

dr hab. Jarosław Czerw, prof. UJK
Wydział Prawa i Nauk Społecznych
Uniwersytet Jana Kochanowskiego
w Kielcach

Kielce, 31 października 2023 r.

Recenzja
rozprawy doktorskiej mgr Jakuba Bryły
pt. Status prawny organów wykonawczych jednostek
samorządu terytorialnego

przygotowanej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego
w Katowicach
pod kierunkiem naukowym dr hab. Anny Wierzbicy, prof. UŚ

Na podstawie uchwały nr 94/2023 Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach z dnia 27 czerwca 2023 r. w sprawie wyznaczenia recenzentów w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauk prawnych mgr Jakubowi Bryle, którą wyznaczony zostałem na recenzenta rozprawy doktorskiej w postępowaniu o nadanie stopnia doktora mgr Jakubowi Bryle, niniejszym przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej pt. Status prawny organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, Katowice 2023, ss. 425, z pozytywną jej oceną i wnioskiem o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Poniżej przedstawiam szczegółowe spostrzeżenia i uwagi, które nasunęły się w czasie lektury i analizy treści rozprawy doktorskiej.

I.

Wybór tematu rozprawy doktorskiej należy uznać za bardzo trafny. Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego są bowiem niezmiennie interesującym przedmiotem badań naukowych, co związane jest z kluczową rolą jaką wypełniają one w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja RP), bardzo wiele miejsca poświęca instytucji samorządu terytorialnego. Co wymaga jednak podkreślenia, Konstytucja RP nie określa struktury samorządu terytorialnego. Wskazując, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina (art. 164 ust. 1 Konstytucji RP), Konstytucja RP przewiduje możliwość utworzenia w drodze ustawowej samorządu regionalnego lub też lokalnego i regionalnego (art. 164 ust. 2 Konstytucji RP). Jak z kolei stanowi art. 169 ust. 1 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Konstytucja RP nie zawiera jednak szczegółowych uregulowań dotyczących zarówno organów stanowiących jak i organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, ustrojodawca pozostawia te kwestie ustawodawcy zwykłemu, który czyni to w samorządowych ustawach ustrojowych (ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa). Warto jednak zwrócić uwagę, że większą swobodę w tym zakresie ustawodawca zwykły posiada w odniesieniu do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. W odniesieniu do organów stanowiących ustrojodawca wyraźnie bowiem stwierdza, że wybory do nich są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji RP), upoważniając ustawodawcę zwykłego do określenia zasad i trybu zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunków ważności wyborów (art. 169 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji RP). W przypadku organów wykonawczych, ustrojodawca upoważnia ustawodawcę zwykłego do określenia zasad i trybu wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych (art. 169 ust. 3 Konstytucji RP). Konstytucja RP pozostawia więc swobodę

rozstrzygnięcia tych kwestii ustawodawcy zwykłego. Oznacza to, że od woli ustawodawcy zwykłego zależy określenie sposobu wyboru i odwoływania organu wykonawczego. Tak jak ustrojodawca nie rozstrzyga o sposobie wyboru i odwoływania organu wykonawczego, tak także nie określa rodzaju organu wykonawczego, nie wskazuje czy organ ten ma być organem monokratycznym czy też organem kolegialnym. Dlatego też, na skutek uregulowań ustawowych, w polskim samorządzie terytorialnym funkcjonują dwa odmienne modele organu wykonawczego jednostek samorządu terytorialnego: organ monokratyczny w gminie (wójt, burmistrz, prezydent miasta) oraz organ kolegialny w powiecie i w województwie samorządowym (zarząd powiatu i zarząd województwa). Tak jak w odmienny sposób samorządowe ustawy ustrojowe określają modele organu wykonawczego poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, tak też odmiennie regulują ich pozycję prawną.

Co istotne, współczesny kształt organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce nie wydaje się być docelowym, bowiem, na co zwrócił już uwagę we wstępie rozprawy Doktorant, formowanie pozycji prawnej wójta (burmistrza, prezydenta miasta) (ilekroć dalej jest mowa o wójcie należy przez to rozumieć także burmistrza i prezydenta miasta), zarządu powiatu oraz zarządu województwa jest procesem nieustającym, jak również niedokończonym.

Wszystko to czyni przedmiot badań nad statusem prawnym organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego niezwykle interesującym i ciągle aktualnym, co potwierdza trafność wyboru tematu rozprawy doktorskiej.

Co wymaga podkreślenia Autorzy często sięgają do problematyki związanej z organami wykonawczymi jednostek samorządu terytorialnego w artykułach naukowych, a także w komentarzach do samorządowych ustaw ustrojowych. Opracowania te zwykle dotyczą organów wykonawczych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (wójta, zarządu powiatu, zarządu województwa). Natomiast brak było do tej pory monografii, w sposób jednolity i kompleksowy opisującej status prawny organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Doktorant podjął się wypełnienia tej luki i w moim przekonaniu dobrze wywiązał się z tego zadania.

Należy podkreślić, że podjęte przez Doktoranta zagadnienia mają bardzo istotne znaczenie zarówno teoretyczne, jak i praktyczne. Niniejsza rozprawa zawiera bowiem całościową analizę statusu prawnego organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

Założonym przez Doktoranta głównym celem badawczym było przedstawienie złożonego charakteru prawnego wójta, zarządu powiatu oraz zarządu województwa oraz próba wykazania, że ustawodawca określając mnogość ról organu wykonawczego, jednocześnie nie ułatwia wykonywania zadań w sposób efektywny, precyzyjny i bez zbędnej zwłoki.

Doktorant sformułował główną hipotezę badawczą, wedle której ustawodawca nie posiada wizji docelowej struktury oraz roli organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej. W celu odpowiedzi na wskazany główny problem badawczy, Doktorant sformułował pytania badawcze (pytania pomocnicze): 1) czy obowiązujący model i rola organów wykonawczych w gminie, powiecie, województwie są wypadkową jednostkowych działań legislacyjnych; 2) czy wątpliwości interpretacyjne norm prawnych odnoszących się do organów wykonawczych są wynikiem tzw. niechlujstwa legislacyjnego, czy też intencjonalnego działania ustawodawcy; 3) czy nieprecyzyjny charakter przepisów prawnych jest systemowym instrumentem ustawodawcy, którego celem jest jego wykorzystanie w realizacji partykularnych interesów administracji rządowej, np. o charakterze politycznym.

II.

Do tematyki prowadzonych badań Doktorant dostosował metody badawcze. Doktorant wykorzystał przede wszystkim metodę analizy prawnodogmatycznej (formalnodogmatycznej), analizując przepisy obowiązującego prawa, w szczególności przepisów Konstytucji RP, samorządowych ustaw ustrojowych, ustawy o pracownikach samorządowych oraz ustaw szczególnych. Doktorant wykorzystał także metodę prawnohistoryczną w celu przedstawienia, w rozdziale

pierwszym, ewolucji polskiej myśli samorządowej (metoda ta ma charakter uzupełniający w stosunku do metody formalno - dogmatycznej).

W ograniczonym zakresie Doktorant wykorzystał także metodę prawnoporównawczą. Uzasadniając ograniczony zakres wykorzystania powyższej metody badawczej Doktorant stwierdził we wstępie, że z uwagi na podjętą tematykę, która osadzona jest na rozwiązaniach wypracowanych w Polsce na przestrzeni ponad 30 lat, a także z uwagi na szczegółowość podjętych rozważań, wykorzystanie tej metody nie niosłoby za sobą znacznego waloru poznawczego. Mimo takiego stanowiska, Doktorant wykorzystał metodę prawnoporównawczą w szerszym zakresie, niż deklarowany we wstępie, co stanowi niewątpliwy walor rozprawy.

Dobór metod badawczych należy ocenić pozytywnie. Posłużyły one osiągnięciu założonego w rozprawie celu.

Na podkreślenie zasługuje odpowiednie wykorzystanie przez Doktoranta w rozprawie dorobku doktryny, orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, orzecznictwa Sądu Najwyższego, orzecznictwa sądów powszechnych, orzecznictwa sądów administracyjnych, orzecznictwa organów nadzorczych, a także właściwie dobranych aktów prawnych.

III.

Recenzowana rozprawa doktorska stanowi obszerne opracowanie (liczące 425 stron tekstu, w tym samej treści - 373 stron).

Rozprawa zbudowana jest z sześciu merytorycznych rozdziałów, wstępu oraz zakończenia (Wnioski). Do rozprawy dołączono bibliografię na którą składa się wykaz literatury, wykaz orzecznictwa, wykaz aktów prawnych, wykaz innych źródeł oraz konferencji. Rozprawę poprzedza wykaz skrótów.

Wstęp do rozprawy (s. 8 – 16) zawiera wprowadzenie do podjętej w rozprawie problematyki, a także: uzasadnienie wyboru tematu rozprawy, omówienie problemów badawczych, przedstawienie metod badawczych oraz przedstawienie układu rozprawy.

Rozważania poszczególnych rozdziałów rozpoczyna Wstęp stanowiący wprowadzenie do omawianej w danym rozdziale problematyki, a kończą Wnioski, stanowiące podsumowanie rozważań dokonanych w ramach danego rozdziału. Przyjęte przez Doktoranta w tym zakresie rozwiązania należy uznać za trafne.

Wartościowym elementem rozprawy są sformułowane przez Doktoranta w poszczególnych rozdziałach wnioski *de lege ferenda*. Niestety w wielu przypadkach Doktorant wnioski te opatrzył zbyt ogólnym uzasadnieniem, co należy wskazać jako pewien mankament rozprawy.

W rozdziale pierwszym (s. 17 – 58), zatytułowanym „Samorząd terytorialny w ujęciu historycznym i teoretycznym”, Doktorant w podrozdziale 1 przedstawia ewolucję polskiego samorządu terytorialnego poczynając od pierwszej ustawy samorządowej – Prawo o miastach królewskich z dnia 18 kwietnia 1791 r. aż po reformę samorządową z 1998 roku. Rozpoczęcie rozważań od przedstawienia kontekstu prawnohistorycznego należy uznać za bardzo trafne. W podrozdziale 2 rozdziału pierwszego Doktorant omówił natomiast definicję samorządu terytorialnego (w szczególności w kontekście jego przedmiotu, podmiotu, zadań i nadzoru) oraz teorię organów osób prawnych.

W rozdziale drugim (s. 59 – 111), zatytułowanym „Model organów wykonawczych w polskim samorządzie terytorialnym”, Doktorant w pierwszej kolejności omówił podstawy prawne funkcjonowania organów wykonawczych w polskim systemie prawa samorządu terytorialnego oraz znaczenie i funkcje organu wykonawczego. Następnie przedstawił modele organów wykonawczych: model monokratyczny obowiązujący w gminach i model kolegialny, obowiązujący w powiatach i województwach samorządowych, omawiając w szczególności sposób kreowania tych organów. W rozdziale tym Doktorant słusznie zwrócił uwagę na wymagający interwencji ustawodawcy niejednoznacznie uregulowany status prawny starosty i marszałka województwa (starosta i marszałek województwa posiadają cechy organów, chociaż ustawodawca nie uznaje ich za organy powiatu i województwa samorządowego).

W rozdziale trzecim (s. 112 – 168), zatytułowanym „Podstawa prawna relacji członków organów wykonawczych z jednostką samorządu terytorialnego”, Doktorant

omówił kwestie relacji prawnych pomiędzy członkiem organu wykonawczego a jednostką samorządu terytorialnego. Za bardzo wartościowe należy uznać podjęte przez Doktoranta rozważania dotyczące statusu prawnego piastuna organu w okresie pomiędzy jego wyborem a faktycznym objęciem obowiązków. Oprócz powyższych rozważań Doktorant w rozdziale tym przedstawił także status pracowniczy piastuna organu wykonawczego (kwestie dotyczące nawiązania stosunku prawnego, czasu pracy oraz wynagrodzenia).

W rozdziale czwartym (s. 169 – 246), zatytułowanym „Zadania i kompetencje organów wykonawczych”, Doktorant podejmuje rozważania dotyczące zadań i kompetencji organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, słusznie zwracając uwagę na wielość ról wypełnianych przez te organy. Omawiając zadania organów wykonawczych Doktorant, ze względu na ich szeroki zakres, trafnie ogranicza się do przedstawienia wybranych zadań. Wartościowym elementem tego rozdziału jest analiza szczególnej pozycji prawnej starosty i marszałka województwa.

W rozdziale piątym (s. 247 – 281), zatytułowanym „Weryfikacja działalności organów wykonawczych”, Doktorant przedstawia problematykę „zewnątrznej” (nadzór nad działalnością organów wykonawczych) i „wewnętrznej” (kontrola i inne uprawnienia organów stanowiących względem organów wykonawczych) weryfikacji działalności organów wykonawczych (weryfikacji prawidłowości wykonywania zadań i kompetencji). W rozważaniach dotyczących „wewnętrznej weryfikacji” Doktorant przedstawił pełny obraz problematyki relacji organ stanowiący – organ wykonawczy w tym zakresie. Natomiast rozważania Doktoranta poświęcone nadzorowi nad działalnością organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego okazały się zbyt ogólne i powierzchowne, co należy wskazać jako mankament tego rozdziału.

W rozdziale szóstym (s. 282 – 366), zatytułowanym „Ograniczenia antykorupcyjne, odpowiedzialność, zakończenie piastowania funkcji w organie wykonawczym”, Doktorant przedstawia problematykę ograniczeń „antykorupcyjnych” dotyczących piastunów organów wykonawczych, odpowiedzialności organów wykonawczych oraz ich członków oraz zawieszenia i wygaśnięcia mandatu w organie wykonawczym, a także zakończenia piastowania funkcji przez organ wykonawczy. Połączenie w ramach jednego rozdziału tak odmiennej problematyki nie wydaje się

najlepszym rozwiązaniem. Przyjmując taką konstrukcję rozdziału Doktorant uczynił to ze szkodą dla przejrzystości rozprawy i logiki prowadzonego wywodu. Korzystniejsze byłoby uwzględnienie rozważań na temat ograniczeń „antykorypcyjnych” w oddzielnym podrozdziale rozdziału drugiego oraz poświęcenie oddzielnych rozdziałów problematyce: 1) odpowiedzialności organów wykonawczych oraz ich członków i 2) zawieszenia i wygaśnięcia mandatu w organie wykonawczym, a także zakończenia piastowania funkcji przez organ wykonawczy. Pomijając powyższe uwagi należy stwierdzić, że spory niedosyt budzi zbyt ogólnikowość rozważań dotyczących bardzo istotnej problematyki jaką jest odpowiedzialność organów wykonawczych oraz ich członków.

Zakończenie rozprawy (Wnioski) (s. 367 – 381) stanowi podsumowanie rozprawy, sformułowane zostały w nim także wnioski de lege ferenda. Zakończenie rozprawy jest dość obszerne, zawiera ono wiele istotnych spostrzeżeń, potwierdzających gruntowne zbadanie przez Doktoranta problematyki dotyczącej statusu prawnego organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Poczynione w zakończeniu uwagi stanowią prawidłowe uzasadnienie dowiedzenia hipotezy głównej. Niestety przedstawione w zakończeniu wnioski de lege ferenda (sformułowane wcześniej w poszczególnych rozdziałach rozprawy), choć liczne, mają jednak zbyt ogólny, hasłowy charakter. Szersze omówienie i uzasadnienie w zakończeniu wniosków de lege ferenda podniosłoby niewątpliwie walory niniejszej rozprawy.

Podsumowując powyższe należy stwierdzić, że struktura rozprawy nie budzi istotnych zastrzeżeń. Jednak, chociaż Doktorant nawiązuje w poszczególnych rozdziałach do rozwiązań prawnych obowiązujących w wybranych państwach, to pewien niedosyt budzi brak w rozprawie oddzielnego rozdziału poświęconego przedstawieniu uregulowań dotyczących organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego obowiązujących w wybranych obcych systemach prawnych; rozdział taki byłby niewątpliwie wartościowym dopełnieniem przeprowadzonych rozważań.

Pozytywnie należy ocenić sposób prowadzenia rozważań w poszczególnych częściach rozprawy. Rozprawa napisana jest poprawnym i komunikatywnym językiem naukowym.

Strona formalna rozprawy budzi jedynie drobne uwagi natury redakcyjnej.

Niewątpliwym walorem rozprawy jest to, że uwzględnia ona aktualny stan prawny to jest stan prawny obowiązujący na dzień 1 czerwca 2023 r.

IV.

Na uwagę zasługuje bogaty zasób źródeł wykorzystanych w rozprawie. W rozprawie został wykorzystany duży zbiór odpowiednio dobranych aktów prawnych. W szerokim zakresie wykorzystano w rozprawie orzecznictwo: Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych oraz organów nadzorczych. Szeroki jest także zakres wykorzystanej w rozprawie literatury, różnorodnej pod względem zakresu, jak i poruszanych problemów.

V.

Reasumując stwierdzam, że przeprowadzona w ramach niniejszej recenzji analiza prowadzi do jednoznacznego wniosku, że przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska mgr Jakuba Bryły spełnia wymogi ustawowe określone w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.). Zgłoszone w recenzji uwagi recenzenta nie umniejszają wartości rozprawy, a stanowią tylko i wyłącznie wyraz subiektywnych ocen.

W szczególności:

- 1) rozprawa doktorska mgr Jakuba Bryły w mojej ocenie stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktoranta problemu naukowego,

- 2) tworząc wyżej wymienioną rozprawę doktorską Doktorant wykazał ogólną wiedzę teoretyczną z zakresu prawa, w szczególności zaś prawa samorządu terytorialnego,
- 3) rozprawa doktorska potwierdza umiejętność Doktoranta samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Biorąc powyższe pod uwagę, rozprawa doktorska mgr Jakuba Bryły może być podstawą do dalszego postępowania w przewodzie doktorskim.

Jarosław Czern.