

Kraków, 28 sierpnia 2023 r.

Prof. KAAFM dr hab. Monika Augustyniak

Kierownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego oraz Nauk o Administracji

Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr. Jakuba Bryły

pt. „Status prawny organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego”

Wykonując uchwałę Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach z dnia 27 czerwca 2023 r. o powierzeniu funkcji recenzenta w przewodzie doktorskim mgr. Jakuba Bryły, przekazaną mi do wiadomości pismem Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej pt. „**Status prawny organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego**” z pozytywną oceną i wnioskami o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Artykuł 187 ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, w ustępach 1 i 2 określa cechy konieczne dla oceny wartości pracy doktorskiej, którymi są: wykazanie się ogólną wiedzą teoretyczną kandydata w dyscyplinie, umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej oraz oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. W pracy mgr. Jakuba Bryły wszystkie te trzy elementy są wyraźnie widoczne.

Wybór tematu, założenia i metody badawcze

Recenzowana rozprawa doktorska zawiera opracowanie tematu naukowego, który nie był w takim ujęciu przedmiotem badań prowadzących do przygotowania dzieła o charakterze monograficznym.

Celem badawczym przedmiotowej dysertacji jest dokonanie kompleksowej analizy pozycji prawnej organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Dotychczasowy model kształtuje się od chwili restytucji samorządu terytorialnego w 1990 r.,

dlatego też trzydziestoletnie doświadczenie w funkcjonowaniu instytucji samorządu terytorialnego pozwala na wysunięcie wniosków i postulatów odnośnie do modelu organu wykonawczego. Z całą pewnością temat pracy uznać należy za ważne zagadnienie, wymagające refleksji naukowej. Z uwagi na różne modele organów wykonawczych oraz różnorodny ich zakres kompetencyjny dobór tematu uważam za uzasadniony.

Zagadnienia analizowane w pracy, jak i sposób refleksji naukowej poczyniony w tym temacie, świadczą o dużej wiedzy mgra Jakuba Bryły i właściwej identyfikacji problemów prawnych związanych z badaną problematyką. Doktorant przygotował pracę dojrzałą i bardzo dobrą pod względem merytorycznym.

We wstępie rozprawy Autor wyraźnie wskazał cel, zakres przeprowadzanych badań oraz metody badawcze (prawnodogmatyczną, historyczno-prawną oraz porównawczą). Każda z metod została opisana i przypisano jej właściwe zastosowanie w pracy. Ostaniam z wymienionych metod została zastosowana uzupełniająco w rozprawie, co uznaję w pełni za właściwe.

Za główny cel pracy Doktorant przyjął przedstawienie złożonego charakteru prawnego wójta, zarządu powiatu i zarządu województwa. Zwrócił uwagę na mnogość ról w jakich występują piastuni tych organów oraz trudności interpretacyjne związane z realizacją norm kompetencyjnych. Autor słusznie zauważa, że nie sprzyja to jakości wykonywanych zadań i nie wspiera pewności prawa oraz zaufania do organów administracji publicznej (s. 13).

Główną tezę badawczą pracy jest wskazanie, że ustawodawca nie posiada wizji docelowej struktury oraz roli organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej. W ramach przyjętej hipotezy Autor sformułował następujące pytania pomocnicze:

- czy obowiązujący model i rola organów wykonawczych w j.s.t. są wypadkową jednostkowych działań legislacyjnych;
- czy wątpliwości interpretacyjne norm prawnych odnoszących się do organów wykonawczych są wynikiem tzw. niechlujstwa legislacyjnego, czy też intencjonalnego działania ustawodawcy;
- czy nieprecyzyjny charakter przepisów prawnych jest systemowym instrumentem ustawodawcy, którego celem jest jego wykorzystanie w realizacji partykularnych interesów administracji rządowej np. o charakterze politycznym (s. 13).

Reasumując stwierdzić należy, że sformułowane w części wstępnej rozprawy cele badawcze umożliwiły Autorowi przeprowadzenie interesujących rozważań w obrębie

zakreślonym tematem pracy. Wykorzystane metody badawcze są adekwatne do obszaru prowadzonych badań.

Całość problematyki została zaprezentowana w świetle aktualnego dorobku doktryny i piśmiennictwa prawa administracyjnego, w szczególności prawa samorządu terytorialnego i prawa konstytucyjnego.

Struktura i aspekty formalne pracy

Dysertacja składa się z wprowadzenia, w tym uzasadnienia wyboru tematu, metodologii oraz tezy i głównych celów rozprawy (stanowiących przedstawienie założeń badawczych pracy), sześciu merytorycznych rozdziałów oraz wniosków końcowych (stanowiących rekapitulację założeń badawczych opracowania). Opracowanie obejmuje również bibliografię, w tym bogaty wykaz literatury, orzecznictwa i aktów prawnych.

Warto zauważyć, że każdy rozdział merytoryczny pracy zamyka konkluzja częściowych rozważań, co zwiększa klarowność wywodów i świadczy o dojrzałości prezentowanych wniosków.

Konstrukcja dysertacji została podporządkowana zakresowi zaproponowanych rozważań w rozprawie, wykazując związki zachodzące między poszczególnymi częściami opracowania. Wywód naukowy jest logiczny i uporządkowany. Omówiono wszystkie istotne zagadnienia dotyczące badanej problematyki. Autor dokonuje systematyki poglądów doktryny, w różnych kwestiach zajmuje własne stanowisko, popierając je bardziej lub mniej rozbudowaną argumentacją.

Praca napisana jest poprawnie stylistycznie, prostym i zrozumiałym językiem. Wywody prowadzone są logicznie, wnioski należycie uzasadnione i czytelne. Na podkreślenie zasługuje staranna redakcja tekstu. W tekście znaleźć można jedynie drobne błędy (np. zob. s. 365).

Uwagi szczegółowe

Dokonując szczegółowej oceny rozprawy, która stanowi analizę statusu prawnego organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, należy podkreślić, że zawiera ona istotne rozważania nie tylko z punktu widzenia teoretycznego, ale i praktycznego.

W rozdziale I pracy Autor zaprezentował ewolucję polskiej myśli samorządowej w ujęciu społecznym i historycznym, przedstawiając argumenty, którymi ustawodawca kierował się w zakresie powołania wyłącznie kolegialnych organów wykonawczych (w pierwszym etapie restytucji samorządu). Rozdział ten zawiera również podstawowe

zagadnienia teoretyczne dotyczące instytucji samorządu terytorialnego, w tym teorię organów osób prawnych.

W następnym rozdziale pracy Autor omówił kontekst normatywny funkcjonowania organów wykonawczych w polskim systemie prawa samorządu terytorialnego, wskazując równocześnie na wady i zalety monokratycznych i kolegialnych struktur wykonawczych.

Rozdział III pracy prezentuje płaszczyzny relacji członka organu wykonawczego z jednostką samorządu terytorialnego, w tym pracowniczy charakter relacji piastunów organów wykonawczych z odpowiednią jednostką zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Wskazać należy, że wszystkie istotne aspekty dotyczące problematyki poruszanej w tym rozdziale zostały prawidłowo zaprezentowane i poddane rzetelnej refleksji naukowej.

W rozdziale IV Doktorant poruszył zagadnienia prawne dotyczące wykonywania zadań i kompetencji organów wykonawczych (w tym ich piastunów), co stanowi bardzo istotną kwestię w zakresie omawiania aktualnej pozycji prawnej wójta, zarządu powiatu i zarządu województwa. Tym samym Autor umiejętnie przedstawił także status prawny przewodniczących zarządów i poczynił stosowne wnioski w tym zakresie.

Rozdział V obejmuje analizę weryfikacji działalności organów wykonawczych, w tym kwestie sprawozdawczości, jak problematykę kontrolno-nadzorczą. Uwagi poczynione w przedmiotowym rozdziale są interesujące i słuszne.

Ostatni rozdział pracy został poświęcony ograniczeniom wynikającym z pełnienia mandatu wójta lub sprawowania funkcji w kolegialnych organach wykonawczych w powiecie i w samorządzie województwa. Zaprezentowano w nim problematykę odpowiedzialności organów wykonawczych oraz ich członków w świetle aktualnych przepisów prawnych. Przedstawiono zagadnienia związane z zawieszeniem oraz wygaśnięciem mandatu w organie wykonawczym i zakończenie sprawowania funkcji przez organ wykonawczy. Kwestie te zostały zaprezentowane spójnie i poprawnie merytorycznie.

W zakończeniu rozprawy doktorskiej Autor przedstawił rekapitulację założeń badawczych pracy, wskazując wnioski, do których doszedł w poszczególnych rozdziałach. Doktorant wykazał się dobrą orientacją w materii normatywnej i umiejętnością prowadzenia dojrzałego dyskursu naukowego. Pewnym mankamentem natury formalnej jest powtórzenie w zakończeniu poglądów wyrażonych przez przedstawicieli doktryny francuskiej i amerykańskiej, twierdzeń *de facto* już wcześniej zacytowanych we wstępie (zob. s. 367 w zw. z s. 12). Rozważyć należy usunięcie tych powtórzeń. Dobór źródeł należy uznać za satysfakcjonujący.

Na tle dywagacji poczynionych w pracy powstaje kilka pytań:

- 1) Jakie płaszczyzny relacji między organem stanowiącym a wykonawczym w jednostkach samorządu terytorialnego powinny ulec w pierwszej kolejności modyfikacji, by organy te mogły efektywnie wykonywać swe funkcje?
- 2) Jaki model organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w polskim porządku prawnym byłby wedle Autora pożądany?
- 3) Jakiemu organowi należy powierzyć rozpatrywanie skarg na działalność organów wykonawczych, mając na uwadze refleksje w tym zakresie poczynione przez Autora w pracy, zwłaszcza w podsumowaniu dysertacji (zob. s. 381)?

Wysoko oceniam recenzowaną pracę pod względem warsztatowym. Jest ona napisana w sposób rzetelny i pogłębiony. Wywód prawniczy jest prowadzony jasno. Autor wykazuje się umiejętnością nie tylko dostrzegania problemów prawnych, ale także systematyzowania poglądów doktryny. Każdy wywód Doktoranta jest dobrze udokumentowany obszernymi przypisami odsyłającymi, świadczącymi o wykorzystaniu bardzo wielu źródeł bibliograficznych.

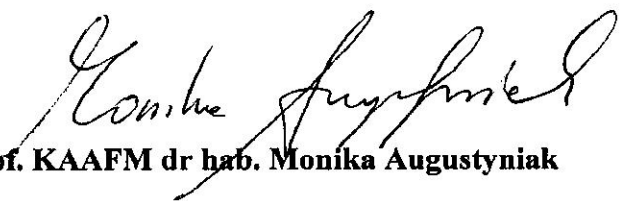
Wnioski

Przedmiot rozprawy, którym była analiza **statusu prawnego organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego**, wymagał pogłębionej wiedzy z zakresu prawa administracyjnego i konstytucyjnego. Nie ulega wątpliwości, że mgr Jakub Bryła wykazał się w tym zakresie dużą wiedzą teoretyczną i praktyczną. Po uważnej lekturze całości pracy trudno w niej doszukać się zagadnień, które mogły zostać jedynie zasygnalizowane. Wszystkie poruszane wątki w dysertacji mają bezpośredni związek z głównym nurtem badawczym. Wywody są logiczne, klarowne a omawiane kolejno kwestie są wzajemnie powiązane. Wykonana przez doktoranta praca bez wątpienia świadczy o jego erudycji, warsztacie naukowym i znajomości rzeczy. Przeprowadzone przez Autora badania potwierdzają postawione na wstępie tezy badawcze. Nie ulega wątpliwości, że rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu badawczego, który dotychczas nie doczekał się, w tym konkretnym aspekcie, opracowania o charakterze monograficznym. Wysoka ocena dysertacji jednoznacznie wskazuje, że mgr Jakub Bryła posiada umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Lektura tej interesującej rozprawy doktorskiej wskazuje na jej wartość doktrynalną i praktyczną oraz dojrzałość naukową Doktoranta. Moim zdaniem dysertacja ta zasługuje na wyróżnienie. Walory poznawcze pracy oraz umiejętności analityczne Autora dowodzą

znajomości warsztatu naukowo-badawczego i spełniają wymagania stawiane pracom doktorskim.

Recenzowaną dysertację oceniam jednoznacznie pozytywnie i na podstawie przedstawionej argumentacji zgodnie z art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 742 ze zm.) wnoszę o przyjęcie rozprawy i dopuszczenie mgra Jakuba Bryły do publicznej obrony pracy i dalszych etapów postępowania doktorskiego.



Prof. KAAFM dr hab. Monika Augustyniak