

Olsztyn, 22.07.2019 r.

dr hab. Bogumił Pahl, prof. UWM
Katedra Prawa Finansowego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warmińsko – Mazurski w Olsztynie

Recenzja

osiągnięć naukowych Pana dr. Stanisława Bułajewskiego, w tym przedłożonego cyklu publikacji powiązanych tematycznie pt. „Samorządowe akty prawa miejscowego w Polsce – model, zasady i tryb ich wydawania”, sporządzona w oparciu o kryteria określone w art. 16 i 18a ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789) w zw. z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r. poz. 1669 ze zm.) oraz w §12 ust. 2 pkt. 2 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz. z 2018 r. poz. 261)

I Uwagi ogólne

Już na samym wstępie, mając na uwadze kryteria określone w ww. aktach normatywnych stwierdzam, że Pan dr Stanisław Bułajewski spełnia wszystkie wymagania formalne sformułowane w art. 16 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki. W szczególności, ubiegając się o stopień doktora habilitowanego w obszarze nauk społecznych, dziedzinie nauk prawnych, dyscyplinie naukowej prawo, posiada stopień naukowy doktora nauk prawnych w zakresie prawa (uzyskany w dniu 12 stycznia 2008 r. na mocy uchwały Rady Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku) oraz osiągnięcia naukowe stanowiące znaczny wkład w rozwój dyscypliny prawo, a ponadto wykazuje się istotną aktywnością naukową.

UNIWERSTYTET WARMIŃSKO-MAZURSKI
w Olsztynie

SEKRETARIAT WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI

Wpłynęło dnia 24.07.2019

Nr 102-6360.8.2019

Osiągnięcia naukowe Habilitanta znacznie wykraczają poza normy określone w art. 16 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, ponieważ przedstawia obszerny cykl publikacji naukowych powiązanych tematycznie i jednocześnie kilkadziesiąt innych opracowań naukowych. W Jego dorobku naukowym po uzyskaniu doktora nauk prawnych można wyróżnić kilka nurtów badawczych. Ich wspólną cechą jest konfrontowanie ustaleń dogmatycznoprawnych z praktyką stosowania prawa oraz formułowanie postulatów *de lege ferenda*.

II Ocena cyklu publikacji naukowych powiązanych tematycznie

Stosownie do art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki do postępowania habilitacyjnego może zostać dopuszczona osoba, która posiada stopień doktora oraz osiągnięcia naukowe lub artystyczne, uzyskane po otrzymaniu stopnia doktora, stanowiące znaczny wkład autora w rozwój określonej dyscypliny naukowej lub artystycznej oraz wykazuje się istotną aktywnością naukową lub artystyczną. Osiągnięcie, o którym mowa powyżej w może stanowić dzieło opublikowane w całości lub w zasadniczej części, albo cykl publikacji powiązanych tematycznie.

Ustawodawca daje więc Habilitantowi możliwość wyboru osiągnięcia naukowego które może wskazać jako podstawę ubiegania się o stopień naukowy doktora habilitowanego. Żadne z tych osiągnięć nie ma przy tym charakteru wiodącego. Wprawdzie w dziedzinie nauk społecznych zwyczajowo przyjęło się, co wynika z uwarunkowań historycznych, że osiągnięciem naukowym przedstawianym przez Habilitanta jest rozprawa habilitacyjna, niemniej jednak wskutek zmian normatywnych dopuszczalne jest przedłożenie cyklu publikacji powiązanych tematycznie. Rozwiązanie to jest w pełni zrozumiałe, gdyż nie jest aż tak istotna forma w której przedstawione jest osiągnięcie naukowe lecz jego zawartość merytoryczna. Ta zaś w opiniowanym przypadku jest bardzo wysoka.

Pan dr Stanisław Bułajewski jako osiągnięcie naukowe stanowiące podstawę ubiegania się o nadanie stopnia doktora habilitowanego wskazuje cykl 12 publikacji:

1. *Konstytucyjny obowiązek ustawowego określenia zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego – czy spełniony?*, [w:] S. Bożyk, A. Jamróż (red.), *Konstytucja, ustrój polityczny, system organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, Białystok 2010, Wydawnictwo Temida II, s. 51-72, ISBN: 978-83-89620-86-6.

2. *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. *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. *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. *Legalność uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Elckie” 2010, t. 12, Wydawnictwo Diecezjalne Adalbertinum w Elku, s. 229-241, ISSN: 1896-6896.
6. *Zasady prawidłowej legislacji podczas tworzenia aktów prawa miejscowego w Polsce*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 29, s. 31-42, ISSN: 1644-0412.
7. *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. *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. *Zadania zarządu powiatu i starosty podczas przygotowywania projektów uchwał rady powiatu oraz w trakcie postępowania uchwalodawczego – wybrane aspekty*, [w:] P. Majer, M. Kowalczyk (red.), *Władza w prawie*, Olsztyn 2014, s. 23-35, ISBN: 978-83-62383-43-6.
10. *Bezpośredni i pośredni udział społeczności lokalnych w tworzeniu prawa miejscowego w jednostkach samorządu terytorialnego – zagadnienia wybrane*, [w:] Z. Czarnik, J. Postuszny, L. Żukowski (red.), *Internacjonalizacja administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 413-423, ISBN: 978-83-264-8088-1, ISSN: 1897-4392.
11. *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. *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.

Podjęta w przedstawionych opracowaniach naukowej tematyka badań koncentruje się na zasadach stanowienia prawa miejscowego. Ma ona doniosłe znaczenie zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Jest to temat ciągle aktualny pomimo blisko trzydziestu lat istnienia realnego samorządu terytorialnego. W polskim systemie prawnym od samego początku przemian ustrojowych z lat dziewięćdziesiątych nie ma docelowego modelu tworzenia prawa miejscowego. Podkreślić trzeba, że prawo lokalne odgrywa znaczącą rolę nie tylko w życiu społeczności lokalnej, ale również całego kraju. Trafnie zauważa Habilitant, że po stronie polskiego ustawodawcy brakuje jakiejś myśli przewodniej, która mogłaby doprowadzić do kodyfikacji zagadnień tworzenia aktów prawa miejscowego. W tym zakresie konieczne jest sprecyzowanie jednolitych zasad działalności prawotwórczej organów jednostek samorządu terytorialnego (dalej j.s.t.). Jest to konieczne dla prawidłowego i skutecznego funkcjonowania samorządu terytorialnego. Obecnie na płaszczyźnie tworzenia prawa miejscowego występuje niespójność w upoważnieniach ustawowych stanowiących podstawę do podejmowanych uchwał.

W kontekście powyższego uznaję, że wybór tematu cyklu publikacji jest w pełni zasadny pomimo, że problematyka tworzenia prawa miejscowego była i jest przedmiotem opracowań naukowych. Jako przykład można wskazać takie publikacje jak: R. Dowgier, G. Liszewski, B. Pahl, *Stanowienie i stosowanie lokalnego prawa podatkowego*, Białystok 2012 r.; Etel, *Uchwały podatkowe samorządu terytorialnego*, Białystok 2004; R. Dowgier, M. Popławski, *Stanowienie miejscowego prawa podatkowego w gminach*, Warszawa 2009; H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994; D. Dąbek, *Prawa miejscowe*, Warszawa 2007.

Wskazane, przykładowe opracowania naukowe, dotyczą wybranych aspektów tworzenia prawa miejscowego, w tym lokalnego prawa podatkowego. Podjęte zaś w przedstawionym cyklu publikacji naukowych rozważania mają charakter interdyscyplinarny i w wielu miejscach wprowadzają istotną nowość w nauce o prawie miejscowym. W mojej ocenie niemożliwe byłoby napisanie dobrych jednorodnych tematycznie opracowań z zakresu zasad tworzenia prawa miejscowego bez doświadczenia praktycznego Habilitanta. Opiniowany jako radny wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, a obecnie Burmistrz Miasta Mrągowa uczestniczył w przygotowywaniu, jak sam podnosi, tysięcy uchwał,

napotykać niejedną niespójność w upoważnieniach ustawowych stanowiących postawę do podejmowanych uchwał. Tym samym omawiany cykl publikacji powiązanych tematycznie będzie bez wątpienia służył nie tylko nauce, ale także trzeba mieć nadzieję uzmysłowi ustawodawcy, z jakimi problemami styka się lokalny prawodawca podczas tworzenia prawa miejscowego.

Punktem wyjścia do rozważań na tematykę zasad tworzenia prawa miejscowego, uwzględniając hierarchię źródeł prawa, są aspekty konstytucyjne. Tematyce tej poświęcone zostało opracowanie pt. *Konstytucyjny obowiązek ustawowego określenia zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego – czy spełniony?*

Należy zauważyć, że prawo miejscowe stanowione przede wszystkim 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. Słusznie podnosi Pan dr S. Bułajewski, że mimo ogromnej roli, jaką odgrywa prawo miejscowe w życiu nie tylko społeczności lokalnej, ale również całego kraju, brak jest w tej materii po stronie polskiego ustawodawcy jakiejś myśli przewodniej, która mogłaby doprowadzić do kodyfikacji zagadnień tworzenia aktów prawa miejscowego. W pełni się z Nim zgadzam, że sprecyzowanie w jednej ustawie jednolitych zasad działalności prawotwórczej organów j.s.t. jest niezbędne i celowe.

Kluczowe znaczenie w kontekście zasad tworzenia prawa miejscowego ma samo pojęcie „akt prawa miejscowego”. W Polsce w żadnym akcie normatywnym nie znajdziemy legalnej definicji tego terminu. Wyraźnie określenie znaczenia tego pojęcia powinno stanowić punkt wyjścia do jakichkolwiek dalszych rozważań o zasadach stanowienia prawa miejscowego. Trudności z klasyfikowaniem przez prawodawcę lokalnego uchwał w kontekście uznania ich za akt prawa miejscowego są nie tylko związane z przyporządkowywaniem ich do tej kategorii, ale również z możliwością kontroli ich konstytucyjności. Na uwagę zasługuje fakt, że Habilitant podjął, w mojej ocenie, udaną próbę zdefiniowania tego terminu w opracowaniu pt. *Pojęcie aktu prawa miejscowego w poglądach doktryny, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych*. W Jego ocenie „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”. Sformułowana definicja zawiera wszystkie jednoznaczne kryteria pozwalające zakwalifikować przejaw działalności prawotwórczej j.s.t. do kategorii aktu prawa miejscowego.

W kontekście stanowienia prawa miejscowego kontrowersyjne jest stosowanie w tym zakresie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej. Zgadzam się z Opiniowanym, że jedynym sposobem jest ujęcie materii zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego w najważniejszej akcie, a mianowicie w statucie j.s.t. Jest to akt o charakterze organizacyjno – ustrojowym mający kapitalne znaczenie w prawidłowym i skutecznym funkcjonowaniu danej jednostki samorządu terytorialnego. Szczegółowe rozważania dotyczące trybu uchwalenia statutu j.s.t. oraz zakresu jego regulacji dr Stanisław Bułajewski przedstawił w drugim artykule cyklu pt. *Statut jednostki samorządu terytorialnego jako akt prawa miejscowego o charakterze organizacyjno-ustrojowym*.

Tematem dyskusyjnym jest kontrola konstytucyjności aktów prawa miejscowego. W ocenie niektórych przedstawicieli doktryny takiej kontroli ze strony Trybunału Konstytucyjnego nie podlega. Nie zgadzam się tym poglądem, ponieważ akt prawa miejscowego kształtuje prawa i obowiązki człowieka i obywatela w demokratycznym państwie prawnym, a co za tym idzie powinien podlegać kontroli Trybunału Konstytucyjnego jak każdy inny akt prawa powszechnie obowiązującego. Jest to tym bardziej zasadne, że Konstytucja RP bezsprzecznie zalicza tego typu akty do kategorii źródeł prawa. Ciekawe spostrzeżenia w tym zakresie przedstawione zostały w artykule pt. *Kontrola konstytucyjności prawa miejscowego w tym miejscowego prawa podatkowego*. W pełni podzielam pogląd Habilitanta w myśl którego 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. Pewne wątpliwości może budzić dopuszczalność składania skargi konstytucyjnej na akt prawa miejscowego. Niemniej jednak argumenty przedstawione przez dr. Bułajewskiego są przekonujące.

Akty prawa miejscowego powinny być tworzone z uwzględnieniem zasad prawidłowej legislacji. Nie są one, jak słusznie zauważa Opiniowany, w pełni przestrzegane. Tematyce tej poświęcony jest artykuł pt. *Zasady prawidłowej legislacji podczas tworzenia aktów prawa miejscowego w Polsce*. Uwzględnianie reguł stanowienia aktów prawa miejscowego stanowi istotny problem praktyczny. Autor wymienia cztery zasady prawidłowej legislacji. Zalicza do nich niedziałanie prawa wstecz, ochronę praw nabytych, odpowiednie *vacatio legis* oraz określoność przepisów prawa. Wydaje się, że problem

prawidłowej legislacji nie powinien sprowadzać się tylko do stosowania określonych reguł – mieć charakter przedmiotowy lecz powinien uwzględniać czynnik podmiotowy (osobowy). Widoczne jest to w procesie uchwałodawczym najniższych szczebli samorządu terytorialnego. Ewidentnie brakuje odpowiednich organów (podmiotów), które byłyby przygotowane do opracowania projektów aktów prawa miejscowego. O ile kwestia ta jest dość racjonalnie ukształtowana na poziomie krajowym to w przypadku j.s.t. po prostu tego brakuje. Trudno zakładać, że pracownik urzędu gminy lub powiatu, nie zawsze mający wykształcenie prawnicze, przy udziale radcy prawnego pracującego na ¼ etatu jest w stanie przygotować projekt każdego aktu prawa miejscowego. W tym kontekście warte byłoby rozważenie stworzenia wyspecjalizowanych lokalnych biur legislacyjnych obsługujących jednostki samorządu terytorialnego.

Ważnym opracowaniem naukowym wtapiającym się w nurt rozważań nad tworzeniem prawa miejscowego jest publikacja pt. *Rada gminy jako organ stanowiący*. Stanowi on wszechstronną analizę dotyczącą roli i pojęcia prawa miejscowego; podstaw prawnych tworzenia prawa miejscowego; rodzaje gminnych aktów prawa miejscowego; zakres uchwałodawczej działalności rady; procedurę uchwałodawczą oraz legalność uchwał rady. Dogłębna analiza tego opracowania obrazuje bardzo dużą wiedzę teoretyczną i praktyczną Habilitanta z zakresu zasad stanowienia prawa miejscowego.

Kolejnym istotnym opracowaniem cyklu publikacji potwierdzającym „powiązanie tematyczne” jest artykuł zatytułowany *Zasady techniki prawodawczej a wydawanie uchwał przez jednostki samorządu terytorialnego – zagadnienia wybrane*, który został opublikowany w pracy zbiorowej, pt. *Wydawanie aktów administracyjnych jako forma prawna realizacji zadań samorządu terytorialnego* pod redakcją M. Sitek, E. Feret, J. Dobkowskiego, I. Palusa. Przedstawione opracowanie naukowe stanowi rzetelną analizę wybranych zasady techniki prawodawczej w kontekście uchwał podejmowanych przez organy j.s.t. Autor wyraźnie, w sposób spójny i logiczny, wyjaśnia różnice pomiędzy aktami prawa miejscowego a uchwałami mającymi charakter wewnętrznie obowiązujący. Po raz kolejny podnosi konieczność bezwzględного uregulowania w ustawie a nie rozporządzeniu zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego. Jest to niezbędne aby 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.

W procesie stanowienia prawa miejscowego znaczącą rolę odgrywają organy wykonawcze j.s.t. Tematyka ta poruszona została przez Habilitanta w artykule pt. *Zadania*

zarządu powiatu i starosty podczas przygotowywania projektów uchwał rady powiatu oraz w trakcie postępowania uchwałodawczego – wybrane aspekty. Celnie zauważa, że zarząd powiatu w procesie uchwałodawczym ma bardzo duże kompetencje związane z inicjowaniem, uchwalaniem i wykonywaniem aktów prawnych podjętych na sesji rady powiatu a w niektórych sytuacjach zarząd ma wyłączność, jeżeli chodzi o prawo inicjatywy uchwałodawczej.

Trudno sobie wyobrazić proces tworzenia prawa miejscowego bez udziału czynnika społecznego – mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Nie pominął tego Pan dr Stanisław Bułajewski. Tematyce tej poświęcił artykuł pt. *Bezpośredni i pośredni udział społeczności lokalnych w tworzeniu prawa miejscowego w jednostkach samorządu terytorialnego – zagadnienia wybrane*. Opracowanie to ma istotną zawartość naukową. Jednocześnie, po raz kolejny, potwierdza wielkie doświadczenie Habilitanta w stanowieniu prawa miejscowego. Dokonał On wnikliwej oceny zasad na jakich mieszkańcy lokalnej wspólnoty samorządowej biorą udział w procesie stanowienia prawa lokalnego. Słusznie przy tym zauważa, że 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.

Podmioty uczestniczące w procedurze tworzenia aktów prawa miejscowego to nie tylko mieszkańcy danej wspólnoty samorządowej ale również ich organizacje. Pozycja organizacji pozarządowych w kształtowaniu prawa miejscowego została obszernie zaprezentowana w artykule pt. *Konsultowanie z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących ich działalności*, 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. Trafnie podnosi Opiniowany, 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.

Umiejętność samodzielnego prowadzenia badań naukowych przez Pana dr. Stanisława Bułajewskiego potwierdza publikacja pt. *Problematyka aktów prawa miejscowego w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewody i orzeczeniach sądów administracyjnych*. W opracowaniu tym Doktor sumiennie analizuje wybrane rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów

i wyroki sądów administracyjnych. Podnosi kluczowy problem uznania danego aktu za akt prawa miejscowego. Na przykładzie wybranych rozstrzygnięć nadzorczych wskazuje, że tożsame pod względem treści uchwały były kwalifikowane do różnych kategorii aktów normatywnych i to przy niemal identycznej argumentacji. Zatrważające jest to, że w ramach jednego organu nadzoru nie ma jednolitych poglądów na to, do jakiej kategorii aktów normatywnych konkretną uchwałę zaliczyć. Nie jest rzadkością sytuacja, w której w jednej gminie tego samego województwa uchwała została zaliczona do aktów prawa miejscowego, a w drugiej gminie jest traktowana jako akt wewnętrznie obowiązujący. Zgadzam się z nim w pełni, iż jest to sytuacja nie do zaakceptowania.

Szczegółowa analiza przedstawionego przez Habilitanta cyklu publikacji powiązanych tematycznie pozwala stwierdzić, iż **Pan dr Stanisław Bułajewski spełnia wszystkie kryteria pozwalające na nadanie stopnia doktora habilitowanego nauk prawnych. Znaczny wkład w rozwój nauki prawa przejawia się przede wszystkim w kompleksowym, wyczerpującym i wielowątkowym ujęciu trudnej tematyki. Przedstawiony problem badawczy ma charakter oryginalny, a cykl publikacji powiązanych tematycznie stanowi udane przedsięwzięcie naukowe. Publikacje przedłożone do oceny są rzetelne merytorycznie i metodologicznie. Argumentacje i prezentowane poglądy są dogłębne i przekonujące, a sądy wyważone.**

Dokonując oceny dorobku naukowego Pana dr. Stanisława Bułajewskiego nie sposób pominąć faktu, iż poza omawianym wyżej cyklem publikacji jest Autorem wielu innych opracowań odnoszących się do kwestii związanych ze stanowieniem uchwał, w tym aktów prawa miejscowego. Bez wątpienia wtapiają się one w podjęty nurt badawczy. Ukazały się one zarówno w czasopismach punktowanych, jak i *stricte* 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”. Jako przykład tych publikacji można wskazać: *Rada powiatu – pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola*, Olsztyn 2009, Wydawnictwo UWM, ISBN 978-83-7299-626-8, ss. 287; *Procedura stanowienia prawa lokalnego*, „Wspólnota” 2011 – Pismo Samorządu Terytorialnego, Wydawnictwo Municipium, s. 6-23; *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; *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; *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; *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; *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; *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; 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; *Establishment of local law by self-government bodies – selected issues*, [w:] V. Juda, D. Śoltys (red.), *Nove Horizonty 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.*

Wszystkie ww. opracowania potwierdzają bardzo dużą wiedzę i doświadczenie Habilitanta w procesie tworzenia prawa miejscowego. Przedstawione do oceny prace naukowe są bardzo wnikliwe i dobrze przygotowane pod każdym względem. Należy mieć tylko nadzieję, że zostaną one dostrzeżone przez ustawodawcę. Znakomicie uporządkowałyby zasady stanowienia prawa miejscowego.

III Ocena pozostałego dorobku naukowo – badawczego

Przechodząc do oceny pozostałego dorobku naukowo – badawczego stwierdzić mogę, i jest on znaczący i różnicowany. Obejmuje kilka nurtów badawczych. Pierwszy z nich związany jest z konstytucyjnymi uwarunkowaniami dotyczącymi zasad, w oparciu o które funkcjonuje samorząd w Polsce. Drugi nurt obejmuje zainteresowania traktuje o formach działania samorządu terytorialnego oraz zadań wykonywanych przez samorząd. Kolejny zaś kontroli wewnętrznej i zewnętrznej w jednostkach samorządu terytorialnego. Ponadto Jego badania koncentrowały się na wzajemnych relacjach zachodzących pomiędzy samorządem

terytorialnym a jednostką. Habilitant prowadzi również badania z zakresu konstytucyjnych prawa i wolności człowieka i obywatela.

Realizacja badań w zakresie wskazanych obszarów badawczych doprowadziła do powstania wielu opracowań naukowych mających znaczny wkład w rozwój nauki prawa, zwłaszcza prawa samorządu terytorialnego. Są one bardzo cenione zarówno przez teoretyków prawa, jak również praktyków.

W ramach pierwszego nurtu, tj. uwarunkowań konstytucyjnych samorządu terytorialnego można wyróżnić następujące publikacje: (*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; wspólnie z 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; *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; *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; *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; *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; *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; *Konstytucyjne źródła funkcjonowania samorządu zawodowego, doradców podatkowych w Polsce*, „Studia Iuridica Torunensi”, Toruń 2017, s. 23-41, ISSN: 1689-5258; *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 związku z realizacją badań dotyczących form działania samorządu terytorialnego oraz zadań wykonywanych przez samorząd i jego organy powstały następujące publikacje: (wspólnie z 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; *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; *Odmienność ustrojowa rady w mieście na prawach powiatu*, [w:] M. Chmaj (red.), *Status prawny rady gminy*, Warszawa 2012, Wydawnictwo Dyfin, s. 259-273; *Zadania i kompetencje powiatu związane z ochroną zdrowia*, „Przegląd Naukowy – Disputatio” 2015, nr 20, s. 127-139, ISSN: 1898-3707S; *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; *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, wspólnie z M. Giżyńska, *Referendum jako forma aktywności społeczeństwa obywatelskiego*, „Journal of Modern Science” 2018, t. 4 (29/2), s. 119-133, ISSN: 1734-2031).

Istotne są badania nad funkcją kontrolną wykonywaną przez organy kontroli wewnętrznej i zewnętrznej w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego. W ramach tego nurtu badawcze wyróżnić można takie publikacje jak: (*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; *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; *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; *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; *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).

Zakres badań prowadzonych przez Pana dr. Stanisława Bułajewskiego obejmował również wzajemne relacje między samorządem terytorialnym a jednostką. W tym zakresie powstały następujące opracowania naukowe: (*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; wspólnie z M. Giżyńska i 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; wspólnie z 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; *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; wspólnie z S. Bentkowskim, *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; *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; wspólnie z D. Ossowską-Salamonowicz, *Jawność działania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, „Journal of Modern Science”, Józefów 2017, t. 4 (31) 2016, s. 395-414, ISSN: 1734-20310).

Ostatnim nurtem badawczym zrealizowanym przez Habilitanta były konstytucyjne prawa i wolności człowieka i obywatela. Szczególne znaczenie w tym zakresie mają następujące opracowania naukowe: (M. Chmaj (red.) 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; *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; *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; *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); *Prawo do życia w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Studia Elckie”* 2011, t. 13, Wydawnictwo Diecezjalne Adalbertinum w Elku, s. 269-283, ISSN: 1896-6896) *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; *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; *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; *Funkcjonowanie jednomandatowych okręgów wyborczych (JOW) w polskim systemie wyborczym*, [w:] T. Astramowicz-Leyk, A. Żukowski (red.), *Samorząd terytorialny we współczesnej Europie. Teoria*

Wszystkie ww. publikacje należy ocenić bardzo wysoko. Są one przemyślane, w wielu miejscach oryginalne i znacząco wzbogacają dotychczasowy dorobek nauki w zakresie prawa samorządu terytorialnego oraz prawa konstytucyjnego.

Poza znaczącym dorobkiem publikacyjnym stwierdzić należy, że Habilitant brał aktywny udział (z referatem) w 23 konferencjach i seminariach (międzynarodowych i ogólnopolskich). Był także członkiem komitetów naukowych i organizacyjnych konferencji. Na szczególną uwagę zasługuje fakt prowadzenia wykładów w języku angielskim na Masaryk University. Ponadto dr Bułajewski przebywał na kwerendzie bibliotecznej na Uniwersytecie w Bratysławie (2012 r.) i Uniwersytecie we Lwowie (2013 r.).

Habilitant aktywnie współpracuje z samorządem studenckim – sprawuje funkcję opiekuna studenckiej poradni prawnej i opiekuna naukowego Koła Praktyki Prawniczej z Elementami Samorządu Terytorialnego „Meritum”.

W 2011 r. został laureatem wojewódzkiego konkursu „Barwy Wolontariatu” i w tym samym roku był nominowany w konkursie „Prawnik Pro Bono”, organizowanym przez Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych i dziennik „Rzeczpospolita”. Był także jednym z laureatów ogólnopolskiego konkursu „Kryształowe Serce Radcy Prawnego”, organizowanego przez Krajową Radę Radców Prawnych w Warszawie. W ramach wolontariatu jest doradcą prawnym wielu stowarzyszeń i innych organizacji pozarządowych.

Habilitant sprawuje również rozmaite funkcje związane z działalnością naukową i popularnonaukową: jest członkiem Rady Redakcyjnej „Mrągowskich Studiów Humanistycznych”, recenzentem czasopisma „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych”, recenzentem dwumiesięcznika „Procedury Administracyjne i Podatkowe”, autorem komentarzy w piśmie samorządu terytorialnego „Wspólnota”, „Gazecie Samorządu i Administracji” oraz ok. 50 komentarzy w dzienniku „Rzeczypospolita”, członek Rady Wydziału Prawa i Administracji UWM w Olsztynie, opiekun studenckich poradni prawnych. Jest również wykładowcą Okręgowej Izby Radców Prawnych w Olsztynie, a przez dwie kadencje zasiadał 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 pełnił funkcję eksperta programu „Dobre prawo – sprawne rządzenie” przy Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji. Jest współautorem wydanych w 2012 r. przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji materiałów szkoleniowych z zakresu procedur administracyjnych i technik prawodawczych w jednostkach samorządu terytorialnego, sporządzał też ministerialne opinie prawne.

Nie można pominąć także faktu, że Habilitant w ciągu 20 lat pracy na olsztyńskiej uczelni, wielokrotnie otrzymywał od J. M. Rektora UWM nagrody za działalność naukową i dydaktyczną. Został również siedmiokrotnie uznany przez studentów za najlepszego i najsympatyczniejszego wykładowcę Wydziału Prawa i Administracji, a pięciokrotnie znalazł się w gronie dziesięciu najlepszych pracowników naukowo-dydaktycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

Mając powyższe na uwadze jednoznacznie stwierdzam, że zarówno przedłożony cykl publikacji powiązanych tematycznie, jak i pozostałe osiągnięcia naukowe zasługują na wysoką, pozytywną ocenę. Tym samym Pan dr Stanisław Bułajewski spełnia wszystkie wymagania określone w art. 16 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789). Oceniany dorobek naukowy wskazuje na predyspozycje i umiejętność samodzielnego prowadzenia badań naukowych a także kierowanie tymi badaniami. Tym samym w pełni zasadne jest nadanie Panu dr Stanisławowi Bułajewskiemu stopnia doktora habilitowanego w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauk prawnych. Zasadne jest więc dopuszczenie Pana dr. Stanisława Bułajewskiego do dalszych etapów postępowania habilitacyjnego.

Olsztyn, 22.07.2019 r.



dr hab. Bogumił Pahl, prof. UWM