

Lublin, 25 I 2018 r.

Prof. zw. dr hab. Jan Szreniawski
WSPA Rzeszowska Szkoła Wyższa

**Ocena dorobku naukowego dr Kamila Sikory, ze szczególnym
uwzględnieniem rozprawy pt. „Istota i charakter prawny aktów prawa
miejscowego w zakresie ich sądownoadministracyjnej kontroli”,
Lublin 2017, s. 526.**

Dr Kamil Sikora urodził się 30 kwietnia 1975 roku w Lublinie, w latach 1994-1999 studiował na kierunku prawo (studia stacjonarne) na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, gdzie uzyskał tytuł zawodowy magistra prawa na podstawie egzaminu magisterskiego (z wynikiem bardzo dobrym) oraz pracy magisterskiej nt.: „System organów państwowych w świetle postanowień Konstytucji z 1997 roku”. Od 1 października 2001 r. jako doktorant, a następnie jako asystent, podjął pracę naukowo-dydaktyczną w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, którą realizuje do dnia dzisiejszego. Stopień doktora nauk prawnych w zakresie prawa uzyskał uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie z dnia 28 września 2006 r. na podstawie rozprawy doktorskiej nt. „Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego a samodzielność i publicznoprawna podmiotowość gminy”, promotorem rozprawy był prof. zw. dr hab. Marian Zdyb.

I

Ocena dorobku naukowego Habilitanta

Ocena dorobku dr Kamila Sikory pozwala stwierdzić, że jest to dorobek naukowy merytorycznie i jakościowo znaczący, należący do nauki prawa administracyjnego. Obejmuje on przede wszystkim problematykę ustrojowego prawa administracyjnego, ze szczególnym naciskiem na prawo samorządu terytorialnego, a także zagadnienia materialnego prawa administracyjnego, w tym przede wszystkim kwestie dotyczące realizacji zadań publicznych przez podmioty wykonujące zadania w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Podkreślić należy, że cechą omawianego dorobku jest jego aktualność. Habilitant podejmuje istotne, ale również kontrowersyjne zagadnienia. Podejmowane analizy mają charakter nie tylko teoretycznoprawny, podkreślić należy także praktyczną wartość analiz prawnych i ocen dotyczących stosowania przepisów prawa.

Dorobek naukowy Habilitanta jest znaczący, ponieważ obejmuje w sumie 73 pozycje bibliograficzne, w tym 69 po uzyskaniu doktora nauk prawnych. Dorobek ten zawiera dwie monografie, sześć komentarzy pisanych we współautorstwie, współredakcję pięciu opracowań zbiorowych, autorstwo dwudziestu sześciu rozdziałów w wieloautorskich opracowaniach monograficznych, autorstwo dwudziestu sześciu artykułów naukowych, jak również autorstwo dwudziestu czterech haseł tematycznych w trzech encyklopediach z zakresu prawa administracyjnego. Zaznaczyć przy tym należy, że Habilitant wygłosił sześć referatów na ogólnopolskich i międzynarodowych konferencjach naukowych.

Dokonując oceny zgromadzonego dorobku naukowego dr Kamila Sikory można wyróżnić trzy główne obszary badawcze: funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego problematyka ustroju i organizacji organów oraz

innych podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej; tematyka zadań w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego, realizowanych przez organy i inne podmioty administracji publicznej.

Pierwszy obszar badawczy, będący główną płaszczyzną działalności naukowej Habilitanta, obejmuje tematykę funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Należy w nim wyróżnić następujące sfery: badania nad istotą, charakterem oraz celami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w kontekście ich samodzielności; badania dotyczące organizacji i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego oraz badania związane z istotą aktów prawa miejscowego jako formy stanowienia prawa powszechnie obowiązującego na poziomie terenowym.

Ważne miejsce w pracy naukowej Habilitanta zajmują badania nad istotą, charakterem i celami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w kontekście ich samodzielności. Efektem tych badań są publikacje, m.in. „Zasada subsydiarności (pomocniczości) a dobra administracja”, [w:] Dobra administracja, teoria i praktyka, red. S. Wrzosek i J. Łukasiewicz, Radom 2007; „Decentralizacja i jej znaczenie dla sprawności działania administracji publicznej”, [w:] Wpływ prakseologii na organizację i funkcjonowanie administracji publicznej, red. M. Domagała i K. Sikora, Radom 2009, „Instytucja nadzoru w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, organy ochrony prawnej w okresie transformacji ustrojowej w Polsce” (współautor D. Lebow), [w:] Organy ochrony prawnej w okresie transformacji ustrojowej w Polsce, red. W.S. Kucharski, M. Żmigrodzki, Lublin 2008, „Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym o charakterze personalnym”, *Studia Iuridica Lublinensia* tom XIV, Lublin 2010. Zauważyć w tym kontekście należy również opracowane przez Habilitanta hasła encyklopedyczne: Skarga na bezczynność organu samorządu terytorialnego; Skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze Prezesa RM i wojewody; Skarga na uchwały jednostek samorządu terytorialnego; Skarga na rozstrzygnięcie

nadzorcze RIO; Nadzór nad samorządem gminnym; Nadzór nad samorządem powiatowym; Nadzór nad samorządem województwa. Hasła te zostały opublikowane w Encyklopedii Samorządu Terytorialnego, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, Warszawa 2010. Kolejne hasła, Europejska Karta Samorządu Lokalnego; Euroregion; Regionalna Izba Obrachunkowa; Samorząd gospodarczy; Samorząd terytorialny a autonomia; Samorząd terytorialny a decentralizacja; Samorząd terytorialny – geneza; Samorząd terytorialny a subsydiarność; Samorząd zawodowy; Samorządowe Kolegia Odwoławcze; Samorząd terytorialny – przedmiot i podmiot; opublikowane zostały w Encyklopedii Prawa Administracyjnego, red. M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek, Warszawa 2010.

Efektorem pogłębionych analiz i badań nad nadzorem jest monografia nt. „Samodzielność gminy w aspekcie oddziaływań nadzorczych”, Radom 2010, s. 308, która stanowi poszerzoną wersję rozprawy doktorskiej nt. „Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego a samodzielność i publicznoprawna podmiotowość gminy”. Problematyka nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego budziła zainteresowanie, a także była przedmiotem ożywionych dyskusji już podczas obrad Okrągłego Stołu w lutym 1989 roku. Problematyka nadzoru nad samorządem terytorialnym w nawiązaniu do samodzielności gminy stanowi kluczowe zagadnienie w aspekcie pozycji samorządu gminnego w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. Nadzór ma zastosowanie tam, gdzie sprawowanie administracji publicznej następuje na zasadzie decentralizacji władzy publicznej. Wraz z oddaniem przez państwo jednostkom samorządu terytorialnego zadań publicznych do realizacji następuje również przyznanie samodzielności w zakresie ich wykonywania. Konstrukcja nadzoru ma zapewnić zgodność z prawem działań jednostek samorządu terytorialnego, a także koordynację całej administracji publicznej w zakresie wykonywania zadań publicznych. Nadzór nad samorządem terytorialnym sprawowany jest przez organy „zewnętrzne” (Prezes Rady Ministrów,

województwa, regionalna izba obrachunkowa) względem jednostek samorządu terytorialnego, zatem nie jest oparty na zależności organizacyjnej między organami – nadzorującym i nadzorowanym. Jest on wykonywany na podstawie wyraźnego tytułu prawnego, czyli przepisów Konstytucji i ustrojowych ustaw samorządowych. Siła i intensywność wykonywanego nadzoru decyduje równocześnie o granicach samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Badania Habilitanta dotyczące funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego oraz ich organów obejmowały również analizę zagadnień ustrojowych i organizacyjnych, rozwoju samorządności lokalnej oraz idei społeczeństwa obywatelskiego. W tym obszarze zwracają uwagę następujące publikacje: „Wójt jako organ zarządzający urzędem gminy”, [w:] Zastosowanie nauk o zarządzaniu w organizacjach gospodarczych i administracji publicznej, red. M. Kisała, W. Wytrązek, Radom 2008; „Administracyjnoprawne formy współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego” (współautor P. Szreniawski), Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie, Warszawa 2008, nr 1(7); „Izby rolnicze jako forma samorządu gospodarczego w Polsce”, Studia Iuridica Lublinensia, Tom XVII, Lublin 2012; Status prawny gmin uzdrowiskowych w Polsce, Studia Iuridica Lublinensia, Tom XXII, Lublin 2014; „Charakter prawny i możliwość cofnięcia wniosku o odwołanie starosty (marszałka województwa) z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium”, [w:] Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Sandomierz-Rzeszów 2017.

Rozważania nad istotą samodzielnego zarządzania własnymi sprawami przez jednostki samorządu terytorialnego i analizy okoliczności wpływających na rozwój samorządności lokalnej oraz idei społeczeństwa obywatelskiego zawarte zostały w publikacjach: „Proces integracji europejskiej a międzynarodowa współpraca regionalna”, [w:] Finansowanie zadań administracji publicznej ze środków UE, red. M. Szewczak i M. Ganczar, Lublin

2011; „Samorząd terytorialny a społeczeństwo obywatelskie”, [w:] Jakość administracji publicznej a jakość życia społeczeństwa – wybrane aspekty prawne i społeczne, red. E. Jasiuk, Radom 2012; „Samorządność lokalna na przykładzie gminy samorządowej w Szwajcarii” (współautor A. Wąsowska), [w:] Jakość administracji publicznej a jakość życia społeczeństwa – wybrane aspekty prawne i społeczne, red. E. Jasiuk, Radom 2012; „Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu wspólnot lokalnych”, [w:] Wyzwania i dylematy związane z funkcjonowaniem administracji publicznej, red. E. Jasiuk, G.P. Maj, Radom 2012; „Nowe formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w świetle prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw”, *Studia Iuridica Lublinensia*, Tom XXI, Lublin 2014.

W swoich badaniach Habilitant odniósł się również do nowych oraz coraz bardziej rozpowszechniających się form aktywizowania członków lokalnych społeczności na rzecz efektywniejszego i sprawniejszego funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, czemu dał wyraz w publikacjach: „Propozycje zaktywizowania mieszkańców jako przejaw szerszej „jawności” życia samorządowego w świetle prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw”, [w:] *Jawność w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015; „Koncepcja powiatu metropolitalnego w świetle ustawy o powiecie metropolitalnym”, [w:] *Samorząd powiatowy w Polsce – 15 lat doświadczeń (1999-2014)*, red. M. Klimek, J. Czerw, Lublin 2015 oraz „Partnerstwo publiczno-prywatne – istota, charakter – 10 lat funkcjonowania w Polsce” (współautor A. Wąsowska), [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017; „Tendencje rozwojowe w samorządzie lokalnym. Budżet obywatelski (partycypacyjny) jako nowy sposób aktywizacji mieszkańców gmin”, [w:] *Tendencje rozwojowe prawa administracyjnego*, red. E. Kruk, G. Lubeńczuk, T. Drab, Lublin 2017.

Szczególne miejsce w dorobku habilitanta zajmuje „Komentarz do ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych” (współautor A. Ostrowska), Warszawa 2012. Przygotowany komentarz był pierwszym opracowaniem tak szeroko ujmującym przedmiotową problematykę samorządowych kolegiów odwoławczych, po 1995 roku, po wydaniu komentarza prof. Zbigniewa Kmiecika. W przejrzysty i jasny sposób dokonano w nim analizy roli, jaką odgrywają samorządowe kolegia odwoławcze w ramach kontroli instancyjnej decyzji organów j.s.t., zaprezentowano tam także całościowy dorobek doktryny prawa i postępowania administracyjnego oraz orzecznictwa w zakresie statusu prawnego i zasad funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych od początku transformacji ustrojowej samorządu terytorialnego w 1990 roku, aż do czasów obecnych.

Istotną część zainteresowań naukowych Habilitanta, związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego, stanowią badania nad istotą i charakterem prawnym aktów prawa miejscowego, będące istotnym elementem systemu źródeł prawa w Polsce, wskazującym na odmienność terytorialną poszczególnych społeczności lokalnych. Ich stanowienie jest wyrazem decentralizacji prawotwórczej, a samodzielność w zakresie ich stanowienia uznać należy za dopełnienie procesu stanowienia prawa na szczeblu centralnym. W tym kontekście wyróżnić należy następujące publikacje: „Akty prawa miejscowego terenowych organów administracji rządowej”, [w:] Legislacja administracyjna, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Choraży, K. Sikora, Warszawa 2013; „Akty prawa miejscowego w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego”, *Annales UMCS Sectio G (Ius) Vol. XLIV No 1 (2017)*; „Bezczynność prawotwórcza w zakresie stanowienia samorządowych aktów prawa miejscowego jako przedmiot skargi do sądu administracyjnego – faktyczna czy iluzoryczna ochrona w świetle art. 101a u.s.g.”, [w:] *Samorząd a prawo do sądu*, red. J. Sobczak, Lublin 2016, a także „Stanowienie aktów prawa miejscowego wyrazem decentralizacji

prawotwórczej”, [w:] Samorządy w procesie decentralizacji władzy publicznej, red. M. Chrzanowski i J. Sobczak, Lublin 2017.

W ramach omawiania problematyki aktów prawa miejscowego Habilitant porusza problemy kontroli ich legalności, realizowanej przez sądy administracyjne, zarówno w trybie kontroli bezpośredniej – gdy dochodzi do faktycznego, bezpośredniego kontaktu sądu administracyjnego z aktem prawa miejscowego przez rozpatrywanie skargi oraz w trybie pośrednim – gdy przedmiotem skargi jest rozstrzygnięcie nadzorcze organu nadzoru, wydane w stosunku do aktu prawa miejscowego. Orzeczenie sądu administracyjnego, dotyczące rozstrzygnięcia nadzorczego oddziałuje wówczas pośrednio na dalszy los aktu prawa miejscowego. Wskazana problematyka poddana została analizie w następujących publikacjach: „Skarga jednostki samorządu terytorialnego do wojewódzkiego sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze organu nadzoru nad samorządem terytorialnym”, [w:] Kontrola działania oraz bezczynności administracji publicznej – wybrane zagadnienia, red. M. Karpiuk i M. Czuryk, Lublin 2013; „Nadzór i kontrola nad działalnością prawodawczą organów administracji publicznej”, [w:] Legislacja administracyjna, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Choraży, K. Sikora, Warszawa 2013; „Kontrola Trybunału Konstytucyjnego”, [w:] Legislacja administracyjna, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Choraży, K. Sikora, Warszawa 2013; „Rola i znaczenie Najwyższego Trybunału Administracyjnego w kształtowaniu się modelu sądownictwa administracyjnego w Polsce”, [w:] X lat funkcjonowania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego w Polsce – wnioski de lege lata i de lege ferenda, red. J. Czerw, A. Żywicka, Lublin 2014.

Najistotniejsze w tym nurcie badawczym znaczenie odgrywa monografia „Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądowoadministracyjnej kontroli”, Lublin 2017, s. 526 – będąca przedmiotem analizy w dalszej części oceny.

Drugi obszar badań Habilitanta dotyczy ustroju i funkcjonowania organów oraz podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej. Od momentu transformacji ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej na przełomie 1989/1990 roku mamy do czynienia z dualistycznym modelem administracji publicznej, cechującym się współistnieniem administracji rządowej i samorządowej, co znajduje potwierdzenie w przepisach Konstytucji RP z 1997 roku. Analizie zależności, na jakich opiera się ustrój administracji publicznej w RP, a także umiejscowieniu w tym systemie samorządu terytorialnego oraz roli i znaczeniu, jaką odgrywa administracja samorządowa dla efektywnego i sprawnego wykonywania zadań publicznych, Habilitant dał wyraz w opracowywanych hasłach encyklopedycznych: Europejska Karta Samorządu Lokalnego; Euroregion; Regionalna Izba Obrachunkowa; Samorząd gospodarczy; Samorząd terytorialny a autonomia; Samorząd terytorialny a decentralizacja; Samorząd terytorialny – geneza; Samorząd terytorialny a subsydiarność; Samorząd zawodowy; Samorządowe Kolegia Odwoławcze; Samorząd terytorialny – przedmiot i podmiot, [w:] Encyklopedia Prawa Administracyjnego, red. M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek, Warszawa 2010 oraz w hasłach: Gmina; Gmina uzdrowiskowa; Miasto na prawach powiatu; Powiat; Regionalna Izba Obrachunkowa; Województwo – ujęte w Leksykonie administratywisty, red. S. Wrzosek, A. Haładyj, M. Domagała, Radom 2013. Warte przywołania są również publikacje: „Niezespolona administracja weterynaryjna” (współautor E. Jasiuk); „Niezespolona administracja sanitarna” (współautor D. Lebowa), stanowiące rozdziały kompleksowego opracowania dotyczącego modelu terenowej niezespolonej administracji rządowej pt. „Niezespolona administracja rządowa”, red. M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, Warszawa 2011, jak również rozdział „Aparat pomocniczy administracji publicznej” – zawarty w podręczniku „Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie, red. M. Karpiuk, J. Kowalski, Poznań-Warszawa 2013. Na dostrzeżenie zasługuje udział Habilitanta

w przygotowywaniu publikacji „Administracja publiczna – Tom III – Ustrój administracji samorządowej”, M. Bąkiewicz, P. Chmielnicki, J. Jaskiernia, K. Sikora, A. Wierzbica, Warszawa 2012. Publikacja ta stanowi część trzecią cyklu „Administracja Publiczna: Komentarz”, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Warszawa 2012. Habilitant opracował w tomie trzecim rozdziały dotyczące samorządu województwa, samorządowego kolegium odwoławczego oraz regionalnej izby obrachunkowej. Komentarz obejmuje w sumie trzy tomy, poświęcone przedstawieniu ustroju podmiotów funkcjonujących w ramach administracji publicznej. Zwrócić należy uwagę na charakter opracowania, w którym przedmiotowe zagadnienia pozycji ustrojowej, zadań i kompetencji, trybu funkcjonowania organów oraz podmiotów związanych z działaniem samorządu terytorialnego, potraktowane zostały jako analiza tych przepisów ustawowych, które bezpośrednio związane są z materią prawno-ustrojowo-organizacyjną samorządu terytorialnego. Z tego powodu przełamano zwyczajowy kształt oraz zawartość klasycznego komentarza, rezygnując z przywoływania wszystkich przepisów ustawowych i dokonywania ich przedmiotowej interpretacji. W ten sposób udało się stworzyć połączenie klasycznego komentarza z elementami specjalistycznej monografii. Powstała w ten sposób pozycja daje możliwość traktowania poszczególnych jej tomów – a tym samym poszczególnych części – jako samodzielnych opracowań, obejmujących odrębne analizy.

Trzeci obszar aktywności naukowej Habilitanta związany jest z tematyką realizacji zadań w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego przez organy i inne podmioty administracji publicznej. W ostatnim czasie problematyka bezpieczeństwa stała się jednym z wiodących tematów dyskusji i wymiany poglądów, a także przedmiotem licznych publikacji naukowych. Zainteresowania Habilitanta skupiają się głównie na analizowaniu struktur administracji publicznej, jak również poszczególnych organów, pod kątem ich aktywności w realizowaniu zadań publicznych pośrednio lub bezpośrednio

związanych z problematyką bezpieczeństwa. W tym kontekście należy wymienić m.in. współautorstwo publikacji „Komentarz do Ustawy o transporcie drogowym”, K. Sikora, G. Lubeńczuk, Warszawa 2013 oraz artykuł „Bezpieczeństwo w transporcie drogowym”, [w:] Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora, Warszawa 2014, w których Habilitant dokonał wnikliwej analizy pozycji prawnej oraz zadań realizowanych przez Inspekcję Transportu Drogowego. Ponadto wymienić należy artykuł „Straż gminna (miejska) jako element bezpieczeństwa lokalnego”, [w:] Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Wymiar polityczno-prawny i społeczny, red. M. Gaska, M. Paździor, Lublin 2015, w której zwrócono uwagę na potrzebę istnienia straży gminnych jako gminnych jednostek organizacyjnych, odpowiedzialnych za realizację zadań ze sfery bezpieczeństwa na obszarze danej gminy, a także artykuł „Istota, zasady i struktura obrony cywilnej RP”, Studia Iuridica Lublinensia, Tom XXIV, Lublin 2015, w którym podkreślona została potrzeba prawidłowego funkcjonowania struktur obrony cywilnej, jako niezbędnego elementu systemu bezpieczeństwa publicznego. Na uwagę zasługują również dwie publikacje: „Straże w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego” oraz „Inspekcje jako podmioty wyspecjalizowane w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego”, stanowiące rozdziały w monografii „System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji”, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora, Warszawa 2015. Publikacje te stanowią pogłębioną analizę zagadnień dotyczących organów i innych podmiotów realizujących zadania w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego. W sposób przejrzysty i fachowy przedstawione zostały rozbieżności dotyczące funkcjonowania wyżej wymienionych podmiotów, kompleksowo omówiono podstawy prawne prowadzonej działalności, organizację struktur wewnętrznych, zadania, a także rodzaje prawnych form i środków wykorzystywanych do ich realizacji. W opracowaniach uwzględniony

został aktualny stan prawny i stan orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych, zaprezentowane zostało również zbiorcze zestawienie pozycji z literatury przedmiotu. Prezentowane opracowanie uznać należy za wartościowe źródło wiedzy dla pracowników struktur administracji rządowej oraz samorządowej, pracowników służb, inspekcji i straży, praktyków oraz osób zainteresowanych pogłębieniem swojej wiedzy na tematy związane z funkcjonowaniem i realizacją zadań przez administrację publiczną w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Sfera bezpieczeństwa i porządku publicznego jest również domeną działań organizacji pozarządowych, których członkowie – częstokroć społecznie – zapewniają i dbają o bezpieczeństwo. Wymienić należy choćby Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, którego działalność została przedstawiona w publikacji nt. „Bezpieczeństwo osób przebywających na obszarach wodnych” (współautor A. Wąsowska), [w:] Prawne, instytucjonalne i społeczne uwarunkowania bezpieczeństwa, red. S. Bębas, A. Gołębiowski, Radom 2014, a także „Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe”, [w:] System bezpieczeństwa narodowego, Tom II, Pracownicy formacji bezpieczeństwa i porządku publicznego, służb ratownictwa i ochrony, red. M. Czuryk, M. Karpiuk, Olsztyn 2017.

Habilitant słusznie zauważa, że problematyka bezpieczeństwa i porządku publicznego w istotny sposób wiąże się z aktywnością organów i podmiotów o charakterze wojskowym, czemu dał wyraz w następujących publikacjach: „Żandarmeria Wojskowa w strukturach administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego”, [w:] Miejsce administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego, red. M. Karpiuk, Warszawa 2012; „Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego”, [w:] Prawo wojskowe, red. M. Czuryk, M. Karpiuk, Warszawa 2015 oraz artykuł „Sądownictwo wojskowe” – zamieszczony w tej samej monografii. Kolejny artykuł wiążący się z omawianą problematyką to „Obowiązki i uprawnienia

żołnierzy NSR oraz ich pracodawców”, [w:] Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej w zarysie, red. M. Czuryk i W. Kitler, Warszawa 2014. Zwrócić należy także uwagę na publikację „National Reserve Forces as New Quality in System of Polish Armed Forces” (współautor E. Jasiuk), [w:] Legal Security, red. K. Dunaj, M. Stepnowska, Warszawa 2013.

Dr Kamil Sikora jest „współuczestnikiem złożonego wniosku grantowego nr 396017 – „Odpowiedzialność administracji publicznej za stanowienie prawa” do konkursu NCN Opus 14 – jako jeden z wykonawców projektu.

Działalność dydaktyczna oraz organizacyjna dr Kamila Sikory zasługuje na uznanie, i świadczy o prawidłowym zaangażowaniu podczas realizacji nałożonych obowiązków.

Dorobek naukowy dr Kamila Sikory ocenić należy jednoznacznie pozytywnie. Stanowi on ważny i znaczący wkład w rozwój nauki prawa administracyjnego, szczególnie ustrojowego prawa administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem prawa samorządu terytorialnego. Obejmuje w większości opracowania o oryginalnym charakterze, cechujące się wysokim poziomem merytorycznym. Dorobek ten wyróżnia się szerokimi możliwościami wykorzystania wielu prac przez praktyków. Habilitant w swoich pracach prezentuje własne stanowisko, prawidłowo je uzasadniając. Całościowy dorobek dr Kamila Sikory uznać należy za znaczący zarówno pod względem jakościowym, jak również ze względu na wagę i doniosłość podejmowanych zagadnień.

II

Ocena rozprawy pt. „Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądownoadministracyjnej kontroli”, Lublin 2017, s. 526.

Oceniana rozprawa odpowiada wymogom wynikającym z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1789). Monografia ta jest zwieńczeniem badań Habilitanta, poświęconych tematyce funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem sądownoadministracyjnej kontroli stanowienia aktów prawa miejscowego. Przedmiotowe opracowanie jest jednym z pierwszych tego typu opracowań monograficznych w doktrynie, ujmując nie tylko istotę i charakter aktów prawa miejscowego, ale również analizę procesu kontroli zarówno bezpośredniej, jak i pośredniej, realizowanej przez sądy administracyjne. Zauważalny był brak w doktrynie podobnego kompleksowego opracowania. Analiza istoty aktów prawa miejscowego jest niewątpliwie ważna i potrzebna, a także niezbędna z punktu widzenia lokalnego wyrazu decentralizacji prawotwórstwa. Koniecznym i słusznym, jak to uczynił Habilitant, stało się przedstawienie kompleksowego podejścia do prezentowanej problematyki, jako przedmiotu sądownoadministracyjnej kontroli, wyrażającej przy tym dbałość o zapewnienie ochrony interesów indywidualnych i zbiorowych podmiotów wnoszących skargi. W związku z tym, wybór tematu rozprawy należy ze wszelkich miar ocenić pozytywnie. Brzmienie tytułu rozprawy nie budzi wątpliwości ani nie powoduje trudności interpretacyjnych związanym z określeniem jej przedmiotu i zakresu tematycznego. Opracowanie to stanowi autorskie ujęcie analizowanej problematyki badawczej. W pracy w szerokim zakresie wykorzystane zostało orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych. O oryginalnym charakterze rozprawy świadczy również

twórcze ujęcie badawcze zastosowane wobec złożonej problematyki. Prowadzone rozważania są ukierunkowane na zagadnienie kontroli aktów prawa miejscowego.

W rozprawie jako dominującą słusznie wykorzystano metodę dogmatyczną, gdyż podstawowym materiałem normatywnym, będącym przedmiotem analizy, jest treść postanowień Konstytucji RP, a także aktów normatywnych bezpośrednio dotyczących stanowienia aktów prawa miejscowego oraz ich kontroli sądownoadministracyjnej. Poddano analizie normy prawne zawarte w aktach powszechnie obowiązującego prawa krajowego, w zakresie, w jakim odnoszą się one do tematyki rozprawy. Realizacja celu badawczego wpłynęła na konieczność zastosowania reguł wykładni językowej, które okazały się jednak niewystarczające – stąd Autor zastosował również reguły wykładni systemowej i funkcjonalnej. Przyjęta w rozprawie metoda badawcza wpłynęła również na konieczność przedstawienia oraz interpretacji dorobku doktryny prawa administracyjnego, w tym przede wszystkim prawa samorządu terytorialnego, postępowania administracyjnego i sądowno administracyjnego, dzięki czemu w rozprawie ukazano najważniejsze oraz najistotniejsze poglądy przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. Jako uzupełnienie potraktowano opracowania z zakresu prawa konstytucyjnego, co pozwoliło Habilitantowi na ukazanie przedmiotowej problematyki na tle norm ustrojowego prawa administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień dotyczących prawa miejscowego.

Podstawowym celem rozprawy była analiza aktów prawa miejscowego, będących podstawowym źródłem prawa powszechnie obowiązującego i jednocześnie wyrazem samodzielności prawotwórczej organów władzy lokalnej w zakresie stanowienia prawa na tle dualistycznego modelu administracji publicznej w RP. Przepisy prawa miejscowego ukazane zostały m.in. w kontekście ich roli w zakresie kształtowania praw i obowiązków członków wspólnot lokalnych i regionalnych. Podkreślone zostało, że przepisy

te stanowią istotny przedmiot kontroli realizowanej przez sądy administracyjne. Wykonywanie tej kontroli – jak wskazał Autor – jest podstawą ochrony praw podmiotowych jednostek. Wokół tak postawionej tezy w dalszych częściach rozprawy prowadzone są logiczne rozważania, wspierane szeroką analizą przepisów i literatury.

Przyjęte założenia badawcze oraz przedstawiona teza determinowały również prawidłowo przygotowany układ treści rozprawy, a także zawartość merytoryczną poszczególnych jej rozdziałów. Praca składa się z pięciu rozdziałów, z których każdy opatrzony jest uwagami wstępnymi oraz podsumowaniem prezentowanych zagadnień. Słusznie zatem już w rozdziale pierwszym Habilitant przedstawił podstawowe zagadnienia dotyczące miejsca aktów prawa miejscowego w ramach obowiązującego porządku prawnego w RP. Autor dokonał analizy systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w świetle postanowień Konstytucji RP, a na tym tle scharakteryzował pozycję prawną aktów prawa miejscowego jako aktów o charakterze podustawowym. Słusznie powiązał ich pozycję w systemie nie tylko z zasadą podziału i równowagi władz publicznych, lecz także – co warto podkreślić – z zasadą pomocniczości i decentralizacji władzy publicznej w państwie. W sposób prawidłowy zostały dokonane również ustalenia terminologiczne dotyczące pojęcia aktów prawa miejscowego. Za udaną uznać należy także analizę cech i znaczenia prawa miejscowego na tle innych aktów normatywnych.

Rozdział drugi rozprawy posłużył Habilitantowi do zaprezentowania problematyki stanowienia aktów prawa miejscowego. Autor słusznie zauważył, że ustawodawca przekazał uprawnienia w tym zakresie nie tylko organom jednostek samorządu terytorialnego, ale także terenowym organom administracji rządowej. W pracy podkreślone zostało, że stanowienie przepisów prawa przynależy jest organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego, jednak że nie należy zapominać o szczególnych uprawnieniach organów

wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego ani organów związków komunalnych, jak również o dopuszczalności stanowienia aktów prawa miejscowego w drodze porozumienia. Autor słusznie zwrócił uwagę, że istnieje możliwość zaistnienia wyjątkowej sytuacji zastępczego stanowienia prawa miejscowego przez organy nadzorcze w związku z wykonywaniem procedury nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Trafnie Habilitant podkreślił, że ustawowe upoważnienie może przybrać postać szczegółowego upoważnienia ustawowego albo upoważnienia generalnego (tzw. blankietowego), co stanowi podstawę do wyróżnienia konkretnych rodzajów aktów prawa miejscowego. Na tym tle w ramach zbiorczej kategorii aktów prawa miejscowego Habilitant wyodrębnił akty o tzw. wykonawczym charakterze oraz akty ustrojowo-organizacyjne, pośród których znaczącą rolę odgrywają statuty jednostek samorządu terytorialnego. Podkreślił również odmiennosć tzw. przepisów porządkowych. W rozdziale tym w sposób udany dokonana została również analiza zagadnienia form stanowienia aktów prawa miejscowego.

Rozdział trzeci rozprawy habilitacyjnej – kluczowy dla całej monografii – został poświęcony sądowoadministracyjnej kontroli aktów prawa miejscowego. Zwrócono w nim uwagę, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne w istotny sposób wiąże się z wykonywaniem kontroli legalności działania organów administracji publicznej, zarówno rządowej, jak i samorządowej. Akty prawa miejscowego są niezwykle ważnym zagadnieniem z punktu widzenia problematyki ochrony przez sądy administracyjne jednostkowych praw podmiotów skarżących. Habilitant słusznie podkreślił, że kontrola aktów prawa miejscowego ma charakter następczy i może przebiegać dwutorowo, bądź bezpośrednio z wykorzystaniem w tym celu instytucji skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, bądź w trybie pośrednim, który możliwy jest do zastosowania jedynie wobec samorządowych aktów prawa

miejscowego, gdyż wiąże się ze złożeniem skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze organu nadzoru.

Przedmiotem analizy podjętej w rozdziale czwartym rozprawy jest skomplikowana i złożona materia bezczynności prawotwórczej w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego jako przedmiotu kontroli sądowoadministracyjnej. Kontrolą może być objęty nie tylko faktycznie istniejący akt prawa miejscowego, będący efektem końcowym procesu jego stanowienia. Możliwe jest również wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego z uwagi na stan bezczynności po stronie organu uprawnionego do stanowienia prawa w sytuacji braku realizacji kompetencji prawotwórczych przez ten organ w przedmiocie stanowienia aktu prawa miejscowego. Dokonanie oceny – na co zwrócił uwagę Habilitant – czy mamy do czynienia z bezczynnością, jest niestety utrudnione. Autor rozprawy trafnie podkreślił, że na przeszkodzie znajdujemy szczególny charakter upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego – innego niż w relacji między rozporządzeniem wykonawczym a ustawą. Kolejną przeszkodą jest w tym kontekście brak jednoznacznego wskazania przez ustawodawcę w przepisach materialnego prawa administracyjnego, czy wydanie aktu prawa miejscowego jest faktycznie realizacją obowiązku prawnego organu samorządu terytorialnego lub terenowego organu administracji rządowej, czy mamy do czynienia jedynie z uprawnieniem organu, z którego on może – ale nie musi – skorzystać. Utrudnione w takim wypadku jest podnoszenie zarzutu bezczynności.

Ostatni rozdział rozprawy zawiera kompleksową analizę poszczególnych form rozstrzygnięć podejmowanych przez wojewódzkie sądy administracyjne w ramach bezpośredniej a także pośredniej kontroli legalności aktów prawa miejscowego. System kontroli realizowanej przez sądy administracyjne ukierunkowany jest na ochronę obiektywnie istniejącego porządku prawnego, co

widać wyraźnie w związku z tym, że jedynym dopuszczalnym kryterium kontroli aktów prawa miejscowego jest legalność.

Zgodzić się należy ze stanowiskiem Habilitanta, że mankamentem obecnie obowiązujących przepisów prawa jest brak jednolitej spójnej regulacji ustawowej dotyczącej kontroli aktów prawa miejscowego. Umieszczenie norm dotyczących tego zagadnienia w wielu aktach normatywnych skutkuje brakiem spójności regulacji. Jak sugeruje Habilitant, wskazane jest rozważenie podjęcia stosownych prac legislacyjnych dotyczących tego problemu.

Na aprobatę zasługuje język i styl rozprawy. Habilitant w sposób jasny i zrozumiały zaprezentował określone problemy prawne, przytaczając właściwe podstawy prawne, stanowiska przedstawicieli doktryny oraz orzecznictwo sądowe. Niezwykle cenna jest wykorzystana w pracy baza źródłowa, obejmująca prawie pięćset pozycji literatury, jak również ogromna ilość orzecznictwa sądowego.

W omawianej rozprawie podjęta została problematyka kontroli aktów prawa miejscowego jedynie na poziomie I instancji, czyli wojewódzkich sądów administracyjnych. Być może wskazane byłoby objęcie analizą również postępowania w II instancji, czyli przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, celem pełniejszego przedstawienia problematyki kontroli realizowanej przez sądy administracyjne.

Zauważyć należy, że rozprawa nie posiada charakteru prawno porównawczego w odniesieniu do modeli kontroli aktów prawa miejscowego w systemach praw innych państw. Habilitant skoncentrował się na polskich rozwiązaniach prawnych dotyczących istoty i charakteru aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądownoadministracyjnej kontroli. Przedstawienie polskiego modelu na tle rozwiązań europejskich byłoby wskazane.

Konkludując należy stwierdzić, że przedstawiona rozprawa dr Kamila Sikory jest opracowaniem oryginalnym i wartościowym, i może być pomocna zarówno dla praktyki administrowania, jak również dla sądownictwa

administracyjnego. Jej Autor w sposób nowatorski i twórczy dokonał analizy prawniczej wybranego tematu. Podkreślić należy staranność, dbałość o szczegóły, jak też zrozumiałość opracowania. Rozprawa z pewnością spełnia wymogi stawiane tego typu publikacjom, stanowi również znaczący wkład w rozwój nauki prawa administracyjnego. Również przedstawiony przez Dr Kamila Sikorę dorobek naukowy w pełni spełnia ustawowe wymagania konieczne do uzyskania stopnia naukowego doktora habilitowanego. Dorobek Habilitanta wskazuje na dojrzałość i rzetelność warsztatową oraz stanowi istotny wkład w rozwój nauk prawnych. Dorobek spełnia wymogi art. 16 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1789) oraz §14 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 26 września 2016 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz.U. z 2016 r., poz. 1586), a także §3-5 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 września 2011 r. w sprawie kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego (Dz.U. Nr 196, poz. 1165). Osiągnięcia twórcze, będące znacznym wkładem w rozwój nauki prawa administracyjnego uzasadniają starania dr Kamila Sikory o uzyskanie stopnia naukowego doktora habilitowanego.



Prof. zw. dr hab. Jan Szreniawski