

## HUBERT IZDEBSKI

PROFESOR W SWPS UNIWERSYTECIE HUMANISTYCZNOSPÓŁECZNYM  
WYDZIAŁ PRAWA

Warszawa, 7 marca 2019 r.

### RECENZJA

#### W POSTĘPOWANIU HABILITACYJNYM DRA MARIUSZA BIDZIŃSKIEGO

W związku z powołaniem mnie przez Centralną Komisję ds. Stopni i Tytułów do składu komisji habilitacyjnej, w tym jako recenzenta, w postępowaniu habilitacyjnym z wniosku dra Mariusza Bidzińskiego, przeprowadzanym przez Radę Wydziału Prawa SWPS Uniwersytetu Humanistycznospołecznego, niniejszym przedstawiam następującą recenzję – której końcowa konkluzja jest dla Habilitanta-Wnioskodawcy **pozytywna**.

Recenzja jest sporządzona w wykonaniu dyspozycji art. 18a ust. 7 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789) w związku z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1669, z późn.zm.) – zawierając, w konsekwencji, ocenę czy osiągnięcia naukowe Wnioskodawcy spełniają kryteria określone w art. 16 powołanej ustawy z dnia 14 marca 2003 r., tj. czy:

- (1) osiągnięcie, które Wnioskodawca wskazał we wniosku z dnia 16 listopada 2018 r. jako podstawowe, a którym jest monografia *Ustrój Miasta Stołecznego Warszawy* (Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2018, ss. 300), stanowi znaczny wkład Autora w rozwój dyscypliny naukowej „nauki prawne”;
- (2) Wnioskodawca wykazuje się istotną aktywnością naukową, w szczególności w zakresie (innych) osiągnięć naukowo-badawczych –

dokonaną z częściowym jedynie uwzględnieniem przepisów, wydanego na podstawie art. 16 ust. 4 powołanej ustawy, rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 września 2011 r. w sprawie kryteriów oceny osiągnięć ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego (Dz.U. Nr 196, poz. 1165), a to ze względu na zasadniczy brak odnotowywania pozycji prawniczych w bazach wymienionych w tymże rozporządzeniu, przy dodatkowej nieaktualności odwoływania się do bazy ERIH.

#### Ad (1)

Wybór tematyki monografii *Ustrój Miasta Stołecznego Warszawy*, jak przedstawia to Habilitant we wstępie (s.21), wynika „z faktu, że brak jest obecnie aktualnej monografii traktującej o ustroju miasta stołecznego Warszawy. W efekcie niezbędnym było stworzenie



prawniczej publikacji analizującej nie tylko podstawy ewolucji systemowych, ale wskazującej także koncepcje zmian ustrojowych”.

Potwierdzić muszę brak (innej) aktualnej monografii ustroju miasta stołecznego Warszawy – i potrzebę stworzenia prawniczej monografii w tym zakresie. Potrzebę tę Habilitant niewątpliwie zaspokoił – ale, co uważam za widoczne ograniczenie przedmiotu Jego zainteresowania, w zapowieranym zakresie instytucjonalno-terytorialnym, tj. w odniesieniu do Miasta Stołecznego Warszawy.

Habilitant zajął się bowiem ewolucją i stanem aktualnym ustroju m.st. Warszawy wraz z wysuwaniem propozycji *de lege ferenda*, lecz nie rozwinął zasygnalizowanego we wstępie (s. 18-19) i poruszonego następnie na s. 68-72 wątku „miasta o aspiracjach metropolitalnych”. Nie tylko z tytułu monografii i z zapowiedzi wstępu, gdzie jest wyraźnie mowa o m.st. Warszawie, a nie po prostu Warszawie, ale przede wszystkim z całości monografii, wynika, iż, przez metropolitalność rozumiejąc w odniesieniu do Warszawy w niemałym stopniu stołeczność (s. 27), utożsamia On w istocie, moim zdaniem nieprzekonywująco, „miasto metropolitalne” z Miastem Stołecznym Warszawą. O takim utożsamieniu świadczyć też mogą postawione we wstępie, ograniczone do m.st. Warszawy, pytania (s. 22-23), odpowiedzi na które – zawsze dyskusyjne - zostały ostatecznie udzielone w końcowym „Podsumowaniu i wnioskach *de lege ferenda*”.

Godne uwagi jest to, że w rozdziale II występuje określenie „miasto mające status metropolii” (s. 68), o tyle niesprecyzowane, że jest odnoszone do tak różnych miast (w jakim zresztą sensie miast?) jak Londyn, Paryż czy Berlin oraz określenie „status metropolitalny”, który ewentualnie mogłoby uzyskać m.st. Warszawa (s. 70). Obszar metropolitalny Warszawy, ostatnio zdelimitowany jako region poziomu NUTS-2 (odpowiadający do tego terytorialnemu zakresowi działania Komendanta Stołecznego Policji od 2001 r. – jednej i drugiej okoliczności Autor nie zaznaczył) jest jednak znacznie większy niż obszar m.st. Warszawy, a wzrost jego ludności dokonuje się poza Miastem Stołecznym. W pracy jedynie przytoczona została, bez komentarza, doktrynalna definicja obszaru metropolitalnego (s. 73) – bez nawet zauważenia, że w niedawnym okresie występowały, bo już nie występują, dwie legalne definicje tego obszaru (w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i w ustawie o związkach metropolitalnych). Problem ewentualnego instytucjonalnego wyjścia poza m.st. Warszawę – przy zasadnym odrzuceniu prostego rozszerzania granic Miasta – został zarysowany dopiero w samym końcu pracy, przy, rzecz godna uwagi, propozycji utworzenia związku metropolitalnego, opartego na, niepasującej do wykonywania zadań metropolitalnych, instytucji dobrowolnego związku międzygminnego (s. 271-272).

W związku z tym, z góry trzeba zaznaczyć ograniczony, poza ostatnim fragmentem pracy, terytorialnie – ale także merytorycznie w odniesieniu do zadań typowo metropolitalnych – jej zakres w stosunku do całości problematyki pożądanego ustroju metropolii Warszawa.



Konstrukcja pracy odpowiada jej przyjętemu zakresowi. W rozdziale I Autor omówił, w oparciu o podstawową literaturę, historię ustroju Warszawy na tle historii samorządu terytorialnego do lat trzydziestych zeszłego stulecia, jak również, w oparciu już także o materiały źródłowe, pierwsze, jak je określa, kompleksowe projekty z lat 1932-1938 (w tym zasygnalizował On, lecz nie rozwinął, pojawienie się rządowego projektu ustawy o województwie stołecznym) oraz ustawę o samorządzie gminy m.st. Warszawy z 1938 r.; wreszcie, przedstawił problem „konstytucjonalizacji Warszawy”, przy, moim zdaniem, zbyt skrótowo potraktowanym uznaniem, skądinąd w ślad za Trybunałem Konstytucyjnym (o „warszawskim” wyroku Trybunału z 2003 r. Autor pisze zresztą więcej na s. 93-95), tożsamości Warszawy, konstytucyjnie określonej jako stolica Państwa, i m.st. Warszawy.

Rozdział II poświęcony został „modelom ustroju Warszawy”. Modele te zostały powiązane z kolejnymi „ustawami warszawskimi”, a zatem wyodrębnione na podstawie ustalenia istoty kolejnych rozwiązań ustawowych: model konfederacyjny (ustawa z 1990 r.), model federacyjny (ustawa z 1994 r.) i model scentralizowany (obecnie obowiązująca ustawa z 2002 r.). W odniesieniu do tej ostatniej ustawy, Autorowi przydarzył się nadmierny skrót myślowy, gdy napisał, co jest oczywiście niewłaściwe, iż zgodnie z tą ustawą „stolica jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu *utworzoną na zasadach związku komunalnego*” (s. 96-97). Rozważanie kolejnych „ustaw warszawskich” z punktu widzenia reprezentowanego przez nie modelu uznać trzeba za mocną stroną omawianej monografii – choć nie mogę zgodzić się z pozytywną oceną ustawy z 2002 r., przedstawioną zresztą przede wszystkim nie w omawianym rozdziale, ale w końcowym „Podsumowaniu”.

Rozdział III nosi tytuł „Organy m.st. Warszawy” i zawiera, na tle zarysu ogólnej problematyki organów jednostek samorządu terytorialnego (nie wiadomo dlaczego określanych przez Autora, mimo że odwołuje się On do definicji Kodeksu postępowania administracyjnego, jako organy samorządu terytorialnego) oraz cech właściwych organom jednoosobowym i kolegialnym), analizę sposobu powoływania i kompetencji organów Miasta, poczynając od Prezydenta – z obszernym uwzględnieniem, co ma znaczny walor, orzecznictwa sądowoadministracyjnego dotyczącego w ogóle odpowiednich organów. Zamieszczone w tym rozdziale obszerne rozważania dotyczące potrzebnych, zdaniem Habilitanta, i to zasadniczych, zmian dotyczących Rady m.st. Warszawy i rad dzielnic (s. 143 i n.) mogą jednak budzić wątpliwości – zarówno redakcyjne (postulaty *de lege ferenda* są generalnie formułowane dopiero w końcowym „Podsumowaniu i wnioskach *de lege ferenda*”), jak i merytoryczne, bowiem odbiegają w sposób zasadniczy od ogólnych rozwiązań dotyczących ustroju gmin polskich; Autor powołuje się na małą liczbę radnych w miastach zagranicznych, ale nie zauważa, że w dużo mniejszym od Warszawy Krakowie jest 415 radnych (43 miejskich i 372 dzielnicowych), odpowiednio do ogólnych unormowań dotyczących samorządu gminnego.

W rozdziale IV omówione zostały, na tle ogólnej problematyki zadań jednostek samorządu terytorialnego, zadania m.st. Warszawy i jego jednostek pomocniczych, przy czym nie jest to przedstawienie jedynie stanu normatywnego, ale również realiów, przede wszystkim finansowych, z tego obszaru. Zastanawiać może dlaczego, mimo pewnej



zapowiedzi na wstępie, Autor, omawiając zadania zlecone, nie zajął się ich szczególną dla Warszawy kategorią w postaci zadań stołecznych (szczególną także ze względu na to, że Miasto w praktyce nie otrzymuje dotacji na ich realizację).

Przedmiotem wreszcie rozdziału V jest nadzór i kontrola nad samorządem Warszawy – przedstawione, bo w tym zakresie nie ma szczególnych unormowań dla Miasta (poza Komisją Weryfikacyjną, której Autor trafnie poświęcił niemało uwagi) – na szerokim tle ogólnego stanu prawnego w tym obszarze. W tym rozdziale Autorowi zdarzyło się powołać się na Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego (s. 222-223), mimo że poprzednio prawidłowo przywołał Europejską Kartę Samorządu Lokalnego.

Pracę kończą „Podsumowanie i wnioski *de lege ferenda*”. Wnioski te, jak już była o tym mowa, są i muszą być dyskusyjne – ale nawet jeżeli się z nimi nie zgadza, uznać trzeba ich walor jako próbę wyznaczenia pola do niezbędnej dyskusji.

W konsekwencji, choć, co wynika z powyższych uwag, w szczególności nie jestem w pełni przekonany co do trafności ograniczenia monografii do Miasta Stołecznego zamiast objęcia nią (poza końcowym fragmentem) metropolitalnego obszaru Warszawy, monografię wskazaną jako podstawowe osiągnięcie naukowe Habilitanta mogę uznać za odpowiadającą wymaganiom art. 16 powołanej ustawy.

Ad (2)

Habilitant wykazuje w autoreferacie i w spisie publikacji, jeżeli dobrze się doliczyłem, 60 pozycji naukowych, w tym 52 pozycje opublikowane po doktoracie. Wśród tych ostatnich, poza omówioną monografią oraz opublikowaną w 2011 r. książką *Finansowanie partii politycznych w Polsce. Studium porównawcze*, bliską tematyką rozprawie doktorskiej, są trzy książki, których Habilitant był współautorem (wszystkich z prof. M. Chmajem, a dwóch każda ponadto z innym autorem), w tym komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej, w którym zaznaczony został, inaczej niż w dwóch pozostałych książkach, zakres Jego udziału, cztery redakcje wydawnictw zbiorowych, trzy recenzje, ale także cztery typowe pozycje komentarzowe w wydawnictwach zbiorowych, osiem krótkich artykułów o charakterze praktyczno-popularyzatorskim (w czasopismach takich jak „Informacja w Administracji Publicznej”, „Energetyka Wodna” i „Edukacja Prawnicza”) oraz dwa krótkie wstępy do wydawnictw zbiorowych. W konsekwencji, uwzględniając oczywiście pozycje książkowe, można przyjąć, że naukowy dorobek podoktorski Habilitanta wynosi 38 pozycji – przy, trzeba już w tym miejscu dodać, bardzo obfitym dorobku o charakterze popularyzatorskim. Z niewielkimi wyjątkami są to przy tym pozycje, mowa o dorobku naukowym, wyłącznie autorstwa Habilitanta. Trzeba jednak odnotować, że tylko jeden artykuł (nb. bliski tematyką rozprawie doktorskiej) ukazał się w języku obcym - w języku angielskim.

Dorobek Habilitanta może być uznany za znaczący nie tylko z punktu widzenia ilościowego, lecz także z powodów jego treści. Nie jest on monocentryczny, bowiem obejmuje zagadnienia z dość różnych pól badawczych. Sam Habilitant podzielił reprezentowane poprzez swoje publikacje pola badawcze na: problematykę ustroju m.st.



Warszawy i kwestie samorządu terytorialnego, administracyjne aspekty funkcjonowania organów państwa i jednostek samorządu terytorialnego (w jego ramach umieścił także dwie współautorskie pozycje książkowe: *Ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – aspekt konstytucyjnoprawny* oraz *Oddziaływanie portów lotniczych na sposób korzystania z nieruchomości. Studium Mazowsza*), szeroko rozumianą działalność leczniczą i prawo medyczne (dodać trzeba, idzie o publiczne prawo medyczne), konstytucyjne prawa i wolności, w tym prawo dostępu do informacji publicznej, procedury administracyjne i sądowe związane z działaniem administracji publicznej oraz w zakresie prawa gospodarczego, jak również zagadnienia związane z pozycją ustrojową organów władzy (tu znalazły się dwie pozycje dotyczące pozycji ustrojowej Prezydenta Republiki Kazachstanu – można przypuszczać niezwiązane, w odróżnieniu od znacznej pozostałej części dorobku, z praktyką zawodową Habilitanta).

Znacząca, co zostało już docenione, liczba publikacji, także gdy obejmują one zagadnienia z różnych pól badawczych, nie musi oznaczać odpowiednio wysokiego poziomu; jedną z miar w tym zakresie, odnoszącą się do obecności Habilitanta w ogólnopolskim prawniczym obrocie naukowym, może być jednak liczba cytowań - wynosi ona 32 w Google Scholar, co można uznać dla młodego badacza z zakresu dogmatyki prawniczej powiązanej z prawniczą działalnością zawodową za odpowiednią. Przy, moim zdaniem, potrzebie dokonania nieco innego niż sam Habilitant podziału Jego pól badawczych (rozdzieliłbym problematykę konstytucyjnoprawną oraz problematykę administracyjnoprawną, a w jej ramach prawo ustrojowe ze szczególnym uwzględnieniem samorządu terytorialnego, materialne i formalne), ogólny poziom przedstawionego dorobku mogę uznać za odpowiedni do oczekiwań od kandydata do habilitacji.

Szerokość podejmowanych zagadnień oraz kompetencja w ich analizowaniu i prezentowaniu wyników analiz pozwala zatem uznać, że osiągnięcia naukowo-badawcze Habilitanta w zakresie, o którym mowa w 4 powołanego rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, spełniają wymagania wynikające z art. 16 powołanej ustawy z dnia 14 marca 2003 r.

Taką samą ocenę można przedstawić (§ 5 powołanego rozporządzenia) wobec działalności Habilitanta w zakresie organizacji konferencji naukowych i uczestnictwa w takich konferencjach (choć trzeba zauważyć, że są to jedynie konferencje krajowe), wobec dorobku Habilitanta w zakresie dorobku dydaktycznego (który może być oceniany tylko z tego względu, że Habilitant jest nauczycielem akademickim, bowiem nie może to być wymóg powszechny wobec wszystkich osób ubiegających się o nadanie stopnia doktora habilitowanego), w tym dorobku w zakresie kształcenia kadr naukowych (Habilitant był promotorem pomocniczym w jednym ukończonym przewodzie doktorskim), jak również, o czym już wspominałem, dorobku popularyzatorskiego – niezależnie od faktu praktycznego wykorzystywania przez Niego posiadanej wiedzy i umiejętności na potrzeby organów i instytucji publicznych, w tym Senatu RP.

\*

Powyższe oceny częściowe upoważniają mnie do wyrażenia, zapowiedzianej na początku niniejszej recenzji, pozytywnej oceny całości przedmiotu wniosku Habilitanta – i tym samym do uznania, iż osiągnięcia naukowe dra Mariusza Bidzińskiego spełniają kryteria określone w art. 16 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki.

A handwritten signature in black ink, consisting of several stylized, overlapping loops and a final upward stroke.