

**Recenzja rozprawy doktorskiej Pana mgr Jakuba Bryły**  
**pt. „*Status prawny organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*”**

wykonując uchwałę nr 94/2023 Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach z dnia 27 czerwca 2023 roku, niniejszym przedkładam moją recenzję rozprawy doktorskiej Pana mgr Jakuba Bryły pt. „*Status prawny organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*”, przygotowanej pod kierunkiem Pani dr hab. Anny Wierzbicy, prof. Uniwersytetu Śląskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

Po zapoznaniu się z treścią rozprawy stwierdzam, że:

1. Przedłożona do oceny rozprawa stanowi oryginalne i nowatorskie rozwiązanie przez Doktoranta interesującego zagadnienia naukowego.
2. Autor wykazał się posiadaniem ogólnej wiedzy teoretycznej w dziedzinie nauk społecznych- dyscyplinie nauki prawne, w specjalności prawo administracyjne.
3. Przedłożona w toku postępowania o nadanie stopnia naukowego doktora rozprawa wskazuje i potwierdza, że Doktorant posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowo-badawczej.

W uzasadnieniu swojej oceny przedstawiam, co następuje:

**1. Wybór tematu**

Wybór tematu rozprawy uznaję za trafiony, ponieważ problematyka statusu prawnego organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, choć z pozoru oczywista, to jednak ze względu na przyjęty model regulacji w ustawach ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego i innych aktach wpływających na całokształt pozycji prawnej tychże organów, wymagała pełnego opracowania. Autor opracowania we wstępie trafnie podkreślił, że przyjęty model regulacji spowodował potrzebę kompleksowego

zbadania procesu formowania się pozycji prawnej wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zarządu powiatu i zarządu województwa, który ma charakter nieustający i niedokończony.

Uzasadniając wybór tematu Autor podkreślił potrzebę analizy katalogu regulacji odnoszących się do organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia ich adekwatności do procesów społecznych i zmian zachodzących w sferze przedmiotowej regulacji, zwłaszcza sferze zadań i sposobu ich wykonywania, których niespójność wskazuje na ciągle i niekorzystne przeobrażanie się ustalonego już, mogłoby się zdawać, statusu prawnego tychże organów. Zauważa On słusznie, iż przyjęty model organów wykonawczych w gminie, powiecie i województwie jest daleki od ostatecznego kształtu, na co zwłaszcza wskazują kolejne prace legislacyjne oraz praktyka ich funkcjonowania. Recenzowana rozprawa stanowi wypełnienie luki badawczej w dorobku naukowym w zakresie zagadnień prawnych związanych z ustaleniem aktualnego i kompleksowego statusu prawnego organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Dlatego też wybór tematyki oceniam jako wartościowy i potrzebny.

## **2. Założenia badawcze – cel, hipotezy, metody.**

Głównym założeniem badawczym, przyjętym przez Doktoranta, jest ustalenie aktualnego statusu prawnego organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Punktem wyjścia dla określenia tego celu jest dokonana przez Doktoranta uprzednia analiza i ocena procesu kształtowania się pozycji prawnej organów wykonawczych, bardzo trafnie i oryginalnie ujęta w odniesieniu do zasad ustrojowych. Pierwsza z nich, to nieustanność w aspekcie negatywnym, której egzemplifikacją jest zauważona przez Autora niestaranność legislacyjna oraz wynikające stąd naruszenia zasady samodzielności samorządu terytorialnego. Druga to niedokończoność, będąca następstwem braku wizji, co do ostatecznego kształtu organów wykonawczych. Przyjęcie takich założeń wyjściowych pozwoliło Doktorantowi zidentyfikować obiektywną potrzebę całościowej i aktualnej analizy statusu organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Składać się na nią winny (zgodnie z deklaracją Autora wyrażoną we wstępie) zagadnienia o podstawowym charakterze jak np. status prawny przewodniczących organów kolegialnych, długość kadencji, a także zagadnienia szczegółowe, np. sposób oceny działalności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego.

Reasumując powyższe, jako główną tezę badawczą Autor sformułował hipotezę o istnieniu braku wizji ustawodawcy co do docelowej struktury i roli organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej. Dodatkowym zadaniem podjętym przez Doktoranta, w przeprowadzonych badaniach, było dokonanie oceny podejścia ustawodawcy do zagadnienia kształtowania statusu prawnego organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego celem formułowania wniosków de lege ferenda.

W ramach przyjętej hipotezy sformułowane zostały następujące pytania szczegółowe: czy obowiązujący model i rola organów wykonawczych w gminie, powiecie i województwie są wypadkową jednostkowych działań legislacyjnych, czy wątpliwości interpretacyjne norm prawnych są następstwem braku należytej staranności w trakcie procesu legislacyjnego, czy też zamierzonym działaniem ustawodawcy, czy nieprecyzyjny charakter przepisów jest może systemowym działaniem ustawodawcy w celu realizacji partykularnych interesów administracji rządowej, zwłaszcza tych - o politycznym charakterze.

Sposób formułowania hipotez badawczych oraz ustalanie celu badań w mojej ocenie, nastąpiło umiejętnie. A tak skonstruowane założenia badawcze pozwoliły na przeprowadzenie badań i opracowanie ich wyników na wysokim poziomie merytorycznym. Pisemną formę ich prezentacji cechuje wysoki walor poznawczy. Ocenę ta wzmacnia świadomość, że przyjęty zakres badań cechuje wysoki stopień złożoności, a dotychczasowy dorobek piśmienniczy jest niewystarczający dla dokonania uprawnionych uogólnień o istnieniu systemowej niedoskonałości ustawodawcy w określaniu statusu prawnego organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego.

Warunkiem niezbędnym dla pełnej i poprawnej realizacji przyjętych przez Doktoranta założeń badawczych jest właściwy dobór i umiejętne zastosowanie odpowiedniego zestawu metod badawczych. Doktorant zastosował w swoim opracowaniu metody charakterystyczne dla nauk prawnych, a jako podstawową - metodę dogmatyczno-prawną, która służy niezbędnym z punktu widzenia celu pracy analizom obowiązujących norm prawnych. Metoda ta z założenia polega na odtwarzaniu brzmienia i ustalaniu znaczenia norm prawnych, pozwala ona także dokonywać konfrontacji stanu prawnego z dorobkiem judykatury oraz doktryny. W ramach tej metody dokonuje się wykorzystania bogatego, w tym przypadku, dorobku orzeczniczego. To zadanie wymagało z kolei odniesienia się przez Doktoranta do problematyki stosowania prawa w praktyce i pozwoliło na wzbogacenie treści teoretycznych o dodatkowe walory poznawcze. Doktorant stosując metodę dogmatyczno-prawną poprawnie i całościowo zrealizował przyjęte przez siebie cele badawcze. Odtwarzając z jej zastosowaniem wymagane

dla rozważań pojęcia, dokonywał także ich klasyfikacji. Lektura opracowania przekonuje, iż dokonane przez Doktoranta ustalenia wskazują na poprawne stosowanie metody dogmatyczno-prawnej.

W trakcie prowadzonych rozważań szczegółowych Autor stosował także inne metody, o charakterze pomocniczym względem metod właściwych w naukach prawnych. W rozdziale pierwszym zastosował metodę historyczną, w celu ukazania ewolucji samorządu terytorialnego oraz instytucji organów wykonawczych. W ramach badań z zastosowaniem tejże metody odwoływał się do zdarzeń historycznych będących źródłem konkretnej normy dla dokonania właściwej (w warunkach zawilości) jej wykładni. Ponadto w opracowaniu w zakresie uzupełniającym zastosowana została także metoda prawno-porównawcza, niemniej jednak ze względu na podjętą problematykę i zakreślone pole badawcze kompleksowe badania komparatystyczne nie były wymagane.

Oceniając dobór i wykorzystanie metod badawczych przez Doktoranta, stwierdzam, iż dokonał poprawnego przyporządkowania metody do przedmiotu badań oraz stosował je poprawnie.

### **3. Struktura i treść pracy**

Struktura pracy odzwierciedla przyjęty temat, cele i założenia badawcze.

Rozprawa składa się ze wstępu, poprzedzonego spisem treści oraz wykazem skrótów, sześciu rozdziałów podzielonych na mniejsze jednostki redakcyjne, wniosków (o końcowym charakterze), bibliografii oraz spisu tabel. Opracowanie łącznie liczy 425 stron.

Na początku rozprawy, po spisie treści i wykazie skrótów, znajduje się „Wstęp”. Ma on charakter wprowadzający. Autor przedstawia w nim przyjęte założenia badawcze. Dokonując oceny dotychczasowych regulacji w zakresie funkcjonowania gmin, powiatów i województw z punktu widzenia ukształtowanej w nich pozycji prawnej organów wykonawczych, podkreśla zauważone walory regulacji, które stały się przyczynkiem do podjęcia pogłębionych badań w zakresie statusu prawnego organów wykonawczych. Na tym tle dokonuje On podsumowania dotychczasowych badań w zakresie kompleksowej analizy norm odnoszących się do pozycji prawnej organów wykonawczych w zderzeniu z praktyką orzeczniczą i stawia hipotezę o złożoności pozycji prawnej jako wyniku niedoskonałości ustawodawczych.

We wstępie scharakteryzowana została także struktura opracowania, nakreślone zostały także cele badawcze rozprawy. Wstęp zawiera również rozważania na temat zastosowanych przez Autora metod badawczych.

Jak to wskazano powyżej, praca składa się z sześciu wyodrębnionych przedmiotowo rozdziałów, które odpowiadają co do treści przyjętym przez Autora celom szczegółowym badań.

Rozdział I-wszy rozprawy zatytułowany został: „*Samorząd terytorialny w ujęciu historycznym i teoretycznym*”. Autor rozpoczyna swoje rozważania od krótkiego wprowadzenia, by następnie ukazać ewolucję polskiej myśli samorządowej począwszy od rozwoju instytucji samorządu lokalnego datowanej na 1573 rok aż do 1918 roku. W tej części uwypuklone zostały koncepcje samorządu terytorialnego funkcjonujące w krajach zaborczych. Doktorant w tej części przedstawił regulacje odnoszące się do modeli samorządu na terenie ziem polskich pod zaborami pruskim, rosyjskim i austriackim, co stanowi doskonały punkt wyjścia dla dalszych analiz poczynionych w odniesieniu do kolejnego wyodrębnionego okresu rozwoju historycznej instytucji samorządu terytorialnego. Na uwagę zasługuje staranność widoczna w sposobie prezentacji poszczególnych zagadnień szczegółowych oraz weryfikacja ustaleń wynikających z analiz norm prawnych z ówczesnym dorobkiem narodowej myśli administracyjno-prawnej. W części tej wskazane zostały również poglądy mające wpływ na dyskusje o samorządzie terytorialnym w Polsce, po odzyskaniu niepodległości. Kolejny punkt tego rozdziału Autor poświęcił przedstawieniu regulacji i poglądów przedstawicieli doktryny odnoszących się do samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej. Następne rozważania szczegółowe skoncentrowane są wokół zagadnień samorządu na ziemiach okupowanych w trakcie II wojny światowej, kolejne - przeobrażeniom samorządu terytorialnego dokonywanym po 1944 roku, aż do jego przywrócenia wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, dzisiaj gminnym. Zaprezentowane przez Autora w rozdziale I-ym, rozważania o charakterze historyczno-prawnym stanowią tło dla odtworzenia definicji samorządu terytorialnego oraz prezentowanej w końcowej części rozdziału teorii organów osoby prawnej. Na końcu tego rozdziału Autor prezentuje wnioski cząstkowe, które pełnią funkcję podsumowania oraz wprowadzają w kolejne kwestie szczegółowe. Na uwagę zasługuje sposób prowadzenia rozważań, który charakteryzuje zachowanie właściwych proporcji, unikanie zbędnych rozszerzeń oraz podporządkowanie wywodów ściśle określoneму celowi.

Drugi rozdział rozprawy zatytułowany został: „*Model organów wykonawczych w polskim samorządzie terytorialnym*”. Autor poświęca go, jak to wynika z przyjętej tytulatury,

prezentacji idei samorządowej władzy wykonawczej w świetle poglądów przedstawicieli krajowej oraz zagranicznej literatury, celem wyjaśnienia prawidłowego rozumienia roli, jaką powinny one pełnić w strukturach jednostek samorządu terytorialnego. Rozdział ten zawiera także rozważania na temat ukształtowanego w świetle ustanowionych regulacji – modelu organów wykonawczych oraz zagadnienia doboru substratu osobowego. Szczegółowe analizy Autor rozpoczyna od przypomnienia znaczenia zasady subsydiarności i jej oddziaływania na udział jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu władzy oraz na kształtowanie katalogu ich zadań z uwzględnieniem ich samodzielności. W tej części wskazać należy zastosowanie przez Autora właściwych odniesień do unormowań Konstytucji RP wraz z ich wykładnią oraz uregulowań zawartych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Rozważania prowadzone w ramach jednostek podziału pt. „Organy wykonawcze w ujęciu teoretycznym” oraz „Znaczenie i funkcja organu w samorządzie terytorialnym” w mojej ocenie prowadzone są w sposób wskazujący na posiadanie przez Autora wiedzy merytorycznej na wysokim poziomie, a także umiejętności poprawnej analizy i prezentacji wyników badań. W kolejnej części rozdziału II-go pt. „Sposób kształtowania organu wykonawczego” Doktorant prowadzi interesujące rozważania odnoszące się do obsadzania wykonawczego organu monokratycznego i kolegialnego w jednostkach samorządu terytorialnego. Analizując aktualne rozwiązania przyjęte w ustawach ustrojowych, konfrontuje je z powodzeniem z innymi regulacjami, jak np. ustawą z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, czy też z uregulowaniami zawartymi w Kodeksie Pracy. Swoje rozważania i pojawiające się na tle zagadnień szczegółowych wątpliwości Autor szczegółowo wyjaśnia i komentuje, umiejętnie przytaczając rozliczne przykłady z orzecznictwa. W tej części rozprawy Autor, stosując posiłkowo metodę porównawczą, przedstawia także przykłady rozwiązań prawnych w innych systemach, np. we włoskim samorządzie terytorialnym. Interesujące są także Jego odniesienia do modelu kontraktu menedżerskiego nawiązujące do koncepcji amerykańskiej. Kolejne rozważania, dotyczące kolegialnego organu wykonawczego i jego obsadzania w polskim modelu organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, prowadzone są z należytą starannością i we właściwej proporcji. Autor w tej części słusznie podnosi kwestie związane z określaniem liczbowego składu organów wykonawczych w powiecie i województwie w statutach jednostek samorządu terytorialnego, wiążąc swoje analizy i wynikające z nich ustalenia z bogatym orzecznictwem. Wywody cechuje zachowanie właściwej proporcji. Na pozytywną ocenę zasługuje również fakt, iż Autor starannie prowadzi swoje rozważania, nie pomijając wielu innych istotnych kwestii, jak np. zagadnienia reprezentacji, szczególnej pozycji przewodniczących organów kolegialnych w powiecie

i województwie, a także sposobu podejmowania decyzji. Rozdział drugi, jak to miało miejsce w przypadku poprzedniego – również kończy krótkie podsumowanie. Zawarte zostały w nim wnioski: co do, stwierdzonej na podstawie rozważań, braku konsekwentnej wizji ustawodawcy w zakresie modelu samorządowej władzy wykonawczej, co do istnienia nieuważności legislacyjnej, czy też braku jednolitości przyjętych rozwiązań prawnych. Konkluzje te cechuje poprawność i zasadność, są one dowodem dojrzałości badawczej autora.

Kolejny rozdział rozprawy zatytułowany został: „*Podstawa prawna relacji członków organów wykonawczych z jednostką samorządu terytorialnego*”. Stanowi on konsekwencję prezentowanej w poprzedniej części procedury doboru substratu osobowego organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. W rozdziale trzecim Autor postanowił szczegółowo zaprezentować problematykę ciągłości działania organów wykonawczych poprzez rozważania w zakresie statusu prawnego wójta w okresie od rozpoczęcia biegu kadencji do chwili rzeczywistego objęcia stanowiska oraz poprzez prezentacje wybranych elementów stosunku prawnego pomiędzy osobą wybraną a urzędem gminy, starostwem powiatowym oraz urzędem marszałkowskim. W rozdziale tym przedstawione zostały: zagadnienia statusu prawnego piastuna w okresie między wyborem, a faktycznym objęciem obowiązków, stosunku prawnego łączącego piastunów organów wykonawczych z jednostką samorządu terytorialnego, w układzie przedmiotowym: począwszy od nawiązania stosunku prawnego, poprzez czas pracy i wynagrodzenie. W rozdziale trzecim rozprawy, prócz rzetelnie prowadzonych rozważań teoretycznych, znaleźć można liczne odwołania do aktualnego orzecznictwa oraz przykłady praktycznych rozwiązań poszczególnych kwestii. Na końcu rozdziału znajduje się podsumowanie rozważań, w którym odnaleźć można postulaty w zakresie ustawowego obowiązku zatrudniania wybranych członków organów kolegialnych w powiecie i województwie, z uzasadnieniem, iż etatowy sposób pełnienia funkcji sprzyja efektywności wykonywania zadań i inne. Wnioski sformułowane zostały z uwzględnieniem ich praktycznej przydatności.

W rozdziale IV rozprawy pt. „*Zadania i kompetencje organów wykonawczych*” Autor dokonał analizy znaczenia wykonawczego charakteru organów jednostek samorządu terytorialnego, wskazując iż wójt, zarząd powiatu i zarząd województwa skupiają nie tylko uprawnienia wykonawcze, ale też funkcje administracyjne, zarządcze, społeczne, ekonomiczne i polityczne. W tej części rozprawy poruszone zostały także kwestie niedopuszczalnych i nieuzasadnionych relacji pomiędzy organami stanowiącymi i wykonawczymi, których istota może powodować zaburzenie stosunków pomiędzy nimi. W rozdziale tym nie zabrakło rozważań w zakresie podejmowania decyzji i odpowiedzialności. Na uwagę zasługuje ciekawy

wątek intencyjnego uszczuplenia kompetencji przez organ stanowiący (na podstawie art. 39, ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym). Równie wartościowym rozważaniem jest dyskusja w przedmiocie udzielania upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu organu kolegialnego, jak również kwestie właściwej reprezentacji organu kolegialnego w procesie podejmowania decyzji z punktu widzenia jej ważności. Autor sprawnie prezentuje i komentuje poglądy przedstawicieli doktryny, jak też umiejętnie wykorzystuje orzecznictwo. W rozdziale IV nie zabrakło również rozważań na temat szczególnych kompetencji organów wykonawczych. Autor omawia to zagadnienie na przykładzie działalności prawotwórczej organów wykonawczych – uprawnieniu do wydawania przepisów porządkowych, jak też - interpretacji podatkowych. W tej części swojej rozprawy Autor zaprezentował (w ujęciu tabelarycznym z komentarzem) wynikające z przepisów szczególnych liczne i rozmaite role organów wykonawczych związane z ich funkcjami (str.191-192). Dobór prezentowanych przykładów uzasadniony został ich aktualnością oraz wątpliwościami dostrzeganymi przez piastunów organów wykonawczych. W kolejnej jednostce podziału wewnętrznego wyodrębnionej w ramach rozdziału IV pt. „Status prawny organów wykonawczych w trakcie realizacji wybranych zadań” Autor analizując uregulowania ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku - Prawo ochrony środowiska, ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych, i innych (np. o planowaniu przestrzennym, o gospodarce nieruchomościami, specustawy drogowej), wskazuje na złożony charakter roli organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, by następnie przejść do kolejnej węzłowej kwestii, jaką jest kolizja zakresu zadaniowego organów wykonawczych z właściwością rzeczową organów stanowiących, która prowadzi do sporów kompetencyjnych. W kolejnych częściach rozdziału IV zawarte zostały rozważania na temat roli organu wykonawczego w związku z członkostwem gminy w związku metropolitalnym, zakresowi zadaniowemu starosty i marszałka oraz kwestiom technicznym sposobów wykonywania zadań i kompetencji. Na podkreślenie zasługuje, po pierwsze: widoczna staranność w wyodrębnianiu powyższych problemów szczegółowych i ich komplementarność, a po drugie rzetelność prowadzonych rozważań cząstkowych, świadcząca o bardzo dobrym przygotowaniu merytorycznym Doktoranta do prowadzenia badań w zakresie zadań i kompetencji organów wykonawczych i opracowania ich wyników. Wyraźnie zaznacza się dogłębna znajomość obowiązujących norm w tym zakresie, jak też orzecznictwa, co pozwoliło Autorowi na dokonanie kompleksowej prezentacji zagadnień wyodrębnionych w tej części rozprawy.

Kolejny rozdział rozprawy pt. *”Weryfikacja działalności organów wykonawczych”* zawiera rozważania dotyczące tzw. zewnętrznej i wewnętrznej weryfikacji działalności



organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. W części tej Autor definiuje pojęcie weryfikacji oraz dokonuje charakterystyki jej poszczególnych typów: poprzez realizację obowiązków sprawozdawczych względem organu stanowiącego i innych organów administracji publicznej oraz poprzez pełnienie nadzoru. Autor zwraca przy tym uwagę na dostrzegalne różnice pomiędzy systemem weryfikacji wewnętrznej kierunków działania wójta i zarządu powiatu a zarządu województwa, co ma swoje źródło w ukształtowanych odmiennie zasadach domniemania właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego. W rozważaniach nie zabrakło wątku dotyczącego skutków negatywnej weryfikacji, przy czym Autor analizując materiał normatywny konfrontuje wyniki swoich analiz z wnioskami wynikającymi z orzecznictwa oraz dokonuje ich oceny. Na końcu rozdziału, wzorem poprzednich Autor dokonuje podsumowania rozważań cząstkowych. Zawiera w nim ocenę obowiązujących rozwiązań prawnych wskazując postępujące osłabienie pozycji organów wykonawczych względem organów stanowiących, co według Niego jest wynikiem nie tyle przypadkowych nowelizacji przepisów, co zamierzonym działaniem umożliwiającym stosowanie rozszerzonej interpretacji uprawnień nadzorczych, co może być przyczyną do wykorzystywania kryteriów politycznych w procesie weryfikacji działalności wójta, zarządu powiatu, czy zarządu województwa.

Ostatni, szósty rozdział rozprawy Autor poświęcił prezentacji kwestii ograniczeń antykorupcyjnych, odpowiedzialności oraz zakończenia piastowania funkcji w organie wykonawczym. Swoje rozważania zawarł On w wyodrębnionych z zastosowaniem kryterium przedmiotowego jednostkach redakcyjnych pt.: „Ograniczenia antykorupcyjne”, „Odpowiedzialność organów wykonawczych oraz ich członków” i „Zawieszenie oraz wygaśnięcia mandatu w organie wykonawczym, zakończenie sprawowania funkcji przez organ wykonawczy”. W pierwszym punkcie rozdziału Autor rozpoczyna swoje rozważania od przedstawienia kwestii dostosowania sposobu funkcjonowania piastuna organu do zasad odnoszących się do osób sprawujących funkcje publiczne. Wyjaśnia pojęcia funkcjonariusza publicznego i korupcji oraz wskazuje na rozwiązania przyjęte w ustawach samorządowych, które pełnią funkcje mechanizmów antykorupcyjnych, takie jak: np. obowiązek składania oświadczeń majątkowych. Dokonuje On też prezentacji rozwiązań normatywnych o uzupełniającym charakterze, np. Rejestr Korzyści. W tej części przedstawione zostały także ograniczenia działalności piastunów organów wykonawczych na podstawie tzw. ustawy antykorupcyjnej, związane m. innymi z zakazem prowadzenia działalności gospodarczej. Autor zwraca także uwagę na dodatkowe ograniczenia wynikające z ostatniej nowelizacji Kodeksu Karnego, która odnosi się wyłącznie do piastunów organu wykonawczego gminy. Dokonując

prezentacji poszczególnych rozwiązań normatywnych, Autor dodatkowo dokonuje ich weryfikacji oraz przedstawia swoje oceny( np.str.292n). W tej części przytacza On również poglądy doktryny i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, co czyni rozważania pogłębionymi i interesującymi. Na tle rozważań teoretycznych Autor formułuje własne wnioski w zakresie oceny przepisów antykorupcyjnych dla ich przydatności w praktyce i z punktu widzenia skuteczności ich oddziaływania. Następny wątek z zakresu statusu prawnego organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, zawarty w ostatnim rozdziale rozprawy, poświęcony jest odpowiedzialności. Autor wyjaśnia pojęcie odpowiedzialności, zakotwiczył je w art. 16, ust.2 Konstytucji RP. Prezentuje tutaj dorobek piśmiennictwa z zakresu prawa administracyjnego w celu wskazania źródeł, właściwego zakresu i typologii odpowiedzialności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. W treści swoich rozważań częściowych Autor odwołuje się do przykładu tzw. wyborów kopertowych podczas pandemii COVID-19 oraz późniejszej ustawowej abolicji, jako przykładu naruszenia konstytucyjnej zasady legalizmu. Dokonane w treści rozdziału VI rozwinięcia zagadnień odpowiedzialności karnej i cywilnej zobrazowane zostały licznymi przykładami sankcji uregulowanymi w ustawach szczegółowych, np. ustawie z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, czy ustawie z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i wielu innych. Ostatnia część rozdziału VI zawiera rozważania na temat przejściowych przeszkód w sprawowaniu mandatu lub funkcji, zawieszenia organów wykonawczych, wygaśnięcia mandatu, zakończenia sprawowania funkcji w organie wykonawczym, wygaśnięcia mandatu wójta przed upływem kadencji oraz kwestiom związanym z odwołaniem członka powiatu lub województwa. Wywody prowadzone są poprawnie, Autor dokonując dokładnej analizy norm prawnych konfrontuje wyniki z poglądami doktryny, zajmuje wobec nich stanowisko, uzasadniając je w sposób nie budzący wątpliwości co do poprawności wnioskowania. Zauważyć należy wiele odniesień (w tym krytycznych) do orzecznictwa. Rozdział kończy podsumowanie zawierające przypuszczenia Autora co do braku przez ustawodawcę wystarczającej wiedzy na temat samorządowej władzy wykonawczej lub celowego tworzenia nieprecyzyjnych regulacji prawnych.

Merytoryczne rozważania poczynione w kolejnych częściach rozprawy Autor sumuje na jej zakończenie w punkcie pt. „Wnioski”. Stanowią one przykład klasycznego podsumowania dokonanych ustaleń.

Autor, co zasługuje na podkreślenie, odważnie dokonuje oceny przyjętych rozwiązań prawnych wskazując, iż w chwili tworzenia podstaw prawnych funkcjonowania gmin,

powiatów i województw ustawodawca posiadał pomysł na strukturę i rolę organów wykonawczych, lecz dokonując z czasem kolejnych nowelizacji przepisów stworzył model będący wypadkową jednostkowych i niespójnych działań legislacyjnych. Nie poprzestaje na tym stwierdzeniu, bowiem swoje stanowisko logicznie uzasadnia poprzez wskazanie niewłaściwych uregulowań. Na zakończenie Autor prezentuje liczne zidentyfikowane w trakcie badań i pisemnego opracowywania kwestii szczegółowych, wnioski *de lege ferenda*. Mają one wysoki walor praktyczny.

Do rozprawy, na jej końcu dołączona została: *Bibliografia*. Została ona na podzielona na części, w których znajdują się wyodrębnione przedmiotowo rodzaje źródeł. W pozycji „Wykaz literatury” znajduje się 438 opracowań o zróżnicowanym charakterze: monografii, rozdziałów w monografiach, artykułów naukowych. Kolejno Bibliografia zawiera wykaz orzecznictwa: sądów i trybunałów międzynarodowych (4 pozycje), Trybunału Konstytucyjnego (13 pozycji), Sądu Najwyższego (22 pozycje), sądów administracyjnych (8 pozycji), sądów powszechnych (6 pozycji), orzeczenia organów nadzorczych(32 pozycje). Następnie w Bibliografii znajduje się wykaz aktów normatywnych, dokonany w podziale wg rangi i chronologicznym (7 aktów rangi konstytucyjnej), akty prawa międzynarodowego (5 pozycji), ustawy (98 pozycji), akty wykonawcze (10 pozycji), akty prawa wewnętrznego oraz akty kierownictwa wewnętrznego (łącznie 49 pozycji) i inne źródła (62 pozycje) i 1 konferencja. Na koniec dołączono spis tabel. Potwierdza to, iż w celu opracowania wyników badan Autor zgromadził i wykorzystał liczny i zróżnicowany katalog źródeł, co zasługuje na pochwałę.

#### **4. Merytoryczna ocena rozprawy**

Po lekturze ocenianej rozprawy stwierdzam, że przygotowana ona została bardzo rzetelnie. Rozprawa przygotowana przez Pana mgr Jakuba Bryłę stanowi przykład kompleksowego opisu solidnie przeprowadzonych badań, jak też przykład sprawnej prezentacji wyników dokonanych ustaleń. Autor w poprawny sposób określił cele, przyjął właściwe założenia badawcze, a następnie poprawnie zrealizował proces badawczy, czego wynikiem jest niniejsze opracowanie. Wykorzystywane przez Autora rozprawy metody badawcze, dobrane zostały adekwatnie do tezy głównej, jak też do każdego problemu cząstkowego i zastosowane poprawnie oraz w sposób komplementarny.

Autor w umiejętny sposób prezentuje poszczególne treści szczegółowe, które zostały ze sobą powiązane w przejrzystym układzie. Rozważania merytoryczne prowadzone

są zachowaniem właściwych proporcji. Są one podporządkowane przyjętym założeniom badawczym. Opis wyników przeprowadzonych badań częściowych zawarty w poszczególnych wyodrębnionych częściach rozprawy cechuje wysoki poziom i wnikliwość. Autor w swojej rozprawie, w właściwy sposób dokonuje prezentacji stanowiska doktryny, poglądów i ocen wyrażonych w rozlicznych pisarskich źródłach wiedzy. Sprawnie przyporządkowuje On także wnioski z dokonanych przez siebie analiz do prowadzonych wywodów, w związku z celem głównym i celami szczegółowymi rozprawy. Zabieg umieszczenia na początku każdego rozdziału rozważań wprowadzających, jak też podsumowania na ich końcu w postaci wniosków częściowych – oceniam pozytywnie, bowiem czynią one wywody klarownymi, zwłaszcza, że materia będąca przedmiotem rozprawy jest skomplikowana. Stanowią one dodatkowy atut.

Podkreślić należy, iż Autor rozprawy poprawnie dobrał i analizował adekwatny do wyodrębnionych problemów materiał normatywny, zaś dodatkowym walorem podnoszącym jakość opracowania, a jednocześnie obrazującym posiadanie przez doktoranta pogłębionej wiedzy jest prezentacja problematyki z wykorzystaniem licznych przykładów oraz prezentacje dokonane z punktu widzenia przydatności dla praktyki. Uwagi częściowe i oceny w tym względzie zawarłam w pkt 3 mojej recenzji dotyczącej analizy struktury rozprawy.

Podkreślenia zasługuje fakt, iż Autor swoje ustalenia wiąże, tam, gdzie to możliwe, z własnymi wnioskami oraz dokonuje właściwych i odważnych ocen.

Powyższe wnioski przesądzą o utwierdzeniu w przekonaniu, iż Doktorant posiada umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, w tym odpowiednio dogłębnej wiedzy merytorycznej, niezbędnej dla poprawnej realizacji przyjętych założeń badawczych.

Poziom merytoryczny opracowania, jak też język wypowiedzi świadczą o opanowaniu przez Autora rozprawy zasad pisarstwa naukowego. Pan mgr Jakub Bryła rzetelnie i wyczerpująco prezentując treści wykazał się bardzo dobrą znajomością prawa, w tym administracyjnego. Zawarte w rozprawie elementy nowatorskie przejawiają się w przyjętej przez Autora płaszczyźnie badań, sformułowaniu głównego celu pracy, celów szczegółowych, założeń, hipotez, konstrukcji metodologiczno-technicznej, a zwłaszcza widoczne są w zakresie wniosków z przeprowadzonych badań i propozycja *de lege ferenda*. Należy ocenić je pozytywnie, tym bardziej, że wnioskowanie posiada walory racjonalności.

O staranności badawczej i tym samym rzetelności prowadzonych badań świadczyć może chociażby liczba wykorzystanych źródeł oraz odsyłaczy. Świadczy o tym także rozległa i wnikliwa analiza materiału normatywnego oraz fakt, iż sformułowane tezy zostały właściwie dowiedzione.

Stwierdzam, iż Doktorant poprawnie opracował wyodrębniony, a zarazem oryginalny problem badawczy, co pozwala na uzupełnienie luki badawczej w tej materii. Praca po dokonaniu niezbędnych korekt nadaje się do publikacji celem upowszechnienia zawartych w niej poglądów.

## **5. Ocena formalna pracy**

Praca stanowi obszerne opracowanie (425 str.) i została przygotowana prawidłowo. Strona techniczna nie budzi zastrzeżeń. Język wypowiedzi jest jasny i zrozumiały. Wywody prowadzone są w sposób klarowny i poprawny, co świadczy, iż Autor opanował sztukę wywodu naukowego. W toku lektury nie zauważono rażących błędów formalnych.

## **6. Konkluzja końcowa**

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzam, iż oceniana rozprawa doktorska rzetelne opracowanie właściwie wyodrębnionego, a zarazem istotnego oraz aktualnego problemu naukowego. Autor niewątpliwie wykazał się umiejętnością kompleksowej i poprawnej prezentacji ważnej z punktu widzenia nauki prawa problematyki.

Oceniana rozprawa pt.: „*Status prawny organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*” autorstwa Pana mgr Jakuba Bryły. przygotowana pod kierunkiem Pani dr hab. Anny Wierzbicy, prof. Uniwersytetu Śląskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną Kandydata w zakresie nauk prawnych oraz potwierdza nabycie przez Niego umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy badawczej.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzam, iż rozprawa spełnia wymogi określone w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku Prawo o Szkolnictwie Wyższym i Nauce stawiane pracom doktorskim i wnioskuję o dopuszczenie Pana mgr Jakuba Bryłę do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

Składam także wniosek o wyróżnienie rozprawy Pana mgr Jakuba Bryły.

dr hab. Agata Barczewska-Dziobek, prof. UR