

**Autoreferat**  
**w postępowaniu habilitacyjnym**  
**w dziedzinie nauk prawnych w dyscyplinie prawo**

**1. Imię i nazwisko: Stanisław Bułajewski**

**2. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe**

W 1993 r. rozpocząłem studia na Wydziale Prawa Uniwersytetu Warszawskiego – filia w Białymstoku. Dyplom magistra nauk prawnych (z wynikiem bardzo dobrym) uzyskałem na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku w 1998 r. na podstawie pracy magisterskiej pt. *Podstawowe uprawnienia Prezydenta V Republiki Francuskiej* napisanej pod kierunkiem dr. Stanisława Bożyka, obecnie dr. hab. prof. UwB.

Stopień doktora nauk prawnych w zakresie prawa otrzymałem w dniu 12 stycznia 2008 r. na mocy uchwały Rady Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Moim promotorem w przewodzie doktorskim był prof. zw. dr hab. Andrzej Sylwestrzak, zaś recenzentami rozprawy pt. *Rada powiatu jako organ stanowiący i kontrolny w samorządzie terytorialnym III Rzeczypospolitej Polskiej* byli prof. zw. dr hab. Marian Grzybowski i dr hab. Jan Galster prof. UMK.

Ponadto w 2005 r. w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Olsztynie zdałem egzamin radcowski i zostałem wpisany na listę radców prawnych pod nr 1069. Przez dwie kadencje byłem też egzaminatorem do spraw przeprowadzenia egzaminu radcowskiego powołanym przez Ministra Sprawiedliwości.

W 1998 r. zaangażowałem się w działalność samorządową. W latach 1998-2002 byłem radnym Rady Miasta Mrągowo, w latach 2002-2014 – radnym Rady Powiatu Mrągowo i od 2010 r. przewodniczącym Rady Powiatu, a przez ostatnie cztery lata (2014-2018) członkiem Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Moja wieloletnia praca na rzecz społeczności lokalnej została doceniona przez mieszkańców mojego rodzinnego miasta, którzy obdarzyli mnie zaufaniem i oddali głos w ostatnich wyborach samorządowych – w efekcie 21 listopada 2018 r. zostałem zaprzysiężony na burmistrza Mrągowo.

### 3. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych

Od 21 grudnia 1998 r. pracuję na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie na Wydziale Prawa i Administracji w Katedrze Prawa Konstytucyjnego – początkowo byłem tam zatrudniony na stanowisku asystenta, a od 1 lutego 2008 r. na stanowisku adiunkta (do 1 września 1999 r. zajęcia prowadzone były w strukturze Instytutu Prawa i Administracji WSP w Olsztynie). Od 20 lat prowadzę wykłady i ćwiczenia z takich przedmiotów, jak: prawo konstytucyjne, konstytucyjny system organów państwowych, zasady ustroju politycznego państwa, urząd samorządu, stanowienie prawa i kontrola w jednostkach samorządu terytorialnego. Ponadto na WPiA UWM w Olsztynie przydzielono mi również zajęcia ze wstępu do prawoznawstwa oraz historii doktryn politycznych i prawnych. Od 1998 r. prowadzę seminaria licencjackie z prawa konstytucyjnego i ustroju samorządu terytorialnego. Do chwili obecnej pod moim kierunkiem obroniło swoje prace dyplomowe ponad 150 osób. Jako nauczyciel akademicki wielokrotnie odbierałem wyrazy uznania – od Rektora Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego otrzymywałem nagrody za działalność naukową i dydaktyczną, siedmiokrotnie studenci uznali mnie za najlepszego i najsympatyczniejszego wykładowcę Wydziału Prawa i Administracji UWM w Olsztynie, a pięciokrotnie znalazłem się w gronie dziesięciu najlepszych pracowników naukowo-dydaktycznych na UWM w Olsztynie.

W okresie od 1 października 2008 r. do 15 września 2018 r. byłem zatrudniony na stanowisku adiunkta w Wyższej Szkole Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie. Na tej uczelni prowadziłem zajęcia z następujących przedmiotów: konstytucyjny system organów państwowych, postępowanie administracyjne, prawo administracyjne, historia i nauka o administracji, teoria i filozofia prawa, wstęp do prawoznawstwa, negocjacje i mediacje w administracji publicznej, urząd samorządu terytorialnego, prawo samorządowe, prawo o stowarzyszeniach i fundacjach. Ponadto w Józefowie prowadziłem seminaria licencjackie i byłem promotorem kilkudziesięciu prac dyplomowych.

Prowadziłem też wykłady na studiach podyplomowych na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku z przedmiotu prawo samorządu terytorialnego oraz na studiach podyplomowych na WPiA UWM w Olsztynie z przedmiotu legislacja administracyjna.

Od 21 listopada 2018 r. pełnię funkcję burmistrza Mrągowa.

**4. Wskazanie osiągnięcia wynikającego z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1789).**

Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2013 r. stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, jako osiągnięcie naukowe stanowiące podstawę ubiegania się o nadanie stopnia doktora habilitowanego pragnę wskazać cykl publikacji powiązanych tematycznie, który można zatytułować:

**Samorządowe akty prawa miejscowego w Polsce  
– model, zasady i tryb ich wydawania**

**Na ów cykl publikacji składają się następujące prace:**

1. S. Bułajewski, *Konstytucyjny obowiązek ustawowego określenia zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego – czy spełniony?*, [w:] S. Bożyk, A. Jamróz (red.), *Konstytucja, ustroj polityczny, system organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, Białystok 2010, Wydawnictwo Temida II, s. 51-72, ISBN: 978-83-89620-86-6.
2. S. Bułajewski, *Statut jednostki samorządu terytorialnego jako akt prawa miejscowego o charakterze organizacyjno-ustrojowym*, „Zeszyty Naukowo-Dydaktyczne” Józefów 2010, t. 7, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie, s. 85-102, ISSN: 1734-2031.
3. S. Bułajewski, *Pojęcie aktu prawa miejscowego w poglądach doktryny, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych*, „Studia Prawnoustrojowe” Olsztyn 2012, nr 18, Wydawnictwo UWM, s. 5-22, ISSN: 1644-0412.
4. S. Bułajewski, *Kontrola konstytucyjności prawa miejscowego w tym miejscowego prawa podatkowego*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” Warszawa 2012, Wydawnictwo Taxpress, s. 25-30, ISSN: 1641-6856.
5. S. Bułajewski, *Legalność uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Łęckie” 2010, t. 12, Wydawnictwo Diecezjalne Adalbertinum w Łęku, s. 229-241, ISSN: 1896-6896.

6. S. Bułajewski, *Zasady prawidłowej legislacji podczas tworzenia aktów prawa miejscowego w Polsce*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 29, s. 31-42, ISSN: 1644-0412.
7. S. Bułajewski, *Rada gminy jako organ stanowiący*, [w:] M. Chmaj (red.), *Status prawny rady gminy*, Warszawa 2012, Wydawnictwo Dyfin, s. 88-124, ISBN: 978-83-7641-596-3.
8. S. Bułajewski, *Zasady techniki prawodawczej a wydawanie uchwał przez jednostki samorządu terytorialnego – zagadnienia wybrane*, [w:] M. Sitek, E. Feret, J. Dobkowski, I. Palus (red.), *Wydawanie aktów administracyjnych jako forma prawna realizacji zadań samorządu terytorialnego*, Józefów 2017, s. 77-94, ISBN: 978-83-62753-77-2.
9. S. Bułajewski, *Zadania zarządu powiatu i starosty podczas przygotowywania projektów uchwał rady powiatu oraz w trakcie postępowania uchwałodawczego – wybrane aspekty*, [w:] P. Majer, M. Kowalczyk (red.), *Władza w prawie*, Olsztyn 2014, s. 23-35, ISBN: 978-83-62383-43-6.
10. S. Bułajewski, *Bezpośredni i pośredni udział społeczności lokalnych w tworzeniu prawa miejscowego w jednostkach samorządu terytorialnego – zagadnienia wybrane*, [w:] Z. Czarnik, J. Połuszny, L. Żukowski (red.), *Internacjonalizacja administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 413-423, ISBN: 978-83-264-8088-1, ISSN: 1897-4392.
11. S. Bułajewski, *Konsultowanie z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących ich działalności*, [w:] M. Falej, P. Majer, U. Szymańska (red.), *Działalność organizacji pozarządowych – 10 lat doświadczeń pod rządami ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, Olsztyn 2014, s. 143-153, ISBN: 978-83-62383-53-5.
12. S. Bułajewski, *Problematyka aktów prawa miejscowego w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewody i orzeczeniach sądów administracyjnych*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2018, Wydawnictwo Wolters Kluwer, s. 118-127, ISBN: 978-83-8107-714-9, ISSN 1897-4392.

**5. Omówienie celu naukowego ww. prac i osiągniętych wyników wraz z sugestią ich wykorzystania w praktyce.**

Moje zainteresowania oraz doświadczenia badawcze wpłynęły na wybór zagadnień naukowych, którymi zająłem się po otrzymaniu stopnia doktora. Nie bez znaczenia był również fakt, iż problematyka ta wiązała się bezpośrednio z działalnością samorządową, w którą coraz bardziej się angażowałem. Efektem tego są opublikowane w Polsce i za granicą w

ciągu ostatniej dekady prace naukowe, z których część (choć niewielka) ukazała się w języku angielskim.

Wyniki prowadzonych przeze mnie badań były – w zależności od analizowanej problematyki – prezentowane w formie referatów na ogólnopolskich oraz międzynarodowych konferencjach naukowych. Miałem też okazję omawiać te zagadnienia na Uniwersytecie w Brnie w 2015 r., gdy prowadziłem wykłady w ramach programu Erasmus Plus.

Problematyce zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego przez organy stanowiąco-kontrolne jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) od kilkunastu lat poświęcam wiele uwagi i to nie tylko na płaszczyźnie teoretycznej, ale przede wszystkim praktycznej. Jako radny wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, a obecnie burmistrz brałem udział w przygotowywaniu tysięcy uchwał, napotykając niejedną niespójność w upoważnieniach ustawowych stanowiących postawę do podejmowanych uchwał. Omawiany cykl moich publikacji ma służyć nie tylko nauce, ale także uzmysłowić ustawodawcy, z jakimi problemami styka się lokalny prawodawca podczas tworzenia prawa miejscowego.

Fundamentalnym przepisem, na którym chciałbym oprzeć swoje rozważania, jest art. 94 Konstytucji RP, w którym to ustrojodawca zapowiedział, iż powstanie ustawa określająca zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego, po czym się z tej obietnicy nie wywiązał. W związku z powyższym omówienie celu naukowego poszczególnych prac składających się na wskazany cykl publikacji i osiągniętych wyników rozpocznę od opracowania, w którym starałem się odpowiedzieć na pytanie, czy *Konstytucyjny obowiązek ustawowego określenia zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego został spełniony?* (pierwszy artykuł z cyklu z 2010 r.).

Prawo miejscowe stanowione m.in. przez organy uchwałodawcze j.s.t. zostało przez polskiego ustrojodawcę podniesione w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. do rangi źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Tym samym wszystkie szczeble polskiego samorządu nie są jedynie adresatem prawa tworzonego przez parlament, ale i same czynnie uczestniczą w jego tworzeniu. Mimo jednak ogromnej roli, jaką odgrywa prawo miejscowe w życiu nie tylko społeczności lokalnej, ale również całego kraju, zauważam brak w tej materii po stronie polskiego ustawodawcy jakiejś myśli przewodniej, która mogłaby doprowadzić do kodyfikacji zagadnień tworzenia aktów prawa miejscowego. Uważam, że sprecyzowanie w jednej ustawie jednolitych zasad działalności prawotwórczej organów j.s.t. jest niezbędne i celowe.

W pierwszym artykule mojego cyklu wskazywałem na ogromne problemy, jakie ma lokalny prawodawca z klasyfikowaniem uchwał, które mieszczą się w kategorii aktów prawa miejscowego. Obecnie żaden akt normatywny nie podaje pełnej definicji tego pojęcia. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia z dnia 6 października 2004 r. słusznie zauważył, iż „Konstytucja posługuje się tylko ogólną definicją aktów prawa miejscowego”.

Czy w takim razie istnieje akt normatywny, który byłby pomocny w procesie tworzenia prawa miejscowego, skoro brakuje jego pełnej i jednoznacznej definicji? Początkowo odpowiedź na tak postawione pytanie wydaje się być pozytywna, gdyż j.s.t. (niestety w szczątkowym zakresie) posiłkują się obecnie aktami prawnymi rangi podstawowej, a głównie przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 283). Celowo użyłem zwrotu „wydaje się”, albowiem nie ma pewności, czy owe zasady są wiążące we wszystkich stadiach procesu prawodawczego. Takie wątpliwości mają nie tylko przedstawiciele doktryny, ale także sądy administracyjne oraz Trybunał Konstytucyjny. Podmioty te nie są zgodne co do poglądów dotyczących sankcji, jakie grożą prawodawcy (w tym wypadku prawodawcy lokalnego) za naruszenie w trakcie procesu uchwałodawczego wyżej wymienionych zasad. I tak orzecznictwo TK sprowadza się najczęściej do wniosku, iż naruszenie zasad techniki prawodawczej nie powoduje sankcji w postaci nieważności aktu, a jedynie prowadzi do sytuacji, w której mamy do czynienia z aktem gorszej jakości. Przykładowo Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 stycznia 1997 r. (sygn. K 18/96) stwierdził, iż „naruszenie zasad techniki prawodawczej (które nie są aktem o randze ustawowej) – tylko w wyjątkowych wypadkach może uzasadniać uznanie niekonstytucyjności badanej normy z uwagi na naruszenie procedury jej stanowienia”. Przeciwnie stanowisko zajął w swoich licznych orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny. Jego zdaniem zasady techniki prawodawczej są aktem prawnie wiążącym, a ponadto mają zastosowanie do aktów prawa miejscowego (wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 14 listopada 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 1389/03, OSS 2004, nr 1, poz. 14). Tym samym naruszenie podstawowych zasad techniki prawodawczej prowadzi do uznania aktu prawa miejscowego za nielegalny (wyrok NSA z dnia 11 września 2001 r., sygn. akt V SA 150/01 – Lex nr 78960).

Skoro dochodzi do rozbieżności stanowisk pomiędzy tak istotnymi organami władzy sądowniczej, to jakie rozwiązania powinny przyjąć organy j.s.t.?

W swoim artykule stwierdzam, że jedynym sposobem jest ujęcie materii zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego w najważniejszym akcie, a mianowicie w statucie j.s.t.

Upoważnienie do tego wynika nie tylko z Konstytucji RP i samorządowych ustaw ustrojowych, ale również z rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów zawierających instrukcje kancelaryjne. Tym samym prawodawca lokalny powinien samodzielnie (właśnie w statucie) uregulować nie tylko zasady, ale i procedurę podejmowania aktów prawa miejscowego, oczywiście z uwzględnieniem obowiązujących przepisów ustawowych. Jest to zadanie bardzo trudne, albowiem do chwili obecnej w ustrojowych ustawach samorządowych nie zamieszczono delegacji do wyodrębnienia w statutach niektórych elementów postępowania uchwałodawczego.

Statut j.s.t. jest niezwykle istotnym (moim zdaniem najistotniejszym) aktem normatywnym o mocy powszechnie obowiązującej, uchwalanym przez organ stanowiąco-kontrolny j.s.t. Akt ten zawiera przepisy ustrojowo-organizacyjne gminy, powiatu czy też województwa, a ponadto określa: zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich, główne zasady organizacji i funkcjonowania rady czy też sejmiku, jak też ich organów wewnętrznych, zasady tworzenia klubów radnych czy też inne kwestie ściśle powiązane z funkcjonowaniem organów wykonawczych wszystkich szczebli samorządu terytorialnego. Moim zdaniem statut powinien również precyzować (i w praktyce tak jest, choć w sposób niepełny) zasady i tryb stanowienia aktów prawa miejscowego. Należy w tym miejscu podkreślić, że normy statutowe uzupełniają jedynie postanowienia samorządowych ustaw ustrojowych, a nie innych ustaw i stanowione są podobnie jak przepisy wykonawcze *sensu stricto* – celem uzupełnienia regulacji aktu upoważniającego. Nie oznacza to oczywiście zakazu regulowania w statucie danej j.s.t. innych – niewymienionych w ustawach samorządowych – zagadnień dotyczących ustroju tych jednostek. Przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 listopada 1991 r. (sygn. akt II SA 873/91, ONSA 1993, nr 1, poz. 9) wskazał m.in.: „Uprawnienie rady gminy do uchwalenia statutu gminy i jego zmiany należy rozumieć jako prawo do takiej regulacji organizacji wewnętrznej oraz trybu prac rady [...], która nie jest sprzeczna z przepisami ustawy”.

Szczegółowo materię związaną z trybem uchwalenia statutu j.s.t. jak i zakresem jego regulacji przybliżyłem w drugim artykule cyklu pt. *Statut jednostki samorządu terytorialnego jako akt prawa miejscowego o charakterze organizacyjno-ustrojowym* (2010).

Uważam, że statut to najważniejszy akt prawa miejscowego, jaki jest stanowiony przez organy stanowiąco-kontrolne j.s.t., ale oczywiście nie jedyny. Rady (sejmik) podejmują wiele uchwał mających przymiot aktów prawa miejscowego, niestety nie zawsze można wprost wywnioskować, że dana uchwała takim aktem jest. W artykule pt. *Pojęcie aktu prawa*

*miejscowego w poglądach doktryny, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych* (2012) podjąłem próbę wypracowania kryteriów, na podstawie których możliwe będzie odróżnienie aktów podejmowanych przez organy stanowiące gminy, powiatu i województwa, które mają charakter źródeł prawa, od innych aktów prawotwórczych, które takimi źródłami powszechnie obowiązującego prawa nie są. Z uwagi na trudności z klasyfikowaniem uchwał **zaproponowałem następującą definicję aktu prawa miejscowego: akt prawa miejscowego mający zasięg terytorialny i podejmowany z wyraźnego upoważnienia ustawowego jest formą działania organu stanowiącego lub wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, podjętą w formie uchwały lub zarządzenia, zawierającą co najmniej jedną normę generalną i abstrakcyjną, która jest normą wielokrotnego zastosowania, zmierzającą do rozstrzygnięcia określonej sprawy publicznej i wchodzącą w życie po opublikowaniu w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym.**

Trudności z klasyfikowaniem uchwał przez prawodawcę lokalnego są nie tylko związane z przyporządkowywaniem ich do kategorii aktów prawa miejscowego, ale również z możliwością kontroli ich konstytucyjności. Zgodnie z nie obowiązującym już art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643 z późn. zm. – obecnie obowiązuje ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym Dz. U. z 2015 r. poz. 1064 z późn. zm.) kontrola zgodności powinna być dokonywana w oparciu o trzy kryteria: zgodności materialnej, proceduralnej i kompetencyjnej.

Wydawałoby się zatem, że kontrola konstytucyjności prawa obejmuje również akty prawa miejscowego. Niestety, nie. Okazuje się, iż prawo miejscowe – choć jest powszechnie obowiązującym źródłem prawa w Polsce – zdaniem wielu przedstawicieli doktryny takiej kontroli ze strony Trybunału Konstytucyjnego nie podlega. W artykule pt. *Kontrola konstytucyjności prawa miejscowego w tym miejscowego prawa podatkowego* (2012) przedstawiłem na ten temat różne poglądy (także i moje). W podsumowaniu stwierdziłem m.in., iż nie mogą istnieć w polskim porządku prawnym źródła powszechnie obowiązującego prawa, które zawierają normy generalne i abstrakcyjne nie podlegające kontroli pod względem zgodności z Konstytucją. Dlatego też moim zdaniem na gruncie obowiązującej Konstytucji RP wszelkie względy przemawiają za tym, iż kontrola konstytucyjności prawa miejscowego, w tym np. uchwał podatkowych, jest dopuszczalna i to nie tylko za pośrednictwem pytań prawnych, ale i skargi konstytucyjnej. Na potwierdzenie tego stanowiska przywołałem wiele argumentów.



Wracając do zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego, należy zwrócić uwagę na niezwykle istotny i fundamentalny aspekt, a mianowicie na kwestię legalności uchwał, inaczej – ich zgodności z prawem. Jest to niezwykle istotne z punktu widzenia nie tylko prawodawcy lokalnego, ale i adresatów stanowionego przezeń prawa.

Co jednak kryje się pod pojęciem zgodności uchwał podejmowanych przez organy stanowiące j.s.t. z prawem i o jakie prawo tu chodzi? Odpowiedź na tak postawione pytanie znajdziemy w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, który wskazuje na źródła powszechnie obowiązującego prawa w Polsce. Wynika stąd wymóg zgodności aktów prawa miejscowego z: Konstytucją, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, rozporządzeniami wydanymi na podstawie delegacji ustawowych w celu wykonania ustaw, własnymi aktami prawa miejscowego uchwalonymi przez organy stanowiące konkretnego samorządu.

Z przepisów (nie obowiązującej już) ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym wynikało, iż legalnym aktem normatywnym będzie akt spełniający trzy warunki: 1) jego treść jest zgodna z Konstytucją, 2) został wydany przez właściwy organ, 3) dochowany został tryb jego uchwalenia. Kierując się powyższymi warunkami (dalej są one aktualne), możemy mówić o zgodności uchwały z prawem w aspekcie formalnym i merytorycznym.

I tak do przesłanek formalnych, od których spełnienia zależy ważność podjętej uchwały (przez radę gminy, radę powiatu czy też sejmik województwa), możemy zaliczyć kilka następujących warunków:

- po pierwsze – musi istnieć uprawniony podmiot do podjęcia uchwały;
- po drugie – do podjęcia ważnej uchwały wymagane jest uzyskanie większości głosów przy odpowiednim kworum;
- po trzecie – musi być zachowany przez prawo wymagany sposób głosowania;
- po czwarte – aby uchwała mogła zostać uznana za legalną, to powinna być:
  - uchwałą, której projekt został wcześniej złożony przez uprawniony do tego podmiot,
  - uchwałą, przed podjęciem której zasięgnięto wymaganej prawem opinii innych organów, osób czy też instytucji,
  - uchwałą, której projekt został wcześniej (gdy jest to wymagane) przedstawiony mieszkańcom do skonsultowania,
  - uchwałą podjętą w terminie ściśle przewidzianym przez ustawę,
  - uchwałą, która w określonych wypadkach wymaga ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Natomiast aby zostały spełnione przesłanki merytoryczne zgodności uchwały organu stanowiącego j.s.t. z prawem, to musi być ona podjęta w ramach zakresu działania danego organu oraz zawierać wymagane przez prawo elementy, tzn. mieć odpowiednią treść i formę. Problematykę legalności uchwał omówiłem w artykule pt. *Legalność uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego* (2010).

Oczywiście trudno mówić o legalności uchwał bez powiązania tego pojęcia z respektowaniem zasad prawidłowej legislacji podczas tworzenia prawa lokalnego. Te zasady nie są w pełni przestrzegane. Dlatego też niezwykle ważny jest artykuł pt. *Zasady prawidłowej legislacji podczas tworzenia aktów prawa miejscowego w Polsce* (2015).

Jak to zaznaczyłem w poprzednim akapicie, doktryna od dawna formułuje tezy wskazujące, jak powinien wyglądać proces tworzenia prawa oraz jakie wymagania – zarówno co do treści, jak i formy – powinny spełniać przepisy prawa, byśmy mieli do czynienia z aktem legalnym. Niestety, prawodawcy lokalni nie tylko nie są świadomi, jak wzorcowo powinien wyglądać proces tworzenia prawa, ale także nie znają zasad, których powinni przestrzegać podczas tworzenia aktów powszechnie obowiązujących, w tym oczywiście aktów prawa miejscowego.

Dlatego też twierdzę, iż prawodawcy lokalni winni obligatoryjnie stosować cztery zasady prawidłowej legislacji, do których zaliczamy: niedziałanie prawa wstecz, ochronę praw nabytych, odpowiednie *vacatio legis* oraz określoność przepisów prawa. Oczywiście te zasady są podstawowe, ale istnieją jeszcze inne, których podczas tworzenia prawa miejscowego należy przestrzegać. Zaliczamy do nich zasadę *pacta sunt servanta*, zasadę poszanowania interesów w toku, zasadę nakazującą stosowanie przepisów przejściowych, zasadę zakazującą zmiany prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego, zasadę proporcjonalności, zasadę przestrzegania zasad techniki prawodawczej.

Sygnalizowana problematyka jest bardzo istotna, co potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał po raz pierwszy już w 2005 r. uznał, że naruszenie zasady prawidłowej legislacji może stanowić samodzielną podstawę stwierdzenia niekonstytucyjności aktu prawnego (wyrok TK z dnia 13 września 2005 r., sygn. akt K 38/04, OTK 2005, nr 8A, poz. 92).

Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego to materia, która niemal w identycznym stopniu odnosi się tak do organu stanowiąco-kontrolnego gminy i powiatu, jak i do tożsamego organu samorządu województwa. Proces tworzenia prawa miejscowego jest porównywalny na każdym szczeblu samorządu terytorialnego. Oczywiście to rada (sejmik),

wypełniając jedną ze swoich funkcji (stanowiącą), odgrywa pierwszoplanową rolę, dlatego też rozważania poczynione w ramach tego autoreferatu odnoszą się głównie do kompetencji tego organu. Organ wykonawczy j.s.t. jest najczęściej podmiotem inicjującym postępowanie uchwałodawcze i tylko sporadycznie, w zupełnie wyjątkowych przypadkach może wydawać akty prawa miejscowego – albo w formie zarządzeń (tak czyni wójt, burmistrz, prezydent miasta wydając przepisy porządkowe), albo uchwał podejmowanych przez kolegialne organy wykonawcze j.s.t. (tak czyni zarząd powiatu i zarząd województwa).

Z tych też powodów za niezwykle istotne uznałem szczegółowe scharakteryzowanie funkcji stanowiącej rady. Takiej charakterystyki dokonałem m.in. w publikacji pt. *Rada gminy jako organ stanowiący* (2012). Powołując się na poglądy doktryny, orzecznictwo, jak też na podstawie własnych doświadczeń omówiłem w tejże pracy następujące kwestie: rolę i pojęcie prawa miejscowego; podstawy prawne tworzenia prawa miejscowego; rodzaje gminnych aktów prawa miejscowego; zakres uchwałodawczej działalności rady; uchwały organu stanowiącego w gminie (pojęcie uchwały, treść i forma uchwał); procedurę uchwałodawczą (inicjatywa uchwałodawcza, przygotowanie projektu uchwały a podmiot zobowiązany, przedłożenie projektu uchwały radzie gminy, postępowanie z projektami uchwał na sesji, publikacja i wejście w życie uchwał rady); legalność uchwał rady.

Omawiany tu rozdział w książce *Status prawny rady gminy* pod redakcją M. Chmaja to niemal 40 stron analiz i przykładów, które w dużej mierze były efektem mojej działalności samorządowej. W wielu miejscach wskazywałem na rozterki nie tylko lokalnego prawodawcy, ale również organów nadzoru w kwestii stosowania lub nie zasad technik prawodawczych podczas tworzenia aktów prawa miejscowego czy też zwykłych uchwał, które mają jedynie moc wewnątrznie obowiązującą.

Temat technik prawodawczych stał się dla mnie na tyle istotny, że postanowiłem poświęcić mu osobny artykuł zatytułowany *Zasady techniki prawodawczej a wydawanie uchwał przez jednostki samorządu terytorialnego – zagadnienia wybrane* (2017), który również został opublikowany w pracy zbiorowej, tym razem pt. *Wydawanie aktów administracyjnych jako forma prawna realizacji zadań samorządu terytorialnego* pod redakcją M. Sitek, E. Feret, J. Dobkowskiego, I. Palusa. Analizie poddane w nim zostały wybrane zasady techniki prawodawczej w kontekście uchwał podejmowanych przez organy j.s.t. Po wyjaśnieniu podstawowych różnic pomiędzy aktami prawa miejscowego a uchwałami mającymi charakter wewnątrznie obowiązujący skupiłem się na przedstawieniu sporów doktrynalnych w zakresie przyjęcia bądź odrzucenia tezy, iż rozporządzenie w sprawie zasad

techniki prawodawczej winno być bezwzględnie przestrzegane podczas stanowienia aktów prawa miejscowego. Moje zdanie w tej kwestii jest tożsame z tymi poglądami doktryny, które ową obligatoryjność odrzucają, co jednocześnie nie kłóci się z uznaniem zasadności stosowania przez organy samorządu terytorialnego reguł ujętych w tym rozporządzeniu jako zasad stanowienia „dobrego prawa”. Następnie scharakteryzowałem ostatnie istotne zmiany, jakie wniesiono do treści analizowanego rozporządzenia. W podsumowaniu kolejny raz zwróciłem uwagę na konieczność bezwzględnego uregulowania w ustawie zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego, co pozwoliłoby wyeliminować znaczną część błędów, jakie popełniają prawodawcy lokalni nie tylko podczas przygotowywania uchwał o charakterze powszechnie obowiązującym, ale i uchwał, które takiej cechy nie posiadają.

Stanowienie prawa miejscowego, jak i zwykłych uchwał wiąże się z zaangażowaniem w proces uchwałodawczy wielu podmiotów. Pierwszoplanową rolę w inicjowaniu i przygotowywaniu projektu uchwały odgrywa organ wykonawczy j.s.t. I tak w przypadku gminy jest to wójt, w przypadku powiatu – zarząd powiatu, a w przypadku województwa – zarząd województwa. Organy wykonawcze w powiecie i województwie to organy kolegialne, na których czele stoi odpowiednio starosta i marszałek. W ramach jednego z moich artykułów w sposób dość dokładny przeanalizowałem udział organu wykonawczego w kolejnych etapach tworzenia prawa lokalnego.

W artykule pt. *Zadania zarządu powiatu i starosty podczas przygotowywania projektów uchwał rady powiatu oraz w trakcie postępowania uchwałodawczego – wybrane aspekty* (2014) zauważyłem, że zarząd powiatu w procesie uchwałodawczym ma bardzo duże kompetencje związane z inicjowaniem, uchwalaniem i wykonywaniem aktów prawnych podjętych na sesji rady powiatu. W niektórych sytuacjach (np. dotyczących budżetu powiatu) zarząd ma wyłączność, jeżeli chodzi o prawo inicjatywy uchwałodawczej. Nie możemy także zapomnieć o samodzielnych kompetencjach prawodawczych zarządu powiatu związanych z wydawaniem (w przypadkach niecierpiących zwłoki) przepisów porządkowych. Oczywiście powiatowe przepisy porządkowe wydane przez zarząd winny być zatwierdzone na najbliższej sesji rady powiatu. Jako że są one niezwykle ważnymi normami, które pozwalają wypełnić luki w prawie w momencie zagrożenia np. życia, zdrowia czy też mienia obywateli, wydawane są niezwykle rzadko. Chociaż organem powiatu jest zarząd powiatu, a starosta jedynie przewodniczącym tego organu, to pierwszoplanową rolę w procesie inicjowania procesu uchwałodawczego odgrywa właśnie starosta. To on, a nie zarząd powiatu wydaje polecenia m.in. kierownikom powiatowych jednostek organizacyjnych związanych z

przygotowywaniem projektów uchwał, które później przez wyznaczoną przez starostę osobę będą przedstawiane na sesji rady powiatu.

W proces uchwałodawczy włącza się także szereg innych podmiotów. Mam tu na myśli urzędników, którzy zajmują się przygotowaniem projektów uchwał. Projekty te następnie formalnie są wnoszone do przewodniczącego rady (sejmiku) przez podmioty, którym przysługuje prawo inicjatywy uchwałodawczej. Wójt lub zarząd (w powiecie i województwie), jak też poszczególni radni ograniczają się zazwyczaj do zgłaszania poprawek do projektów uchwał wcześniej przygotowanych.

Pewien wpływ na kształt aktów prawa miejscowego mają też mieszkańcy danej j.s.t. W artykule pt. *Bezpośredni i pośredni udział społeczności lokalnych w tworzeniu prawa miejscowego w jednostkach samorządu terytorialnego – zagadnienia wybrane* (2015), zamieszczonym w pracy zbiorowej pod redakcją Z. Czarnika, J. Posłuszego, L. Żukowskiego pt. *Internacjonalizacja administracji publicznej*, przybliżyłem zasady, na jakich mieszkańcy lokalnej wspólnoty samorządowej biorą udział w procesie stanowienia prawa lokalnego. Przy czym warto zaznaczyć, iż do końca 2018 r. udział społeczności lokalnej był znikomy. Wynikało to głównie ze słabego i często wewnętrznie sprzecznego ustawodawstwa, niespójnych i diametralnie różnych (w ramach tych samych stanów faktycznych) rozstrzygnięć organów nadzoru i sądów administracyjnych, niedostatecznego przygotowania radnych do procesu prawotwórczego, jak również niedostatecznego współdziałania organów gminy, powiatu i województwa samorządowego z organizacjami pozarządowymi działającymi na ich terenie. Z tych powodów w ostatnich latach nie ma zbyt wielu przykładów aktywnego udziału społeczności lokalnych w tworzeniu prawa nie tylko w sposób bezpośredni, ale i pośredni. Jest jednak nadzieja na diametralne zmiany w tej kwestii, gdyż w roku 2018 znowelizowano wszystkie samorządowe ustawy ustrojowe i obecnie prawo inicjatywy uchwałodawczej wynika już z konkretnego przepisu ustawy ustrojowej, a nie jedynie z regulacji statutowych. Warto w tym miejscu zauważyć, iż w niektórych województwach inicjatywy obywatelskie były uznawane za legalne, a w innych za nielegalne.

Obecnie obywatelskie prawo inicjatywy uchwałodawczej (przykładowo w gminie) uregulowane jest w art. 41a ustawy o samorządzie gminnym. Z przepisu tego dowiadujemy się, że grupa mieszkańców gminy posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Grupa ta musi liczyć w gminie do 5 000 mieszkańców – co najmniej 100 osób, w gminie do 20 000 mieszkańców – co najmniej 200 osób, w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób.

Projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie trzech miesięcy od dnia złożenia projektu. Komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy.

Ustawodawca zobowiązał radę gminy do określenia w drodze uchwały: szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz określenia formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów ustawy o samorządzie gminnym.

W niedalekiej przyszłości będziemy mogli się przekonać, jak obecne jednoznaczne przepisy wpłyną na włączanie się społeczności lokalnej w proces tworzenia prawa lokalnego, także na etapie przygotowywania aktów prawa miejscowego.

Dużo lepiej prezentuje się współpraca organizacji pozarządowych z organami j.s.t. w trakcie przygotowywania i uchwalania aktów prawa miejscowego. Kwestie te bowiem zostały uregulowane w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 450 z późn. zm, (dalej jako u.d.p.p.). Niniejsza ustawa w art. 5 ust. 2 pkt 3 i 4 nakłada na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek konsultowania z organizacjami pozarządowymi lub z radami pożytku publicznego (tam, gdzie powstaną) projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Z kolei art. 5 ust. 5 u.d.p.p. zobowiązuje organ stanowiący j.s.t. do uchwalenia szczegółowego sposobu konsultowania z sektorem pozarządowym aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Zgodnie z ustawą konsultacje należy prowadzić z powołaną radą działalności pożytku publicznego lub bezpośrednio z organizacjami pozarządowymi działającymi na terenie danego samorządu.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że konsultacje to nie tylko poinformowanie organizacji o treści projektu uchwały. Informacja taka winna być bowiem dostępna dla wszystkich mieszkańców za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej, ale to jeszcze nie spełnia wymogu konsultacji. Do zalet instytucji konsultacji z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących ich działalności statutowej możemy z pewnością zaliczyć: włączenie

społeczności lokalnej w proces uchwałodawczy, kontrolę działalności prawotwórczej samorządu terytorialnego oraz zwiększenie świadomości prawnej obywateli.

Dość obszernie ww. kwestie zostały scharakteryzowane w moim artykule pt. *Konsultowanie z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących ich działalności* (2014), opublikowanym w pracy *Działalność organizacji pozarządowych – 10 lat doświadczeń pod rządami ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, pod redakcją M. Falej, P. Majera, U. Szymańskiej.

Na koniec tej części autoreferatu chcę zwrócić uwagę na jeszcze jedno ważne zagadnienie, które podjąłem w publikacji *Problematyka aktów prawa miejscowego w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewody i orzeczeniach sądów administracyjnych* (2018), która ukazała się w książce *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym* pod redakcją B. Dolnickiego. Zaprezentowałem tam wybrane rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów i wyroki sądów administracyjnych. Opierając się na kilku przykładach, przedstawiłem problematykę aktów prawa miejscowego w zderzeniu z rozstrzygnięciami nadzorczymi i orzecznictwem. Zwróciłem uwagę na ważny problem – i to nie tylko z punktu widzenia lokalnych prawodawców, ale także organów nadzoru. Chodziło bowiem o niebagatelną kwestię – uznanie, która uchwała organu j.s.t. jest, a która nie jest aktem prawa miejscowego.

Problem ten nie powinien być dłużej ignorowany. Na przykładzie wybranych rozstrzygnięć nadzorczych łatwo bowiem zauważyć, że tozsame pod względem treści uchwały były kwalifikowane do różnych kategorii aktów normatywnych i to przy niemal identycznej argumentacji. Co więcej, w ramach jednego organu nadzoru nie ma jednolitych poglądów na to, do jakiej kategorii aktów normatywnych konkretną uchwałę zaliczyć. Zdarza się, że w jednej gminie tego samego województwa uchwała została zaliczona do aktów prawa miejscowego, a w drugiej gminie jest traktowana jako akt wewnętrznie obowiązujący. Jest to sytuacja nie do zaakceptowania, a ponadto podważa autorytet wojewody. Wychodzi bowiem na to, iż organ ten nie jest w stanie podejmować ujednoczonych rozstrzygnięć w kwestii aktów prawa miejscowego w ramach departamentu prawnego i nadzoru, za który odpowiada nie tylko politycznie, ale przede wszystkim merytorycznie.

Orzecznictwo sądów administracyjnych w kwestii zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego w najważniejszych aspektach jest w miarę jednolite. Jednakże i w tym wypadku sądy różnie interpretują przepisy szeroko rozumianego prawa samorządowego. Warto w tym miejscu podkreślić, iż orzeczenia sądów administracyjnych nie zawsze są

uwzględniane przez samorzady, bywają tylko koniunkturalnie wykorzystywane. Prawodawcy lokalni, podejmując swoje legislacyjne inicjatywy, często przywołują te orzeczenia sądów, które potwierdzają ich tok myślenia, pomijając jednocześnie te, które temu przeczą.

Poza omawianym wyżej cyklem publikacji pozostawiłem wiele innych artykułów, które również odnoszą się do kwestii związanych ze stanowieniem uchwał, w tym aktów prawa miejscowego i stanowią swoiste praktyczne uzupełnienie cyklu. Artykuły, których wykaz przedstawię niżej, ukazały się zarówno w czasopismach punktowanych, jak i *stricto* samorządowych, które prenumerują niemal wszystkie samorzady w Polsce – teksty tam publikowane odnoszą się bowiem do realnych sytuacji występujących w j.s.t. i stanowią propozycję rozwiązań, które następnie są wdrażane przez samorzady lokalne. Te czasopisma to m.in. „Wspólnota”, „Czasopismo Samorządu i Administracji”, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” czy też „Procedury Administracyjne i Samorządowe”. Wykaz wybranych publikacji mojego autorstwa, obejmujący problematykę zawartą w cyklu jest następujący:

S. Bułajewski, *Rada powiatu – pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola*, Olsztyn 2009, Wydawnictwo UWM, ISBN 978-83-7299-626-8, ss. 287.

S. Bułajewski, *Procedura stanowienia prawa lokalnego*, „Wspólnota” 2011 – Pismo Samorządu Terytorialnego, Wydawnictwo Municipium, s. 6-23.

S. Bułajewski, *Samorząd terytorialny, Część II Kazusy – rozdział 7*, [w:] M. Dąbrowski, J. Juchniewicz, D. Lis-Staranowicz (red.), *Polskie prawo konstytucyjne. Materiały, kazusy i orzecznictwo*, Warszawa 2012, s. 66-69, ISBN: 978-83-264-5274-1.

S. Bułajewski, *Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 maja 2013 r., sygn. akt II SA/OL 196/13*, „Journal of Modern Science”, Józefów 2016, nr 2(29), s. 405-416, ISSN: 1734-2031.

S. Bułajewski, *Wylączenie się przewodniczącego rady gminy od głosowania w sprawie wniesionej przez siebie skargi na działalność wójta*, [w:] K. Teszner (red.), *Procedury administracyjne i podatkowe*, Warszawa 2017, nr 3, s. 33-36, ISSN: 2543-8271.

S. Bułajewski, *Nielegalna definicja „intensywności zabudowy”, „kondygnacji” w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego*, K. Teszner (red.), *Procedury administracyjne i podatkowe*, Warszawa 2018, nr 1, s. 30-34, ISSN: 2543-8271.

S. Bułajewski, *Zakres jawności działania organów stanowiąco-kontrolnych jednostek samorządu terytorialnego – stan obecny i perspektywy zmian*, [w:] B. Dolnicki (red.),



*Jawność w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2015, Wolters Kluwer, s. 123- 133, ISBN: 978-83-264-3482-2, ISSN: 1897-4392.

S. Bułajewski, *Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 sierpnia 2012 r. (I OSK 1154/12); glosa krytyczna*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 6, s. 84-90, ISSN: 0867-4973.

S. Bułajewski, *Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 22 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 167/11*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 1-2, s. 165-171, ISSN 0867-4973.

S. Bułajewski, P. Śmiałek, *Establishment of local law by self-government bodies – selected issues*, [w:] V. Juda, D. Śoltys (red.), *Nowe Horizony v praave 2018*, Zbornik prispevkov z medzinarodovej vedeckej konferencie konanej 24-25 maja 2018 v Banskej Bystricy, Banska Bystrica 2018, s. 173-183, ISBN: 978-80-557-1439-4.

Podsumowując rozważania prowadzone w ramach tej części autoreferatu, pragnę wskazać, iż poświęcone były one przedstawieniu problematyki działalności uchwałodawczej organów stanowiąco-kontrolnych j.s.t. na gruncie obowiązujących regulacji prawnych.

Reforma samorządowa z 1998 r. jest uznawana za najbardziej udaną spośród wszystkich reform, jakie ówczesny polski ustawodawca zdołał wprowadzić w życie. Niezależnie jednak od reaktywowania powiatów i samorządowych województw to gmina pozostaje podstawową jednostką samorządu terytorialnego. To właśnie na jej rzecz ustanowione zostało domniemanie zadań i kompetencji. Jednakże rada gminy funkcjonująca w ramach samorządu gminnego nie jest już jedynym organem posiadającym uprawnienia w dziedzinie tworzenia prawa miejscowego powszechnie obowiązującego. Od 1998 r. także rada powiatu (w powiecie) i sejmik województwa (w województwie) są wyposażone w tę funkcję. Co więcej, organy stanowiące j.s.t. mają prawo, a czasami wręcz obowiązek w granicach przewidzianych ustawami podejmować uchwały prawnie wiążące ich adresatów. Szczególną postacią aktów stanowionych przez organy uchwałodawcze są akty prawa miejscowego. W ww. cyklu artykułów właśnie ta problematyka stała się przedmiotem mojego zainteresowania.

Trzeba pamiętać, że rola prawa miejscowego w kształtowaniu sytuacji prawnej obywatela jest podstawowa. Prawo miejscowe zajmuje się coraz to większą liczbą spraw, odnosi się w bezpośredni sposób do sfery praw i obowiązków każdego człowieka, który w danej chwili przebywa na terenie konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego też waga scharakteryzowanego w niniejszym cyklu zagadnienia jest nie do przecenienia. Przecież prawo powszechnie obowiązujące jest nie tylko stanowione przez parlament czy też rząd.

Prawo miejscowe zostało przez polskiego ustrojodawcę podniesione w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. do rangi źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Tym samym, jak już wcześniej wspominałem, wszystkie szczeble polskiego samorządu nie są jedynie adresatem prawa tworzonych przez parlament, ale i same czynnie uczestniczą w jego tworzeniu.

Należy też wyraźnie stwierdzić, iż realizacja dużej części zadań spoczywających na samorządzie nie byłaby możliwa bez wykorzystania jego funkcji prawotwórczej. Uprawnienie organów j.s.t., a szczególnie organów stanowiących w dziedzinie tworzenia prawa miejscowego jest nie do przecenienia. Dlaczego funkcję prawotwórczą samorządu uznaje się za tak istotną? Odpowiedź wydaje się prosta: władza ustawodawcza nie jest w stanie w sposób prawidłowy, terminowy i odpowiedzialny uregulować wszystkich spraw samorządu z uwzględnieniem specyficznych uwarunkowań lokalnych. Dlatego też jedynym rozwiązaniem było upoważnienie organów samorządu do stanowienia prawa, a tym samym do rozstrzygania o podstawowych sprawach wspólnoty samorządowej.

Konstytucja RP w art. 87 ust. 2 wskazuje, iż akty prawa miejscowego należą do źródeł powszechnie obowiązującego prawa w Polsce. Taka regulacja wyraźnie pokazuje, jak ważne w polskim porządku prawnym są akty prawa miejscowego, także te wydawane przez organy j.s.t.

Fundamentalnym przepisem, do którego nawiązuję w sposób bezpośredni lub choćby pośredni w każdej pracy, jaką wskazałem w cyklu publikacji, jest art. 94 Konstytucji RP, w którym to ustrojodawca „obiecwał”, iż powstanie ustawa, która określi zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Niestety do dnia dzisiejszego nie doczekaliśmy się takiej ustawy. Niektórzy przedstawiciele doktryny co prawda twierdzą, że sformułowanie zawarte w art. 94 stanowi jedynie nakaz uregulowania tych zagadnień w poszczególnych samorządowych ustawach ustrojowych, a nie w odrębnej ustawie. Jednakże po przeanalizowaniu wszystkich samorządowych ustaw ustrojowych można dojść do wniosku, że przepisy tam zawarte nie odpowiadają na pytanie, jak w prawidłowy sposób stanowić prawo miejscowe w gminie, powiecie czy też województwie samorządowym. Jak słusznie zauważył w jednej ze swoich publikacji L. Etel, ma się wrażenie, że przepisy te zostały napisane przez różne osoby, które nie miały możliwości skonsultowania się ze sobą w celu ujednoczenia ich brzmienia. W przepisach tych (zawartych w rąbku 3-5 artykułach) znajdziemy jedynie lakoniczne odniesienia do: wskazania przykładowych spraw, które mogą być ujęte w aktach prawa miejscowego; podstawy prawnej i zasięgu obowiązywania takiego aktu; możliwości

wydawania przepisów porządkowych; określenia dla aktów prawa miejscowego formy uchwały czy też wskazania obowiązków publikacyjnych.

Każdy, kto zajmował się prawem miejscowym wie jednak, iż regulacje (jeżeli już) stanowią jedynie procent tego, co winno znaleźć się w zapowiadanej ustawie. Bez niej nie da się rozwiązać problemów, z którymi w procesie uchwałodawczym boryka się lokalny prawodawca. Dlatego też moim zdaniem uregulowanie w odrębnej ustawie zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego jest nie tylko wypełnieniem konstytucyjnego nakazu, ale i zwykłą koniecznością. Stanowisko takie wyrażają m.in. J. Jerzewski, M. Szewczyk, K. Działocha, D. Dąbek czy też ostatnio A. Bałaban. Niestety także ci autorzy poza przyznaniem, iż taki akt powinien powstać, nie wskazują konkretnych rozwiązań. Dlatego uznałem za stosowne zaproponować takowe w cyklu publikacji.

Na marginesie warto wspomnieć, iż polskiemu ustawodawstwu znana jest ustawa, która (co prawda lakonicznie, ale jednak) regulowała zasady i tryb stanowienia przepisów miejscowych. Mam tu na myśli ustawę z dnia 25 lutego 1964 r. o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe. Akt ten dużo dokładniej niż obecne ustrojowe ustawy samorządowe regulował takie kwestie, jak: upoważnienie generalne i szczegółowe, inicjatywa uchwałodawcza, opiniowanie przepisów prawnych, forma przepisów prawnych, zasady ogłaszania przepisów prawnych, postanowienia szczególne dotyczące zarządzeń porządkowych.

Jakie problemy wynikają z braku ustawowej regulacji określającej zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego, skoro od 2002 r. prawodawcy lokalni mają do dyspozycji rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej?

Moim zdaniem (co, mam nadzieję, udowodniłem, omawiając kolejne publikacje zamieszczone w cyklu) przydatność ww. rozporządzenia dla stanowiących aktów prawa miejscowego jest niewielka z następujących powodów.

Po pierwsze – zasady techniki prawodawczej nie są wiążące dla prawodawców lokalnych, a ponadto nie ma określonych sankcji za ich złamanie – akt ten jest bowiem aktem o charakterze pomocniczym. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, iż naruszenie zasad techniki prawodawczej nie powoduje w tym wypadku sankcji w postaci nieważności aktu, a jedynie prowadzi do sytuacji, w której mamy do czynienia z aktem gorszej jakości. Przeciwnie stanowisko (moim zdaniem niesłusznie) wyraża w swoich orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny, który akty niezgodne z zasadami techniki prawodawczej nakazuje uznawać za nielegalne.

Po drugie – samo umiejscowienie działu VII rozporządzenia (który składa się z jednego zaledwie paragrafu odnoszącego się do aktów prawa miejscowego) zaraz po aktach wewnętrznych nie jest wynikiem logicznego rozumowania. Takie działanie sugeruje, iż akty prawa miejscowego należy traktować jak akty prawa wewnętrznego, co moim zdaniem jest wielkim nieporozumieniem. Co więcej § 143 rozporządzenia zobowiązuje wprost prawodawców lokalnych do odpowiedniego stosowania w pierwszym rzędzie zasad odnoszących się do aktów wewnętrznych, a dopiero w dalszej kolejności zasad dotyczących aktów wykonawczych oraz ustaw. Niedbałość legislacyjna zauważalna jest także w sytuacji, gdy istnieje możliwość wydania jednego aktu prawa miejscowego na podstawie kilku przepisów będących podstawą prawną. W odniesieniu do aktów wewnętrznie obowiązujących jest to praktyka dopuszczalna (§ 138 ust. 1 rozporządzenia), natomiast w stosunku do rozporządzeń istnieje wyraźny zakaz (§ 119 rozporządzenia). Prezes Rady Ministrów w odesłaniu nakazuje prawodawcy lokalnemu stosować jedną i drugą zasadę jednocześnie, co jest również wielkim nieporozumieniem.

Po trzecie – zgodnie z analizowanym rozporządzeniem, prawodawca lokalny, tworząc prawo miejscowe powszechnie obowiązujące, powinien posilkować się regulacjami cząstkowymi, odnoszącymi się zarówno do prawa wewnętrznie obowiązującego, jak i do prawa powszechnie obowiązującego. Takie postępowanie prowadzi często do sytuacji, w której prawodawca lokalny jest zmuszony zastosować dwa wykluczające się paragrafy rozporządzenia (§ 138 ust. 1 i § 119). Przykładowo § 143 rozstrzyga, jakie przepisy mają zastosowanie do aktów prawa miejscowego, choć nie odwołuje się do Działu III „Tekst jednolity”, mimo że § 110 zawarty w tym dziale stanowi, iż „zasady wyrażone w niniejszym dziale stosuje się odpowiednio do tekstów jednolitych aktów normatywnych innych niż ustawa”.

To tylko przykładowe wpadki twórcy rozporządzenia, które świadczą o tym, iż prawodawcy lokalni nie będą mieli z niego zbyt wielkich korzyści. Potwierdza to fakt, że do tej pory (a przeanalizowałem kilkaset uchwał z terenu całej Polski) nie znalazłem uchwały (także tej, która ma moc powszechnie obowiązującą), która by była w pełni zgodna z zasadami wyrażonymi w analizowanym rozporządzeniu. Co więcej, także organy nadzoru (szczególnie wojewoda) ignorują postanowienia rozporządzenia. Mało pomocnym aktem normatywnym, który odnosi się do procedury podejmowania uchwał w jednostkach samorządu terytorialnego, są również inne akty rangi podustawowej – a mianowicie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zawierające instrukcje kancelaryjne.

Jeżeli więc chcemy określić zasady techniki uchwałodawczej w samorządzie terytorialnym, musimy posiłkować się nie tylko aktami prawnymi rangi podustawowej, które – jak już wskazaliśmy – nie są sformułowane w sposób zadowalający prawodawców lokalnych, ale także regulacjami statutowymi. Właśnie dzięki normom statutowym dochodzi (choć tylko częściowo) do wypełnienia luki w tej dziedzinie, która (co z przykrością należy stwierdzić) spowodowana jest niedbałością ustawodawcy.

Dlatego też uchwalenie w jednej ustawie jednolitych zasad działalności prawotwórczej organów samorządu terytorialnego wydaje się niezbędne i celowe. Ustawa taka, moim zdaniem, powinna m.in. zawierać spójne i precyzyjnie uporządkowane mechanizmy proceduralno-organizacyjne wiążące organy j.s.t. uprawnione do stanowienia źródeł prawa o charakterze powszechnie obowiązującym; określać treść i formę uchwały; wskazywać na podstawy prawne różnych rodzajów aktów prawa miejscowego, ich obowiązywania i ogłaszania. Niezwykle istotne jest także podanie przez ustawodawcę definicji legalnej aktów prawa miejscowego i konkretne określenie elementów postępowania uchwałodawczego, rozpoczynając od prawa inicjatywy uchwałodawczej, a kończąc na ogłoszeniu uchwały. W ustawie powinny być również zawarte reguły kolizyjne, rozstrzygające sporne kwestie w przypadku konkurencyjnego stosowania na tym samym obszarze aktów prawa miejscowego stanowionego przez organy samorządowe i organy administracji rządowej, a także przez organy samorządowe gminy i jednocześnie przez organy innych form samorządu terytorialnego.

W chwili obecnej nikt nie jest w stanie ostatecznie rozstrzygnąć, czy pewne uchwały podjęte przez organ stanowiący j.s.t. są, czy też nie aktami prawa miejscowego o charakterze powszechnie obowiązującym. Co więcej, w ogromnej liczbie przypadków uchwała o tej samej treści w jednym województwie jest, a w drugim nie jest aktem powszechnie obowiązującym.

Spory w doktrynie dotyczą m.in. uchwał budżetowych, jak też uchwał organizacyjno-ustrojowych, czyli statutów. Z tego powodu samorzady lokalne, pomimo ustawowego obowiązku gromadzenia i udostępniania zbiorów aktów prawa miejscowego ustanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego, nie są w stanie temu wymaganiu sprostać. Nie prowadzi to oczywiście do trudności z zapoznaniem się z tymi uchwałami np. rady gminy czy też rady powiatu, jednakże nie są one pogrupowane na akty prawa miejscowego i pozostałe uchwały, które aktami prawa miejscowego nie są. Także w internetowych Biuletynach Informacji Publicznej, udostępnianych przez urzędy gmin czy też starostwa powiatowe,

znajdziemy jedynie zbiory wszystkich uchwał (nie zawsze ze wszystkich wcześniejszych kadencji). Natomiast w zakładce „akty prawa miejscowego” lub „prawo miejscowe” albo brakuje jakichkolwiek aktów, albo figurują jedynie statuty tych jednostek. Tak więc z całą stanowczością należy stwierdzić, że większość gmin i powiatów albo w ogóle nie respektuje ustawowego obowiązku gromadzenia i udostępnienia zbiorów aktów prawa miejscowego, albo wywiązuje się z tego obowiązku jedynie fragmentarycznie.

Nie do przyjęcia jest także fakt, iż wiele kwestii istotnych w procesie tworzenia prawa lokalnego, w chwili obecnej – zdaniem ustawodawcy – powinno być regulowanych samodzielnie przez organ uchwałodawczy danej jednostki samorządu terytorialnego w statucie. Oczywiście uprawnienie rady czy też sejmiku województwa do stanowienia statutu to przejaw władztwa lokalnego o charakterze samoistnym. Niewątpliwą zaletą takiego rozwiązania jest powierzenie jednostkom samorządu terytorialnego wypracowania najkorzystniejszego dla nich modelu stanowienia aktów prawa miejscowego, tzn. podstawowych zasad i procedury podejmowania uchwał prawnie wiążących ich adresatów.

Jednakże – moim zdaniem – nie powinno to oznaczać pełnej swobody do rozstrzygania w tym akcie wszystkich istotnych kwestii, a szczególnie tych, które w bezpośredni sposób odnoszą się do lokalnego prawodawstwa. Nie może być przecież tak, że w miejscowości X obowiązują diametralnie inne zasady tworzenia prawa miejscowego niż w miejscowości Y. Prawo miejscowe (tworzone m.in. przez radę) jest co prawda najślabszym ogniwem w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego, jednakże ustrojodawca nadał mu rangę konstytucyjną i o tym trzeba zawsze pamiętać. Niestety obecny brak ogólnych reguł postępowania, w oparciu o które samorządy lokalne mogłyby tworzyć prawo miejscowe, wprowadza nie tylko ogromne zamieszanie, ale i ryzyko dużej dowolności w kształtowaniu wymogów formalnych, jakie stawia się projektowanym uchwałom.

W chwili obecnej procedura podejmowania uchwał przez radę lub sejmik województwa jako organ kolegialny jest dość skomplikowanym ciągiem czynności wykonywanych nie tylko przez organy samorządowe, ale i wiele innych podmiotów. Ustawodawca (jak już wielokrotnie w prezentowanych cyklu artykułów na to wskazywałem) potraktował omawianą materię wyjątkowo pobieżnie. W proces podjęcia uchwały zaangażowane są nie tylko organy uchwałodawcze i wykonawcze jednostek samorządowych, ale często pojedynczy radni, komisje rady czy też sejmiku, eksperci, wyborcy, podmioty opiniujące projekt oraz naczelnicy wydziałów w samorządowych urzędach.

Oczywiście usunięcie powyżej wymienionych nieprawidłowości i luk prawnych, jakie utrudniają lokalnemu prawodawcy proces stanowienia samorządowego prawa miejscowego, nie spowoduje natychmiastowej poprawy jakości tworzonego przez organ uchwałodawczy prawa lokalnego. Chociaż na pewno proces ten znacznie przyspieszy.

Niezależnie jednak od problemów, z jakimi boryka się lokalny prawodawca, należy z całą stanowczością stwierdzić, że intencja ustawodawcy względem przekazania uprawnień w dziedzinie tworzenia prawa miejscowego była słuszna i celowa. Co więcej, moim zdaniem, powinno następować stopniowe zwiększanie samodzielności prawotwórczej samorządu w zakresie szeroko rozumianych spraw o charakterze lokalnym. Wymagałoby to oczywiście rozwinięcia funkcji nadzorczo-kontrolnych organów nadzoru oraz włączenia Trybunału Konstytucyjnego w proces kontrolowania legalności prawa miejscowego, co w chwili obecnej jest kwestią sporną.

Na koniec tej części autoreferatu chciałbym krótko odnieść się do zakresu tematycznego cyklu. Zakres wszystkich mieszczących się w cyklu artykułów spowodował konieczność posłużenia się kilkoma metodami badań naukowych, a mianowicie metodą prawnodogmatyczną, prawnoporównawczą oraz historyczną.

Poddałem więc analizie dogmatycznej normy Konstytucji RP oraz m.in. normy ustaw: o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym, samorządzie województwa, rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej, jak również przepisy szczególne, np. ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ustawę o regionalnej izbie obrachunkowej, Europejską Kartę Samorządu Lokalnego oraz wiele innych współistniejących przepisów, nie wykluczając bardzo ważnych konkretnych uregulowań statutowych. W przedstawionych rozważaniach wykorzystałem również poglądy doktryny prawa administracyjnego, konstytucyjnego, samorządowego i w skromniejszym zakresie prawa finansowego – w zależności od problemów podejmowanych w poszczególnych artykułach cyklu. Przytaczam tam ponadto liczne orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego, ale też dziesiątki rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów. Dzięki analizie orzecznictwa i rozstrzygnięć nadzorczych dużo łatwiej uchwycić aspekt prezentowanych w cyklu problemów tak teoretycznych, jak i czysto jurydycznych. W związku z tematem niniejszego cyklu posłużyłem się także metodą porównawczą. Wydaje się, że zastosowanie powyżej opisanych metod pozwoliło uzyskać jako końcowy efekt przeprowadzonej analizy materiał, który stał się

punktem wyjścia do sformułowania wniosków *de lege ferenda* oraz innych ocen, które w niedalekiej przyszłości nie tylko mogą, ale i muszą doprowadzić do jakże koniecznych zmian legislacyjnych.

Mam nadzieję, że wszystkie zaprezentowane w autoreferacie publikacje (nie tylko te wchodzące w skład cyklu), badania naukowe, przeprowadzone szkolenia, przygotowywane w trakcie pracy zawodowej opinie prawne, wspólnie prowadzone z organami nadzoru analizy oraz tysiące rozmów z samorządowcami wszystkich szczebli doprowadzą w krótkim czasie (przy moim udziale) do przygotowania projektu ustawy o zasadach i trybie wydawania aktów prawa miejscowego. Pragnę oświadczyć, iż prowadzone przez kilkanaście lat badania naukowe i doświadczenie samorządowe predysponują mnie do przygotowania projektu – jakże oczekiwanej przez samorządowców i organy nadzoru – ustawy. Celem mojej pracy naukowej, udokumentowanej m.in. w artykułach, które zostały zawarte w cyklu, było pokazanie nie tylko ogromnych problemów, z jakimi przy tworzeniu prawa miejscowego boryka się lokalny prawodawca, ale i konkretnych rozwiązań, które w przyszłości winny znaleźć zastosowanie.

## **6. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych**

Przedmiotem moich podstawowych zainteresowań są zagadnienia związane z problematyką stanowienia prawa i kontroli przez organy j.s.t. Problematyce tej poświęciłem rozprawę doktorską i opublikowaną na jej podstawie monografię pt. *Rada powiatu – pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola* (Olsztyn 2009, ss. 287, ISBN: 978-83-7299-626-8). Celem tego opracowania było przedstawienie funkcji stanowiącej i kontrolnej rady powiatu z uwzględnieniem ustroju tej j.s.t., jak też problematyki nadzoru nad samorządem powiatowym.

Po obronie doktoratu, którego owocem była przedstawiona wyżej monografia, podejmowałem szereg badań związanych z problematyką zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego – ich wyniki przedstawiłem w cyklu artykułów, który w niniejszym autoreferacie przedstawiam do oceny. Nie ograniczałem się jednak tylko i wyłącznie do tej materii. Moje pozostałe zainteresowania naukowe koncentrują się wokół pięciu węzłowych problemów badawczych.

W pierwszej kolejności należy wskazać problematykę, którą można zatytułować: *Samorząd terytorialny – uwarunkowania konstytucyjne*. Drugą sferą, w której prowadziłem badania naukowe, była *problematyka form działania samorządu terytorialnego, jak i zadań wykonywanych przez samorząd i jego organy*. Trzeci problem badawczy dotyczy kwestii odnoszących się do *charakterystyki funkcji kontrolnej wykonywanej przez organy kontroli*



wewnętrznej i zewnętrznej w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego. Czwarty obszar to wzajemne relacje między samorządem terytorialnym a jednostką. Ostatnią – piątą sferą, w której prowadziłem badania naukowe, są konstytucyjne prawa i wolności człowieka i obywatela.

Po obronie pracy doktorskiej opublikowałem: 1 monografię (w dwóch innych monografiach jestem współautorem), 35 artykułów (w tym 3 glosy), 36 rozdziałów w monografiach i opracowaniach naukowych. Jestem również współredaktorem jednej monografii, która wykracza poza moje zainteresowania naukowe. Efekty moich badań przedstawiałem na ogólnopolskich i międzynarodowych konferencjach naukowych – w sumie wygłosiłem 23 referaty.

#### **6a) Płaszczyzna badawcza nr 1:**

##### **Samorząd terytorialny – uwarunkowania konstytucyjne**

Kwestie konstytucyjne odnoszące się do zasad, w oparciu o które funkcjonuje samorząd w Polsce (głównie terytorialny) zostały omówione w dziewięciu publikacjach:

S. Bułajewski, *Samorząd zawodowy i gospodarczy jako samorzady specjalne*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolność zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 2008, Wydawnictwo C.H. Beck, s. 201-229, ISBN: 978-83-255-0175-4. W ramach tej pracy krótko scharakteryzowałem różne typy samorządów zawodowych i gospodarczych, tj.: samorzady zawodów prawniczych i pokrewnych, samorzady zawodów medycznych i pokrewnych, samorzady zawodów technicznych oraz samorzady gospodarcze.

S. Bułajewski, D. Ossowska-Salamonowicz, *Zasada decentralizacji władzy publicznej*, „Journal of Modern Science – Zeszyty Naukowo-Dydaktyczne” Józefów 2012, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie, t. 3 (14), s. 323-346, ISSN: 1734-2031. W niniejszym artykule razem z dr D. Ossowską-Salamonowicz staraliśmy się udowodnić, iż decentralizacja władzy publicznej jest nie tylko elementem demokratycznego państwa prawnego, ale także wspiera budowę społeczeństwa obywatelskiego, dzięki czemu władza stała się bliska obywatelowi.

S. Bułajewski, *Wybrane konstytucyjne zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce – zarys problematyki*, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Samorzady w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Toruń 2013, s. 235-253, ISBN: 978-83-72857-03-3. Rozważania prowadzone w ramach niniejszego artykułu były poświęcone przedstawieniu wybranych konstytucyjnych zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego

w Polsce (zasady: subsydiarności, demokratycznego państwa prawa, unitarności państwa, decentralizacji władzy publicznej, samodzielności j.s.t., domniemania właściwości samorządu terytorialnego oraz współtworzenia prawa).

S. Bułajewski, *Problemy konstytucyjnej regulacji ustroju samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 199-220, ISBN: 978-83-62813-38-4. Celem tego artykułu było m.in. przedstawienie kwestii problemowych związanych z konstytucyjnymi regulacjami odnoszącymi się do instytucji samorządu terytorialnego. W publikacji zwróciłem uwagę na ogólność wielu sformułowań zawartych w rozdziale VII Konstytucji RP, brak definicji nieostrych pojęć oraz na słabą korelację pomiędzy przepisami Konstytucji RP a przepisami UE.

S. Bułajewski, *Demokracja bezpośrednia w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce – stan obecny i perspektywy zmian*, [w:] W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk (red.), *Prawo naszych sąsiadów*, t. 1: *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, Rzeszów – Przemyśl 2013, s. 92-108, ISBN: 978-83-63666-61-3. W tej pracy starałem się krótko opisać dwie istotne instytucje, dzięki którym mieszkańcy mogą mieć wpływ nie tylko na lokalne prawodawstwo, ale i miejscową elitę, która powinna być pod ciągłą kontrolą społeczności.

S. Bułajewski, *Territorial Self-Government in Poland and Selected Countries of Western Europe: Basic Problems*, [w:] B. Sitek, J. J. Szczerbowski, A. W. Bauknecht (red.), *Comparative Law in Eastern and Central Europe*, Cambridge Scholars Publishing 2014, s. 244-258, ISBN: 9781443864664. W tej anglojęzycznej publikacji zamieściłem analizę podstawowych kwestii związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego w Polsce i w wybranych krajach Europy Zachodniej (Szwecja, Szwajcaria, Niemcy, Włochy, Francja).

S. Bułajewski, *Samorząd terytorialny w polskich konstytucjach okresu dwudziestolecia międzywojennego*, [w:] E. Hull, E. Sokalska (red.), *Państwowość konstytucyjna XIX-XX wieku*, E-seria Monografie Wydziału Prawa i Administracji UWM, Olsztyn 2015, s. 65-73, ISBN: 978-83-7299-958-0. W konkluzji tego artykułu stwierdziłem, że obecny system samorządu terytorialnego w Polsce jest bardziej zbliżony do tego, który został unormowany w Konstytucji marcowej, natomiast regulacja zaprezentowana w Konstytucji kwietniowej przypomina nieco system rad narodowych, który miał niewiele wspólnego z nowoczesnym samorządem terytorialnym istniejącym ówczesnie w krajach Europy Zachodniej.

S. Bułajewski, *Konstytucyjne źródła funkcjonowania samorządu zawodowego, doradców podatkowych w Polsce*, „Studia Iuridica Torunensi”, Toruń 2017, s. 23-41, ISSN: 1689-5258. Głównym przedmiotem prowadzonych w tym artykule analiz była charakterystyka konstytucyjnych podstaw funkcjonowania samorządu zawodowego doradców podatkowych w Polsce. Jej celem zaś na tle prowadzonych rozważań stało się udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy możliwa jest likwidacja tego samorządu zawodowego? W podsumowaniu (na tak postawione pytanie) udzieliłem odpowiedzi negatywnej.

S. Bułajewski *Samorząd terytorialny jako realizator konstytucyjnych zasad ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] S. Bożyk (red), *Ustrój państwa, myśl polityczno-prawna, współczesne systemy rządów: prace ofiarowane profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji Jego Jubileuszu*, Białystok 2018, s. 51-62, ISBN: 978-83-65696-00-7. W ramach niniejszego artykułu przeprowadziłem analizę wybranych zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście funkcjonowania samorządu terytorialnego. Uznałem, że najistotniejsze są zasady: decentralizacji władzy publicznej, demokratycznego państwa prawnego i zasada podziału władzy i równoważenia się władz.

## **6b) Płaszczyzna badawcza nr 2:**

### **Zadania i formy działania samorządu terytorialnego i jego organów**

Kwestie odnoszące się do form działania samorządu terytorialnego, jak również do zadań wykonywanych przez samorząd i jego organy zostały omówione w siedmiu poniżej przedstawionych publikacjach.

S. Bułajewski, E. Zębek, *Zadania gmin w zakresie ochrony wód powierzchniowych i gospodarki odpadami a działalność turystyczna w świetle regulacji prawnych*, „Prawo i Środowisko” Warszawa 2008, Wydawnictwo Maxpress, s. 44-57. W ramach tego opracowania wspólnie z dr E. Zębek, zaprezentowaliśmy istotny wówczas, ale i obecnie problem gospodarki odpadami ze szczególnym uwzględnieniem ochrony wód powierzchniowych i obowiązków legislacyjnych organu uchwałodawczo-kontrolnego gminy.

S. Bułajewski, *Samorząd powiatowy w Polsce – czy potrzebny*, [w:] M. Chrzanowski, J. Sobczak (red.), *Samorzady w procesie decentralizacji władzy publicznej*, Lublin 2017, s. 93-108, ISBN: 978-83-64800-03-0. W konkluzji artykułu wskazałem, iż powiat jako jednostka samorządu terytorialnego, choć wciąż fakultatywna, jest ważnym elementem demokratycznego państwa prawa i stanowi wspaniałe wypełnienie i realizację zasady pomocniczości, którą odnajdujemy w preambule obowiązującej konstytucji. Nie oznacza to

jednak, że w przyszłości nie należy urealnić liczby powiatów i zlikwidować te, którym już obecnie jest trudno funkcjonować.

S. Bułajewski, *Odmiennosc ustrojowa rady w mieście na prawach powiatu*, [w:] M. Chmaj (red.), *Status prawny rady gminy*, Warszawa 2012, Wydawnictwo Dyfin, s. 259-273. Charakterystyka rady w mieście na prawach powiatu zainspirowana została wieloma wątpliwościami związanymi z specyfiką funkcjonowania tej j.s.t., której czasami bliżej do samorządu gminnego, a czasami do samorządu powiatowego.

S. Bułajewski, *Zadania i kompetencje powiatu związane z ochroną zdrowia*, „Przegląd Naukowy – Disputatio” 2015, nr 20, s. 127-139, ISSN: 1898-3707. Przedmiotem tego artykułu były rozważania odnoszące się do rzadko opisywanego zadania powiatu, realizowanego głównie poprzez prowadzenie szpitali powiatowych. Na przykładzie jednego z powiatów przedstawiłem proces przekształcania zoz-u w spółkę prawa handlowego.

S. Bułajewski, *Transport lotniczy jako jedno z zadań samorządu województwa z zakresu transportu zbiorowego i dróg publicznych*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 126-137, ISBN: 978-83-8092-770-4. Niniejszy artykuł porusza kwestię zadań i odpowiedzialności organów samorządowych województwa w zakresie transportu lotniczego. Dokonałem też wyróżnienia etapów administracyjno-logistycznych, jakie towarzyszą powstaniu regionalnego portu lotniczego.

S. Bułajewski, *Reguły wyboru przedstawicieli klubu do komisji rewizyjnej w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] K. Teszner (red.), *Procedury administracyjne i podatkowe*, Warszawa 2017, nr 1, s. 32-36, ISSN 2543-8271. Analizując jedno z rozstrzygnięć nadzorczych wojewody, zaprezentowałem tu stanowisko, że nie jest dopuszczalne wybranie składu komisji rewizyjnej z pominięciem przedstawiciela chociażby jednego z klubów. Rada gminy nie jest przy tym związana kandydaturą przedstawioną przez klub. Jeżeli jednak na danej sesji rady nie można podjąć uchwały w sprawie wyboru członków komisji rewizyjnej, próbę tę należy ponowić na kolejnej sesji, zaś organy gminy oraz kluby radnych winny dążyć do wypracowania konsensusu w sprawie wyboru konkretnego kandydata.

S. Bułajewski, M. Giżyńska, *Referendum jako forma aktywności społeczeństwa obywatelskiego*, „Journal of Modern Science” 2018, t. 4 (29/2), s. 119-133, ISSN: 1734-2031. Wspólnie z dr Moniką Giżyńską scharakteryzowaliśmy najbardziej rozpowszechnioną współcześnie formę demokracji bezpośredniej, tj. referendum. W artykule została przedstawiona nie tylko analiza konstytucyjna i ustawowa, ale także praktyka stosowania tej instytucji.

### 6c) Płaszczyzna badawcza nr 3:

#### Kontrola wewnętrzna i zewnętrzna w jednostkach samorządu terytorialnego

Kwestie odnoszące się do charakterystyki funkcji kontrolnej wykonywanej przez organy kontroli wewnętrznej i zewnętrznej w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego zostały omówione w sześciu poniżej przedstawionych publikacjach.

S. Bułajewski, *Rada powiatu jako organ kontroli*, [w:] S. Bułajewski, *Rada powiatu – pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola*, Olsztyn 2009, s. 169-220, ISBN: 978-83-7299-626-8. W jednym z rozdziałów mojej monografii poddałem analizie uprawnienia kontrolne, jakie niezależnie od kompetencji stanowiących posiada rada powiatu. Przedstawiłem kompetencje komisji rewizyjnej, za pośrednictwem której organ uchwałodawczy powiatu wypełnia najczęściej swoją funkcję kontrolną. Opisując specyficzną pozycję tej komisji w radzie, omówiłem tryb jej działania. W niniejszym rozdziale scharakteryzowałem również pojęcie kontroli.

S. Bułajewski, *Nadzór i kontrola zewnętrzna nad samorządem powiatowym*, [w:] S. Bułajewski, *Rada powiatu – pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola*, Olsztyn 2009, s. 221-267, ISBN: 978-83-7299-626-8. Jeden z rozdziałów mojej monografii zawiera charakterystykę zarówno organów nadzoru, jak i kontroli funkcjonujących na zewnątrz samorządu powiatowego. Omawiam w nim instytucję nadzoru. Po prezentacji przedmiotu, kryteriów nadzoru i środków nadzorczych przechodzę do organów nadzorczych oraz organów, które moim zdaniem posiadają uprawnienia nadzorcze. Z kolei w drugiej części prezentowanego rozdziału dokonuję (według własnej koncepcji) rozróżnienia organów, które kontrolują różne sfery działalności samorządu powiatowego.

S. Bułajewski, *Rada gminy jako organ kontroli*, [w:] M. Chmaj (red.), *Status prawny rady gminy*, Warszawa 2012, Wydawnictwo Dyfin, s. 125-155, ISBN: 978-83-7641-596-3. W ramach jednego z rozdziałów tej pracy zbiorowej charakteryzuję uprawnienia kontrolne, jakie niezależnie od kompetencji stanowiących posiada rada gminy.

S. Bułajewski, *Control Powers of Selected External Audit Bodies in Relation to Units of Territorial Self-Governments in Poland*, "Journal of Modern Science", Józefów 2012, s. 221-241, ISBN: 978-83-62753-20-8. Tematem tego artykułu są uprawnienia kontrolne wybranych organów kontroli zewnętrznej w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Te organy to: Trybunał Konstytucyjny, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, sądy powszechne, sądy administracyjne, prokurator.

S. Bułajewski, *Powiatowa komisja bezpieczeństwa i porządku jako instytucja porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*, [w:] P. Majer, M. Sitek (red.), *Jakość w działaniach na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego państw Grupy Wyszehradzkiej z perspektywy europejskiej*, Józefów 2011, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie, s. 309-325, ISBN: 978-83-62753-14-7. Zgodnie z art. 38 a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli tworzy się komisję bezpieczeństwa i porządku. Niniejszy artykuł odnosi się do ustroju, praw i obowiązków tego obligatoryjnego organu doradczego starosty powiatu.

S. Bułajewski, *Uprawnienia kontrolne wybranych organów kontroli zewnętrznej jako wsparcie w kierowaniu samorządowymi jednostkami organizacyjnymi*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Procesy kierowania w systemie administracji publicznej*, Rzeszów 2014, s. 41-51, ISBN: 978-83-916998-4-3. W ramach tej publikacji dokonałem charakterystyki kompetencji kontrolnych, jakie m.in. w stosunku do samorządowych jednostek organizacyjnych posiadają organy kontroli zewnętrznej.

#### **6d) Płaszczyzna badawcza nr 4:**

##### **Samorząd terytorialny a jednostka – wzajemne relacje**

Kwestie odnoszące się do wzajemnych relacji samorządu terytorialnego i jednostki zostały omówione w siedmiu poniżej przedstawionych publikacjach.

S. Bułajewski, *Prawa obywateli do uczestniczenia w zarządzaniu sprawami publicznymi wynikające z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, „Europejskie Zeszyty Naukowe” Płock 2008, nr 7, Wydawnictwo Wyższej Szkoły im. Pawła Włodkowica w Płocku, s. 101-112, ISBN: 9788387528164. Europejska Karta Samorządu Lokalnego to swego rodzaju konstytucja będąca podstawą funkcjonowania samorządu terytorialnego w zjednoczonej Europie. Dlatego też w ramach niniejszego opracowania analizie poddałem najistotniejsze przepisy tego aktu, dzięki którym wpływ społeczności na lokalną władzę jest realny, a nie wirtualny.

S. Bułajewski, M. Giżyńska, M. Brzostek, *Uzyskiwanie prywatnych korzyści przez funkcjonariuszy publicznych – ocena działania administracji publicznej na przykładzie wyników badania sondażowego przeprowadzonego w województwach: mazowieckim, podlaskim oraz warmińsko-mazurskim*, [w] P. J. Suwaj, D. R. Kijowski (red.), *Patologie w*

*administracji publicznej*, Warszawa 2009, Wolters Kluwer, s. 791-801, ISBN: 978-83-7601-628-3. W niniejszym artykule wspólnie z dr M. Giżyńską oraz A. Brzozowską omówiliśmy przepisy ustawy o pracownikach samorządowych oraz przepisy antykorupcyjne odnoszące się do funkcjonariuszy publicznych. Wskazaliśmy niedoskonałości powyższych uregulowań, które w wielu wypadkach stanowią źródło licznych patologii w administracji publicznej.

S. Bułajewski, S. Bentkowski, *The Right to Access Public Information in the Local and Regional Government of Republic of Poland – Selected Problems*, [w:] *Communication as a Measure of Protection and Limitation in Relation to Human Rights. Collection of Papers from 12. International Conference on Human Rights Held on June 1-2, 2012 in Bratislava*, Bratislava 2013, s. 425-435, ISBN: 978-80-7160-345-0. Artykuł ten dotyczył wybranych kwestii problemowych związanych z prawem do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego. Wspólnie z dr. S. Bentkowskim scharakteryzowaliśmy: zasadę jawności organów j.s.t., definicję informacji publicznej, zasadę dostępu do informacji publicznej na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, zasadę jawności informacji o działalności funkcjonariuszy samorządowych, jak też problematykę jawności zamówień publicznych w kontekście prawa do informacji publicznej.

S. Bułajewski, *Efekty skarg obywateli na działania administracji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, „Journal of Modern Science”, Józefów 2013, s. 64-67, ISSN: 1734-2031. W artykule scharakteryzowałem tryb wnoszenia i rozpatrywania skarg obywatela na działalność organów j.s.t., jak również wewnętrzny tryb skargowy w sytuacji, gdy skarga została wniesiona przez obywatela na działania lub zaniechania kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej.

S. Bułajewski, S. Bentkowski, *Wybrane aspekty prawa do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] M. Sitek, I. Niedziółka, A. Ukleja, *Wymiary ochrony informacji i polityki bezpieczeństwa: państwo – prawo – społeczeństwo*, Józefów 2014, s. 81-101, ISBN: 978-83-62753-44-4. W niniejszym artykule wspólnie z dr. S. Bentkowskim dokonaliśmy analizy wybranych kwestii problemowych związanych z gwarantowanym przepisami Konstytucji RP prawem do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego.

S. Bułajewski, *Falszerstwo wyborcze a roszczenia regresowe gminy*, [w:] J. Sobczak (red.), *Samorząd a prawo do sądu*, Lublin 2016, s. 13-27, ISBN: 978-83-64800-02-3. W artykule tym analizie poddałem kwestię falszerstwa wyborczego i jego wpływu na roszczenia regresowe jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do sprawców czynu karalnego.

Zaprezentowane rozważania prowadzone były w oparciu o rzeczywiste zdarzenie, które miało miejsce 12 listopada 2006 r. w moim rodzinnym powiecie mławowskim. Po udowodnieniu fałszerstwa jednemu z kandydatów na wójta przyznane zostało odszkodowanie.

S. Bułajewski, D. Ossowska-Salamonowicz, *Jawność działania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, „Journal of Modern Science”, Józefów 2017, t. 4 (31) 2016, s. 395-414, ISSN: 1734-2031. Tematem tego artykułu była jawność działania organów wykonawczych gminy, powiatu i województwa samorządowego. Rozważania poczynione wspólnie z dr D. Ossowską-Salamonowicz odnosiły się do problematyki informacji publicznej w praktyce działalności wójta, zarządu powiatu i zarządu województwa.

#### **6e) Płaszczyzna badawcza nr 5:**

##### **Konstytucyjne prawa i wolności człowieka i obywatela**

Problematyka naukowa odnosząca się do praw i wolności człowieka i obywatela jest tym zagadnieniem, którym zacząłem się zajmować jeszcze przed rozpoczęciem pisania pracy doktorskiej. Później podejmowane badania i analizy stanowią kontynuację tych zainteresowań.

W ramach tej płaszczyzny badawczej zajmowałem się charakterystyką nie tylko wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, ale również incydentalnie wolności i praw osobistych, tudzież wolności i praw politycznych. Efektem tych badań były opracowania naukowe odnoszące się do ww. wymienionej problematyki w liczbie 12 artykułów, w tym rozdziałów w monografiach wieloautorskich.

W pierwszej kolejności chciałbym wskazać monografię pod redakcją M. Chmaja pt. *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (wyd. 2: Warszawa 2008, s. 151-175, ISBN: 978-83-7526-825-6 i wyd. 3: Warszawa 2016, Wolters Kluwer Business, s. 179-208, ISBN: 978-83-8092-096-5), w której scharakteryzowałem szereg wolności i praw ekonomicznych, m.in. prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia; wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy; prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz prawo do wypoczynku; prawo do zabezpieczenia społecznego, prawo do ochrony zdrowia; prawo osób niepełnosprawnych do pomocy władz publicznych. Problematykę prawa do własności poruszyłem również w artykule pt. *Prawo do własności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* („Journal of Modern Science – Zeszyty Naukowo-Dydaktyczne” Józefów 2011, Wydawnictwo Wyższej Szkoły



Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie, s. 95-110, ISSN: 1734-2031).

W zakresie wolności i praw osobistych w jednym ze swoich artykułów pt. *Bezpieczeństwo jednostki i rodziny a problem przemocy domowej w ustawodawstwie polskim* (w: M. Lisiecki, M. Raczkowska-Lipińska, B. Sitek, W. Pokruszyński (red.), *Materiały pokonferencyjne – publikacja recenzowana „Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej na tle innych państw Unii Europejskiej. Stan obecny oraz perspektywy zmian”* Józefów 2009, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie, s. 261-276, ISBN: 978-83-939/02-2-6) poruszyłem problem przemocy domowej w kontekście regulacji konstytucyjnych i ustawowych. Z kolei w artykułach: *The Right to Life In the Light of Polish Constitution and the International Treaties Binding on Poland* (w: B. Sitek, J. J. Szczerbowski, A. W. Bauknecht, G. Dammacco (red.), *Human Rights, Spiritual Values and Global Economy*, USA 2011, Ecko House Publishing, s. 326-344, ISBN: (13): 978-1-4276-5324-6) oraz w artykule *Prawo do życia w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* („Studia Elckie” 2011, t. 13, Wydawnictwo Diecezjalne Adalbertinum w Elku, s. 269-283, ISSN: 1896-6896) odniosłem się do jakże fundamentalnego prawa do życia w kontekście prawa polskiego i prawa międzynarodowego.

W swojej pracy naukowej zajmowałem się również zagadnieniami praw konsumenta. Tej kwestii dotyczyły dwie publikacje i były to: *Zasady ochrony konsumentów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. Pietkiewicz (red.), *Prawo konsumenckie – obrót dóbr i usług*, Olsztyn 2014, s. 7-21, ISBN: 978-83-932548-5-9, oraz *Consumers' Right to Information in the Constitution of the Republic of Poland Outline of the Problem*, [w:] M. Sitek, I. Niedziółka, A. Ukleja (red.), *Consumer Protection – Selected Issues of the Information Safety*, Józefów 2014, s. 25-40, ISBN: 978-83-62753-46-8.

Problemy wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych oraz praw i wolności osobistych nie były jedynymi zagadnieniami odnoszącymi się do statusu jednostki, którymi zajmowałem się po uzyskaniu stopnia doktora. Przedmiotem moich badań były również kwestie dotyczące praw i wolności politycznych, przy czym koncentrowałem się głównie na prawie wyborczym. Do tej tematyki odnoszą się dwa artykuły: S. Bułajewski, *Głosowanie korespondencyjne w Polsce – nadzieje i zagrożenia*, „Zeszyty Naukowo-Dydaktyczne” Józefów 2009, t. 6, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie, s. 101-116, ISSN: 1734-2031, oraz *Funkcjonowanie jednomandatowych okręgów wyborczych (JOW) w polskim systemie*

wyborczym, [w:] T. Astramowicz-Leyk, A. Żukowski (red.), *Samorząd terytorialny we współczesnej Europie. Teoria i praktyka funkcjonowania*, Olsztyn 2016, s. 111-124, ISBN: 978-83-89559-71-5.

### c) inne opracowania

Moje zainteresowania naukowe, oscylujące wokół sześciu płaszczyzn, zostały zaprezentowane nie tylko w cyklu artykułów (traktuję cykl jako jedną płaszczyznę), ale i w pkt 6 niniejszego autoreferatu, w którym wyróżniłem pięć płaszczyzn. Ogólnie rzecz ujmując, zakres moich 20-letnich badań obejmuje zagadnienia odnoszące się do: stanowienia prawa i kontroli w samorządzie terytorialnym; zasad funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego i zadań wypełnianych przez te jednostki, jak i sposobu funkcjonowania organów j.s.t. w powiązaniu z uprawnieniami społeczności lokalnej; konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela.

Przygotowałem i opublikowałem jeszcze kilka opracowań, które wiążą się z prawem konstytucyjnym i prawem administracyjnym. Nie da się ich jednak bezpośrednio zakwalifikować do żadnej z wyżej przedstawionych płaszczyzn badawczych. Należy do nich zaliczyć następujące prace: *Instytucja komisji śledczej w Polsce*, „Studia Prawnoustrojowe” Olsztyn 2010, nr 11, Wydawnictwo UWM, s. 111-126, ISSN: 1644-0412; *Elementy prawa konstytucyjnego*, [w:] B. Sitek, P. Kubiński (red.), *Podstawy prawa dla licencjackich studiów ekonomicznych*, Warszawa 2011, Wydawnictwo Poltex, s. 35-67, ISBN: 978-83-7561-122-9; S. Bułajewski, J. Juchniewicz, *Rada Ministrów i administracja rządowa, Część II Kazusy – rozdział 6*, [w:] M. Dąbrowski, J. Juchniewicz, D. Lis-Staranowicz (red.), *Polskie prawo konstytucyjne. Materiały, kazusy i orzecznictwo*, Warszawa 2012, s. 60-65, ISBN: 978-83-264-4014-4; *Administracja zespolona w województwie i powiecie*, [w:] M. Chmaj (red), *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2012, Wydawnictwo Dyfin, s. 155-181, ISBN: 978-83-7641-595-6; *Administracja niezespolona*, [w:] M. Chmaj (red), *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2012, Wydawnictwo Dyfin, s. 182-203, ISBN: 978-83-7641-595-6.

**d) Wpływ na działalność naukową pełnienia przez okres 20 lat funkcji radnego wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, funkcji burmistrza miasta i wykonywania zawodu radcy prawnego**

Od 1998 r. jestem (jak już wskazałem we wstępnej części autoreferatu) czynnym samorządowcem, zaś w ostatnich wyborach mieszkańcy mojego rodzinnego miasta obdarzyli mnie zaufaniem i delegowali na burmistrza Mrągowa. Działalność samorządowa miała i ma ogromny wpływ na moją działalność naukową. Analizowane zagadnienia badane były przeze mnie nie tylko z punktu widzenia teoretycznego, ale również praktycznego.

Pełnienie funkcji samorządowych (radnego, przewodniczącego rady powiatu, przewodniczącego rad nadzorczych spółek komunalnych, burmistrza miasta), jak również wykonywanie zawodu radcy prawnego umożliwiło obserwację i analizę stosunków prawnych z szerszej perspektywy. Pozwoliło mi to na prowadzenie badań z uwzględnieniem praktyki stosowania przepisów nie tylko ustawy zasadniczej, samorządowych ustaw ustrojowych i innych aktów normatywnych, w tym aktów prawa miejscowego, ale i poznanie funkcjonowania instytucji samorządowych z punktu widzenia organów stosujących prawo oraz perspektywy zindywidualizowanego uczestnika procesów sądowych.

W trakcie przygotowywania większości publikacji naukowych korzystałem z moich doświadczeń samorządowych i opisywałem realne sytuacje i problemy, z którymi sam się borykałem. Duża część dywagacji i wniosków wynikała z pracy radcy prawnego, czynnego samorządowca biorącego aktywny udział zarówno w tworzeniu lokalnego prawa, jak i sporządzającego szereg opinii prawnych. W swojej praktyce samorządowej uczestniczyłem w procesie przygotowywania tysięcy uchwał rady (sejmiku) i setek zarządzeń organu wykonawczego. Brałem też udział w postępowaniach prowadzonych przed sądami administracyjnymi, jak też w procesie wydawania rozstrzygnięć nadzorczych przez wojewodę czy regionalną izbę obrachunkową. Miałem i mam realny kontakt także z innymi podmiotami, które w różnym czasie współpracują lub ścierają się z samorządem terytorialnym i jego organami. Mam tu na myśli takie podmioty, jak sądy powszechne, sądy administracyjne, prokuratura, wszelkiego rodzaju inspekcje, służby i straże, samorządowe kolegia odwoławcze, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Sejm RP, Senat RP, Komisje Sejmowe, ministrowie różnych resortów.

Tematy wielu moich publikacji zostały zapoczątkowane kwestiami, z którymi się stykałem jako czynny samorządowiec i sprawami, które prowadziłem jako radca prawny.

#### **e) inne formy aktywności badawczej**

Od 2011 r. do 2015 r. prowadziłem szkolenia z technik prawodawczych w ramach ministerialnego projektu „Dobre prawo – sprawne rządzenie”, realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego Kapitał Ludzki. Podstawą funkcjonowania projektu była umowa partnerska z Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji, Uniwersytetem Warszawskim, Uniwersytetem Łódzkim oraz Uniwersytetem Warmińsko-Mazurskim. Realizując projekt, przeprowadziłem szkolenia z zakresu lokalnej legislacji dla ponad tysiąca osób z kilkudziesięciu jednostek samorządu terytorialnego oraz przygotowałem w ramach tego projektu jako ekspert Ministerstwa szereg opinii prawnych.

W latach 2016-2019 brałem udział jako wykonawca w programie badawczym pn. „Instytucje samorządu w demokratycznym państwie prawa”. Celem programu, którego pomysłodawcą była Katedra Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, była popularyzacja badań nad instytucjami samorządowymi w demokratycznym państwie prawa z perspektywy ich konstytucjonalizacji. W związku z uczestnictwem w programie opublikowałem artykuły w monografiach naukowych.

W czasie wyjazdu naukowego do Brna (Czechy) w okresie 4–10 maja 2015 w ramach programu „Erasmus plus Staff Mobility for Teaching” prowadziłem w języku polskim i angielskim wykłady na Masaryk University, Faculty of Law, Departament of Financial Law and Economic.

#### **f) Udział w konferencjach naukowych krajowych i międzynarodowych, udział w seminariach naukowych wraz z wykazem referatów, miejsc i terminów ich wygłoszenia**

Wyniki swoich badań zaprezentowałem, wygłaszając 23 referaty na międzynarodowych i ogólnopolskich konferencjach oraz seminariach naukowych. Byłem też członkiem komitetów naukowych i organizacyjnych niektórych z poniżej wskazanych konferencji.

1. Udział i wygłoszenie referatu podczas Międzynarodowej Konferencji Naukowej Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej nt. „Patologie w administracji publicznej”, Białowieża 26-28 kwietnia 2009 r. (wygłoszony referat pt. *Uzyskiwanie prywatnych korzyści przez funkcjonariuszy publicznych – ocena działania administracji publicznej na przykładzie wyników badania sondażowego przeprowadzonego w województwach: mazowieckim, podlaskim oraz warmińsko-mazurskim*).

2. Udział i wygłoszenie referatu podczas Międzynarodowej Konferencji Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie pt. „Bezpieczna rodzina w bezpiecznej Europie”, Kętrzyn 22-23 październik 2009 r. (wygłoszenie referatu pt. *Problem przemocy w rodzinie wady i zalety polskich regulacji ustawowych*).
3. Udział i wygłoszenie referatu podczas Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej w Olsztynie w dniu 14 października 2011 r. nt. „Modele sądowej kontroli konstytucyjności prawa” (wygłoszony referat pt. *Kontrola konstytucyjności prawa miejscowego*) – pełniłem też funkcję organizatora.
4. Udział i wygłoszenie referatu na Międzynarodowej Konferencji Naukowej pt.: „Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej na tle innych państw Unii Europejskiej – stan obecny oraz perspektywy zmian”, Józefów 16 listopad 2009 r. (wygłoszony referat pt. *Bezpieczeństwo jednostki i rodziny a problem przemocy domowej w ustawodawstwie polskim*).
5. Udział i wygłoszenie referatu podczas Międzynarodowej Konferencji Naukowej w Olsztynie w dniu 18 listopada 2011 r. nt. „Bezpieczeństwo społeczności lokalnych” (wygłoszony referat pt. *Rola rady powiatu, zarządu i starosty w wykonywaniu zadań powiatu z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego – zarys problemu*).
6. Udział i wygłoszenie referatu podczas Czwartej Międzynarodowej Konferencji Naukowej w Józefowie w dniu 21 listopada 2011 r. nt. „Jakość w działaniach na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego państw Grupy Wyszehradzkiej z perspektywy europejskiej” (wygłoszony referat pt. *Powiatowa komisja bezpieczeństwa i porządku jako instytucja porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*).
7. Udział i wygłoszenie referatu podczas Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pt. „Innowacyjność zarządzania w administracji publicznej oraz w przedsiębiorstwach”, Józefów 18 grudnia 2012 r., organizatorzy: Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie, Departament Kultury, Promocji i Turystyki Urzędu Województwa Mazowieckiego, UMBRELLA – Stowarzyszenie Konsultantów (wygłoszony referat pt. *Funkcja kontrolna rady jako element właściwego zarządzania w gminie i powiecie*).
8. Udział i wygłoszenie referatu podczas Dwunastej Międzynarodowej Konferencji Praw Człowieka pt. „Communication as a Measure of Protection and Limitation of Human Rights”, Bratysława 1-2 czerwca 2012 r.; organizatorzy: Wydział Prawa Uniwersytetu Komeńskiego w Bratysławie (Słowacja), Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu

- Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie (Polska), Wydział Prawa Uniwersytetu w Bari (Włochy), Wydział Prawa Uniwersytetu w Walencji (Hiszpania). Przedstawiony referat pt. *The Right to Public Information in Local Government Units*.
9. Udział i przygotowanie referatu w ramach dorocznej Międzynarodowej Konferencji Naukowej Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej pt. „Internacjonalizacja Administracji Publicznej”, Lwów 9-12 czerwca 2013 r. Przesłany artykuł do druku pt. *Bezpośredni i pośredni udział społeczności lokalnych w tworzeniu prawa miejscowego w jednostkach samorządu terytorialnego – zagadnienia wybrane*.
  10. Udział i wygłoszenie referatu podczas Międzynarodowej Konferencji Naukowej pt. „Dylematy współczesnej administracji – Dilemmas of Contemporary Public Administration”, Józefów 6 września 2013 r.; organizatorzy: Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie, Narodowy Uniwersytet Gospodarki Wodnej i Zasobów Naturalnych w Rivne (Ukraina). Tytuł wygłoszonego referatu: *Efekty skarg obywateli na działania administracji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane* (Influence of Citizen Complaints on the Activity of the Public Administration in Local Government Units. Selected Issues).
  11. Udział i wygłoszenie referatu podczas Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pt. „Państwowość konstytucyjna w XIX i XX wieku”, Olsztyn 30 kwietnia 2013 r.; organizatorzy: Katedra Historii Państwa i Prawa, Katedra Prawa Konstytucyjnego WPiA UWM w Olsztynie – byłem jednym z organizatorów. Tytuł wygłoszonego referatu: *Samorząd terytorialny w polskich konstytucjach okresu dwudziestolecia międzywojennego*.
  12. Udział i wygłoszenie referatu podczas Międzynarodowej Konferencji Naukowej pt. „Działalność organizacji pozarządowych – 10 lat doświadczeń pod rządami ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariatu”, Olsztyn 21-22 czerwca 2013 r.; organizatorzy: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie (Polska), Wydział Prawa Uniwersytetu Mateja Bela w Bańskiej Bystrzycy (Słowacja), Krzysztof Lisek – poseł do Parlamentu Europejskiego, Związek Stowarzyszeń „Razem w Olsztynie”, Fundacja „Inicjatywa Kobiet Aktywnych”, ngo.pl – portal organizacji pozarządowych, Koło Naukowe Nauk Penalnych „Nemezis”. Tytuł wygłoszonego referatu: *Konsultowanie z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących ich działalności statutowej*.

13. Udział i przygotowanie referatu w ramach XV Dorocznej Konferencji Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej pt. „Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzonych jej zadań”, Gdynia – Karlskrona 13-15 czerwca 2014 r. Tytuł przygotowanego artykułu: *Zadania powiatu w zakresie ochrony zdrowia*.
14. Udział i przygotowanie referatu w ramach Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej zorganizowanej przez Katedrę Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Śląskiego pt. „Jawność działania samorządu terytorialnego”, Katowice 13-14 marca 2014 r. Tytuł przygotowanego referatu: *Zakres jawności działania organów stanowiąco-kontrolnych jednostek samorządu terytorialnego – stan obecny i perspektywy zmian*.
15. Udział i wygłoszenie referatu podczas Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej, Mąchoć Kapitulne 30-31 maja 2014 r.; (organizator – Rzeszowski oddział TNOiK) Tytuł wygłoszonego referatu: *Uprawnienia kontrolne wybranych organów kontroli zewnętrznej jako wsparcie w kierowaniu samorządowymi jednostkami organizacyjnymi*.
16. Udział i wygłoszenie referatu podczas III Międzynarodowej Konferencji Naukowej z cyklu Innow@cja – Administracja nt. „Bezpieczeństwo informacji – wyzwania dla gospodarki i administracji”, Józefów 5 września 2014 r. Przygotowany do publikacji referat pt. *Consumers' Right to Information in the Constitution of the Republic of Poland Outline of the Problem*. W ramach tej Konferencji byłem członkiem Komitetu Naukowego.
17. Udział i wygłoszenie referatu podczas Międzynarodowej Konferencji Naukowej pt. „Samorząd terytorialny we współczesnej Europie. Teoria i praktyka funkcjonowania”, Olsztyn 9 listopada 2015 r. Tytuł referatu: *Jednomandatowe okręgi wyborcze w polskim systemie wyborczym*.
18. Udział i wygłoszenie referatu podczas konferencji zorganizowanej przez Krajową Izbę Doradców Podatkowych nt. „Doradztwo podatkowe – stan obecny, wyzwania na przyszłość”, Białystok 26 czerwca 2015 r. Tytuł referatu: *Konstytucyjne źródła funkcjonowania zawodu doradcy podatkowego*.
19. Udział i wygłoszenie referatu podczas Międzynarodowej Konferencji Naukowej nt. „Sposoby realizacji zadań publicznych”, zorganizowanej przez Katedrę Prawa Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach w dniach 10–11 marca 2016 r. Tytuł referatu: *Transport lotniczy jako jedno z zadań samorządu województwa z zakresu transportu zbiorowego i dróg publicznych*.
20. Udział w Komitecie Naukowym i wygłoszenie referatu podczas Międzynarodowej Konferencji Naukowej nt. „Wydawanie aktów administracyjnych jako forma prawna

realizacji zadań samorządu terytorialnego”, Józefów 16 września 2016 r. Tytuł wygłoszonego referatu: *Zasady i tryb wydawania uchwał w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*.

21. Udział i wygłoszenie referatu podczas Międzynarodowej Konferencji Naukowej nt. „Źródła prawa w samorządzie terytorialnym”, zorganizowanej przez Katedrę Prawa Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 9–10 marca 2017 r. Tytuł wystąpienia: *Problematyka aktów prawa miejscowego w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewody i orzeczeniach sądów administracyjnych*.
22. Udział w Komitecie Organizacyjnym i wygłoszenie referatu podczas Międzynarodowej Konferencji Naukowej pt. „The Constitutional and Contemporary Problems of Public Administration in Lithuania and Poland”, Ełk 9 października 2017 r. Podczas konferencji razem z mgr. P. Śmiałkiem wygłosiliśmy w języku angielskim referat pt. *Tworzenie aktów prawa miejscowego w samorządzie terytorialnym – problemy praktyczne*.
23. Udział i wygłoszenie referatu na Międzynarodowej Konferencji Naukowej w Palermo nt. „Gli istituti di democrazia diretta in Italia, in Polonia e nell’Unione Europea” VII Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali, Palermo 7-8 czerwca 2018 r. Wygłoszony referat pt. *Referendum abrogativo*.
24. Współorganizacja Międzynarodowej Konferencji Naukowej nt. „The Dialogue of Courts in Europe”, organizowanej przez Katedrę Prawa Konstytucyjnego WPiA UWM, Olsztyn 10 października 2016 r.

Ponadto od 2001 r. uczestniczę w zjazdach Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego.

## **7. Praca organizatorska, sprawowane funkcje, nagrody, wyróżnienia**

Jako adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji UWM w Olsztynie i WSGE w Józefowie współorganizowałem kilka konferencji naukowych o charakterze ogólnopolskim lub międzynarodowym (stosownie adnotacje zawarłem w ww. zestawieniu konferencji naukowych), byłem też członkiem komitetu naukowego. Od wielu lat jestem też opiekunem naukowym Koła Praktyki Prawniczej z Elementami Samorządu Terytorialnego „Meritum”.

Sprawowane funkcje: członek Rady Redakcyjnej „Mrągowskich Studiów Humanistycznych”, recenzent czasopisma „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych”, recenzent dwumiesięcznika „Procedury Administracyjne i Podatkowe”, autor komentarzy w piśmie samorządu terytorialnego „Wspólnota”, „Gazecie Samorządu i



Administracji” oraz ok. 50 komentarzy w dzienniku „Rzeczpospolita”, członek Rady Wydziału Prawa i Administracji UWM w Olsztynie, opiekun studenckich poradni prawnych, Jestem również wykładowcą Okręgowej Izby Radców Prawnych w Olsztynie, a przez dwie kadencje zasiadałem w komisji egzaminacyjnej do spraw przeprowadzenia egzaminu radcowskiego (na podstawie decyzji Ministra Sprawiedliwości na lata 2012-2014 i lata 2014-2016). Byłem członkiem Senackiej Komisji Statutowej UWM w Olsztynie, członkiem komisji oceniającej pracowników na Wydziale Prawa i Administracji UWM w Olsztynie oraz członkiem do spraw programu nauczania na kierunku Administracja WPiA UWM w Olsztynie. Przez okres 4 lat pełniłem funkcję eksperta programu „Dobre prawo – sprawne rządzenie” przy Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji. Jestem współautorem wydanych w 2012 r. przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji materiałów szkoleniowych z zakresu procedur administracyjnych i technik prawodawczych w jednostkach samorządu terytorialnego, sporządzałem też ministerialne opinie prawne.

W ciągu 20 lat pracy na olsztyńskiej uczelni, wielokrotnie otrzymałem od J. M. Rektora UWM nagrody za działalność naukową i dydaktyczną. Zostałem również siedmiokrotnie uznany przez studentów za najlepszego i najsympatyczniejszego wykładowcę Wydziału Prawa i Administracji, a pięciokrotnie znalazłem się w gronie dziesięciu najlepszych pracowników naukowo-dydaktycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. W grudniu 2011 r. został laureatem wojewódzkiego konkursu „Barwy Wolontariatu” i w tym samym roku byłem nominowany w konkursie „Prawnik Pro Bono”, organizowanym przez Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych i dziennik „Rzeczpospolita”. Zostałem też odznaczony przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego medalem za długoletnią pracę. W lutym 2012 r. byłem jednym z laureatów ogólnopolskiego konkursu „Kryształowe Serce Radcy Prawnego”, organizowanego przez Krajową Radę Radców Prawnych w Warszawie, przy czym należy zaznaczyć, iż samorząd radcowski w Polsce liczył wówczas ok. 40 000 radców prawnych i aplikantów radcowskich, zaś „Kryształowym Sercem Radcy Prawnego” uhonorowani zostają tylko ci, którzy zaangażowali się w bezinteresowną pomoc prawną m.in. na rzecz osób fizycznych, organizacji społecznych, instytucji realizujących cele publiczne, kościołów i związków wyznaniowych czy rodzin dotkniętych klęskami. Jestem również współtwórcą i bezinteresownym doradcą prawnym wielu stowarzyszeń jak i innych organizacji pozarządowych.

*Stanisław Butajewski*