

Dr hab. Zbigniew Cieślak, prof. UKSW

Ocena

Ocena dorobku naukowo-badawczego Pana Kamila Sikory oraz recenzja jego rozprawy habilitacyjnej pt. „Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądowno administracyjnej kontroli”.

Odpowiadając na pismo Pani prof. dr hab. Przyborowskiej-Klimczok, Dziekana Wydziału Prawa i Administracji UMCS, w związku z powołaniem mnie w skład komisji habilitacyjnej jako recenzenta przez Centralną Komisję do Spraw Stopni i Tytułów (pismo z dnia 5.12.2017) załączam sporządzoną przeze mnie ocenę dorobku naukowo-dydaktycznego habilitanta oraz recenzję jego rozprawy habilitacyjnej.

Część I recenzji zawiera ocenę dorobku naukowo-badawczego, a także jego aktywności dydaktycznej, część II stanowi ocenę rozprawy habilitacyjnej.

I Dr Kamil Sikora pracę zawodową rozpoczął jako doktorant stypendysta, a następnie asystent/doktorant w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji UMCS. Od początku głównym obszarem prowadzonych przez niego badań były zagadnienia dotyczące funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Tytuł zawodowy magistra prawa uzyskał w 1999 r. (temat pracy: „System organów państwowych w świetle postanowień Konstytucji z 1997 r.” – promotor dr hab. Antoni Pieniążek, prof. UMCS), natomiast stopień doktora

uzyskał w 2006 r. na podstawie rozprawy doktorskiej pt. „Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego a samodzielność i publicznoprawna podmiotowość gminy – promotor prof. zw. dr hab. Marian Zdyb). Od 2001 r. zatrudniony w UMCS w Lublinie (doktorant od 1.10.2002 r. do 14.02.2007 asystent/doktorant, od 2007 r. adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji. Ponadto współpracował w ramach wykładów, konferencji, seminariów, studiów podyplomowych z Wydziałem Zamiejscowym UMCS w Puławach, a także z Wydziałem Prawa i Prawa Kanonicznego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II oraz Wydziałem Prawa Wyższej Szkoły Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach. Prowadził również w ramach umowy o dzieło wykłady, seminaria w Wyższej Szkole Handlowej w Radomiu, Wyższej Szkole Handlowej im. Króla Jana III Sobieskiego w Piotrkowie Trybunalskim oraz Wyższej Szkole Nauk Prawnych i Administracji z siedzibą w Wołominie. W latach 2007-2010 był związany z Centrum Szkolenia Samorządu i Administracji (CSSA) w Lublinie poprzez prowadzenie wykładów i seminariów w ramach Podyplomowych Studiów Administracji i Zarządzania organizowanych dla kadry kierowniczej jednostek administracji publicznej.

Po uzyskaniu stopnia doktora nauk prawnych jego zainteresowania naukowo-badawcze skupiły się na trzech głównych obszarach: pierwszy związany z prawem samorządu terytorialnego, drugi powiązany z problematyką ustrojowego prawa administracyjnego, trzeci dotyczący aspektów materialnego prawa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem kwestii bezpieczeństwa i zadań organów administracji publicznej. W sferze prawa samorządu habilitant wyróżnia 3 obszary zainteresowań: 1) kontynuacja badań

nad istotą, charakterem oraz celami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w kontekście ich samodzielności; 2) organizacja i funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego; 3) istota aktów prawa miejscowego w perspektywie ich kontroli sądowoadministracyjnej. W sferze badań problematyki ustrojowego prawa administracyjnego prowadził badania nt. funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego: ich organów, w szczególności analizy zagadnień struktury, rozwoju samorządności lokalnej oraz idei społeczeństwa obywatelskiego, kontynuował także badania dotyczące istoty, charakteru i celów nadzoru, a także charakterem prawnym aktów prawa miejscowego. Habilitant był także aktywny na polu badawczym problematyki bezpieczeństwa i zadań organów administracji w tym zakresie.

Habilitant wydał po obronie rozprawy doktorskiej łącznie ponad 60 publikacji naukowych, których tytuły w poszczególnych sferach działalności przywołuje. Zakres zainteresowań i spektrum szczegółowych zagadnień będących przedmiotem tych artykułów są rzeczywiście znaczące, a jednocześnie oparte są na twardym rdzeniu powiązanych ze sobą kluczowych problemów działania ustawodawcy tworzących podstawy realizacji wartości przez organy administracji i różnych aspektów ich funkcjonowania, także udział w konferencjach naukowych świadczy o podobnych zainteresowaniach. W latach 2009-2016 uczestniczył w siedmiu konferencjach naukowych, na większości z nich wygłaszał referat. Ponadto prowadzi rozległą działalność dydaktyczną, a także organizacyjną (był m.in. członkiem Wydziałowej Komisji Wyborczej i Wydziałowego Zespołu ds. Jakości Kształcenia, pełnił także funkcję kierownika Podyplomowych Studiów Administracji). Jak zatem widać, działalność

naukowo-badawcza, organizacyjna i dydaktyczna (pisze o niej w autoreferacie) ściśle zają się, co należy z szacunkiem podkreślić.

II Niniejszą ocenę skonstruowałem według następującego porządku: temat rozprawy, tytuł, założenia, cele badawcze i teza, analiza metodologiczna, charakterystyka wykorzystanych źródeł, struktura formalna pracy, struktura merytoryczna, uwagi aprobujące, uwagi szczegółowe i konkluzja.

Recenzję zacznę nietypowo, bo od aprobaty wniosków zawartych w Zakończeniu rozprawy. Otóż podzielam stanowisko habilitanta w wyróżnionych przez niego kwestiach:

- akty prawa miejscowego są istotnym źródłem prawa w Polsce,
- są ważnym źródłem prawa ze względu na odmienną terytorialną społeczność lokalnych oraz ich odrębność i samodzielność w działaniu,
- ich działanie jest wyrazem decentralizacji prawotwórczej,
- w znacznej części kształtowanie praw i wolności mieszkańców wspólnot odbywa się przez działanie uchwałodawczych i wykonawczych organów jednostek samorządu terytorialnego,
- samorządowe akty prawa miejscowego w większym stopniu mają wpływ na kształtowanie praw i wolności wspólnot niż akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej,
- akty prawa miejscowego mają normatywny charakter,
- stanowienie aktów prawa miejscowego odbywa się jedynie na podstawie i granicach upoważnienia ustawowego,

- upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego musi być wyraźne, a nie oparte na domniemaniu czy wykładni celowościowej,
- ustawowe upoważnienie może przybrać postać szczegółowego upoważnienia lub upoważnienia generalnego,
- akty prawa miejscowego, zwłaszcza gdy oddziałują na prawa i wolności obywateli, obowiązkowo muszą podlegać kontroli realizowanej przy zastosowaniu kryterium legalności,
- ustawy samorządowe i ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie – jako *lex specialis* – zawężają zakres przedmiotowej i podmiotowej skargi do sądu, gdyż podmiot skarżący musi wykazać w skardze naruszenie indywidualnego interesu prawnego, a zatem skarga ta nie ma charakteru *actio popularis*,
- nowelizacja czerwcową z 2017 r. zniósła ustawową przesłankę wezwania do usunięcia naruszenia prawa, co należy ocenić pozytywnie,
- za iluzoryczną należy uznać sądownoadministracyjną kontrolę w zakresie bezczynności prawotwórczej związanej ze stanowieniem aktów prawa miejscowego,
- w związku z tym należy postulować zmiany, które powinny iść w kierunku zastosowania rozwiązań obowiązujących przy zaskarżalności bezczynności dotyczącej wydania aktów indywidualnych,
- należy podjąć trud wypracowania propozycji kompleksowej, całościowej regulacji w tym zakresie.

Nietrudno zauważyć, iż we wnioskach końcowych pojawiają się także oceny oraz postulaty zmian ustawowych, a także niebezpieczne zbliżanie się do granic oczywistości sądów i stwierdzeń. A przecież rozprawa pod względem

szerokości rozważanych, a wcześniej badanych różnych aspektów zadania badawczego, a także przy oparciu na bogatych źródłach jest nie tylko wyjątkowa, ale daje również szanse formułowania wniosków na niższych szczeblach ogólności.

Tytuł rozprawy, przy przyjęciu takiej konstrukcji rozprawy, generalnie rzecz biorąc jest adekwatny do jej treści i chyba nie budzi zastrzeżeń co do komunikatywności. Jednak pewne wahania w zrozumieniu tytułowego przekazu pojawiają się, gdy zadamy sobie pytanie – kto konstruuje istotę i nadaje charakter prawny aktom prawa miejscowego, ustawodawca tak, ale czy sąd administracyjny kontrolując akty prawa miejscowego kształtuje (współkształtuje) ich istotę i charakter prawny, czy raczej poprzez kontrolę legalności aktów odnosi do elementów konstrukcji prawnej i to w zróżnicowany sposób „w kontroli bezpośredniej” i „pośredniej” (aktów nadzoru). Niefortunność wynika tu prawdopodobnie z połączenia w tytule frazy „istota i charakter prawny” z „zakresem ich kontroli”.

Struktura formalna pracy: praca składa się ze wstępu, 5 rozdziałów i zakończenia. Dodatkowo zawiera spis treści, wykazy: skrótów, aktów normatywnych orzecznictwa i literatury. Przy bogactwie źródeł i obszernego, wielowątkowego wywodu jest to bardzo pożyteczne uzupełnienie tekstu merytorycznego. Rozprawa licząca ponad 520 stron. Pod względem objętościowym i relacji między jej merytorycznymi częściami publikacja jest adekwatna do treści i proporcjonalna. Wstęp 10 s., I rozdz. 77, rozdz. II 125, III 155, IV 55, V 38. Może trochę szkoda, że zakończenie liczy tylko 5 stron, jak na wagę rozprawy i bogactwo wątków ta synteza, choć mogła być szersza, pełni

jednak funkcję mocnego, akcentującego wywód spointowania rozważań. Szkoda też, że w poszczególnych rozdziałach nie znalazło się miejsce dla podsumowywania rozważań, wbrew zapowiedziom Autora w autoreferacie. Na wielkie uznanie zasługuje także podstawa źródłowa, zwłaszcza orzecznictwo sądowe i Trybunału Konstytucyjnego, z jasnym podziałem na przedziały czasowe – przed i po uchwaleniu konstytucji z 1997 r.

Struktura merytoryczna rozprawy: koncepcja merytorycznego ustawienia grup zagadnień, tak pod względem wagi w toku wyvodu, jak relacji między nimi jest prawidłowa. Sekwencja merytoryczna jest następująca: Akty prawa miejscowego w systemie prawa powszechnie obowiązującego (wątek systemowy, konstytucyjny, teoretyczny, rodzaje aktów prawa miejscowego) → stanowienie aktów prawa miejscowego (z szeroką panoramą przedmiotową i podmiotową) → akty prawa miejscowego jako przedmiot kontroli wojewódzkiego sądu administracyjnego (bogactwo wątków sądowych i proceduralnych) → bezczynność prawotwórcza w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego jako przedmiot kontroli wojewódzkiego sądu administracyjnego → przegląd typów rozstrzygnięć wojewódzkiego sądu administracyjnego w zakresie kontroli aktów prawa miejscowego. Przy tak bogatym w wątki, źródła, ujęcia, oceny, panoramy orzecznictwa. Trudno jest pisać o wszystkim. Ale dla mnie papierkiem lakmusowym wysokiej oceny pracy są rozważania na trudne, pogłębione, sporne w literaturze i orzecznictwie tematy, które Habilitant przedstawia obiektywnie i z dużą naukową pasją, zaciekawiając czytelnika. Podam dwa przykłady – stanowienie aktów prawa miejscowego przez związki komunalne (s. 114) i w trybie porozumienia administracyjnego (118) oraz szczególny charakter samorządowych aktów

planowania (s. 161), a także finezyjne przedstawienie fundamentalnych założeń statuujących istotę konstrukcji prawnej kontroli sądowno administracyjnego (m.in. s. 247, 254, 263, 277, 282, 283, 284, 285). Autor rozprawy opiera szczegółowe rozważania na przyjętej przez siebie argumentacji w/s uzasadnienia szczególnego znaczenia i charakteru aktów prawa miejscowego, podając 4 grupy argumentów i niejako uzupełniając to też czterema przesłankami tworzenia aktów prawa miejscowego – racjonalizacja działań prawotwórczych, istnienie problemów prawnych o ograniczonym zasięgu terytorialnym, brak zasadności, ani nawet możliwości regulacji wszystkich kwestii „terenowych” i sytuacji losowego, nadzwyczajnego zdarzenia, o charakterze ograniczonym terytorialnie.

Metodyka rozprawy: Habilitant deklaruje, iż zastosował metodę dogmatyczno-prawną, stosował reguły wykładni językowej oraz systemowej i funkcjonalnej. W pracy w charakterze uzupełniającym dla zagadnień dogmatyczno-prawnych wykorzystał metodę prawno-porównawczą i historyczną. W rozprawie znajdują się liczne i głębokie analizy orzecznictwa TK oraz sądów administracyjnych, a także dorobku doktryny prawa administracyjnego, w tym przede wszystkim prawa samorządu terytorialnego oraz postępowania administracyjnego i sądowno administracyjnego, wykorzystał także opracowania z zakresu prawa konstytucyjnego. Konstrukcja merytoryczna i profil opracowania potwierdza trafność wyboru metod zastosowanych w pracy.

Źródła: na pochwałę zasługuje bardzo bogaty źródłowo warsztat naukowy, kilkaset orzeczeń, kilkaset pozycji literatury, cytowanej w rozprawie,

usprawiedliwiony przyjętą koncepcją rozprawy brak literatury obcej. Podstawa źródłowa jest tu ewidentnym walorem rozprawy.

Cele rozprawy, pytania, hipotezy: Autor pisze wprawdzie, że przyjął tezę badawczą, którą weryfikował w badaniu, ale wydaje się, jest to w istocie zweryfikowana przez wnioski hipoteza badawcza. Brzmi ona tak: „akty prawa miejscowego są wyrazem samodzielności prawotwórczej organów władzy lokalnej w zakresie stanowienia prawa na tle dualistycznego modelu administracji publicznej w RP, przez co wpływają na kształt praw i obowiązków członków lokalnych i regionalnych wspólnot, stanowiąc istotny przedmiot kontroli realizowanej przez sądy administracyjne, której wykonywanie jest podstawą ochrony praw podmiotowych tych jednostek”. Natomiast celem opracowania była analiza aktów prawa miejscowego w zakresie ich kontroli sądownoadministracyjnej i jak rozumiem analiza treści prawnej i funkcji aktów prawa miejscowego w orzecznictwie sądowno administracyjnym (Autor mówi „w zakresie ich kontroli sądowno administracyjnej”). W innym miejscu stwierdza, że zamierzeniem (może celem) jest „ukazanie związku między stanowieniem aktów prawa miejscowego, ich kontrolą a interesem prawnym i faktycznym jednostki”. Tu nie jesteśmy pewni, jakie znaczenie Autor rzeczywiście przypisuje użytym wyrazom i ocieramy się niebezpiecznie o granice rozróżnienia celu i środka badawczego.

Wnioski przedstawiłem wcześniej, dodam jedynie, że zdefiniowana przez Habilitanta „teza” rozprawy budzi wątpliwości – czy w rozprawie teza jest uzasadniana czy też stanowi wynik procesu badawczego i analiz.

Język i styl pracy. Bez zastrzeżeń, wydaje mi się, że rozprawie przysłużyłaby się większa dyscyplina w syntetyzowaniu wywodów.

Uwagi aprobujące:

- solidne wprowadzenie historyczne,
- imponujące podstawy źródłowe,
- szerokość wyvodu i różnorodność aspektów badania,
- dostrzeżenie ważności aktów prawa miejscowego z punktu widzenia prawa administracyjnego i „bieżącego” funkcjonowania wspólnot,
- cenna monografia „lokalnego wyrazu decentralizacji prawotwórstwa”,
- słuszna i pożyteczna dla rozprawy rezygnacja z ujęcia prawnoporównawczego.

Uwagi polemiczne:

- małe wyeksponowanie wątku aksjologicznego regulacji,
- stosunkowo liczne powtórzenia (powtarzanie fraz i myśli) w różnych częściach rozprawy,
- operowanie uogólnieniami (zwłaszcza w prezentowaniu przesłanek i wniosków) ocierające się o oczywistości,
- pożyteczna byłaby większa dyscyplina znaczeniowa używanych terminów i wyrazów.

Konkluzja

Niniejszym stwierdzam, że osiągnięcia naukowe Pana dr Kamila Sikory, uzyskane po otrzymaniu w 2006 r. stopnia doktora nauk prawnych w zakresie prawa, w tym rozprawa habilitacyjna pt. „Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądowo administracyjnej kontroli”, będąca oryginalnym dziełem naukowym wykazującym przygotowanie i umiejętności naukowe Autora, stanowią jego znaczny wkład w rozwój dyscypliny naukowej. Spełnia więc wszystkie ustawowe wymogi uzasadniające nadanie dr Kamilowi Sikorze stopnia doktora habilitowanego w dziedzinie nauk prawnych w dyscyplinie prawo.

