

Lublin, 28 grudnia 2018

Dr hab. Piotr Szreniawski, prof. UMCS
Katedra Prawa Administracyjnego
i Nauki o Administracji
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

**Ocena osiągnięć naukowych Dr. Jarosława Tomasza Czerwa
sporządzona dla celów postępowania habilitacyjnego**

Stopień doktora nauk prawnych Habilitant uzyskał w dniu 29 czerwca 2004 r. na podstawie uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Temat rozprawy doktorskiej dotyczył działalności prawodawczej rady gminy.

Osiągnięciem naukowym, będącym punktem wyjścia do starań o stopień naukowy doktora habilitowanego Pana Dr. Jarosława Tomasza Czerwa jest monografia „Pozycja prawna sekretarza jednostki samorządu terytorialnego w Polsce”, Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin 2018.

Tematyka rozprawy mieści się w ramach nauki prawa administracyjnego. W wybranym zakresie w pracy poddane analizie zostały także zagadnienia należące do prawa pracy. Temat pracy został wybrany w sposób poprawny, tytuł publikacji jest zrozumiały i precyzyjny. Poruszane w monografii problemy są aktualne i ważne. Układ pracy jest spójny, poszczególne części tworzą logiczną całość.

Jak wskazuje Autor, w pracy wykorzystana została przede wszystkim metoda prawnodogmatyczna. Dodatkowo w wybranym zakresie przeprowadzona została analiza historyczna. Interesujące jest wskazanie przez

Autora na użycie w monografii metody socjologicznej. Jest to sformułowanie zrozumiałe, i odnoszące się do wykorzystania przez Habilitanta metody badań ankietowych, którymi objęta została grupa sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego. Badania te uznać należy za niezwykle cenne, umożliwiające ocenę rzeczywistego działania przepisów prawa dotyczących kwestii omawianych w monografii.

Rozważania dotyczące pojęcia sekretarza są poprawne i w pełni przekonujące. Być może nawet można było omówić to pojęcie w jeszcze szerszym kontekście, np. w odniesieniu do wykorzystywania tego pojęcia w prawie międzynarodowym, czy też w kontekście językoznawczym. Cenne są obecne w wielu fragmentach pracy wskazania na szereg pojęć bliskoznacznych, choćby w zakresie nazewnictwa stosowanego w wybranych krajach. Słusznie Autor zauważa, że nawet w przypadku braku posługiwania się przez prawodawcę pojęciem sekretarza, w treści przepisów regulujących organizację urzędów znaleźć możemy stanowiska będące odpowiednikami sekretarza (przykładowo Autor wskazuje pisarza gminnego, działającego w oparciu o ukaz o urządzeniu gmin wiejskich z 1864 r.).

Bardzo interesujące są rozważania dotyczące zaboru austriackiego. Przykładowo Autor wskazuje na treści ustawy gminnej dla trzydziestu miast z 1889 roku, odnoszące się m.in. do sekretarza. W sposób szczegółowy, a zarazem interesujący, omówione zostały kwestie dotyczące egzaminu kwalifikacyjnego na stanowisko sekretarza.

Ważne jest podkreślanie przez Autora znaczenia ustawy w sprawie zmiany ustroju samorządu terytorialnego z 1933 roku. Jak pisze Habilitant, ustawa ta w szerokim zakresie określiła pozycję prawną sekretarza. Na kolejnych stronach rozprawy Autor m.in. wskazuje wymagania stawiane osobom zajmującym stanowisko sekretarza gminnego, jak też zakres tematyczny egzaminu na to stanowisko. Słusznie zostało podkreślone, że wiele kwestii wskazana ustawa regulowała w sposób ogólny.

Cenne jest dostrzeżenie w pracy znaczenia Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Autor podkreśla zgodność przyjętych w Polsce rozwiązań z tą Kartą. Jak wskazuje Autor, ustawa o samorządzie terytorialnym odnosiła się do sekretarza gminy w trzech miejscach, m.in. regulując w sposób ogólny kwestie nawiązywania stosunku pracy z sekretarzem. Jak słusznie zauważa Habilitant, ustawa z 1990 roku przewidywała szereg zakazów obejmujących pracowników samorządowych (czyli również sekretarza gminy) m.in. w zakresie wykonywania zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkami lub mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

Za wartościowe należy uznać informacje dotyczące zmian wprowadzonych ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Zmiany, które weszły w życie 1 stycznia 2009 r. objęły szereg zagadnień, zmieniających w sposób istotny pozycję prawną sekretarza. Rozważania Autora dotyczące tych zagadnień są prawidłowe i dostarczają wiele ważnych informacji. Pojedyncze wątki dotyczące zmian wprowadzonych wskazaną ustawą są obecne jeszcze w rozdziale drugim (m.in. w odniesieniu do samorządu województwa, ale także do kompetencji rady powiatu), jednak przede wszystkim informacje na temat tych zmian zawarte są w rozdziale trzecim, noszącym tytuł „Sekretarz w strukturze współczesnego samorządu terytorialnego”. Pojęcie współczesności oczywiście może być rozumiane na różne sposoby. Zaznaczyć należy, że w omawianym kontekście sposób zatytułowania tego rozdziału jest zrozumiały.

Istotne jest dostrzeżenie zróżnicowania nazw odnoszących się do stanowisk sekretarzy, stąd – jak wskazuje Autor – mówić należy odpowiednio o sekretarzu gminy – ale także o sekretarzu miasta, o sekretarzu powiatu oraz o sekretarzu województwa.

Cenne i potrzebne są rozważania Autora na temat możliwości uznania sekretarza za organ administracji publicznej. Autor słusznie zauważa –

powołując się na poglądy przedstawicieli doktryny oraz na orzecznictwo sądowe – że sekretarz nie jest zaliczany do organów administracji publicznej.

W sposób zrozumiały omówione zostały ograniczenia, wynikające z przepisów prawa, dotyczące sekretarza, w tym ograniczenia dotyczące aktywności politycznej, jak też ograniczenia mające przeciwdziałać korupcji.

Interesujące i niekiedy szczegółowe są informacje dotyczące informacji o warunkach pracy zawartych w ogłoszeniach o naborze na stanowisko sekretarza. Przedstawione analizy należy uznać za wartościowe i potrzebne.

Szczególnie ważną częścią pracy są rozdziały dotyczące obowiązków i uprawnień sekretarza jako pracownika samorządowego oraz obowiązków indywidualnych sekretarza. Wartościowe są rozważania na temat obowiązku przestrzegania treści ślubowania, składanego w związku z nawiązaniem stosunku pracy. Być może niekiedy zbyt jednoznacznie (choć w oparciu o poglądy doktryny) nakreślone zostały kategoryczne ograniczenia dotyczące odmowy złożenia ślubowania lub też modyfikacji jego treści, z tym że są to kwestie dotyczące rozważań światopoglądowych. Cenne jest podkreślanie przez Autora znaczenia obowiązków przestrzegania przepisów prawa, sumiennego wykonywania zadań, udzielania informacji – a z drugiej strony dochowania tajemnicy, jak też obowiązków zachowania uprzejmości i życzliwości, zachowania się z godnością w miejscu pracy i poza nim, jak też obowiązków stałego podnoszenia umiejętności i kwalifikacji zawodowych.

Słusznie zauważone zostało, że w praktyce rola sekretarza powiatu obejmuje m.in. przygotowywanie projektów porządków obrad, przygotowywanie materiałów dla uczestników posiedzeń, zapewnianie biurowej obsługi posiedzeń czy też prowadzenie rejestru uchwał oraz rejestru skarg składanych przez mieszkańców.

Ważnym elementem pracy jest ukazanie rozwiązań prawnych należących do ukraińskiego i węgierskiego porządku prawnego, umożliwiające spojrzenie

na pozycję prawną sekretarza jednostki samorządu terytorialnego w szerszym kontekście.

Praca zawiera oceny wielu rozwiązań, w tym m.in. pozytywną ocenę występujących w poszczególnych urzędach sytuacji powierzania sekretarzom funkcji przewodniczącego lub członka komisji przetargowej, szczególnie w przypadku małych urzędów. Oceny te są przekonujące i oparte na rzeczowej argumentacji. Również poglądy Autora dotyczące znaczenia poszczególnych rozwiązań zawartych w przepisach są poparte rzeczową argumentacją.

Autor przytacza informację, że liczba sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wynosi ponad dwa tysiące osiemset osób. Za celną uwagę należy uznać myśl, że ustawodawca nie powierza sekretarzowi wielu obowiązków, natomiast umożliwia nakładanie na sekretarza obowiązków przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Habilitant wielokrotnie wskazuje, że w praktyce funkcjonowania wielu urzędów sekretarz wykonuje szeroki zakres obowiązków. Tym cenniejsze jest powstanie rozprawy dotyczącej tej aktualnej problematyki. Za decydujące dla podjęcia się stworzenia monografii dotyczącej pozycji prawnej sekretarza jednostki samorządu terytorialnego w Polsce przez Autora uznać należy odczuwalne zapotrzebowanie na opracowanie tego tematu, związane z brakiem publikacji książkowych poświęconych tej tematyce.

Autor przedstawia w pracy hipotezę, że stanowisko sekretarza jest stanowiskiem niezbędnym w strukturze organizacyjnej poszczególnych urzędów administracji samorządowej. Z pewnością należy uznać, że rozprawa zawiera szereg przekonujących argumentów, że stanowisko sekretarza jest niezwykle ważnym elementem organizacji urzędów administracji samorządowej. Wnioski przedstawione w pracy są oparte o analizę przepisów, praktyki, poglądów doktryny i orzecznictwa sądów, i zawierają cenne przemyślenia własne Habilitanta.

Autor wskazuje na to, że określona przez ustawodawcę pozycja prawna nie daje dostatecznych podstaw do wypełniania przez sekretarza jednostki samorządu terytorialnego roli pierwszego urzędnika w jednostce samorządu terytorialnego, mimo, że wielokrotnie w doktrynie i w orzecznictwie sądów pojawia się pogląd o słuszności zagwarantowania przepisami prawa sekretarzowi jednostki samorządu terytorialnego silnej pozycji. Argumenty przedstawione w pracy są przekonujące, a wnioski prawidłowe.

Praca napisana jest poprawnym językiem, bardzo rzadko zdarzają się niedoskonałości redakcyjne.

Czytelnik może zastanawiać się, dlaczego pierwszy w pracy przypis, mówiący o Ustawie z dnia 23 marca 1933 r. w sprawie częściowej zmiany ustroju samorządu terytorialnego nie znajduje się w miejscu, gdzie Autor bezpośrednio odwołuje się do tej ustawy, tylko o kilka zdań wcześniej. Takie umiejscowienie przypisu uzasadnione jest jednak podkreśleniem w ten sposób faktu, że stanowisko sekretarza gminnego, uznawane było za ważne dla działania samorządu terytorialnego już przez wskazaną ustawę. Co istotne, Autor wskazuje również na dawniejsze akty normatywne, w których treści było przewidziane stanowisko sekretarza. W szerokim zakresie i w wielu częściach rozprawy wskazane zostają zagadnienia dotyczące sekretarza widzianego jako pracownika, co jest istotne dla właściwego omówienia zagadnienia wskazanego w tytule pracy.

Osiągnięcie naukowe przedstawione przez Habilitanta należy ocenić bardzo pozytywnie, jako pozycję ważną i potrzebną oraz przygotowaną na wysokim poziomie merytorycznym i redakcyjnym. Rozprawa oparta jest o analizę przepisów, jak też bazuje na szerokiej literaturze należącej przede wszystkim do prawa administracyjnego. Za wartościowe należy uznać wykorzystanie metody badań ankietowych, dotyczących zagadnień merytorycznych analizowanych w pracy. Praca uwzględnia aktualne przepisy,

wskazując również w odpowiednim zakresie na przepisy historyczne. Ponadto Autor w sposób umiejętny wykorzystuje orzeczenia sądów.

Również pozostała twórczość naukowa, obejmująca autorstwo szereg publikacji, jak też redagowanie publikacji wieloautorskich zasługuje na pozytywną ocenę. Habilitant ma w dorobku wiele artykułów naukowych – w tym kilka po angielsku i kilka publikowanych za granicą – ale także kilka monografii.

Zwrócić należy uwagę na monografię „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. Jest to książka będąca ważnym głosem w dyskusji na temat ustroju samorządu terytorialnego. Wiele cennych uwag Autora odnosi się w tej publikacji do rzeczywistego działania rad i zarządów powiatów. Praca zawiera także szereg informacji opartych na wynikach badań przeprowadzonych przez Habilitanta. Praca jest niezwykle klarowna i przydatna, może służyć jako cenne informacje na temat omawianych zagadnień.

Publikacje „Działalność uchwałodawcza rady gminy ze wzorami uchwał procedur i pism” (której Habilitant jest współautorem, wspólnie z I. Krześnickim) oraz „Procedury podejmowania uchwał przez radę gminy i powiatu. Poradnik dla praktyków” miały dwa wydania, co świadczy o dużym zapotrzebowaniu na te pozycje. Ich treść świadczy również o śledzeniu zachodzących w przepisach prawa zmian. Obie te publikacje są napisane zrozumiałym językiem i poruszają w określonym wymiarze również wątki teoretyczne.

Za bardzo cenną należy uznać publikację „Gminne rady seniorów – wykładnia przepisów i efekty ich stosowania. Wzory, schematy działań”, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2016, napisaną przez zespół autorów (M. Augustyniak, A. Barczewska–Dziobek, J. Czerw, G. Maroń, A. Wójtowicz-

Dawid). Publikacja ta zawiera szereg wartościowych treści, i jest opracowaniem wnoszącym odpowiadającym na istniejące zapotrzebowanie.

Pozostałe publikacje, zamieszczone w czasopismach naukowych, jak też m.in. w publikacjach pokonferencyjnych związane są głównie z ustrojem i funkcjonowaniem samorządu terytorialnego, ale także z problematyką informacji, sądownictwa administracyjnego i z szeregiem innych zagadnień, należących do prawa administracyjnego.

Przykładowo wskazać można na kilka artykułów, ukazujących styl Autora, jak też tematy, które wielokrotnie podejmowane są w pracach należących do dorobku Habilitanta.

Z pewnością problematyka organizacji i działania samorządu terytorialnego może być uznana za najważniejszy obszar tematyczny, objęty publikacjami Habilitanta. Artykuły związane z tym obszarem badawczym, to m.in. „Instytucja absolutorium w samorządzie powiatowym”, „Rozpoczęcie działalności przez organy gminy po wyborach samorządowych”, „Tryb uchwalenia budżetu powiatu”, „Ustrój i funkcjonowanie rad i zarządów powiatów. Stan aktualny i postulaty zmian (w wybranych obszarach)”, „Stanowienie uchwał przez radę gminy” i wiele innych publikacji.

Dostrzec należy obecne w niektórych artykułach wątki prawnofinansowe, konstytucyjnoprawne, a nawet politologiczne. Takie podejście do zagadnień działania i ustroju samorządu terytorialnego należy ocenić niezwykle pozytywnie, jako umożliwiające dostrzeżenia wielu różnych czynników warunkujących obraz badanych kwestii.

W wielu publikacjach Habilitanta znaleźć można wartościowe informacje dotyczące prawa wyborczego. Zwrócić uwagę należy na artykuły: „Wybory do rady powiatu na podstawie przepisów kodeksu wyborczego”, „Elections to commune councils in the communes that are not city counties under the regulations of the Polish Election Code”, „Wybory organów gminy na podstawie przepisów polskiego Kodeksu wyborczego – wybrane zagadnienia”,

„Wybór organu wykonawczego gminy w świetle wybranych przepisów ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta oraz Kodeksu wyborczego”, „Specyfika wyborów do rady powiatu w trakcie trwania kadencji 2010 – 2014”, „Wybór organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego – analiza aktualnego stanu prawnego i propozycje zmian w wybranych obszarach”, „Kwoty wyborcze w wyborach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w świetle przepisów polskiego Kodeksu Wyborczego jako realizacja zasady równości kobiet i mężczyzn”, „Użytkownicy i beneficjenci prawa wyborczego w wyborach samorządowych w zakresie dotyczącym biernego prawa wyborczego” jak też na szereg innych publikacji, związanych z tą tematyką.

Kolejnym obszarem tematycznym, którym zajmuje się Habilitant, są kwestie związane z dostępem do informacji publicznej. Tematowi temu poświęcone są artykuły: „Dostęp do informacji publicznej w Polsce”, „Informacja publiczna w Polsce – wybrane zagadnienia jako doświadczenie dla Ukrainy” (współautorstwo artykułu), „Dostęp do informacji publicznej a ochrona informacji niejawnych”, „Zasady udostępniania informacji publicznej przez partie polityczne na podstawie uregulowań polskiej ustawy o dostępie do informacji publicznej”, „Teoretyczne i praktyczne aspekty dostępu obywateli do informacji publicznej w Polsce”, „Udostępnianie informacji publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego poprzez Biuletyn Informacji Publicznej i w trybie wnioskowym”, jak też kolejnych wiele publikacji zawartych w tym obszarze tematycznym.

Równie ważnym zagadnieniem, objętym badaniami Habilitanta, jest problematyka nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Tej tematyce poświęcone są m.in. artykuły: „Nadzór wojewody nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie Województwa Lubelskiego”, „Rola sądów administracyjnych w procesie nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego”, „Referendum w sprawie

odwołania wójta – instrument nadzoru społeczności lokalnej nad wójtem” (w tym przypadku mamy do czynienia z szerokim rozumieniem pojęcia nadzoru), „Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w świetle przepisów Konstytucji RP i samorządowych ustaw ustrojowych”, „Supervisory resolutions of the province governor declaring resolutions and orders of local government bodies invalid – theoretical and practical issues”, czy też np. „Nadzór nad samorządem gminnym”.

Podkreślić należy, że Autor nie ucieka od stawiania ocen, i przedstawia własne poglądy jak też propozycje zmian, mogących udoskonalić przepisy prawa w wybranych obszarach. Argumenty Autora są przekonujące i oparte na dobrej znajomości poruszanej problematyki. Szereg ciekawych i wartościowych sugestii zawartych jest m.in. w artykułach „Wybór organów powiatu – uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda”, „Propozycje zmian ustroju powiatu w zakresie dotyczącym zarządu powiatu w świetle prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw” i w wielu innych publikacjach, dotyczących różnych tematów, ale przede wszystkim tematyki prawa samorządu terytorialnego. Habilitant porusza tematy ważne, posługuje się rzeczowymi argumentami, a wykorzystywany zrozumiały język ułatwia zapoznawanie się z przedstawianymi informacjami.

Szereg artykułu autorstwa Habilitanta dotyczy jednocześnie problematyki samorządu terytorialnego i wybranych szczegółowych kwestii prawa materialnego, są to m.in. „Realizacja zadań samorządu powiatowego w zakresie ochrony praw konsumentów przez powiatowych rzeczników konsumentów”, „Wydawanie prasy lokalnej jako zadanie gminy – wybrane zagadnienia”. Dostrzeganie takich szczegółowych zagadnień i związanych z nimi problemów ocenić należy bardzo pozytywnie.

W artykule „Zadania powiatu w zakresie pomocy społecznej” mamy do czynienia z prezentacją informacji dotyczących wybranej części działalności

samorządu terytorialnego. Być może zbyt wiele jest w artykule powtórzeń treści ustawy, ale jest to usprawiedliwione znaczeniem wskazanych norm dla praktyki samorządu terytorialnego.

W wybranych artykułach dostrzec możemy obecność wątków historycznych, jak choćby w artykule „Geneza polskiego samorządu gminnego na tle dziejów samorządu terytorialnego”. Autor dostrzega znaczenie ciągłości rozwojowej dla wypracowywania optymalnych rozwiązań, wskazuje także na znaczenie poszczególnych zmian, związanych z tendencjami i wydarzeniami historycznymi. Przepisy prawa ukazane są w tym kontekście jako odpowiedź na określone zapotrzebowania, ale także jako instrument wprowadzania zmian.

Spśród współredagowanych przez Habilitanta książek, na szczególnie pozytywną ocenę zasługuje monografia „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. Publikacja ta zawiera szereg wartościowych artykułów, które tworzą spójną i wartościową całość.

Habilitant współredagował jeszcze kilka publikacji zbiorowych, w tym obejmujących tematykę samorządu terytorialnego.

Za bardzo wartościowe uznać należy publikacje Habilitanta w postaci artykułów i opinii prawnych dotyczących samorządu terytorialnego, zamieszczane w czasopismach tematycznie skoncentrowanych na problematyce samorządu terytorialnego, administracji i prawa. Publikacje te są nie tylko źródłem informacji o przepisach i o rozwiązaniach występujących w praktyce działania samorządu terytorialnego, ale także zawierają przekonujące i cenne przemyślenia własne Autora.

Habilitant brał udział w kilku projektach badawczych, których wynikiem był szereg publikacji naukowych. Uczestniczył w bardzo wielu konferencjach naukowych, wygłaszając referaty, ale także działając jako organizator. Był także

uczestnikiem kilku programów międzynarodowych, jak również odbywał zagraniczne staże naukowe i brał udział w kilku zespołach badawczych. Kierował zespołem badawczym „Funkcjonowanie rad i zarządów powiatów w wybranych powiatach po wyborach samorządowych 2014 roku”, prowadzącego badania na zlecenie Związku Powiatów Polskich.

W ramach pracy naukowo-dydaktycznej Habilitant objął opieką promotorską liczne prace magisterskie i licencjackie, ponadto jest opiekunem studenckiego Koła Naukowego Administratywistów. Prowadzi szereg zajęć dydaktycznych w formie wykładów, ćwiczeń i zajęć praktycznych. Bardzo pozytywnie należy ocenić udział Habilitanta jako kierownika i realizatora projektów w Lubelskim Festiwalu Nauki.

W działalności Habilitanta w wielu wymiarach obecna jest umiejętność łączenia analizy teoretycznej z solidną bazą doświadczeń praktycznych. Działalność organizacyjna Habilitanta oraz działania popularyzujące naukę w pełni zasługują na aprobatę.

Habilitant posiada stopień doktora nauk prawnych oraz osiągnięcia naukowe, uzyskane po otrzymaniu stopnia doktora, stanowiące znaczny wkład autora w rozwój dyscypliny naukowej prawo, jak też wykazuje się istotną aktywnością naukową. Spełnione są zatem stawiane przez odpowiednie przepisy kryteria potrzebne dla uzyskania stopnia naukowego doktora habilitowanego. Wniosek Pana Dr. Jarosława Tomasza Czerwa o nadanie stopnia naukowego doktora habilitowanego w zakresie dyscypliny naukowej prawo jest w pełni uzasadniony.

PSzen