

Rzeszów, 21.07.2019 r.

Dr hab. Viktoria Serzhanova, prof. UR

Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Prawa i Administracji

**Recenzja osiągnięć naukowych Pana Doktora Stanisława Bułajewskiego
ubiegającego się o nadanie stopnia doktora habilitowanego**

I. Uwagi ogólne

Zgodnie z art. 16 ust. 1 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 ze zm.) 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 takie może stanowić m.in. dzieło opublikowane w całości lub w zasadniczej części albo cykl publikacji powiązanych tematycznie. Cel recenzji – w myśl art. 18a ust. 7 ww. ustawy – winna stanowić ocena osiągnięć naukowych wnioskodawcy pod względem spełnienia powyższych kryteriów. Przedmiot niniejszej recenzji stanowi zatem ocena całego dorobku dr. Stanisława Bułajewskiego, w tym nade wszystko osiągnięć naukowych Habilitanta, ale również Jego działalności dydaktycznej oraz aktywności organizacyjnej. W swojej treści recenzja zawiera konkluzję, pozwalającą na jednoznaczne stwierdzenie, czy dorobek ten spełnia wyżej wskazane ustawowe wymogi ubiegania się o stopień doktora habilitowanego.

II. Ocena osiągnięć naukowych dra Stanisława Bułajewskiego

Wskazane przez Habilitanta osiągnięcie naukowe, będące podstawą do ubiegania się o nadanie stopnia naukowego doktora habilitowanego, stanowi, powiązany tematycznie, cykl następujących 12 publikacji (artykułów opublikowanych w polskich czasopismach naukowych oraz rozdziałów w zbiorowych pracach wieloautorskich), występujące pod proponowanym przez Autora tytułem „Samorządowe akty prawa miejscowego w Polsce – model, zasady i tryb ich wydawania”:

1. *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*

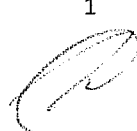
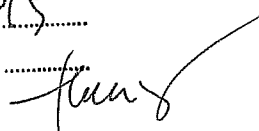
UNIWERSYTET WARMIŃSKO-MAZURSKI
w Olsztynie

SEKRETARIAT WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI

Wpłynęło dnia 25.07.2019

Nr 1111/22.6360.8.2019 z dat. 25.07.2019

1



- 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 uchwałodawczego – 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. Posłuszny, 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.

Problematyka tworzenia aktów prawa miejscowego, w szczególności zasad i trybu ich wydawania przez organy stanowiąco-kontrolne jednostek samorządu terytorialnego, poruszana przez Habilitanta w omawianym cyklu publikacji, przedstawionym jako Jego podstawowe osiągnięcie naukowe, daje się określić dosyć wyraziście i jednorodnie. Wybór ten należy ocenić bardzo pozytywnie, gdyż Autor podjął niezwykle ważny obszar badawczy, któremu na przestrzeni kilkunastu lat poświęcił wiele uwagi, zarówno na płaszczyźnie teoretycznej, jak i praktycznej, co również pozostaje nie bez znaczenia.

Tematyka ta jest ogromnie interesującym obszarem badawczym, nastrożającym wiele wątpliwości zarówno przy tworzeniu, jak i stosowaniu aktów prawa miejscowego. Taki stan rzeczy spowodowany jest niedookreśleniem i brakiem syntetycznych, jednoznacznych i wystarczająco kompletnych definicji pewnych pojęć, w tym, jak się wydaje, najważniejszego, mianowicie pojęcia aktów prawa miejscowego. Niejasne też są zasady klasyfikacji tych aktów prawa miejscowego, które są tworzone przez organy jednostek samorządu terytorialnego, część bowiem uchwał podejmowanych przez organy stanowiące zaliczana jest do aktów prawa powszechnie obowiązującego, inne zaś – do aktów prawa wewnętrznego. Podział ten jest jednak bardzo niejasny, co powoduje spore rozbieżności w tym zakresie, występujących zarówno w działalności tych organów, jak i przy ich ocenie przez sądy i Trybunał Konstytucyjny. Wywołuje to również wiele wątpliwości interpretacyjnych i powoduje rozbieżności zarówno w ocenie określonych, związanych z nią zagadnień i zjawisk, wyrażanej przez przedstawicieli doktryny zajmujących się badaniem problematyki związanej z aktami prawa miejscowego, orzecznictwa w tym zakresie, jak i, a może nade wszystko osób, które z uwagi na pełnione w jednostkach samorządu terytorialnego funkcje i zajmowane stanowiska w praktyce stykają się z koniecznością ich przygotowywania, wydawania oraz późniejszego stosowania.

Rozważania oraz poważna analiza naukowa tych zagadnień stają się obecnie tym istotniejsze, im większą rolę w funkcjonowaniu współczesnych państw odgrywa zasada decentralizacji i samorządu terytorialnego, w oparciu o którą coraz to większa liczba funkcji i zadań państwa przekazywana jest do wykonywania na rzecz organów samorządowych,

zwłaszcza tych z nich, które w sposób naturalny lepiej mogą być realizowane na poziomie lokalnym dla dobra miejscowej społeczności. Szczęólnego znaczenia i aktualności zaś problematyka ta bez wątpienia nabiera w dobie globalizacji i integracji regionalnej, na skutek których to procesów odradzają się historyczne regiony i wzmocnieniu ulegają więzy łączące ich społeczności lokalne. Bez wątpienia tematyka ta jest ważna, w pełni zasługuje na dogłębną analizę naukową i jest godna habilitacji.

Problematyka tworzenia aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego wbrew pozorom wcale nie stanowi zbyt często poruszanego zagadnienia w doktrynie, stąd literatura przedmiotu z zakresu prawa konstytucyjnego, administracyjnego czy samorządowego jej dotycząca nie jest zbyt obszerna. Co więcej, rzadko zdarza się, by rozważania w niej przedstawiane wynikały z praktycznego, własnego doświadczenia ich autorów. I wprawdzie nie można stwierdzić, że próby analizy tematyki statusu aktów prawa miejscowego tworzonych przez organy samorządowe, zasad i trybu ich wydawania oraz dyskusji na ten temat w ogóle nie były dotychczas podejmowane w literaturze przedmiotu i omawiane w różnych ich aspektach przez specjalistów z zakresu prawa konstytucyjnego, administracyjnego i samorządowego. Tym niemniej, były to opracowania głównie szcążkowe i o charakterze przyczynkarskim, mające pod tym względem charakter jedynie fragmentaryczny, a te dotyczące zagadnień najbardziej problematycznych i niejednoznacznych w rozumieniu, interpretacji i stosowaniu, jeżeli w ogóle je poruszały, to z pewnością nie dokonywały tak kompleksowej analizy najbardziej drażliwych aspektów tej tematyki. W niewielu opracowaniach zmierzono się z podjęciem próby chociażby solidnego i rzetelnego uporządkowania terminologii oraz w miarę jednolitego zdefiniowania pojęć i zdeterminowania zasad klasyfikacji i wykładni, co samo w sobie nie jest zadaniem łatwym, ale też nie niemożliwym. Stąd – w moim głębokim przekonaniu – wskazane byłoby przygotowanie przez Autora solidnej monografii, w której Habilitant zebrałby w jednej obszernej publikacji i usystematyzował wszystkie wyniki swoich dotychczasowych badań poszczególnych zagadnień wiążących się z tą problematyką i ogłosił je w tej zwartej i o wiele bardziej dogodnej dla czytelnika formie. Za rozwiązaniem tym ponadto przemawia także to, że nie powstała dotychczas w polskiej literaturze przedmiotu praca monograficzna w całości poświęcona omawianym przez Kandydata zagadnieniom. Z tego punktu widzenia zostałyby w ten sposób przygotowane opracowanie, jeśli nie pionierskie, to mające w danym zakresie charakter w miarę całościowy i bez wątpienia pierwsze takie w polskiej literaturze przedmiotu. Praca ta wypełniłaby zatem lukę w polskich badaniach naukowych nad problematyką aktów prawa miejscowego wydawanych przez

organy jednostek samorządu terytorialnego w jak najszerszym spektrum jej ujęcia. Namawiam zatem gorąco Autora do podjęcia takiego wyzwania w przyszłości.

Niemniej jednak, w niczym to nie umniejsza osiągnięć naukowych Habilitanta, gdyż zarówno wybór tematu, jak i jego ujęcie oraz zakres przedstawiany w poszczególnych publikacjach owego cyklu bez wątpienia świadczą o tym, że stanowi on serię powiązanych ze sobą tematycznie dzieł.

Po wnikliwej i dogłębnej lekturze powyższego cyklu publikacji, warto zaznaczyć, że Autor poddaje w nich analizie i dyskusji naukowej najważniejsze zagadnienia, które wzbudzają najwięcej wątpiwości, dostrzega On wady ustawodawstwa występujące w tym obszarze i z determinacją godną samodzielnego uczonego dąży do określenia sposobów ich naprawienia i rozwiązania problemów nastroczanych przez niedoskonałości systemu prawnego w tym zakresie, wysuwając bardzo konkretne wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Wśród podnoszonych przez Habilitanta zagadnień w obrębie powyższej tematyki występuje szereg dyskusyjnych i nierozwiązanych dotychczas problemów. W obszarze tym dają się dostrzec: problem konstytucyjnego obowiązku ustawowego określenia zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego, analiza charakteru organizacyjno-ustrojowego statutu jako aktu prawa miejscowego jednostki samorządu terytorialnego, pojęcie aktu prawa miejscowego w poglądach doktryny i orzecznictwie, problemy kontroli konstytucyjności prawa miejscowego, legalności uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, zasad prawidłowej legislacji przy tworzeniu aktów prawa miejscowego, kompetencji organów uchwałodawczych – rad gmin i powiatów – jako organów stanowiących, roli organów wykonawczych – zarządu powiatu i starosty – w zakresie postępowania uchwałodawczego, bezpośredniego i pośredniego udziału społeczności lokalnych w tworzeniu prawa miejscowego w jednostkach samorządu terytorialnego, konsultowania projektów aktów prawa miejscowego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami w zakresie dotyczącym ich działalności, nadzoru nad aktami prawa miejscowego w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewody i orzeczeniach sądów administracyjnych. Dobór tych zagadnień uznać należy za prawidłowy i raczej kompletny, choć można by również rozważać dodanie innych aspektów, chociażby w kwestii nadzoru na działalnością organów stanowiących w zakresie tworzenia prawa miejscowego. Ale w niczym to nie deprecjonuje wartości poszczególnych publikacji, które z całą pewnością spełniają wymóg jednorodności i logicznego ciągu powiązanych ze sobą tematycznie rozważań, a ich zakres i treść w pełni odpowiadają nadanemu przez Habilitanta tytułowi.

Autor słusznie wychodzi z założenia, że wszystkie swoje rozważania i wnioski należy budować, wywodząc je z fundamentalnych postanowień ustawy zasadniczej, dotyczących aktów prawa miejscowego (art. 94 i 87 Konstytucji RP). Wobec jednak zbyt ogólnego ujęcia definicji aktów prawa miejscowego w Konstytucji Habilitant sięga do wszystkich powiązanych z tym obszarem zagadnień aktów rangi ustawowej i podustawowej. Bardzo trafnie dostrzega i determinuje problemy wynikające z niedoskonałości ustawodawstwa w tym zakresie i podnosi wiele wątpliwości związanych z jakże istotnym obszarem badawczym, jakim jest prawo miejscowe i jego rola w życiu zarówno społeczności lokalnej, jak i całego państwa. Zauważa On nie tylko brak kodyfikacji zagadnień z zakresu tworzenia aktów prawa miejscowego, ale nawet określonej idei, spójnej wizji lub myśli przewodniej ze strony polskiego ustawodawcy w tej materii, która mogłaby doprowadzić do takiej kodyfikacji w postaci jednolitej ustawy, jasno określającej zasady działalności prawotwórczej organów samorządowych. Zgodzić się z Habilitantem należy co do stwierdzenia, iż konsekwencją takiego mocno niepożądanego stanu rzeczy jest to, że lokalny prawodawca napotyka problemy z klasyfikowaniem uchwał, które mieszczą się w kategorii aktów prawa miejscowego. Wobec braku jednolitej definicji – czy to doktrynalnej, czy to normatywnej – aktów prawa miejscowego Kandydat podjął wysiłek na rzecz jej sformułowania i zaproponował swoją, z doskonałością, precyzją i kompletnością której oczywiście można dyskutować. Autor podjął również próbę wypracowania kryteriów, na podstawie których będzie możliwe odróżnienie aktów podejmowanych przez organy stanowiące gminy, powiatu i województwa, mających charakter źródeł prawa, od innych aktów prawotwórczych, które takimi źródłami powszechnie obowiązującego prawa nie są.

Polemiczne i wciąż dyskusyjne w literaturze przedmiotu pozostaje również problem poddania aktów prawa miejscowego kontroli Trybunału Konstytucyjnego pod względem ich zgodności z ustawą zasadniczą. Autor dostrzega także szereg aspektów, związanych nie tylko z zasadniczym problemem samej dopuszczalności takiej kontroli, w której to sprawie stanowiska w doktrynie są podzielone, ale także podnosi kwestię ewentualnych kryteriów takiej kontroli, co ma w tym kontekście kapitalne znaczenie. Dostyć wyraźnie Autor formułuje swoje stanowisko w tej sprawie, stwierdzając, że wszystkie źródła prawa powszechnie obowiązującego winny podlegać kontroli co do ich konstytucyjności, w tym również możliwości złożenia skargi konstytucyjnej dotyczącej uchwały rady gminy, oraz przytaczając dostyć przekonującą argumentację przemawiającą za takim stanowiskiem, z którym naturalnie również można polemizować.

Bardzo istotny problem, podniesiony przez Autora w cyklu publikacji, stanowi kwestia zasad techniki prawodawczej i ich obowiązywania w poszczególnych stadiach procesu prawodawczego. Wzbudza on wątpliwości zarówno przedstawicieli doktryny, jak i sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego, gdyż brak jest tutaj zgodności co do poglądów dotyczących skutków prawnych występujących w wyniku wydania takiego aktu, w tym sankcji dla prawodawcy lokalnego za naruszenie ww. zasad w trakcie procesu uchwałodawczego. Kwestią wciąż nierozstrzygniętą pozostaje zatem to, czy naruszenie zasad techniki prawodawczej zawsze powoduje skutek prawny w postaci nieważności aktu, czy też w niektórych przypadkach wydania aktu „gorszej jakości”. Doprecyzowanie określonych kryteriów ustawowych w tym zakresie bez wątpienia rozwiązałoby problem braku jednoznaczności co do skutków wywoływanych przez wydanie aktów z naruszeniem zasad techniki prawodawczej i spowodowałoby możliwość wyraźnego stwierdzenia nieważności aktu, co bezdyskusyjnie powinno nastąpić.

Sposobem na rozwiązanie problemu niejednoznaczności co do skutków prawnych aktu organu samorządu terytorialnego wydanego z naruszeniem zasad techniki prawotwórczej, jakie zaproponował Habilitant, jest doregulowanie kwestii zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego w statucie, który uważa za akt najważniejszy dla takiego organu. Zwłaszcza że delegacja taka wynika nie tylko z postanowień Konstytucji i samorządowych ustaw ustrojowych, ale również z rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów zawierających instrukcje kancelaryjne. Tym samym prawodawca lokalny powinien samodzielnie, w statucie właśnie, uregulować nie tylko zasady, ale i procedurę wydawania aktów prawa miejscowego, z uwzględnieniem obowiązujących przepisów ustawowych. Zgodzić się z Autorem należy, że zadanie to nie jest łatwe, albowiem dostrzega On kolejną niedoskonałość ustawową, polegającą na tym, że do chwili obecnej w ustrojowych ustawach samorządowych nie znalazła się delegacja do wyodrębnienia w statutach niektórych elementów postępowania uchwałodawczego.

Równie istotny w tym kontekście pozostaje problem legalności uchwał, ważny z punktu widzenia zarówno prawodawcy lokalnego, jak i adresatów stanowionego przezeń prawa. Bardzo potrzebne jest tutaj określenie przesłanek materialnych i formalnych zgodności z prawem takiego aktu, które Habilitant z powodzeniem zdeterminował. Ma to kapitalne znaczenia w kontekście stwierdzenia legalności aktów prawa miejscowego, szczególnie na etapie ich kontroli, dokonywanej przez organy nadzorcze.

Bez wątpienia pomocne są tutaj zasady prawidłowej legislacji. Habilitant omawia tę problematykę i przedstawia swoje refleksje na ten temat w kilku publikacjach w różnych

konwencjach, podnosząc też różnorakie jej aspekty. Polemiczne wyda się dla mnie jednak podejście Habilitanta to klasyfikacji tych zasad w oparciu o podział na „podstawowe” i inne. Nie bardzo zrozumiałe dla mnie jest, na podstawie jakich kryteriów Autor takiego podziału dokonuje i z jakiego powodu uważa niektóre zasady za ważniejsze, o charakterze fundamentalnym (podstawowym), a inne za mniej istotne. W moim przekonaniu zasady prawidłowej, czy też dobrej legislacji to zespół cech, które winny występować łącznie i przy braku spełnienia jakiegokolwiek z nich akt nie można uznać za uchwalony zgodnie z nimi, a zatem utworzony prawidłowo. Prawdziwym i bardzo poważnym problemem pozostaje w tym kontekście brak fachowości i przygotowania merytorycznego organów prawotwórczym, i to nie tylko na poziomie lokalnym, ale również ogólnopaństwowym.

Kolejny wątek, czy też zespół zagadnień, bezpośrednio związany z procedurą tworzenia prawa miejscowego, to funkcje stanowiące i kompetencje poszczególnych organów uchwałodawczych, tj. rad gmin i powiatów, ich zakres, procedury oraz skutki prawne, ale także rola, jaką odgrywają w procesie stanowienia prawa miejscowego samorządów lokalnych organy wykonawcze, inne podmioty oraz społeczności lokalne. W tym kontekście na uwagę zasługują przedstawione przez Habilitanta kontrowersje związane z instrumentem, czy też formą demokracji bezpośredniej w postaci obywatelskiego prawa inicjatywy uchwałodawczej, a także z inną formą udziału czynnika społecznego w tworzeniu prawa miejscowego – w postaci konsultacji społecznych.

I wreszcie niemniej istotne zagadnienie publikacji aktów prawa miejscowego, a także kwestie nadzoru nad nimi, mające niebagatelne znaczenie dla ich obowiązywania i stosowania, szczególnie w kontekście rozstrzygnięć nadzorczych i orzecznictwa. I tutaj również zgodzić się należy z Autorem, że rzeczą o fundamentalnym znaczeniu jest jednoznaczne uznanie określonych uchwał organów samorządowych za akty prawa miejscowego.

Omówienie powyższej problematyki, będącej przedmiotem analizy niniejszej recenzji, prowadzi do wniosku, iż oceniany cykl publikacji w pełni zasługuje na pozytywną ocenę. Podkreślić raz jeszcze należy, że wszystkie zagadnienia poruszane przez Habilitanta są ważne i godne analizy naukowej oraz w miarę kompletnie wyczerpują temat, zatytułowany przez Autora jako „Samorządowe akty prawa miejscowego w Polsce – model, zasady i tryb ich wydawania”. Na dodatkowe podkreślenie zasługuje również fakt o zasadniczym znaczeniu. Chodzi mianowicie o połączenie teorii z doświadczeniem Autora, wynikającym z długoletniej praktyki w działalności samorządowej i doskonałej znajomości problemów, wynikających z tworzenia i stosowania aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu

terytorialnego wszystkich szczebli. Stąd Jego podejście do ich rozwiązywania oraz płynące z Jego rozważań wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda* syntetycznie łączą praktykę funkcjonowania tego obszaru z wykorzystywaniem teorii prawa. Połączenie takie jest nie do przecenienia i nieczęsto występuje u autorów będących tylko teoretykami. Prawdłowo dobrane są także metody badawcze, zastosowane przez Habilitanta (prawno-dogmatyczna, prawno-porównawcza i historyczna), ich wybór w badaniach z zakresu nauk prawnych również należy ocenić pozytywnie. Wnioski Habilitanta płynące z przeprowadzonych przez Niego badań także w pełni zasługują na aprobatę, choć z niektórymi, rzecz jasna, można by polemizować. Analiza powyższych publikacji oraz zawarte w nich wyniki badań Habilitanta dają zatem podstawę do bardzo wysokiej oceny Jego dorobku i bez wątplenia stanowi on znaczny wkład w rozwój nauki prawa.

Jako uzupełnienie dorobku naukowego, stanowiącego cykl monotematycznych publikacji, warto także dodać ocenę pozostałych publikacji związanych z powyższą problematyką, gdyż przez ten cykl jego główny nurt badań nie został wyczerpany. W zakresie zagadnień będących przedmiotem ich analizy znalazły się kolejne 10 publikacji (artykułów publikowanych głównie w polskich czasopismach naukowych oraz rozdziały w pracach zbiorowych), w których Autor analizuje następującą problematykę: pozycji ustrojowej rady powiatu, procedury stanowienia prawa lokalnego, wyłączenia się przewodniczącego rady gminy od głosowania w sprawie wniesionej przez siebie skargi na działalność wójta, zakresu jawności działania organów stanowiąco-kontrolnych jednostek samorządu terytorialnego, a także orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych. Ich wnikliwa analiza pozwala stwierdzić, że Habilitant dysponuje ogromną wiedzą z zakresu prawotwórczej działalności samorządu terytorialnego oraz doświadczeniem w działalności samorządów wszystkich szczebli, a co za tym idzie posiada wszelkie kompetencje do prowadzenia samodzielnych badań naukowych.

III. Ocena pozostałych osiągnięć naukowo-nadawczych

Po obronie dysertacji doktorskiej dorobek naukowy Habilitanta jest dosyć okazały i obejmuje: 1 monografię Jego autorstwa, współautorstwo 2 monografii, autorstwo i współautorstwo 35 artykułów oraz 36 rozdziałów w monografiach i zbiorowych opracowaniach naukowych.

Na uwagę zasługuje również to, że wyniki swoich badań Autor ogłaszał na ogólnopolskich i międzynarodowych konferencjach naukowych, gdzie wystąpił z 23 referatami.

Poza głównym nurtem badań, w pozostałym dorobku Habilitanta dają się wyróżnić 5 obszarów (płaszczyzn) badawczych:

- 1) uwarunkowań konstytucyjnych działania samorządu terytorialnego (9 publikacji);
- 2) zadań i form działania samorządu terytorialnego i jego organów (7 publikacji);
- 3) kontroli wewnętrznej i zewnętrznej w jednostkach samorządu terytorialnego (6 publikacji);
- 4) wzajemnych relacji zachodzących między samorządem terytorialnym a jednostką (7 publikacji);
- 5) konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela (9 publikacji).

Ogólnie rzecz biorąc, publikacje te oscylują wokół zagadnień związanych ze stanowieniem prawa i kontroli w samorządzie terytorialnym; zasadami funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego i zadań wypełnianych przez te jednostki; sposobu funkcjonowania organów samorządowych w powiązaniu z uprawnieniami społeczności lokalnej; konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Publikacje te ukazały się w językach polskim i angielskim.

Te, dotyczące działalności samorządu terytorialnego, w szczególności poruszają problematykę: samorządów zawodowych i gospodarczych jako samorządów specjalnych, zasady decentralizacji władzy publicznej oraz inne konstytucyjne zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce; konstytucyjnych regulacji ustroju samorządu terytorialnego; demokracji bezpośredniej w jednostkach samorządu terytorialnego; konstytucyjnych podstaw budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w kontekście porównawczym; samorządu terytorialnego w aspekcie historycznym na gruncie polskich konstytucji okresu dwudziestolecia międzywojennego; konstytucyjnych źródeł funkcjonowania samorządu zawodowego; samorządu terytorialnego jako realizatora konstytucyjnych zasad ustroju RP.

Publikacje mieszczące się w tematyce form działania i zadań wykonywanych przez samorząd terytorialny i jego organy analizowały następujące zagadnienia: zadania gmin w zakresie ochrony wód powierzchniowych i gospodarki odpadami oraz działalność turystyczna w świetle regulacji prawnych; samorząd powiatowy; samorzady w procesie decentralizacji władzy publicznej; odmiennosć ustrojową rady w mieście na prawach powiatu; zadania i kompetencje powiatu związane z ochroną zdrowia; transport lotniczy jako jedno z zadań samorządu województwa z zakresu transportu zbiorowego i dróg publicznych; reguły wyboru przedstawicieli klubu do komisji rewizyjnej w jednostkach samorządu terytorialnego, referendum jako formę aktywności społeczeństwa obywatelskiego.

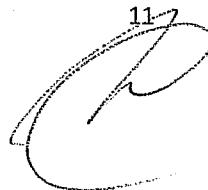
W płaszczyźnie analizy funkcji kontrolnej wykonywanej przez organy kontroli wewnętrznej i zewnętrznej w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego Habilitant poruszył następujące zagadnienia badawcze: nadzoru i kontroli zewnętrznej nad samorządem powiatowym; rad gmin jako organów kontroli; kompetencji nadzorczych zewnętrznych podmiotów kontroli w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego; powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku jako instytucji porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; uprawnień kontrolnych wybranych organów kontroli zewnętrznej jako wsparcia w kierowaniu samorządowymi jednostkami organizacyjnymi.

W obszarze wzajemnych relacji między samorządem terytorialnym a jednostką Autor zajął się analizą: praw obywateli do uczestniczenia w zarządzaniu sprawami publicznymi wynikających z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego; uzyskiwania prywatnych korzyści przez funkcjonariuszy publicznych oraz oceną działania administracji publicznej na przykładzie wyników badań sondażowych; prawem dostępu do informacji publicznej w samorządzie terytorialnym; efektami skarg obywateli na działania administracji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego; prawem do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego; fałszerstw wyborczym i roszczeniami regresowymi gminy; jawnością działania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego.

W płaszczyźnie konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela ukazały się publikację poruszające problematykę: wolności i praw człowieka w Konstytucji RP; prawa do własności; bezpieczeństwa jednostki i rodziny oraz przemocy domowej w ustawodawstwie polskim; prawa do życia na gruncie polskiego porządku prawnego (konstytucji i traktatów międzynarodowych); zasad ochrony konsumentów i ich prawa do informacji; głosowania korespondencyjnego w Polsce; funkcjonowania jednomandatowych okręgów wyborczych (JOW) w polskim systemie wyborczym.

Poza tym Habilitant opublikował jeszcze 8 opracowań z zakresu prawa konstytucyjnego i administracyjnego, które trudno jest jednoznacznie zakwalifikować do powyższych obszarów. Poruszają one problematykę instytucji komisji śledczej w Polsce; ustroju organów państwowych na gruncie Konstytucji RP, w tym zarówno organów naczelnych, centralnych, jak i lokalnych administracji rządowej.

Nie sposób odnieść się do wszystkich tych publikacji w sposób szczegółowy. Niemniej jednak bez wątpienia stwierdzić należy, że i one stanowią znaczny wkład w rozwój polskiej nauki prawa konstytucyjnego, w szczególności w zakresie organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego. Świadczy o tym łączna wartość punktów uzyskanych za publikacje



naukowe na poziomie 320 oraz liczba 69 opublikowanych prac, liczba 49 cytowań oraz indeks Hirscha obliczony na poziomie 4.

IV. Ocena innych form aktywności badawczej

Wśród pozostałych osiągnięć i innych form aktywności badawczej, określonych w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 września 2011 r. w sprawie kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego (Dz.U. Nr 196, poz. 1165), warto wymienić:

1) czynny udział z wygłoszeniem referatów w 23 ogólnopolskich i międzynarodowych konferencjach i seminariach naukowych, w tym także członkostwo w komitetach naukowych i organizacyjnych konferencji (8);

2) doświadczenie w pracy naukowo-dydaktycznej w ramach zatrudnienia w charakterze asystenta i adiunkta w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, gdzie prowadzi swoją ponad 20-letnią aktywność dydaktyczną (wykłady i ćwiczenia z zakresu prawa konstytucyjnego, konstytucyjnego systemu organów państwowych, zasad ustroju politycznego państwa, ustroju samorządu, stanowienia prawa i kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego, a także seminaria licencjackie z prawa konstytucyjnego i ustroju samorządu terytorialnego, czego wynikiem jest wypromowanie 150 licencjatów);

3) odbycie trzech, choć krótkich, staży zagranicznych: o charakterze dydaktycznym na Uniwersytecie Masaryka w Brnie (Czechy), podczas którego prowadził wykłady w języku angielskim, oraz naukowych, przebywając na kwerendach bibliotecznych na Uniwersytecie Komeńskiego w Bratysławie (Słowacja) oraz Uniwersytecie Ivana Franka we Lwowie (Ukraina);

4) udział w programie badawczym pt. „Instytucje samorządu w demokratycznym państwie prawa” w charakterze wykonawcy;

5) 20-letnie doświadczenie w pełnieniu funkcji radnego wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, funkcji burmistrza miasta oraz wykonywania zawodu radcy prawnego;

6) prowadzenie szkoleń 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;

7) sprawowanie wielu różnego rodzaju funkcji, wskazujących na jego aktywność naukową (członka Rady Redakcyjnej „Mrągowskich Studiów Humanistycznych”, recenzenta

czasopisma „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych”, recenzenta dwumiesięcznika „Procedury Administracyjne i Podatkowe”, autora komentarzy w piśmie samorządu terytorialnego „Wspólnota”, „Gazecie Samorządu i Administracji” oraz ok. 50 komentarzy w dzienniku „Rzeczypospolita” – by wymienić tylko część z nich);

8) sprawowanie funkcji opiekuna studenckiej poradni prawnej i Koła Praktyki Prawniczej z Elementami Samorządu Terytorialnego „Meritum” oraz w ramach wolontariatu pełnienie funkcji doradcy prawnego wielu stowarzyszeń i organizacji pozarządowych;

9) sprawowanie funkcji eksperckich (w programie „Dobre prawo – sprawne rządzenie” przy Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, sporządzenie ministerialnych opinii prawnych);

10) współautorstwo w przygotowaniu materiałów szkoleniowych z zakresu procedur administracyjnych i technik prawodawczych w jednostkach samorządu terytorialnego na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji;

11) wykonywanie działalności organizatorskiej (udział w komisji egzaminacyjnej do spraw przeprowadzenia egzaminu radcowskiego; udział w Senackiej Komisji Statutowej UWM w Olsztynie; członkostwo w komisji oceniającej pracowników na Wydziale Prawa i Administracji UWM w Olsztynie; członkostwo w komisji ds. programu nauczania na kierunku Administracja WPiA UWM w Olsztynie);

12) otrzymanie wielu nominacji i nagród (m.in. Rektora UWM za działalność naukową i dydaktyczną, laureata wojewódzkiego konkursu „Barwy Wolontariatu”, nominacji w konkursie „Prawnik Pro Bono”, laureata ogólnopolskiego konkursu „Kryształowe Serce Radcy Prawnego”, etc.).

Pewien niedosyt może jedynie budzić nieco słabsza działalność międzynarodowa w zakresie niezbyt licznych obcojęzycznych publikacji za granicą, wątkich i w sumie nielicznych kontaktów oraz współpracy z innymi uczelniami i partnerami zagranicznymi, brak dłuższych zagranicznych staży naukowych, dorobku w zakresie opieki nad doktorantami oraz udziału w poważnych grantach badawczych. Ale w pozostałym zakresie także tę część dorobku ocenić należy pozytywnie, gdyż z przeważającą większością spełnia ona kryteria określone przez ww. rozporządzenie. Wskazane wyżej formy aktywności dydaktyczno-organizatorskiej potwierdzają jego aktywny udział w funkcjonowaniu uniwersyteckiej społeczności akademickiej. Odnosząc się do oceny tej części dorobku z pełnym przekonaniem stwierdzam, że i w tym zakresie Habilitant w pełni zasłużył na nadanie mu stopnia doktora habilitowanego nauk prawnych.

Konkluzja

Przedstawiony mi do recenzji dorobek naukowy dr. Stanisława Bułajewskiego, a także Jego aktywność dydaktyczno-organizacyjna w mojej ocenie i głębokim przekonaniu odpowiadają wymogom stawianym w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, gdyż zawiera on osiągnięcia naukowe, uzyskane po otrzymaniu stopnia doktora, stanowiące znaczny wkład w rozwój nauk prawnych, a nadto Habilitant wykazuje się istotną aktywnością naukową, dydaktyczną i organizatorską. Dokonania dr Stanisława Bułajewskiego ocenić należy wysoko, co w pełni uzasadnia ubieganie się przez Kandydata o nadanie mu stopnia naukowego doktora habilitowanego. Spełnia On zatem wszystkie wymogi wynikające z powołanej wyżej ustawy, niezbędne do dopuszczenia go do dalszych etapów postępowania habilitacyjnego.



/ Dr hab. Viktoria Serzhanova, prof. UR /