

Warszawa, 7 lutego 2019 r.

dr hab. Igor Zachariasz, prof. UŁ
Wydział Prawa i Administracji
Uczelnia Łazarskiego w Warszawie

**Ocena osiągnięć dra Jarosława Tomasza Czerwa
w postępowaniu o nadanie stopnia doktora habilitowanego**

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r. poz. 1789) do postępowania habilitacyjnego może zostać dopuszczona osoba, która posiada stopień doktora oraz osiągnięcia naukowe, uzyskane po otrzymaniu stopnia doktora, stanowiące znaczny wkład autora w rozwój określonej dyscypliny naukowej oraz wykazuje się istotną aktywnością naukową. Osiągnięcia naukowe, jak i aktywność naukowa, wnioskującego o nadanie stopnia doktora habilitowanego podlegają ocenie, m.in. w recenzjach sporządzanych na podstawie art. 18a ust. 7 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, z uwzględnieniem kryteriów określonych w § 3 pkt 2 oraz § 4 pkt 1 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), zgodnie z którymi kryteria oceny w zakresie osiągnięć naukowo-badawczych obejmują m.in. autorstwo lub współautorstwo monografii, autorstwo lub współautorstwo publikacji naukowych w czasopismach znajdujących się w bazie *Journal Citation Reports* (JCR) lub na liście *European Reference Index for the Humanities* (ERIH), jak i publikacji naukowych w czasopismach międzynarodowych lub krajowych innych niż znajdujące się w wyżej wymienionej bazie i na wskazanej liście. Z kolei w § 5 wskazanego rozporządzenia zawarte są kryteria oceny dorobku dydaktycznego i popularyzatorskiego oraz współpracy międzynarodowej ubiegającego się o nadanie stopnia doktora habilitowanego.

I. Ocena osiągnięcia naukowego Habilitanta

Habilitant w autoreferacie jako osiągnięcie naukowe stanowiące podstawę ubiegania się o nadanie stopnia doktora habilitowanego w dziedzinie nauk prawnych w dyscyplinie prawo wskazał monografię pt. „Pozycja prawna sekretarza jednostki samorządu

terytorialnego w Polsce”, Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin 2018, ss. 390.

Odnotać należy, że monografia autorstwa Habilitanta jest pierwszą próbą całościowego, wieloaspektowego w zamiarze Habilitanta, opisanie pozycji prawnej sekretarza jednostki samorządu terytorialnego w polskich naukach prawnych. Habilitantowi należą się niewątpliwie słowa uznania za podjęcie tematu, w mojej ocenie, istotnego dla ustroju samorządu terytorialnego, a tym samym dla prawa administracyjnego. Także sama koncepcja monografii, która, w zamiarze Habilitanta, ma opisać pozycję prawną sekretarza jednostki samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1918-39, jak i po 1990 roku, a także przedstawić tę problematykę na tle wybranych systemów władzy lokalnej innych państw zasługuje na aprobatę. Po lekturze monografii czytelnikowi nasuwają się następujące uwagi.

I.1. Wskazany przez Habilitanta we wstępie celem monografii jest „ukazanie pozycji prawnej sekretarza jednostki samorządu terytorialnego w Polsce”. Habilitant podkreśla także, że w wyniku pogłębionej analizy można stwierdzić, że w praktyce funkcjonowania wielu urzędów sekretarz wykonuje bardzo szeroki zakres obowiązków, powierzonych na podstawie stosownych przepisów przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, starostów i marszałków, co, Jego zdaniem, uprawnia „postawienie hipotezy, że stanowisko sekretarza jest stanowiskiem niezbędnym w strukturze organizacyjnej poszczególnych urzędów administracji samorządowej”. Habilitant powołuje się przy tym na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 27 września 1991 r., III CZP 61/91 (OSNCP 1992 r. nr 4, poz. 49). Habilitant wskazuje także, że choć sekretarz z założenia powinien być „pierwszym urzędnikiem” w gminie (powiecie, województwie samorządowym), to jednak, w Jego ocenie, określona przez ustawodawcę pozycja prawna sekretarza nie daje dostatecznych podstaw do wypełniania tej roli. Te hipotezy badawcze, według zamierzeń Habilitanta, mają zostać zweryfikowane w monografii (s. 6 i 7).

Tak sformułowanej hipotezie trudno jest jednak nadać walor hipotezy naukowej. Nie wiadomo bowiem, co w istocie oznacza „niezbędność” stanowiska sekretarza w strukturze organizacyjnej urzędów gmin, starostw czy urzędów marszałkowskich, tym bardziej, że w dalszej części monografii Habilitant wskazuje, że na gruncie obowiązujących przepisów o pracownikach samorządowych stanowisko sekretarza jednostki samorządu terytorialnego jest stanowiskiem obligatoryjnym (s. 109). Formułując swoją tezę Habilitant odsyła do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 27 września 1991 r., III CZP 61/91, której przedmiotem było rozstrzygnięcie wątpliwości interpretacyjnych, w związku z obowiązującymi wówczas

przepisami Kodeksu cywilnego w zakresie podmiotów właściwych w sprawie sporządzenia testamentu alograficznego i odpowiedzenie na pytanie, czy sekretarz gminy był uprawniony do sporządzenia takiego testamentu. W uchwale tej Sąd Najwyższy stwierdził w odniesieniu do stanowiska sekretarza gminy m. in., iż „Choć nie ma on wolnej od zwierzchnictwa wójta samodzielności, to jednak zajmuje jedno z istotnych stanowisk, bez którego obsadzenia działalność gminy jest nie do pomyślenia” jak i ” Pozostawienie stanowiska sekretarza w administracji na przestrzeni ostatnich - co najmniej - dziesięcioleci, mimo kilku reorganizacji administracji państwowej oraz zbliżonych zadań i kompetencji sekretarskich, pozwala przyjąć w porządku funkcjonalnym i przy pewnych powiązaniach historycznych określoną ciągłość, na tle której stanowisko sekretarza ukazuje się jako trwała struktura o nie zmienionej co do zasady istocie”. Czy uzasadniane przez Sąd Najwyższy w ten sposób stanowisko w sprawie dopuszczalności sporządzenia testamentu alograficznego przez sekretarza gminy dowodzi tezy o „niezbędności” sekretarza jednostki samorządu terytorialnego, bądź wspiera taką tezę?

W mojej ocenie nie wiadomo jaki problem naukowy w zakresie pozycji prawnej sekretarza jednostki samorządu terytorialnego ma tak sformułowana hipoteza rozwiązać, poza tym, że w wyniku uchwalenia ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1260, z późn. zm.), tak sformułowanej hipotezie można przypisać walor zdania prawdziwego w tym sensie, że w każdym urzędzie gminy, starostwie powiatowym i w każdym urzędzie marszałkowskim, zgodnie z obowiązującym dziś stanem prawnym, takie stanowisko powinno być utworzone. Należy także zwrócić uwagę, że sformułowana przez Habilitanta hipoteza nie rodzi żadnych pytań badawczych, które stawiałby sobie Habilitant w dalszej części książki, w konsekwencji nie miała żadnego wpływu na ukierunkowanie badań prowadzonych przez Habilitanta, w szczególności badań, których wyniki zostały przedstawione w aneksie monografii, a które tylko w niewielkiej części zostały wykorzystane do ilustracji zagadnień prawnych opisanych w monografii. W konsekwencji hipoteza ta nie ma większego wpływu na przedstawienie problematyki prawnej pozycji sekretarza jednostki samorządu terytorialnego w samej monografii. Trudno jest także stwierdzić, że sformułowana przez Habilitanta hipoteza daje możliwość prowadzenia dalszych badań nad pozycją prawną sekretarza jednostki samorządu terytorialnego, w innej perspektywie badawczej, przy zastosowaniu chociażby innych metod badawczych niż te, które stosował Habilitant. Stąd w mojej ocenie hipoteza monografii nie ma cech hipotezy naukowej.

I.2. W tym miejscu trzeba także poczynić uwagę bardziej generalną, odnoszącą się do samej perspektywy badawczej przyjętej przez Habilitanta. Opisowi pozycji prawnej sekretarza jednostki samorządu terytorialnego w monografii brakuje odwołania się do teorii, która dawałaby możliwość zrozumienia roli i znaczenia sekretarza w działalności jednostek samorządu terytorialnego. Analizy odnoszące się do pozycji prawnej sekretarza jednostki samorządu terytorialnego można było prowadzić choćby na gruncie teorii podziału władzy, w szczególności spróbować opisać pozycję prawną sekretarza jednostki samorządu terytorialnego jako element personalnego podziału władzy w jednostce samorządu terytorialnego w demokratycznym państwie prawnym. Można było także odwołać się do teoretycznie formułowanych modeli stanowienia i stosowania prawa, czy też do modeli organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego, i na ich gruncie starać się wskazać jaką rolę pełni sekretarz jednostki samorządu terytorialnego we wskazanych procesach czy organizacjach. Oczywiście teoretycznych ujęć problematyki pozycji prawnej sekretarza jednostki samorządu terytorialnego można wyobrazić sobie znacznie więcej, a rolą recenzenta nie jest ich wskazywanie, wymieniając powyżej trzy przykładowe, chciałbym tylko podkreślić, że brak takiej teoretycznej płaszczyzny badania w monografii skutkuje przewlekłymi opisami ustroju jednostek samorządu terytorialnego, jak i instytucji prawnych, w tym instytucji prawa regulujących status prawny, obowiązki i uprawnienia pracowników samorządowych. Czytając monografię czytelnik zadaje sobie pytanie jaki jest, z punktu widzenia pozycji prawnej sekretarza jednostki samorządu terytorialnego, cel umieszczenia na łamach monografii opisu Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, organizacji gminy i jej zadań, warunków zawierania przez gminy porozumień, wraz z analizą konstrukcji prawnej porozumienia w odwołaniu się do orzecznictwa sądów administracyjnych, przedstawiania liczby radnych wchodzących w skład rad gmin w gminach o określonej liczbie mieszkańców (odsyłając przy tym w przypisie do artykułu naukowego poświęconego tematyce ustawowego składu rady gminy), czy przedstawiania zasad biernego i czynnego prawa wyborczego w samorządzie gminnym, zasad gospodarowania mieniem komunalnym etc. (s. 57-74). Są to opisy, które w istocie przytaczają przepisy aktów prawnych, czasami Habilitant uzupełnia te opisy odesłaniami w przypisach do wybranych artykułów naukowych, często bez wskazania jakichś zasadniczych tez głoszonych przez ich autorów. Podobne zresztą opisy ustroju zawarte są w rozdziale mającym w intencji Habilitanta opisać pozycję prawną sekretarza jednostki samorządu terytorialnego w latach 1918-33, w którym przykładowo znajdujemy informacje dotyczące organizacji samorządu terytorialnego na Śląsku Cieszyńskim i w części Górnego Śląska wraz z informacjami o reformie samorządu powiatowego z 1928 r. (39-41) bez

żadnego wskazania związku tych opisów z sytuacją prawną sekretarza jednostki samorządu terytorialnego, czy w rozdziale prezentującym alternatywne w stosunku do obowiązującego w Polsce modele stanowiska sekretarza w wybranych obcych porządkach prawnych, w którym przykładowo znaczną część stanowi opis organizacji samorządu terytorialnego na Węgrzech (s. 299-302) bez wskazania przez Habilitanta jakie ma to konsekwencje dla pozycji prawnej, odpowiednika sekretarza gminy, jakim jest notariusz, czy odpowiednika sekretarza województwa, jakim jest sekretarz główny w komitacie (s. 302-303).

Tak samo trudno jest dostrzec związek logiczny między opisem niektórych instytucji prawa pracy, jak choćby umów o pracę i zasad ich zawierania uregulowanych w Kodeksie pracy (s. 163-164) z pozycją prawną sekretarza w kontekście pozycji prawnej innych pracowników zatrudnianych na podstawie umowy o pracę w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego, na podstawie tych samych przepisów, z problematyką pozycji prawnej sekretarza jednostki samorządu terytorialnego. Trudno dostrzec specyfikę problematyki wydawania lub wykonywania przez sekretarza poleceń służbowych w stosunku do dokonywania lub wykonywaniach tych czynności przez innych uprawnionych w tym zakresie pracowników samorządowych (s. 194 i nast.). W moim odczuciu te wskazane przykłady opisów (w monografii jest ich znacznie więcej), które rodzą u czytelnika pytanie o ich związek z pozycją prawną sekretarza jednostki samorządu terytorialnego, pytanie na które nie znajduje się odpowiedzi na łamach monografii, są pochodną braku teoretycznego gruntu przyjętego przez Habilitanta w celu prowadzenia rozważań o pozycji prawnej sekretarza jednostki samorządu terytorialnego. Trudno jest uznać, że tego typu opisy zawarte w monografii stanowią jakiś szczególny wkład w rozwój prawa administracyjnego, w szczególności w zakresie zrozumienia pozycji prawnej sekretarza jednostki samorządu terytorialnego, a stanowią one istotną część monografii.

I.3. Brak przyjęcia perspektywy teoretycznej powoduje także, że Habilitant pominął w swych rozważaniach dość ważne kwestie, które, według mnie, wymagały nie tyle dokonania wzmianki na łamach monografii, ale szczegółowych analiz, bowiem są istotne dla zrozumienia dzisiejszej pozycji prawnej sekretarza jednostki samorządu terytorialnego, jak i mają znaczenie dla postulatów zmian w tym zakresie. Przede wszystkim chodzi tu o założenia odnośnie do roli jaką sekretarz miał pełnić w gminie według koncepcji osób mających wpływ na opracowanie założeń ustroju gminy w roku 1990, a która została opisana choćby w artykule Jerzego Stępnia pt. "Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniach jego twórców" (Samorząd Terytorialny z 2015, nr 1-2, s. 11-19), w którym

autor podkreśla, że proponowany przez te osoby model gminy właściwie został zmieniony już na etapie wstępnych prac Senatu na projektem ustawy regulującym funkcjonowanie samorządu terytorialnego. W mojej ocenie także zbyt mało miejsca poświęcił Habilitant problemem zmian, do jakich doszło w ustroju gminy w 2002 roku podczas prac nad wprowadzeniem bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, których konsekwencją była zmian pozycji ustrojowej sekretarza gminy od 2009 r., przy czym nie chodzi tu wyłącznie o zmiany w podstawie nawiązania stosunku pracy, ale o zmiany organizacyjne, mające znaczenie funkcjonalne odnośnie do pozycji sekretarza gminy względem jej organów, uniezależniające ten urząd od rady gminy. Warto byłoby odnotować i odpowiednio skomentować, że w już w roku 2002 Unia Metropolii Polskich miała wypracowany zupełnie inny pogląd odnoszący się do roli i pozycji prawnej sekretarza gminy w sytuacji wprowadzenia bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, niż pogląd stanowiący podstawę zmian w jego statusie przeforsowany ostatecznie w parlamencie w 2009 r., który przedstawiała publicznie podczas prac parlamentarnych i w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego postulując, co następuje: „Gwarancją stabilności i profesjonalności pracy administracji samorządowej jest istnienie niezależnego korpusu urzędników komunalnych, w szczególności skarbnika i sekretarza miasta powoływanych przez radę miasta na wniosek prezydenta. Odwołanie sekretarza lub skarbnika powinno być połączone z jednoczesnym wyborem jego następcy. W nowym ustroju miasta sekretarz powinien odpowiadać za przestrzeganie prawa w urzędzie oraz zgodne z prawem przygotowywanie projektów aktów prawa miejscowego. W tym celu powinien mieć kompetencje odpowiednie do kompetencji skarbnika miasta w zakresie finansów: prawo kontrasygnaty projektów aktów prawa miejscowego oraz umów i decyzji mających istotne znaczenie dla miasta. W przypadku odmowy kontrasygnaty, gdy zachodzi obawa naruszenia prawa, sekretarz miasta powinien o takiej sytuacji informować organ nadzorczy - wojewodę. Docelowo oprócz skarbnika i sekretarza również kierownicy głównych wydziałów urzędu miasta powinni wchodzić w skład korpusu urzędników komunalnych” (zob. Stanowisko Unii Metropolii Polskich z 28 stycznia 2002 r. w sprawie zmiany ustroju samorządu gminy wskutek wprowadzenia bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, materiał dostępny w Biurze Unii Metropolii Polskich).

W mojej ocenie przygotowując monografię odnoszącą się do pozycji prawnej sekretarza jednostki samorządu terytorialnego warto te zagadnienia poddać analizie. Tymczasem zostały one w pracy pominięte.

I.4. We wstępie do monografii Habilitant twierdzi, że określony przez ustawodawcę sposób powierzania sekretarzowi jednostki samorządu terytorialnego obowiązków może sprawiać, że ich zakres w poszczególnych urzędach może być bardzo zróżnicowany, a tym samym bardzo zróżnicowana może być również w tych urzędach pozycja prawna samego sekretarza (s. 6). Habilitant wskazuje także, że przygotowując rozprawę przeprowadził badanie ankietowe, w celu analizy sposobu funkcjonowania regulacji prawnych w rzeczywistym działaniu: „Pozycja prawna sekretarza jednostki samorządu terytorialnego w Polsce” w maju 2018 r.; badaniu poddana została grupa w sposób celowy, a jego wyniki umieszczone w aneksie monografii. Na łamach monografii Habilitant z większą szczegółowością opisuje uprawnienia sekretarza w gminie Niegosławice i Pyskowice (s. 83-85).

Informacja o tym, jakie faktycznie uprawnienia przysługują sekretarzom poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności jakimi jednostkami organizacyjnymi w urzędzie kierują lub jakie nadzorują, oraz czy posiadają kompetencje do wydawania aktów administracyjnych, i jakich, jest dość istotnym elementem charakterystyki pozycji prawnej sekretarza, a czytelnik zainteresowany problematyką objętą tematem recenzowanej monografii ma prawo oczekiwać jakiejś syntetycznej wiedzy w tym zakresie. Dość łatwo jest taką wiedzę uzyskać w odniesieniu do sekretarzy samorządów województw, jest ich bowiem tylko szesnastu. Wydaje mi się, że dużo cenniejsze byłoby podanie informacji w tym zakresie w monografii, niż umieszczanie przykładu uprawnień sekretarzy zatrudnionych w urzędach w gminach Pyskowice czy Niegosławice.

Także w przypadku identyfikacji pozycji ustrojowej sekretarzy gmin i powiatów uzyskanie wiedzy syntetycznej jest możliwe, choć oczywiście wymaga większego nakładu pracy. Znową dość prosto można uzyskać tę wiedzę w odniesieniu do gmin liczących ponad 300 tys. mieszkańców, których statuty na podstawie przepisów ustrojowych, są uzgadnianie z Prezesem Rady Ministrów, bowiem takich gmin w Polsce jest 9. W przypadku pozostałych gmin, jak i powiatów, można w ramach przyjętych w celu badawczym kategorii (np. ludnościowych, funkcjonalnych, etc.), przeprowadzić badania ankietowe (a takie badania Habilitant prowadził), które na podstawie odpowiedniej próby, dałyby miarodajne wyniki. Znową chcę podkreślić, że brak pytań badawczych w kwestionariuszu o zakres uprawnień, w tym zwłaszcza o zakres nadzorowanych w urzędach jednostek organizacyjnych przez sekretarzy, wydawanych decyzji administracyjnych, wynika według mnie z braku przyjęcia teoretycznej płaszczyzny rozważań. Co ciekawe, przedstawione w aneksie recenzowanej monografii wyniki badań wskazują na daleko idącą zbieżność w zakresie kierowanymi jednostkami organizacyjnymi w urzędach przez sekretarzy jednostek samorządu

terytorialnego (zob. przypis na str. 385), co z kolei może rodzić w czytelniku poczucie, iż głoszona przez Habilitanta teza, że przepisy prawne dają swobodę w kształtowaniu uprawnień sekretarza, wcale nie musi oznaczać w praktyce dowolności i różnorodności w tym względzie, mogą rodzić przypuszczenia, że może jest tu jakaś reguła, którą da się odkryć badając praktykę organizacyjną urzędów jednostek samorządu terytorialnego.

I.5. W rozdziale ósmym monografii Habilitant przedstawia modele sekretarza jednostki samorządu terytorialnego na Ukrainie i na Węgrzech, twierdząc przy tym, że są to modele alternatywne w stosunku do modelu sekretarza jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. W podsumowaniu monografii Habilitant zawarł postulaty zmian w pozycji prawnej sekretarza jednostek samorządu terytorialnego.

Czytając ostatnie fragmenty monografii czytelnik przede wszystkim zadaje sobie pytanie, na czym polega dostrzegana przez Habilitanta alternatywność modelu sekretarza na Węgrzech i na Ukrainie w stosunku do modelu sekretarza w polskich jednostkach samorządu terytorialnego. Na to pytanie nie można znaleźć odpowiedzi na łamach monografii. Warto też zwrócić uwagę na braki informacyjne ósmego rozdziału monografii, bowiem znaczna część monografii w odniesieniu do pozycji prawnej sekretarza jednostki samorządu terytorialnego w Polsce poświęcona jest problematyce prawa urzędniczego oraz prawa pracy, a w przypadku opisu pozycji prawnej sekretarza jednostki samorządu terytorialnego na Węgrzech i na Ukrainie informacji analogicznych, dających możliwość wyobrażenia sobie cech świadczących o alternatywności modelu węgierskiego czy ukraińskiego sekretarza w tej sferze prawa nie można znaleźć.

Po wtóre, czytając rozdział ósmy, czytelnik zadaje sobie pytanie, dlaczego akurat te przykłady Habilitant wybrał i uznał za warte przedstawienia w kontekście stanowiska sekretarza w urzędach polskich jednostek samorządu terytorialnego. Dlaczego zrezygnował, zważywszy że przyjął narrację historyczną, z opisanie ewolucji pozycji sekretarza jednostek samorządu terytorialnego w takich państwach jak Niemcy, Austria czy Rosja, albo zrezygnował z opisanie pozycji ustrojowej sekretarza (jej ewolucji) w jednostkach samorządu terytorialnego w anglosaskim, germańskim, frankoromańskim czy skandynawskim porządku prawnym. Znów, wracając choćby do genezy współczesnego polskiego samorządu terytorialnego, to niewątpliwie doświadczenia w zakresie organizacyjnym samorządu belgijskiego, w tym pozycji sekretarza gminy w tym kraju, odegrały dość znaczną rolę w pracach koncepcyjnych nad kształtem ustrojowym gmin w roku 1990.

Zawarte w podsumowaniu rekomendacje odnoszące się do zmian w prawnej pozycji sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wymagają krótkiego komentarza. Z pewnością już samo zgłoszenie takich postulatów jest niezwykle cenne, bowiem daje poczucie, iż teoretyczne rozważania mogą stanowić podstawę/przesłankę działania legislacyjnego. Znow jednak pojawia się pytanie o uzasadnienie konieczności proponowanych przez Habilitanta zmian. Chciałbym w tym miejscu zwrócić uwagę na funkcjonowanie urzędu miasta (magistratu) w Krakowie, na wprowadzony tam podział obowiązków w zakresie spraw związanych z funkcjonowaniem urzędu między sekretarza miasta i dyrektora magistratu. To praktyczne rozwiązanie daje podstawy do zupełnie innego myślenia o roli sekretarza, w tym przypadku miasta, niż propozycje Habilitanta. Z tego choćby powodu, jakieś uzasadnienie proponowanych w monografii kierunków zmian byłoby wskazane. Znow jednak trzeba powrócić do wcześniejszej uwagi, że aby takie uzasadnienie wskazać, potrzebne jest przyjęcie jakiejś podstawy teoretycznej dla rozważań będących przedmiotem recenzowanej monografii, a tej trudno dostrzec.

W okresie drugiej wojny światowej jeden z najwybitniejszych przedstawicieli polskich nauk prawnych, Maurycy Jaroszyński opisując zależności między sferą biurokratyczną w samorządzie a polityczną wskazywał m.in., że to rolą organu jest podejmowanie decyzji, natomiast działalność urzędnika polega na jej merytorycznym przygotowaniu, jak i po podjęciu decyzji przez organ, na jej wykonaniu (M. Jaroszyński, „Zagadnienie samorządu”, Państwo i Prawo, nr 6 z 1970 r., s. 12-13). W praktyce organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego w państwach europejskich da się wskazać takie modele decyzyjne, w których to organ jednostki jakim jest rada (zgromadzenie) podejmuje decyzje, czy to o charakterze indywidualnym, czy generalnym i tej kompetencji nie powierza urzędnikom. Czytając propozycje Habilitanta dotyczące zmian w pozycji prawnej sekretarza jednostki samorządu terytorialnego pojawiają się u czytelnika pytania zasadnicze, związane z rolą urzędnika w organizacji gminy, powiatu czy samorządu województwa, zwłaszcza słuszością nadawania urzędnikom uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych, pytania dotyczące słuszości reformowania instytucji sekretarza w kierunku uczynienia go „pierwszym urzędnikiem w gminie”, znow których uzasadnienie wymaga szerszej perspektywy niż ta, zawarta w recenzowanej publikacji.

Według mnie recenzowana publikacja stanowi w istocie zbiór informacji zaczerpniętych z literatury, przepisów prawnych i orzecznictwa, które nie są ze sobą związane logiką wyvodu naukowego. Ze wskazanych przyczyn monografia, w mojej ocenie, nie

stanowi osiągnięcia naukowego, stanowiącego znaczny wkład w rozwój nauk prawnych, zwłaszcza w rozwój prawa administracyjnego.

II. Ocena pozostałej części dorobku naukowo-badawczego

Obok monografii pt. „Pozycja prawna sekretarza jednostki samorządu terytorialnego w Polsce” na dorobek naukowo-badawczy Habilitanta składa się 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, M. Zdyb (red.), J. Stelmasiak (red.), M. Augustyniak, L. Bielecki, J. Czerw, P. Ruczkowski, J. Stelmasiak, P. A. Tusiński, P. Woroniecki, M. Zdyb, A. Żywicka, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, ss. 744) (autorstwo rozdziału pt. Organ administracji publicznej i inne podmioty administrujące), współautorstwo w monografii z zakresu prawa urzędniczego pod redakcją naukową dr Stefana Płażka (Nabory i konkursy w służbie publicznej, S. Płażek (red.), L. Bielecki, M. Bugdol, J. Czerw, M. A. Liwo, M. Mączyński, S. Płażek, B. Przywora, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa 2017, ss. 314) (autorstwo rozdziału pt. Geneza istniejących przepisów o naborach i konkursach), współredakcja naukowa 5 prac zbiorowych oraz 58 publikacji w postaci rozdziałów i artykułów opublikowanych w renomowanych wydawnictwach prawniczych i recenzowanych czasopismach naukowych.

Publikacje habilitanta wykazują się zróżnicowaną tematyką, obok problematyki dotyczącej organizacji samorządu terytorialnego, zadań jednostek samorządu terytorialnego oraz kompetencji ich organów, problematyki partycypacji społecznej w działalności jednostek samorządu terytorialnego a także problematyki informacji publicznej (nie tylko co warte podkreślenia w działaniach administracji rządowej i samorządowej, ale i partii politycznych), obejmują problematykę statusu urzędników służby cywilnej, problematykę sądowej kontroli działania jednostek samorządu terytorialnego, prawnych form i metod działania administracji publicznej, obejmują także artykuły dotyczące historii prawa samorządu terytorialnego. Publikacje Habilitanta są zróżnicowane pod względem formy, składają się na nie monografie, rozdziały w pracach zbiorowych, prace redakcyjne, artykuły publikowane w czasopismach naukowych, w tym glosy. Publikacje te mają głównie charakter dogmatyczny, sprowadzają się do rozstrzygnięcia zagadnień interpretacyjnych bądź stanowią wyniki badań prowadzonych nad materialnym i organizacyjnym prawem samorządu terytorialnego. Habilitant ma w swym

dorobku publikacje w języku angielskim. Wykorzystanie literatury w publikacjach ocenić należy jako poprawne, wywody prowadzone są czytelnie i zmiernają do wyjaśnienia stanu prawnego, przesłanek decydujących o kształcie przepisów prawnych, a także przedstawiają interpretacji prawa, niejednokrotnie problematyka opisywana w artykułach wsparta jest badaniami ilościowymi, zawiera postulaty zmian prawnych. Ze względu na dość obszerny dorobek naukowy, poniżej chciałbym odnieść się do wybranych publikacji.

Główny obszar zainteresowań naukowo-badawczych Habilitanta stanowią zagadnienia dotyczące ustroju i funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego. W tym zakresie tematycznym istotną z punktu widzenia dorobku naukowego Habilitanta wydaje mi się monografia 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. 421. Jej przedmiotem jest analiza ustroju oraz funkcjonowania rad i zarządów powiatów, oparta nie tylko na analizie przepisów prawnych, ale i na wynikach badań ankietowych przeprowadzonych przez Habilitanta. Monografia zawiera szereg postulatów w zakresie zmian w organizacji organów powiatu, w szczególności Habilitant proponuje 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. Problematyka poruszana w monografii była także przedmiotem artykułów opracowanych przez Habilitanta i publikowanych w czasopiśmie naukowych (m.in. „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).

Ciekawą próbę opisu modelu organu wykonawczego w gminie w związku z przepisami Konstytucji zawiera artykuł pt. „Modele organu wykonawczego gminy a art. 169 Konstytucji RP – wybrane zagadnienia” opublikowany w pracy zbiorowej pt. „Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne”, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017. Habilitant poddaje w nim analizie dwa modele organu wykonawczego, jakim był powszechnie spotykany kolegialny zarząd pochodzący z wyborów pośrednich, jak i monokratyczny organ - wójt (burmistrz, prezydent miasta) wybrany bezpośrednio przez mieszkańców, wskazując, że zarówno jeden, jak i drugi model spełnia wymogi konstytucyjne.

Warto może zwrócić uwagę, że w latach 1994-99 w Gminie Warszawa-Centrum funkcjonował monokratyczny organ wykonawczy pochodzący z wyborów pośrednich (zniesiony ustawą z dnia 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 92 poz. 1044), stanowiący w historii samorządu terytorialnego w Polsce trzeci model organu wykonawczego w gminach, o którym w analizach tego typu warto pamiętać i uwzględnić go w próbach teoretycznego ujęcia tej problematyki.

Kolejny obszar tematyczny jakim w swej pracy naukowej zajmuje się Habilitant stanowi problematyka partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym. W tym kręgu zainteresowań Habilitanta cenną publikacją, napisaną we współautorstwie, jest monografia pt. „Gminne rady seniorów - wykładnia przepisów i efekty ich stosowania. Wzory, schematy działań”, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2016, ss. 267 (współautorzy: Monika Augustyniak, Agata Barczewska – Dziobek, Grzegorz Maroń, Anna Wójtowicz – Dawid). Celem monografii jest przedstawienie problematyki gminnych rad seniorów we wszystkich aspektach ich działalności, co autorom niewątpliwie się udało. Monografia ta stanowi efekt przeprowadzonych przez nich badań naukowych w ramach działalności Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa FONTES, obok rozważań dogmatycznych, zawiera porady odnoszące się do praktycznych zagadnień tworzenia i funkcjonowania rad seniorów.

W tej części dorobku naukowego Habilitanta ciekawą publikacją jest także artykuł pt. „Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w działalności uchwałodawczej rad gmin i rad powiatów – wnioski de lege lata i de lege ferenda” opublikowany w książce pt. „Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym”, red. M. Gurdek, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2016, w którym Habilitant podejmuje zagadnienia wpływu mieszkańców na działalność organów gminy i powiatu w zakresie działalności uchwałodawczej i zarządzania budżetem oraz referendum lokalnego jako instrumentu nadzoru społeczności lokalnej nad wójtem. Przedstawia przy tym uwagi wspierające inicjatywę nowelizacji przepisów w zakresie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej zawarte w przygotowanym w Kancelarii Prezydenta RP projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw w sierpniu 2013 r.

Kolejnym znacznym obszarem aktywności naukowej Habilitanta jest problematyka informacji publicznej, w szczególności dostępu do informacji publicznej. I w tym zakresie rozważania Habilitanta nie ograniczają się wyłącznie do kwestii interpretacji prawa, często zawierają także postulaty zmian prawnych. Przykładowo można tu wskazać artykuł pt. „Dostęp do informacji publicznej w Polsce”, Przegląd Prawa Publicznego 2013, nr 11, w

którym Habilitant opowiada się za potrzebą zdefiniowania na potrzeby udzielania informacji publicznej pojęcia interesu publicznego, aby zapobiec nadużywaniu uprawnienia do uzyskania informacji publicznej. W tym zakresie zainteresowań Habilitant prowadzi także badania o charakterze porównawczym, przykładowo w artykule „Informacja publiczna w Polsce – wybrane zagadnienia jako doświadczenie dla Ukrainy” (w:) „Наукові записки Львівського університету бізнесу та права” t. 10, red. Л. А. Янковська, Lwów 2013, (współautorzy: Natalia Gmurkowska i Igor Kaspruk) zajmuje się analizą prawnych podstaw dostępu do informacji publicznej w Polsce i na Ukrainie, wskazując wspólne problemy w tym zakresie w obu systemach prawnych, jak i te doświadczenia tych państw, które mogą stanowić inspirację do działań poprawiających stan prawny w tym obszarze regulacji prawnej.

Oceniając dorobek naukowy Habilitanta trzeba także wziąć pod uwagę, że był On członkiem zespołów badawczych w trzech projektach, posiada wyróżnienia i nagrody za całokształt pracy naukowej i dydaktycznej, ponadto uczestniczył aktywnie w krajowych i międzynarodowych konferencjach tematycznych, wygłosił na nich 32 referaty.

Pozostałą aktywność naukową habilitanta, obejmującą autorstwo i współautorstwo publikacji naukowych, referaty na konferencjach tematycznych, udział w projektach badawczych, otrzymane nagrody i wyróżnienia, można ocenić jako istotną z punktu widzenia wymogów określonych w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki.

III. Ocena dorobku dydaktycznego, popularyzatorskiego i współpracy międzynarodowej

Na dorobek dydaktyczny Habilitanta składa się prowadzenie zajęć w Wyższej Szkole Ekonomii i Innowacji w Lublinie na kierunku administracja oraz na kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne, a także zajęć na studiach podyplomowych prowadzonych w tej szkole. Tematyka zajęć obejmuje problematykę prawa administracyjnego materialnego, jak i procesowego, a także problematykę będącą przedmiotem nauki o administracji. Habilitant był także promotorem licznych prac magisterskich licencjackich, opiekunem koła naukowego a także Rzecznikiem Dyscyplinarnym ds. studentów w Wyższej Szkole Ekonomii i Innowacji w Lublinie.

Na dorobek popularyzatorski Habilitanta składa się ponad 60 opracowań - artykułów i opinii prawnych opublikowanych w takich tytułach prasowych jak m.in. „Wspólnota”, „Gazeta Samorządu i Administracji”, „Gazeta Prawna”. W zakresie popularyzacji nauki w latach 2013 - 2017 brałem udział w X, XI, XII, XIII i XIV Lubelskim Festiwalu Nauki jako

kierownik i realizator projektów poświęconych funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, przede wszystkim na poziomie gminnym.

Habilitant odbył dwa zagraniczne staże naukowe, wykonuje ekspertyzy i opinie prawne z zakresu prawa samorządu terytorialnego na potrzeby podmiotów realizujących zadania publiczne, recenzuje artykuły w „Studiach Prawniczych: Rozprawy i Materiały” - periodyku wydawanym przez Oficynę Wydawniczą AFM na zlecenie Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, był recenzentem monografii naukowej, ponadto jest członkiem Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej oraz Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa FONTES. Habilitant uczestniczył w pracach 9 komitetów naukowych i komitetów organizacyjnych konferencji krajowych i międzynarodowych.

Wskazaną przez Habilitanta aktywność w zakresie dorobku popularyzatorskiego, dydaktycznego jak i w zakresie współpracy międzynarodowej można uznać za wystarczającą do spełnienia kryteriów określonych w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki.

IV. Wnioski

W podsumowaniu niniejszej recenzji podtrzymuję tezę, że wskazana przez Habilitanta jako osiągnięcie naukowe monografia, nie stanowi, w mojej ocenie osiągnięcia naukowego, stanowiącego znaczny wkład w rozwój nauk prawnych, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, natomiast w pozostałym zakresie swej aktywności podlegającej ocenie Habilitant wykazał się istotną aktywnością w rozumieniu tego przepisu.

