

Kraków 30 grudnia 2019 r.

dr hab. Magdalena Małecka-Łyszczek, prof. UEK
Katedra Prawa Konstytucyjnego, Administracyjnego i Zamówień Publicznych
Kolegium Ekonomii, Finansów i Prawa
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Recenzja w postępowaniu habilitacyjnym Pani dr Magdaleny Kisały

W związku z powołaniem mnie przez Centralną Komisję do Spraw Stopni i Tytułów w skład komisji w postępowaniu habilitacyjnym Pani dr Magdaleny Kisały i wyznaczeniem mnie na recenzenta w tej komisji na podstawie art. 18a ust. 5 ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1789) w związku z art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669 ze zm.), przedstawiam recenzję zawierającą ocenę czy osiągnięcia naukowe dr Magdaleny Kisały spełniają kryteria określone w art. 16 ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki.

Pani dr Magdalena Kisała stopień doktora nauk prawnych uzyskała w dniu 4 czerwca 2007 roku mocą uchwały Rady Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego na podstawie rozprawy: „Prywatyzacja zadań administracji publicznej w sferze usług komunalnych” (promotor: prof. dr hab. Stanisław Wrzosek).

Od 1.IX. 2006 roku do 30. IX. 2007 Pani dr Magdalena Kisała zatrudniona była jako asystent w Katedrze Nauki Administracji na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji w Instytucie Administracji a od 1.X. 2007 do 30.IX.2017 jako adiunkt w tejże Katedrze, od 1.X. 2017 jako starszy wykładowca, natomiast obecnie jako asystent w Katedrze Nauki Administracji na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji w Instytucie



Administracji. W latach 2007-2008 była także wykładowcą w Wyższej Szkole Handlowej w Radomiu.

W świetle art. 16 ust. 1 ustawy o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, do postępowania habilitacyjnego może zostać dopuszczona osoba, która posiada stopień doktora oraz osiągnięcia naukowe lub artystyczne, uzyskane po otrzymaniu stopnia doktora, stanowiące znaczny wkład autora w rozwój określonej dyscypliny naukowej lub artystycznej oraz wykazuje się istotną aktywnością naukową lub artystyczną. Zgodnie z art. 16 ust. 2 osiągnięcie o którym mowa może stanowić:

1. dzieło opublikowane w całości lub w zasadniczej części, albo cykl publikacji powiązanych tematycznie,
2. zrealizowane oryginalne osiągnięcie projektowe, konstrukcyjne, technologiczne lub artystyczne,
3. część pracy zbiorowej, jeżeli opracowanie wydzielonego zagadnienia jest indywidualnym wkładem osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego.

Pani dr Magdalena Kisała w przedstawionym Autoreferacie jako najważniejsze osiągnięcie naukowe, o którym mowa w art. 16 ust. 1 i 2 powołanej ustawy, wskazała autorstwo monografii „**Układy kompetencyjne w samorządzie terytorialnym**”, Lublin 2018, a tym samym ocenę w tym zakresie rozpocząć należy od niniejszego dzieła.

Ocena pozostałego dorobku naukowego Habilitantki została dokonana na podstawie dokumentacji załączonej do wniosku o wszczęcie postępowania habilitacyjnego; w szczególności sporządzonego przez Habilitantkę Autoreferatu – przedstawiającego dorobek naukowy oraz wykaz opublikowanych prac naukowych wraz z informacją o osiągnięciach dydaktycznych i współpracy naukowej.



I. Ocena osiągnięcia naukowego – monografii „Układy kompetencyjne w samorządzie terytorialnym”, Lublin 2018, ss. 413.

1. Problematyka rozprawy i wybór tematu

Autorka podjęła się analizy układów kompetencyjnych w strukturach administracji samorządowej. Niniejszy obszar badawczy uznać należy za istotny, a jednocześnie nie stanowiący przedmiotu szerszego zainteresowania przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego. Pojęcie „układ kompetencyjny” nie posiada definicji legalnej, ustawodawca nie posługuje się nim w tekście aktów normatywnych. Incydentalnie pojawia się w orzecznictwie sądów administracyjnych. Tematyka badawcza pracy, jako wypełniająca istotną lukę w analizowanym obszarze, została wybrana ze wszech miar słusznie i zasługuje na aprobatę. Brakuje w literaturze opracowań, które w sposób kompleksowy zajmowałyby się niniejszymi zagadnieniami. Praca rozszerza i uzupełnia dotychczasowe nieliczne rozważania teoretycznoprawne w zakresie układów kompetencyjnych, które są przecież pojęciem kluczowym dla struktur samorządowych i dlatego wymagają wnikliwej analizy, która jak dotąd nie nastąpiła. Istniała zatem niewątpliwa potrzeba zdefiniowania i uporządkowania wielu pojęć, na którą Pani dr Magdalena Kisała umiejętnie odpowiedziała.

2. Cel rozprawy, jej tezy i metody badawcze.

Celem naukowym Autorka uczyniła skonstruowanie założeń koncepcyjnych dla układów kompetencyjnych w samorządzie, połączone ze wskazaniem determinantów (prawnych, organizacyjnych i prakseologicznych) oraz określeniem ich roli w kształtowaniu układów kompetencyjnych. Punktem wyjścia dla podjętych badań było zdefiniowanie pojęcia „układ kompetencyjny” oraz określenie jego zakresu w odniesieniu do samorządu terytorialnego. Z uwagi na fakt, iż omawiane układy kompetencyjne usytuowane są w ramach struktury samorządu terytorialnego, koniecznym było określenie pozycji prawnej jednostek samorządu terytorialnego w strukturze administracji publicznej, z uwzględnieniem relacji prawnych pomiędzy samorządem terytorialnym a administracją rządową, wynikających z normatywnie ukształtowanych układów kompetencyjnych. Obszar badawczy pracy objął nie tylko analizę obowiązujących rozwiązań prawnych pod kątem wyinterpretowania kompetencji oraz powiązania ich z właściwymi organami, ale także uwzględniał aspekty organizacyjne i prakseologiczne, związane z umiejscowieniem kompetencji w ramach właściwej struktury administracji, odpowiedniego jej szczebla, a także analizę wpływu tych zależności na układy kompetencyjne. Ustalenia niniejsze były niezbędne dla dokonania typologii układów

kompetencyjnych w oparciu o analizę obowiązujących podstaw prawnych z perspektywy kształtowania/modyfikacji układów kompetencyjnych w samorządzie terytorialnym. Pod pojęciem „kształtowanie układów kompetencyjnych” Autorka rozumie normatywne przyporządkowanie kompetencji właściwym organom oraz modyfikację tego przyporządkowania, będącą konsekwencją realizacji przez właściwy organ upoważnienia ustawowego lub pojawienia się przesłanek określonych ustawowo, determinujących zmiany w dotychczasowym układzie kompetencji. Ponadto Autorka bada wpływ zasad prawa oraz zasad organizacyjnych i prakseologicznych na układy kompetencyjne w samorządzie terytorialnym.

Sformułowana została następująca teza badawcza: na kształtowanie układów kompetencyjnych w samorządzie terytorialnym wpływają determinanty prawne, organizacyjne i prakseologiczne.

Analiza problematyki układów kompetencyjnych dokonywana jest w oparciu o rodzaje podstaw prawnych, które kształtują układy kompetencyjne w samorządzie terytorialnym. Założenie to słusznie oparła Autorka na konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Niezbędnym dla uzasadnienia przyjętych celów pracy oraz udowodnienia postawionej tezy było przeanalizowanie aktów normatywnych obowiązującego prawa krajowego. Materiał badawczy objął przede wszystkim Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, akty normatywne z zakresu ustrojowego prawa administracyjnego oraz ustawy z zakresu materialnego prawa administracyjnego. Analizą objęte zostały także wybrane akty prawa wewnętrznego, odnoszące się do procedury tworzenia prawa. Dodatkowo Autorka sięga do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Oprócz badania aktów normatywnych przedmiotem analizy uczyniono wybrane orzecznictwo; w tym zwłaszcza sądów administracyjnych. Dokonana została także interpretacja prawidłowo dobranych poglądów doktryny (czego wyrazem jest wykaz literatury – 16 stron).

W związku z tym wykorzystana została głównie metoda dogmatyczno-prawna oraz teoretyczno-prawna.

3. Struktura monografii

Monografia składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów i podsumowania. Całości dopełnia wykaz: skrótów, aktów prawnych, orzecznictwa i literatury. We wstępie Habilitantka określiła zamierzenia badawcze, wskazała przesłanki wyboru tematu rozprawy, określiła strukturę i



metody badawcze. Ponadto wskazała datę graniczną (1 sierpnia 2018 roku), według której przyjęto stan prawny analizowany w monografii. Układ monografii jest poprawny i pozwolił na analizę wszystkich istotnych zagadnień objętych przyjętym zakresem tematycznym.

W rozdziale pierwszym zatytułowanym „Układ kompetencyjny – zagadnienia terminologiczne” opracowane zostały założenia koncepcyjne dla kluczowego pojęcia „układ kompetencyjny”, co warunkowało dalszy tok rozważań w kolejnych rozdziałach monografii. Punktem wyjścia dla definicji „układu kompetencyjnego” było oczywiście pojęcie kompetencji. Autorka przyjmuje, że kompetencja to uprawnienie i obowiązek, wyinterpretowane z norm prawnych, skierowane do organów administracji publicznej, obligujące je do działania w określonej przez prawo formie. Dokonana została także próba identyfikacji i typologii układów kompetencyjnych.

Rozdział drugi „Struktura samorządu terytorialnego z perspektywy powierzanych mu zadań” ukazuje samorząd terytorialny w strukturze administracji publicznej. Autorka słusznie podnosi, iż realizacja zadań publicznych jest podstawową, konstytucyjnie określoną funkcją samorządu terytorialnego. Wyznaczenie zadań samorządu terytorialnego zapewnia mu odrębność instytucjonalną i funkcjonalną w odniesieniu do administracji rządowej. Z perspektywy realizacji zadań publicznych omówiony został podział terytorialny państwa. Następnie Autorka zagłębiła się w strukturę samorządu terytorialnego, analizując jednostki samorządu lokalnego (gmina, powiat), jak i regionalnego (województwo). Wskazanie odrębności samorządu terytorialnego względem administracji rządowej oraz poszczególnych jednostek względem siebie, pociągnęło za sobą dokonanie kolejnych ustaleń związanych z określeniem zakresu podmiotowego i przedmiotowego układów kompetencyjnych.

W ramach rozdziału trzeciego „Relacje prawne pomiędzy samorządem terytorialnym a administracją rządową” badaniu poddana została samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, domniemanie zadań samorządu terytorialnego, jak i domniemanie zadań gminy. Przeanalizowany został także podział zadań pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego a administrację rządową. To skłoniło Autorkę do zajęcia się powiązaniem prawnymi pomiędzy organami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej, wynikającymi z normatywnie ukształtowanych układów kompetencyjnych. Autorka trafnie wydobyla tutaj, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne obok administracji rządowej, która jest także jego partnerem instytucjonalnym, stąd koncentruje się na więziach ustrojowoprawnych występujących pomiędzy administracją rządową i samorządową. W rezultacie czynionych rozważań dr Magdalena Kisała dokonuje oceny pozycji prawnej



samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej względem siebie, koniecznej dla dalszej identyfikacji i typologii układów kompetencyjnych tworzonych pomiędzy organami obu struktur.

W kolejnym z rozdziałów „Podstawy prawne kształtowania układów kompetencyjnych w samorządzie terytorialnym” przeanalizowano kształtowanie układów kompetencyjnych w oparciu o Konstytucję, jak i na podstawie ustaw zwykłych. Wymagało to zbadania kształtowania układów kompetencyjnych:

- w ramach jednostki samorządu terytorialnego pomiędzy jej organami,
- w wyniku powstania przemijającej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta,
- w związku z odwołaniem organu jednostki samorządu terytorialnego,
- z powodu niewybrania samorządowego organu wykonawczego w określonym ustawowo trybie,
- w związku ze zleceniem zadania z zakresu administracji rządowej jednostce samorządu terytorialnego,
- w zakresie kontroli i nadzoru,
- w sytuacjach nadzwyczajnych,
- w związku ze zmianą granic jednostki samorządu terytorialnego.

Ponadto badaniu poddano kształtowanie układów kompetencyjnych na podstawie upoważnienia ustawowego (1. w wyniku zawarcia porozumienia: przez jednostki samorządu terytorialnego, pomiędzy organem administracji rządowej a organem jednostki samorządu terytorialnego, 2. w wyniku utworzenia związku komunalnego, 3. w wyniku utworzenia stowarzyszenia przez jednostki samorządu terytorialnego, 4. w związku z przystępowaniem jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, 5. w wyniku utworzenia jednostki pomocniczej, 6. w wyniku przeniesienia kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych). Całości dopełniło kształtowanie układów kompetencyjnych na podstawie rozporządzenia z mocą ustawy. Celem prowadzonych rozważań było zidentyfikowanie rodzajów układów kompetencyjnych w oparciu o wskazane podstawy, określenie ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego, a

następnie wskazanie możliwości i głębokości ich modyfikacji w sytuacjach przez prawo określonych.

Rozdział piąty „Rola zasad prawa w kształtowaniu układów kompetencyjnych” rozwija zagadnienia odnoszone do zasad:

1. prawa administracyjnego: demokratycznego państwa prawnego, podziału władz, udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, praworządności, pomocniczości, decentralizacji, kompetencyjności, zespolenia, współdziałania władz,
2. prawidłowej legislacji
3. i stosowania prawa.

Analiza tych trzech grup zasad umożliwiła Autorce ustalenie obowiązującego układu kompetencji w samorządzie terytorialnym oraz wskazanie przesłanek jego modyfikacji.

Ostatni z rozdziałów „Rola zasad organizacyjnych w kształtowaniu układów kompetencyjnych w samorządzie terytorialnym” odniesiono do struktury samorządu terytorialnego z punktu widzenia racjonalizacji działań, formalizacji organizacji struktur jednostek samorządu terytorialnego i zasady organizacyjnej elastyczności w budowie struktury administracyjnej jednostek samorządu terytorialnego. W zakończeniu rozwinięta została rola zasad prakseologicznych dla kształtowania układów kompetencyjnych.

W oparciu o dokonaną w poprzednich rozdziałach analizę przepisów prawnych, dokonana została rekonstrukcja norm prawnych, z których można wyinterpretować uprawnienia i obowiązki organów, a więc określić zakres podmiotowy i przedmiotowy układów kompetencyjnych. Autorka wskazuje, że organy wykonują swoje kompetencje w ramach struktury wynikającej z podziału terytorialnego państwa oraz w ramach wewnętrznej struktury organizacyjnej jednostki samorządowej. Ustawodawca ujednotacza zasady funkcjonowania struktur samorządowych w przepisach powszechnie obowiązujących. Jednocześnie umożliwia doprecyzowanie zasad ich działania w ramach upoważnień ustawowych, dzięki czemu jednostki samorządowe mogą osiągać cele ustawowe wykorzystując swój potencjał w sposób optymalny, dostosowany do zaspokajania potrzeb danej jednostki i jej mieszkańców.

Uznając administrację publiczną za organizację o charakterze predyktywnym, Habilitantka skonstatowała, iż w sytuacji wypełniającej normę prawną, powinna ona zachować się w podobny sposób. Gwarancją powtarzalnego działania jest organizacja struktur



jednostek samorządu terytorialnego w oparciu o zasadę formalizacji. Autorka przyjmuje, że dzięki formalizacji następuje utrwalenie celów, zadań oraz struktury jednostek administracji samorządowej.

4. Wykorzystane materiały i strona formalna monografii

W pracy wykorzystano obszerny materiał normatywny. Wykorzystane zostało także w uzasadnionym zakresie orzecznictwo sądowe.

Zakres przytoczonej literatury prawniczej jest szeroki. Wykaz literatury ma 16 stron. Habilitantka nie ogranicza się tylko do przywołania poszczególnych pozycji, ale je analizuje i ocenia. Pewien niedosyt budzi ilość literatury obcojęzycznej (5 pozycji), a chociażby na poziomie rozważań natury prakseologicznej istniała możliwość sięgnięcia do aktualnych zagranicznych opracowań.

Strona formalna co do zasady nie budzi zastrzeżeń i wskazuje na wysoką umiejętność w posługiwaniu się warsztatem naukowym. Pewną niedogodność stanowi ujęcie w wykazie literatury pozycji tego samego autora (niemniej różne wydania), bez możliwości zidentyfikowania w warstwie przypisu, które wydanie jest przywoływane.

5. Uwagi szczegółowe

Temat rozprawy jest aktualny i wielopłaszczyznowy. Tytuł monografii został sformułowany w sposób przejrzysty i odzwierciedlający elementy treści w niej zamieszczone. Treść pracy zdeterminowana jest jej tytułem, a problematyka badawcza w niej poruszana jest oryginalna oraz aktualna. Autorka utrzymuje dyscyplinę w ramach prowadzonych analiz i dotykając wielu zróżnicowanych szczegółowych problemów badawczych, w centrum uwagi utrzymuje pojęcie „układu kompetencyjnego”. Kolejność rozdziałów jest prawidłowa, gdyż stanowią one logiczne następstwo i odzwierciedlają przyjętą systematykę prezentowanych rozważań, pozwalając prześledzić tok analiz Autorki. Każdy rozdział stanowi jednorodną, wyodrębnioną i spójną całość tematyczną. Stwierdzenia i wnioski formułowane są w sposób komunikatywny i przekonujący, wskazując na prawidłową orientację Autorki co do poruszanych kwestii.

Spoglądając na strukturę pracy *in plus* ocenić należy „Uwagi końcowe” zawarte w formie podsumowania jako zakończenie każdego z rozdziałów. Wpływa to niewątpliwie na większą jasność prowadzonych rozważań. Równie zasadne jest zamieszczenie przed przejściem do



rozważań szczegółowych „Uwag wprowadzających” w każdym z rozdziałów. Całościowo tworzy to zwartą i przemyślaną kompozycję pracy.

W wyniku czynionych rozważań Autorka formułuje interesujące wnioski dotyczące układów kompetencyjnych, przyjmując, że:

- układ kompetencyjny obejmuje kompetencje organów funkcjonujących w strukturze administracji publicznej,
- zakres układu kompetencyjnego wynika z obowiązujących przepisów prawa,
- układ kompetencyjny jest tworzony i funkcjonuje w oparciu o zasady prawa, zasady organizacyjne i zasady prakseologiczne,
- za pomocą kompetencji organy oddziałują na siebie, a także współpracują dla realizacji interesu publicznego,
- układ kompetencyjny może być modyfikowany na podstawie obowiązujących przepisów prawa.

Ogólna pozytywna ocena pracy pani dr Magdaleny Kisały nie oznacza, iż nie pojawiają się w niej fragmenty nasuwające uwagi krytyczne i wątpliwości.

Przy takim zakresie tematycznym nieuniknionym jest przenikanie dyscyplin badawczych i zwłaszcza determinanty prakseologiczne silnie dotyczą problematyki dotyczącej zarządzania w administracji publicznej. Należyte kształtowanie układów kompetencyjnych powinno być także wyrazem przyjętego modelu zarządzania i wpisuje się szeroko w rozważania nurtu *governance*. Szkoda, że Autorka tylko sygnalizuje określone wątki w tym zakresie, jednakże nie pogłębia ich. Zwłaszcza, że załączone do oceny publikacje naukowe (poza monografią) wskazują na orientację Autorki w tym obszarze. Poszerzenie pola analizy pozwoliłoby również na sięgnięcie do aktualnej literatury obcojęzycznej.

Należy wskazać, że Autorka na stronie 227 pisze, że rodzajem związku komunalnego jest związek metropolitalny. Tymczasem ustawodawca definiuje związek metropolitalny jako „zrzeszenie” gmin i jak wyraźnie podkreśla się w literaturze przedmiotu, jako nowa jakość związek metropolitalny nie jest związkiem komunalnym w rozumieniu ustaw samorządowych. Niedopuszczalne jest nawet odpowiednie stosowanie do niego przepisów o związkach międzygminnych, powiatów czy powiatowo-gminnych (Tak: B. Dolnicki, R. Marchaj, *Związek metropolitalny w województwie śląskim*, ST 2017/7–8, s. 5–18).

Nieobowiązująca już dziś ustawa z 9.10.2015 r. o związkach metropolitalnych weszła w życie 1.01.2016 r. i obowiązywała stosunkowo krótko, gdyż została uchylona już w kwietniu 2017 r., nie mając praktycznego przełożenia na utworzenie związku metropolitalnego, z uwagi na brak stosownego aktu wykonawczego określającego wymogi formalne wniosku o takie utworzenie. Skoro Habilitantka we Wstępie wskazuje, że przyjęła w pracy stan prawny na 1 sierpnia 2018, oznacza to, że ustawa którą opisuje – już nie obowiązywała. Natomiast w styczniu 2017 r. złożono kolejny projekt dotyczący związku metropolitalnego, celem uregulowania sposobu funkcjonowania aglomeracji górnośląskiej. W efekcie uchwalono ustawę o związku metropolitalnym w województwie śląskim z 9.03.2017 r. (Ustawa z 9.03.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz.U. z 2017 poz. 730), zaś całości regulacji dopełniło rozporządzenie Rady Ministrów z 26.06.2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” (Rozporządzenie Rady Ministrów z 26.06.2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”, Dz.U. poz. 1290). Dodatkowo w warstwie przypisów pojawia się oczywisty błąd (przypis nr 339), gdyż przywołując w tekście głównym nieobowiązującą już ustawę z 2015 r. o związkach metropolitalnych – przypis odnosi się *de facto* do ustawy z 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim.

II. Opinia na temat osiągnięć naukowych oraz aktywności naukowej

1. Ocena pozostałego dorobku naukowego

Po uzyskaniu stopnia naukowego doktora, poza recenzowaną monografią, dorobek naukowy Habilitantki obejmuje 35 pozycji; w tym siedem znajdujących się na liście MNiSW. Głównym obszarem Jej zainteresowań jest funkcjonowanie samorządu terytorialnego w zakresie:

1. Wykonywania zadań publicznych.

Mieszczą się tutaj takie publikacje jak: „*Marketyzacja usług komunalnych*”, „*Zasada sprawności w wykonywaniu zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego*”, „*Administracja jako służba publiczna*”, „*Administracja samorządowa*”, „*Granice decentralizacji*”. Autorka trafnie wychwytuje, iż administracja nie może ignorować zmian zachodzących w otoczeniu, w którym działa. W związku z tym, wykonując zadania

publiczne, powinna podejmować działania zmierzające do usprawnienia jej funkcjonowania w różnych obszarach, połączone z wykorzystaniem potencjału personalnego, materialnego, ekonomicznego i organizacyjnego. W ramach niniejszych publikacji widoczne jest przenoszenie terminologii i narzędzi z obszaru zarządzania na poziom administracji publicznej. Są to zjawiska narastające, nabierające na znaczeniu, których nie należy nie dostrzegać i pomijać. Dlatego przedłożone prace, poza walorami merytorycznymi, teoretyczno-prawnymi mają także istotne znaczenie praktyczne.

2. Współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami niepublicznymi w wykonywaniu zadań publicznych przez podmioty niepubliczne.

Autorka wskazuje, że współpraca taka może być adekwatną odpowiedzią na przeciążenie zadaniowe jednostek samorządu terytorialnego, jak również na niewystarczające środki w stosunku do licznych i kapitałochłonnych zadań; co niesie ryzyko obniżenia poziomu świadczonych usług. Mieszczą się tutaj takie publikacje jak: „Prywatyzacja zadań administracji publicznej w sferze usług komunalnych”, „Prywatyzacja zadań publicznych jako alternatywny sposób wykonywania zadań jednostek samorządu terytorialnego”, „Stosowanie formy umowy cywilnoprawnej przez jednostki samorządu terytorialnego w powierzaniu wykonywania zadań publicznych”, „Realizacja interesu publicznego w wykonywaniu zadań publicznych przez podmioty niepubliczne”, „Realizacja zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej”, „Zlecenie funkcji administracji publicznej podmiotom niepublicznym”, „Zarządzanie ryzykiem w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego”, „The influence of public-private partnership on the implementation of the principle of sustainable development in local government units”.

3. Współpracy jednostek samorządu terytorialnego z administracją rządową

Habilitantka wskazuje na możliwe obszary współpracy oraz charakter prawny powiązań występujących pomiędzy organami administracji samorządowej i rządowej. Analizuje przesłanki podejmowania współpracy, jej prawne formy i konsekwencje z tej współpracy wynikające. W tym nurcie rozważań wymienić należy: „The Legal Nature of Interrelations Between Central and Local Government Administration Bodies Regarding Security and Public Order of a Local Self-Government Unit”, „Dekoncentracja kompetencji organów administracji rządowej w gminie”, „Charakter prawny powiązań pomiędzy administracją

rządową i administracją samorządową”, „Aksjologia współdziałania administracji samorządowej z administracją rządową”, „Administracja rządowa”.

4. Koncepcji zarządzania administracją publiczną i jej wpływu na funkcjonowanie samorządu terytorialnego

Pani dr Magdalena Kisała słusznie podnosi, iż samorząd terytorialny coraz częściej – poszukując narzędzi usprawniających jego działanie i zmierzających do podniesienia jakości jego działania – wykorzystuje instrumentarium właściwe naukom z obszaru zarządzania. Autorka wydobywa interesujące rozwiązania dokonując ich analizy pod kątem odpowiedniego adaptowania na gruncie struktur samorządowych. Przywołać tutaj należy: „*Benchmarking w administracji publicznej*”, „*Partnerstwo benchmarkingowe*”, „*Wykorzystanie nowego zarządzania publicznego w samorządzie terytorialnym*”, „*Możliwości zastosowania benchmarkingu w administracji publicznej jako przykład współdziałania na pograniczu nauk o zarządzaniu i nauki administracji*”, „*Wpływ koncepcji zarządzania administracją publiczną na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*”, „*Wykorzystanie instrumentów zarządzania jakością w doskonaleniu świadczenia usług przez jednostki samorządu terytorialnego*”, „*Możliwości zastosowania zarządzania jakością w ochronie środowiska – wybrane zagadnienia*”.

5. Kształtowania kompetencji organów samorządu terytorialnego

Przeprowadzona we wskazanych publikacjach („*Zasada pomocniczości w kształtowaniu kompetencji organów administracji publicznej*”, „*The law –making principles for developing the civil law legal system*”, „*The role of praxeological principles in shaping competences of local governments*”) analiza problematyki zasad determinujących kształt ustroju państwa, pozwoliła Habilitantce na określenie ich znaczenia i konsekwencji stosowania w procesie konstruowania systemu prawa. Podjęto również próbę wskazania kryteriów podziału zadań i kompetencji pomiędzy organy administracji publicznej w oparciu o zasadę pomocniczości.

Dodatkowo w obszarze zainteresowań badawczych Habilitantki mieszczą się następujące publikacje: „*Wojewódzkie centra usług wspólnych*”, „*Przystępowanie jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*”, „*Status prawny cudzoziemca*” oraz hasła encyklopedyczne i sprawozdania z konferencji.

Wykaz osiągnięć naukowych Habilitantki i ich jakość potwierdza tezę o jej właściwym warsztacie badawczym, dojrzałości naukowej, wnikliwości rozważań i podejmowaniu tematów aktualnych, nierzadko trudnych.

Podkreślić należy znaczną ilość publikacji w języku angielskim; w tym wydawanych w punktowanych czasopismach z listy MNiSW.

2. Osiągnięcia dydaktyczne, aktywność organizacyjna, ekspercka, popularyzatorska

Dokonując oceny dorobku dydaktycznego, należy wskazać, że Pani dr Magdalena Kisała prowadzi zajęcia w Instytucie Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II o zróżnicowanym charakterze i przedmiocie, takie jak: Zarządzanie zasobami ludzkimi, Partnerstwo publiczno-prywatne, Biurotyka, Zamówienia publiczne, Zarządzanie jakością w administracji publicznej (wykłady, ćwiczenia, konwersatoria). Współpracowała również z Wyższą Szkołą Handlową w Radomiu.

Była promotorem i recenzentem prac licencjackich i magisterskich.

W ramach wyjazdów nauczycieli akademickich w ramach programu Erasmus wygłosiła wykład na Universidad CEU Cardenal Herrera w Hiszpanii.

Habilitantka realizowała grant wydziałowy „Zarządzanie jakością w administracji publicznej”, złożyła wniosek w ramach programu MINIATURA-1, jak i projekt w ramach Lubelskiego Festiwalu Nauki.

Pełni funkcję redaktora tematycznego w Internetowym Przeglądzie Nauk o Administracji.

Organizowała Ogólnopolski Test Wiedzy o Administracji Publicznej.

Uczestniczyła w opracowaniu wniosku o przyznanie uprawnienia do nadawania stopnia doktora nauk prawnych w zakresie nauk o administracji, opracowała część raportu samooceny kierunku studiów Administracja dla Polskiej Komisji Akredytacyjnej, współtworzyła kierunek studiów „Administrowanie ochroną zdrowia”.

Za swoją działalność Pani dr Magdalena Kisała otrzymała:

- nagrodę indywidualną IV stopnia Rektora Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II za wybitną działalność organizacyjno-społeczną i popularyzację nauki w 2014 r.

- nagrodę zespołową III stopnia Rektora Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II za wybitną działalność organizacyjno-społeczną i popularyzację nauki w 2014 r.,

Jest również członkiem Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, jak i Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.

Aktywność naukowa Habilitantki obejmowała również udział w 15 konferencjach naukowych (krajowych i międzynarodowych); w tym wygłoszenie 4 referatów („Wykorzystanie nowego zarządzania publicznego w samorządzie terytorialnym”, „Stosowanie formy umowy cywilnoprawnej przez jednostki samorządu terytorialnego w powierzaniu wykonywania zadań publicznych”, „Zasada pomocniczości w kształtowaniu kompetencji organów administracji publicznej”, „Granice decentralizacji”). Ponadto Pani dr Magdalena Kisała brała udział w komitetach organizacyjnych 4 konferencji naukowych (członek Komitetu Organizacyjnego, jak również Przewodnicząca komitetu Organizacyjnego).

Wskazane formy działalności naukowej i organizacyjnej Habilitantki potwierdzają jej dojrzałość badawczą i wszechstronność zainteresowań badawczych.

Konkluzja: podsumowując powyższe stwierdzam, że Pani dr Magdalena Kisała spełnia wymogi określone art. 16 z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1789), a jej osiągnięcia naukowe, a zwłaszcza recenzowana monografia, stanowią istotny, samodzielny, oryginalny i znaczny wkład do dorobku nauk prawnych.

Również inne formy aktywności naukowej Habilitantki zasługują na pozytywną ocenę.

Tym samym wnioskuję o dopuszczenie Pani dr Magdaleny Kisały do dalszych etapów postępowania habilitacyjnego.