

Kraków, 17 stycznia 2019 r.

dr hab. Monika Augustyniak,
Prof. nadzw. Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie
Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego oraz Nauk o Administracji
Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych

Recenzja

osiągnięć naukowych doktora nauk prawnych Jarosława Tomasza Czerwa, w tym rozprawy habilitacyjnej pt. „*Pozycja prawna sekretarza jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*” oraz Jego aktywności naukowej, sporządzona w związku z wszczęciem przez Centralną Komisję do Spraw Stopni i Tytułów postępowania habilitacyjnego

W wykonaniu postanowienia Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów z dnia 6 listopada 2018 r., powołującej mnie w charakterze recenzenta w skład komisji habilitacyjnej w sprawie przeprowadzenia postępowania habilitacyjnego dra Jarosława Tomasza Czerwa, przedkładałam ocenę osiągnięć naukowych Habilitanta.

Na wstępie niniejszej recenzji należy stwierdzić, że kandydat do stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych – dr nauk prawnych Jarosław Czerw spełnia wymagania ustawowe przewidziane w tym zakresie, dając podstawy do wystąpienia ze stosownym wnioskiem o nadanie tego stopnia naukowego. Ocenę tę uzasadniają następujące, niżej przywołane, osiągnięcia Habilitanta.

1. Ocena dorobku naukowego Habilitanta.

1.1 Ocena osiągnięcia naukowego wskazanego przez dra Jarosława Czerwa

Pan doktor Jarosław Czerw, we wniosku o przeprowadzenie postępowania habilitacyjnego przedstawił jako swoje osiągnięcie naukowe pracę pt. „*Pozycja prawna sekretarza jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*”, Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin 2018, ss. 390. ISBN 978-83-66159-01-3. Recenzentami wydawniczymi monografii byli: Prof. zw. dr hab. Jerzy Stelmasiak i dr hab. Piotr Ruczkowski, Prof. UJK.

Przedmiotem rozprawy jest status prawny sekretarza jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. Sekretarz należy do grupy najwyższych kierowniczych stanowisk urzędniczych administracji samorządowej o charakterze obligatoryjnym. Zakres obowiązków, jak i odpowiedzialność spoczywająca na osobie pełniącej funkcję sekretarza, powodują, że jest to pracownik samorządowy o szczególnym statusie, dlatego też problematyka ta jest tak istotna. Materia została zaprezentowana w ujęciu teoretycznym i praktycznym. Uwzględnia poglądy wyrażone w doktrynie oraz w piśmiennictwie prawa administracyjnego. Całość materiału została wzbogacona aktualnym orzecnictwem sądowym i administracyjnym w zakresie problematyki ustrojowej dotyczącej pozycji prawnej sekretarza jednostki samorządu terytorialnego.

Wskazać należy, że ustawodawca nie powierza sekretarzowi wielu obowiązków na mocy ustaw, pozostawiając tę kwestię do uregulowania odpowiednio przez monokratyczny organ wykonawczy gminy, starostę lub marszałka województwa.

Temat pracy nie budzi zastrzeżeń. Tematyka poruszana w rozprawie mieści się w ramach nauki prawa administracyjnego. Poruszane w monografii zagadnienia wpisują się klarownie w całość opracowania, usystematyzowaną logicznie w spisie treści. Zagadnienie statusu prawnego sekretarza uznać należy za ważką problematykę badawczą, budzącą wciąż niedosyt w aktualnym piśmiennictwie prawniczym. Układ pracy prawidłowy, umożliwiający analizę poszczególnych elementów merytorycznych rozprawy, celem dojścia do wniosków *de lege ferenda*, w konkluzji pracy. Wywody prowadzone są logicznie z należyтым udokumentowaniem. Praca napisana poprawnym językiem. Wykorzystano obszerną literaturę przedmiotu oraz akty normatywne, krajowe i międzynarodowe. Prawidłowo zastosowano technikę pisania pracy, przypisy, spis rzeczy. Opracowanie to świadczy o dużej wiedzy teoretycznej Autora.

Celem pracy przyjętym przez Habilitanta było ukazanie pozycji prawnej sekretarza jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. Wskazać należy, że w literaturze przedmiotu brak jest pogłębionej, a zarazem kompleksowej analizy administracyjnoprawnej, poświęconej sekretarzowi jednostki samorządu terytorialnego. Tematyka ta nie doczekała się do tej pory analiz o charakterze monograficznym, prezentujących w wieloaspektowym zakresie status prawny sekretarza. Oprócz powyższego, argumentem istotnym jest fakt, że w praktyce poruszana problematyka dotyczy licznej grupy zawodowej sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego.

Habilitant zastosował metodę prawnodogmatyczną, opartą na całościowej i wszechstronnej ocenie stanu normatywnego i na jego wykładni. W celu przedstawienia ewolucji pozycji prawnej sekretarza, w podejmowanych rozważaniach została przeprowadzona analiza historyczna. Uzupełniając Autor zastosował metodę porównawczoprawną, przedstawiając rozwiązania prawne dotyczące sekretarza w strukturze samorządu terytorialnego na Węgrzech i na Ukrainie. Już w tym miejscu należy poczynić uwagę, iż wybór tych dwóch rozwiązań wydaje się być zbyt wąski w zakresie zastosowania tej metody. Niedosyt budzi brak przedstawienia czytelnikowi przez Habilitanta rozwiązań obcych w tym zakresie funkcjonujących w innych porządkach prawnych. Wskazanie szerszej płaszczyzny porównawczej z pewnością wzbogaciłoby uwagi końcowe w pracy przedstawione przez Autora.

Habilitant posłużył się również metodą socjologiczną, polegającą na analizowaniu sposobu funkcjonowania regulacji prawnych w rzeczywistym działaniu. Analizie poddał stosowanie przepisów prawa odnoszących się do sekretarza jednostki samorządu terytorialnego. Podstawę do dokonania powyższej analizy stanowiły przeprowadzone przez Habilitanta badania ankietowe pt. *„Pozycja prawna sekretarza jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, maj 2018 r.”*. Wskazać należy, że ustalone na podstawie przeprowadzonych badań przykłady zastosowanych w praktyce rozwiązań, stanowiły ilustrację dla prowadzonych rozważań w monografii. Badania te miały znaczący wpływ na wnioski *de lege ferenda* zaproponowane przez Autora w części końcowej pracy. Uznać je należy za cenny materiał, wzbogacający monografię. Wybór przez Autora metod badawczych uznać należy w pełni za prawidłowy.

Habilitant poddał analizie, odnoszące się do sekretarza jednostki samorządu terytorialnego, orzecznictwo sądowe i administracyjne, a także poglądy i opinie artykułowane przez przedstawicieli doktryny. W monografii została poprawnie wykorzystana aparatura pojęciowa i metodologia z zakresu prawa administracyjnego, w tym prawa samorządu terytorialnego. Natomiast uzupełniająco i pomocniczo, Autor zastosował aparaturę pojęciową z zakresu prawa pracy i prawa urzędniczego.

W niniejszej monografii Habilitant przedstawił hipotezy badawcze, które zostały zweryfikowane w poszczególnych rozważaniach dotyczących statusu prawnego sekretarza. Cel monografii, przyjęte hipotezy badawcze oraz zastosowane właściwe metody badawcze wywarły bezpośredni wpływ na prawidłową strukturę pracy. Niniejsza monografia składa się ze wstępu, ośmiu rozdziałów merytorycznych oraz podsumowania, stanowiącego rekapitulację założeń badawczych Autora.

Rozdział pierwszy recenzowanego dzieła został poświęcony podstawowym rozważaniom dotyczącym ewolucji stanowiska sekretarza na ziemiach polskich i w Polsce do 1950 roku. W tej części pracy Autor omówił okres od 1918 roku do 1939 roku, kiedy to początkowo pozycję prawną sekretarza i pisarza gminnego (będącego jego odpowiednikiem na części terytorium Polski) określały głównie regulacje prawne państw zaborczych, a następnie ustawa z dnia 23 marca 1933 r. w sprawie częściowej zmiany ustroju samorządu terytorialnego. Ciekawe rozważania natury historycznej dokonane przez Habilitanta w tym rozdziale, będą mieć wpływ na wnioski końcowe Autora. Stąd przedstawienie ewolucji instytucji sekretarza jednostek samorządu terytorialnego uznać należy za słuszne i niezbędne.

Po przedstawieniu procesu ewolucji instytucji sekretarza Autor w rozdziale drugim pracy zaprezentował pozycję prawną sekretarza od przywrócenia stanowiska sekretarza gminy w 1990 roku do 2008 roku. Podobnie jak w rozdziale pierwszym, ewolucja stanowiska sekretarza została przedstawiona na tle ewolucji ustroju samorządu terytorialnego. W okresie tym stanowisko sekretarza istniało w samorządzie gminnym (sekretarz gminy, sekretarz miasta) i samorządzie powiatowym (sekretarz powiatu). Habilitant słusznie zauważa, że ustawodawca nie ustanowił stanowiska sekretarza w samorządzie województwa. Dywagacje w tym rozdziale prowadzone są poprawnie z punktu widzenia formalnego i merytorycznego pracy.

W rozdziale trzecim pracy Autor przedstawia sekretarza w strukturze współczesnego polskiego samorządu terytorialnego, określając jego miejsce i rolę we wspólnocie samorządowej. Wskazuje na obligatoryjny charakter stanowiska sekretarza, w tym jego status jako pracownika samorządowego, a także zasady podległości sekretarza w strukturze organizacyjnej urzędu.

Następny rozdział został poświęcony zagadnieniom związanym ze stosunkiem pracy sekretarza. Autor poprawnie omówił wymagania kwalifikacyjne przewidziane dla stanowiska sekretarza oraz kwestie dotyczące nawiązywania i rozwiązywania jego stosunku pracy. Habilitant dokonał analizy przepisów *de lege lata* w zakresie dopuszczalnych sposobów normatywnych obsadzania stanowiska sekretarza, wskazując ich niedoskonałości.

W rozdziale piątym monografii Autor zaprezentował obowiązki i uprawnienia sekretarza jako pracownika samorządowego, w świetle regulacji ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, a w zakresie w niej nieuregulowanym – również w przepisach ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 917). Słusznie Habilitant zauważył, że obowiązki sekretarza jako pracownika samorządowego mogą wynikać także z innych aktów prawnych, w szczególności z aktów prawa unijnego.

W następnym rozdziale pracy Autor omówił klasyfikację obowiązków sekretarza jednostki samorządu terytorialnego. Przedstawił nieliczne obowiązki sekretarza wynikające z przepisów ustawowych (m.in. wykonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec monokratycznego organu wykonawczego gminy, starosty i marszałka województwa; udział w pracach zarządu powiatu oraz możliwość uczestnictwa w obradach rady powiatu i jej komisji z głosem doradczym; sporządzanie testamentów allograficznych). Ponadto zaprezentował obowiązki powierzane sekretarzowi przez organ wykonawczy gminy lub piastuna organów wykonawczych w samorządzie powiatowym i wojewódzkim, a także wynikające z wykonywania przez sekretarza pracy na dodatkowych stanowiskach i pełnienia dodatkowych funkcji w urzędzie.

W rozdziale siódmym zostały przedstawione ograniczenia zarówno polityczne, jak i dotyczące wykonywania dodatkowych zajęć i prowadzenia działalności gospodarczej przez sekretarza wraz z omówieniem obowiązku składania przez niego oświadczeń o stanie majątkowym oraz obowiązku zgłaszania informacji do Rejestru Korzyści.

Rozdział ósmy monografii przedstawia w ujęciu porównawczoprawnym modele stanowiska sekretarza, obowiązujące w strukturze samorządu terytorialnego na Węgrzech i na Ukrainie. Modele te stanowią wzorce przeciwstawne w stosunku do modelu organizacyjnoprawnego sekretarza obowiązującego w polskim samorządzie terytorialnym. Dywagacje te są interesujące, jednak czuje się pewien niedosyt w zakresie dokonania porównania tylko z tymi dwoma porządkami prawnymi. Zwrócić również należy uwagę, że w przedmiocie doboru źródeł odnaleźć możemy tylko nieliczne publikacje źródłowe w języku ukraińskim lub węgierskim w pracy.

Ostatni rozdział dysertacji zawiera postulaty zmian pozycji prawnej sekretarza, których celem jest wzmocnienie jego statusu prawnego oraz przyznanie mu nie tylko faktycznej, ale i prawnej możliwości pełnienia funkcji pierwszego urzędnika danej jednostki samorządu terytorialnego. Słusznie Habilitant podkreśla, że zmiany statusu prawnego sekretarza powinny nawiązywać do niektórych rozwiązań przyjętych w modelu sekretarza gminnego, przewidzianego przepisami ustawy z dnia 23 marca 1933 r. w sprawie częściowej zmiany ustroju samorządu terytorialnego, a także w modelu notariusza – odpowiednika sekretarza w węgierskim samorządzie terytorialnym. W pełni podzielam pogląd Autora, że w celu wzmocnienia pozycji sekretarza należy dokonać zmian w ustawodawstwie w zakresie sposobu obsadzenia stanowiska sekretarza, jego stosunku pracy. Należy też zagwarantować sekretarzowi (na mocy ustawy) podstawowy zakres obowiązków, katalog zadań do wykonania.

Nie podzielam natomiast stanowiska Habilitanta, że „w celu ustabilizowania stanowiska sekretarza ustawodawca powinien uzależnić możliwość rozwiązania z nim umowy o pracę (za wyjątkiem rozwiązania umowy o pracę na mocy porozumienia stron i rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem przez sekretarza) od uzyskania uprzedniej zgody właściwej rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa, tak jak to obecnie ma miejsce w przypadku rozwiązania stosunku pracy radnych (zob. art. 25 ust. 2 zdanie pierwsze o samorządzie gminnym, art. 22 ust. 2 zdanie pierwsze o samorządzie powiatowym, art. 27 ust. 2 zdanie pierwsze o samorządzie województwa). Przy czym właściwa rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa, powinna zostać zobowiązana przez ustawodawcę do nie wyrażania zgody na rozwiązanie z sekretarzem umowy o pracę, jeżeli podstawą rozwiązania byłyby zdarzenia niezwiązane z wykonywaniem przez sekretarza pracy (nie dotyczyłoby to sytuacji, kiedy obowiązek rozwiązania umowy o pracę wynikałby z obowiązujących przepisów prawa)”. (- J. Czerw, s. 317). Takie rozwiązanie zamiast wzmocnić pozycję sekretarza stawia go w pozycji zależnej od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, osłabiając jego pozycję, a tym samym osłabiając pozycję wójta/starosty/marszałka. Wchodzenie w relacje pracownicze na styku rada/sejmik zawsze upolityczni apolitycznego sekretarza, dlatego też kierunek ten należy uznać za błędny. Sądzę, że regulacje dotyczące obowiązku uzyskania zgody organu stanowiącego w zakresie powoływania i odwoływania sekretarza przez radę/sejmik na wniosek organu wykonawczego nie wzmocniły by pozycji prawnej sekretarza w relacjach ustrojowych organ wykonawczy-organ stanowiący, stawiając go zawsze w sytuacji zależnej. Szeroki zakres samodzielności i merytoryczne kwalifikacje sekretarza dadzą mu podstawę do rzetelnego wykonywania zadań, zwłaszcza tych na styku działania dwóch organów, często o sprzecznych interesach. Służyć temu powinien ustawowy wymóg posiadania przez sekretarza wykształcenia prawniczego lub administracyjnego, poparty doświadczeniem w pracy urzędniczej. Aby wzmocnić słabą pozycję sekretarza jednostki samorządu terytorialnego, należy przejść do obowiązującego stanu prawnego pewne rozwiązania w tym zakresie zaproponowane w ustawie z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (zob. J. Czerw, s. 315).

Autor w konkluzji pracy przedstawia postulaty zmian obowiązującego stanu prawnego, celem wzmocnienia pozycji prawnej sekretarza jednostki samorządu terytorialnego. Odnosi się jednak wrażenie pewnego niedosytu w zakresie tych postulatów. Szkoda, że Habilitant nie pokusił się o zaprezentowanie różnych modeli funkcjonowania sekretarza we wspólnocie samorządowej, również w ujęciu porównawczoprawnym (wzbogacony o szerszy zakres badań, niż przedstawiony w pracy).

Przeprowadzenie przez Autora badań ankietowych dotyczących zagadnień merytorycznych analizowanych w pracy uznać należy za badania wartościowe, mające wpływ na kształty zagadnień poruszanych w dysertacji.

Monografia bazuje na obszernej literaturze przedmiotu w zakresie prawa administracyjnego. Autor dotarł do najistotniejszych opracowań naukowych, które dotyczą poruszanej problematyki badawczej. Wybór źródeł uznać należy za trafny.

Nie ulega wątpliwości, że przedstawiona monografia stanowi znaczny wkład Habilitanta w rozwój nauki prawa i tym samym spełnia kryteria określone przez ustawodawcę. Przyjęty w niej podział na poszczególne jednostki systematyczne i kolejność omawianych bloków tematycznych zapewnił spójność wywodów analizowanych zagadnień. Zawarte w rozprawie rozważania cechuje wieloaspektowość dokonywanych analiz, co doprowadziło Autora do należyście uzasadnionych wniosków.

1.2. Ocena innych (pozostałych) osiągnięć naukowo – badawczych dra Jarosława Czerwa, w tym o charakterze międzynarodowym

Dorobek naukowy dra Jarosława Czerwa, opublikowany po uzyskaniu stopnia doktora nauk, poza wskazaną wyżej monografią, obejmuje autorstwo dwóch monografii (w tym jednej posiadającej dwa wydania), współautorstwo dwóch monografii (w tym jednej posiadającej dwa wydania), współautorstwo w monografii z zakresu prawa administracyjnego pod redakcją naukową prof. zw. dr hab. Mariana Zdyba i prof. zw. dr hab. Jerzego Stelmasiaka (Prawo administracyjne, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, ss. 744), współautorstwo w monografii z zakresu prawa urzędniczego pod redakcją naukową dr. Stefana Płażka (Nabory i konkursy w służbie publicznej, S. Płażek (red.), Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa 2017, ss. 314), współredakcję naukową 5 prac zbiorowych oraz 58 publikacji w postaci rozdziałów i artykułów opublikowanych w renomowanych wydawnictwach prawniczych i recenzowanych czasopismach naukowych.

Publikacje autorstwa dra Jarosława Czerwa mają różny charakter, począwszy od artykułów kierowanych do praktyków prawa, po głębsze studia, zamieszczane w opracowaniach zwartych o charakterze monograficznym, artykuły naukowe i monografie. Warto już w tym miejscu zauważyć, że dorobek ten jest znaczący jakościowo. Habilitant wnosi znaczny wkład w rozwój nauki prawa administracyjnego, w szczególności w zakresie badań nad ustrojem i funkcjonowaniem samorządu terytorialnego w Polsce. To właśnie z tą problematyką

kojarzone jest Jego nazwisko w nauce. Tematykę tę Habilitant zainicjował ze szczególnym uwzględnieniem następujących zagadnień:

- 1) Ustrój i funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym, w tym wpływ mieszkańców na działalność organów gminy i powiatu,
- 3) Problematyka dotycząca informacji publicznej, w tym w szczególności dostępu do tej informacji.

Obszar badawczy odnoszący się do ustroju i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego otwiera publikacja monograficzna pt. „*Ustrój i funkcjonowanie rad i zarządów powiatów. Stan aktualny i postulaty zmian (w wybranych obszarach)*” (Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin 2014, ss. 42). Autor w przedmiotowej monografii przeprowadził kompleksową analizę pozycji prawnej rad i zarządów powiatów. Przedstawił nie tylko stan aktualny, ale także sformułował postulaty zmian w wybranych obszarach dotyczących organizacji i funkcjonowania tych organów (np. poprzez wprowadzenie w wyborach do rady powiatu okręgów jednomandatowych, zastąpienie zarządu powiatu przez jednoosobowy organ wykonawczy powiatu – starostę, powierzenie staroście funkcji przewodniczącego rady powiatu oraz wzmocnienie faktycznej roli komisji rewizyjnej). Pozytywnie należy oceniać wieloaspektowe spojrzenie na organy powiatu, poczynione przez Autora w tej monografii, poparte licznymi przykładami pochodzącymi z praktyki funkcjonowania organów powiatów oraz z przeprowadzonych przez Autora w 2013 roku badań naukowych, „*Funkcjonowanie rad i zarządów powiatów w wybranych powiatach*”, w ramach, których Habilitant zrealizował obszerne badania ankietowe oraz dokonał analizy aktów prawnych tworzonych w wybranych powiatach, w tym ich statutów.

Oprócz wskazanej powyżej monografii Autor przygotował cykl publikacji na temat ustroju i funkcjonowania organów powiatu. Do najważniejszych z nich zaliczyć należy: *Referendum w sprawie odwołania rady powiatu – wnioski de lege lata i de lege ferenda* [w:] *Zadania publiczne. Podmioty – uwarunkowania prawne – potrzeby społeczne*, red. P. Bieś – Srokosz, Wydawnictwo im. S. Podobińskiego Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Częstochowa 2016, *Organy powiatu w praktyce funkcjonowania rad i zarządów powiatów w wybranych powiatach* [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, red. B. Jaworska – Dębska, R. Budzisz, C.H. Beck, Warszawa 2016, *Teoretyczne i praktyczne aspekty funkcjonowania rad powiatów w wybranych obszarach*, Samorząd Terytorialny 2017, nr 7-8. Całość poruszanej problematyki przez Habilitanta jest

ważka i zawiera postulaty *de lege ferenda*, co stanowi o nowatorskim podejściu do materii samorządu terytorialnego i o dojrzałości naukowej dra Jarosława Czerwa.

Autor dokonuje analizy statusu prawnego organu wykonawczego gminy, w licznych publikacjach, w których poruszane są wątki administracyjnoprawnego jak i konstytucyjne, co powoduje głębszą analizę problematyki badawczej i zasługuje na uznanie. Szerokie spektrum zagadnień poruszanych przez Habilitanta w zakresie organizacji, zadań i kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, pozwala jednoznacznie stwierdzić, iż analiza zagadnień ustrojowoadministracyjnych jest przez autora prowadzona świadomie i zasadnie, co w konsekwencji pozwala na poczynienie przez Niego dogłębnych refleksji w tym przedmiocie.

Autor prowadził również wartościowe badania nad działalnością uchwałodawczą organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego publikując m.in. następujące monografie: *Działalność uchwałodawcza rady gminy ze wzorami uchwał procedur i pism*, Wydanie I, Municipium SA, Warszawa 2005, ss.270 (współautor Ireneusz Krześnicki), *Działalność uchwałodawcza rady gminy ze wzorami uchwał procedur i pism*, Wydanie II, Municipium SA, Warszawa 2007, ss.283 (współautor Ireneusz Krześnicki) oraz *Procedury podejmowania uchwał przez radę gminy i powiatu. Poradnik dla praktyków*, Wydanie I, Municipium SA, Warszawa 2010, ss.201 i *Procedury podejmowania uchwał przez radę gminy i powiatu. Poradnik dla praktyków*, Wydanie II, Municipium SA, Warszawa 2015, ss. 208.

Kolejnym obszarem badawczym Autora, budzącym wciąż zainteresowanie w nauce prawa administracyjnego jest problematyka nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Efektem tych badań były w szczególności następujące pozycje: *Nadzór nad samorządem gminnym [w:] Samorząd terytorialny (zagadnienia prawne), Tom II Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego*, red. B. Ćwiertniak, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2015, *Supervisory resolutions of the province governor declaring resolutions and orders of local government bodies invalid - theoretical and practical issues*, Przegląd Prawa Publicznego 2015, nr 11, *Zastępcze ustalenie budżetu jako nadzwyczajny tryb ustalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego [w:] Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Sandomierz-Rzeszów 2017, *Oddziaływanie wojewody na akty prawa miejscowego stanowione przez rady gmin – wybrane zagadnienia [w:] Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa 2018. Wszystkie te pozycje uznać należy za intersujący głos w dyskusji nad zagadnieniami instytucji nadzoru we współczesnym samorządzie terytorialnym.

W obszarze badań Habilitanta znajdują się również kwestie problematyki wyborczej organów gminy i powiatu. Do szczególnie interesujących publikacji poruszających przedmiotowe zagadnienia zaliczyć należy:

- *Wybory organów gminy na podstawie przepisów polskiego Kodeksu wyborczego – wybrane zagadnienia* [w:] Наукові записки Львівського університету бізнесу та права t. 10, red. Л. А. Янковська, Lwów 2013,

- *Wybory do rady powiatu na podstawie przepisów kodeksu wyborczego*, *Studia wyborcze*, tom XVI, 2013, *Elections to commune councils in the communes that are not city counties under the regulations of the Polish Election Code* [w:] *Legal studies*, red. J. Stelmasiak, L. Bielecki, P. Ruczkowski, Hieronymus, München 2013,

- *Specyfika wyborów do rady powiatu w trakcie trwania kadencji 2010 - 2014*, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie seria Administracja numer 3 (1/2013)*,

- *Wybór organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego – analiza aktualnego stanu prawnego i propozycje zmian w wybranych obszarach*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2014, nr 7-8,

- *Wybór organów powiatu – uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda* [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawno administracyjne*, Tom 2, red. J. Sługocki, PRESSCOM sp. z o.o., Szczecin 2014,

- *Użytkownicy i beneficjenci prawa wyborczego w wyborach samorządowych w zakresie dotyczącym biernego prawa wyborczego* [w:] *Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce. Źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy*, red. M. Mączyński, Difin SA, Warszawa 2015.

Wszystkie wyżej przedstawione pozycje przedstawiają w sposób interesujący zagadnienia problematyki wyborczej w ramach samorządu terytorialnego w ujęciu *de lege lata* i *de lege ferenda*. Działanie naukowe Habilitanta w tym obszarze piśmienniczym uznać należy za satysfakcjonujące. Doktor Jarosław Czerw prowadził także badania naukowe nad problematyką kompetencji organów gminy i powiatu w zakresie gospodarki komunalnej. Do najistotniejszych publikacji Autora dotyczących tej problematyki wskazać należy: *Kompetencje rad gmin w zakresie gospodarki komunalnej w świetle przepisów ustawy o gospodarce komunalnej – wybrane zagadnienia* [w:] *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność i granice jej prowadzenia*, red. M. Stec, M. Mączyński, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2016, *Kompetencje wójta w zakresie gospodarki komunalnej w świetle przepisów*

ustawy o gospodarce komunalnej – wybrane zagadnienia [w:] Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego, red. M. Zdyb, E. Kruk, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018.

W swym dorobku naukowym Habilitant posiada również publikacje w zakresie problematyki dotyczącej zadań gminy i powiatu (np. *Teoretyczne i praktyczne aspekty tworzenia w gminach centrów usług wspólnych [w:] Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2017) oraz pozycji prawnej pracowników samorządowych. Efektem badań w tym zakresie były publikacje: *Geneza istniejących przepisów o naborach i konkursach [w:] Nabory i konkursy w służbie publicznej*, red. S. Płażek, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa 2017, *Recruitment as a way of employing self-government employees in clerical positions in Poland*, *International Journal of Legal Studies* 1(3)/2018.

Wskazać należy, iż w obszarze badawczym dotyczącym partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym Habilitant poruszał kwestie obejmujące zagadnienia organizacji i funkcjonowania gminnych rad seniorów oraz problematykę wpływu mieszkańców na działalność organów gminy i powiatu. Przedmiotem zainteresowania Habilitanta stały się również kwestie referendum lokalnego we wspólnocie samorządowej. Owocem tych prac było współautorstwo Habilitanta w jednej z monografii wieloautorskiej, liczne artykuły i rozdziały w języku polskim i angielskim publikowane na łamach renomowanych czasopism prawniczych.

Habilitant w swojej pracy naukowo-badawczej pochylił się nad problematyką dotyczącą informacji publicznej. Swoimi badaniami naukowymi objął szereg aspektów związanych z przedmiotową problematyką. Efektem prowadzonych w tym zakresie badań był cykl publikacji: *Dostęp do informacji publicznej w Polsce*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2013, nr 11, *Informacja publiczna w Polsce – wybrane zagadnienia jako doświadczenie dla Ukrainy [w:] Наукові записки Львівського університету бізнесу та права т. 10*, red. Л. А. Янковська, Lwów 2013, (współautorzy: Natalia Gmurkowska i Igor Kaspruk), *Teoretyczne i praktyczne aspekty dostępu obywateli do informacji publicznej w Polsce [w:] Zastosowanie public governance w prawie administracyjnym*, red. I. Niżnik, Difin SA, Warszawa 2014, *Udostępnianie informacji publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego poprzez Biuletyn Informacji Publicznej i w trybie wnioskowym [w:] Jawność w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2015, *The use of the right to the access to public information by entrepreneurs in Poland*, *The Lawyer Quarterly* 2016, nr 3.

Tym samym uznać należy działalność naukową Habilitanta w wyżej omówionych obszarach badawczych za satysfakcjonującą.

Do istotnych osiągnięć naukowych dra Jarosława Czerwa niewątpliwie zaliczyć należy Jego udział w charakterze kierownika kilku projektów badawczych, w tym projektów realizowanych samodzielnie lub zespołowo. Do samodzielnych projektów badawczych Habilitanta należy zaliczyć: projekt pt. „*Funkcjonowanie rad i zarządów powiatów w wybranych powiatach*”, 2013 r. oraz projekt pt.- „*Pozycja prawna sekretarza jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*”, 2018 r.

Do zespołowych projektów badawczych należy zaliczyć: kierowanie przez Habilitanta zespołem badawczym: „*Funkcjonowanie rad i zarządów powiatów w wybranych powiatach po wyborach samorządowych 2014 roku*”, 2015 r. Badania te zostały przeprowadzone na zlecenie Związku Powiatów Polskich. Skład zespołu projektowego: dr Jarosław Czerw (Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie) – kierownik zespołu, dr hab. Marek Mączyński (Uniwersytet Jagielloński) – członek zespołu, dr Bogusław Przywora (Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie) – członek zespołu. Projekt ten stanowił kontynuację badań „*Funkcjonowanie rad i zarządów powiatów w wybranych powiatach*”, 2013 r. W ramach badań, przeprowadzone zostały badania ankietowe oraz dokonana analiza aktów prawnych tworzonych w wybranych powiatach (w tym przede wszystkim statutów powiatów).

Odnosić należy członkostwo Habilitanta w następujących zespołach badawczych:

- „*Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce: Źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania*”, 2013 r./2014 r. - Badania zostały przeprowadzone w ramach działalności Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa FONTES. Koordynator prac Zespołu: dr hab. Marek Mączyński.
- „*Gminne rady seniorów*”, 2015 r.- Badania zostały przeprowadzone w ramach działalności Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa FONTES. Koordynator prac Zespołu: dr Agata Barczewska – Dziobek.
- „*Przedsiębiorca w obliczu zmian w prawie publicznym i prywatnym po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*” - grant badawczy Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie. - Badania zostały przeprowadzone w ramach działalności naukowo – badawczej pracowników naukowych Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie.

Habilitant odbył również zagraniczne staże naukowe np. w Ostfold Univeristy College, Halden (Norwegia). W 2018 roku (w dniach 18-19 lutego 2018 r.) odbył wizytę studyjną we Lwowskim Regionalnym Instytucie Zarządzania Publicznego Narodowej Akademii Zarządzania Publicznego przy Prezydencie Ukrainy we Lwowie, gdzie Habilitant przeprowadził badania naukowe na temat funkcjonowania samorządu terytorialnego na

Ukrainie. W 2017 roku jako ekspert w projekcie „Nowoczesne kompetencje zarządcze w zjednoczonych gromadach”, współfinansowanym ze środków Programu „Wsparcie Demokracji” dr Jarosław Czerw przeprowadził warsztaty na temat zarządzania kluczowymi obszarami kompetencyjnymi w połączonych gromadach i konsultacje w zakresie opracowania i wdrożenia rozwiązań dotyczących kluczowych obszarów funkcjonowania gromad: Bereza, Omelnyk, Głobyne na Ukrainie. W ramach powyższych działań Habilitant przeprowadził wykłady dotyczące funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, dedykowane pracownikom ukraińskiej administracji samorządowej wskazanych wyżej gromad.

Aktywność naukowa Habilitanta uwidacznia się także poprzez sporządzanie przez Niego recenzji artykułów naukowych publikowanych w roku 2016 -2017 przez czasopismo naukowe „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały”, wydawanego przez Oficynę Wydawniczą AFM na zlecenie Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. W 2017 roku na zlecenie czasopisma naukowego Przegląd Prawa Publicznego Habilitant przygotował recenzję monografii zbiorowej pod redakcją naukową dr hab. Agaty Jurkowskiej – Gomułki, prof. WSiZ pt. *Administracja a strategie i polityki publiczne (Administracja a strategie i polityki publiczne*, red. A. Jurkowska – Gomułka, Difin, Warszawa-Rzeszów 2016, ss. 231, ISBN 978-83-8085-372-0. Recenzja ta została opublikowana w czasopiśmie naukowym Przegląd Prawa Publicznego.

Odzwierciedleniem zainteresowań badawczych dra Jarosława Czerwa jest Jego udział w 45 konferencjach naukowych: krajowych i międzynarodowych. Odnotować należy, iż w 33 konferencjach Habilitant uczestniczył w charakterze referenta. W przypadku 9 konferencji wchodził w skład Komitetów Organizacyjnych i/lub Naukowych Konferencji. Świadczy to o dużej aktywności naukowej dra Jarosława Czerwa.

Warto podkreślić, że dr Jarosław Czerw jest współredaktorem kilku pozycji książkowych, w tym „*Samorząd powiatowy w Polsce. 15 lat doświadczeń (1999-2014)*, red. M. Klimek, J. Czerw, Lublin 2015, ss.656. Pozycja ta stanowi interesujący zbiór artykułów z zakresu organizacji i działania samorządu powiatowego z perspektywy 15 lat doświadczeń jego funkcjonowania. Wnioski *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda* zawarte w tej pozycji piśmienniczej pozwalają na szersze spojrzenie dotyczące podziału terytorialnego państwa. Stąd należy bardzo pozytywnie oceniać rolę Habilitanta w zakresie współredakcji tej pozycji książkowej, w której poszczególne artykuły stanowią spójną i wartościową całość w zakresie powiatowej problematyki samorządowej. Inną, interesującą pozycją naukową współredagowaną przez Habilitanta jest „*X lat funkcjonowania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego w Polsce – wnioski de lege lata i de lege ferenda*”, red. J. Czerw,

A. Żywicka, Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin 2014, ss.413. Monografia ta stanowi refleksję przedstawicieli doktryny nad funkcjonowaniem dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego w Polsce na przestrzeni ostatnich 10 lat, która z pewnością przyczyniła się do wyznaczenia kierunków zmian jego rozwoju w Polsce.

Tym samym osiągnięcia naukowo – badawcze Habilitanta należy jednoznacznie ocenić pozytywnie.

2. Ocena dorobku dydaktycznego, popularyzatorskiego oraz w zakresie współpracy międzynarodowej

Habilitant będąc zatrudnionym od 2007 r. w Wyższej Szkole Ekonomii i Innowacji w Lublinie (początkowo jako wykładowca, następnie jako adiunkt na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych) prowadzi działalność naukowo - badawczą i dydaktyczną (wykłady, ćwiczenia, seminaria dyplomowe i magisterskie) w szczególności w obszarze prawa administracyjnego. Poza przedmiotami z zakresu szeroko rozumianego prawa i postępowania administracyjnego, dr Jarosław Czerw prowadził wykłady z tematyki poświęconej legislacji administracyjnej, podatkom i opłatom samorządowym, budżetowaniu zadań samorządu terytorialnego oraz bezpieczeństwo społeczności lokalnych.

Do istotnej działalności dydaktycznej Habilitanta zaliczyć również należy prowadzenie na studiach podyplomowych w Wyższej Szkole Ekonomii i Innowacji w Lublinie następujących przedmiotów: Ustrój administracji publicznej, Postępowanie administracyjne, Dostęp do informacji publicznej, Podstawy funkcjonowania samorządu terytorialnego, Gospodarowanie mieniem samorządowym. Świadczy to o bardzo rozległej działalności dydaktycznej prowadzonej przez Habilitanta.

W ramach pracy w Wyższej Szkole Ekonomii i Innowacji w Lublinie z dniem 1 października 2017 r. dr Jarosław Czerw został powołany na stanowisko kierownika Zakładu Administracji na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych oraz na stanowisko Kierownika Pracowni Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych.

Od dnia 1 października 2017 r. dr Jarosław Czerw jest Koordynatorem Studenckich Praktyk Zawodowych na kierunku Administracja, a w latach 2015 – 2017 pełnił funkcję Opiekuna Studenckich Praktyk Zawodowych na Wydziale Administracji i Ekonomii Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie na kierunku Administracja. Habilitant pełni również

funkcję Rzecznika Dyscyplinarnego ds. studentów i opiekuna Koła Naukowego Administratywistów - uczelnianej organizacji studenckiej Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie.

Ponadto zważyć należy, iż Habilitant pracę naukowo-dydaktyczną łączy z sukcesem z praktyką zawodową, bowiem od lat pełni istotne funkcje w jednostkach samorządu terytorialnego (radnego, wicestarosty, sekretarza gminy), co z pewnością ma pozytywny wpływ na Jego działalność naukową i przystępność w przedstawianiu niekiedy trudnych i zawiłych problemów prawnych w działalności piśmienniczej wskazanej w wyżej wymienionych pozycjach naukowych Jego autorstwa. Doświadczenie zawodowe ma znaczący wpływ na dogłębną znajomość problematyki badawczej Habilitanta, w której się porusza.

W zakres dorobku dra Jarosława Czerwa można zaliczyć ponadto 61 opracowań w postaci artykułów i opinii prawnych z zakresu prawa samorządu terytorialnego opublikowanych we Wspólnocie, w Gazecie Samorządu i Administracji oraz dzienniku Gazeta Prawna. Informacje na temat obowiązujących przepisów prawnych oraz ich wykładni w zakresie prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego i innych zagadnień z materialnego prawa administracyjnego, zawarte w artykułach, wskazują na dogłębną wiedzę Habilitanta oraz umiejętność przekazywania swych poglądów i wniosków *de lege ferenda*.

Ponadto w zakresie popularyzacji nauki Habilitant brał udział w wielu edycjach Lubelskiego Festiwalu Nauki jako kierownik i realizator projektów.

Tym samym należy pozytywnie ocenić dorobek dydaktyczny i popularyzatorski Habilitanta.

Konkluzja

W konkluzji oceny dorobku naukowego doktora nauk prawnych Jarosława Czerwa oraz Jego monografii pt. „*Pozycja prawna sekretarza jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*” Lublin 2018, wskazanej przez Habilitanta jako Jego najważniejsze osiągnięcie naukowe po uzyskaniu stopnia naukowego doktora nauk prawnych stwierdzam, że:

1. Dr Jarosław Czerw po uzyskaniu stopnia naukowego doktora znacznie pomnożył swój dorobek naukowy;

2. Zarówno monografia, jak i pozostały dorobek naukowy dra Jarosława Czerwa stanowią znaczny wkład autora w rozwój nauki prawa administracyjnego. Publikacje Autora, zwłaszcza te o charakterze naukowym zasługują na pozytywną ocenę. Również opracowania kierowane do praktyki o charakterze dydaktyczno-popularyzatorskim zostały przygotowane z należytą starannością;

3. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że cały dorobek naukowy dra Jarosława Czerwa dowodzi Jego istotnej aktywności naukowej i daje pełne podstawy do podjęcia dalszych czynności postępowania habilitacyjnego w celu nadania Habilitantowi stopnia naukowego doktora habilitowanego.

Wniosek Pana dr. Jarosława Tomasza Czerwa o nadanie stopnia naukowego doktora habilitowanego w zakresie dyscypliny prawo jest w pełni zasadny.

dr hab. Monika Augustyniak,
Prof. nadzw. Krakowskiej Akademii
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
w Krakowie