych elementach

także niestety charakter krytyczny. Nie wpływają one jednak na ogólną konkluzję niniejszej recenzji.

Reasumując chciałbym podkreślić, że oceniana dysertacja doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktoranta problemu naukowego, jest potwierdzeniem jego ogólnej wiedzy teoretycznej w zakresie nauk historyczno-prawnych i umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Rozprawa doktorska Pana mgra Jacka Wałdocha spełnia wymagania określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z dnia 27 września 2017 r., poz. 1789) i dlatego wnioskuję o dopuszczenie jej do dalszego toku postępowania w przewodzie doktorskim (art. 14 ust. 2 pkt. 3 wskazanej ustawy).

Lublin 09.06.2018 r.

Dr hab. Andrzej Wrzyszczyk prof. nadzw.

Andrzej Wrzyszczyk