

Białystok, 10 lipca 2019 roku

Prof. dr hab. Leonard Etel
Kierownik Katedry Prawa Podatkowego
Wydział Prawa
Uniwersytet w Białymstoku

Recenzja osiągnięć doktora Stanisława Bułajewskiego ubiegającego się o nadanie stopnia doktora habilitowanego

I. Uwagi ogólne

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz 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.

Już na wstępie należy stwierdzić, że dorobek naukowy dr Stanisława Bułajewskiego spełnia wyżej wskazane ustawowe wymogi ubiegania się o stopień doktora habilitowanego. Wysoko należy ocenić także dokonania dr Stanisława Bułajewskiego w zakresie działalności dydaktycznej i organizacyjnej. Wskazane w autoreferacie formy tej działalności świadczą o aktywnym jego udziale w dydaktyce akademickiej i funkcjonowaniu uczelni wyższych.

II. Ocena osiągnięcia naukowego dra Stanisława Bułajewskiego stanowiącego podstawę do ubiegania się o stopień naukowy doktora habilitowanego

Jako osiągnięcie naukowe stanowiące podstawę ubiegania się o nadanie stopnia doktora habilitowanego, zgodnie z powołanym art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2013 r. stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, doktor wskazuje cykl 12 publikacji:

UNIwersytet WARMiNSKO-MAZURSKI
w Olsztynie
SEKRETARIAT WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI
Wpłynęło dnia 24.07.2019
Nr LP: A 202.6360.8.2019
Zal. 1

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 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.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 powołanej wyżej ustawy osiągnięciem stanowiącym podstawę do ubiegania się o stopień doktora habilitowanego może być m.in. dzieło opublikowane w całości lub w zasadniczej części, albo cykl publikacji powiązanych tematycznie. Z reguły w naukach społecznych i humanistycznych takim osiągnięciem jest rozprawa habilitacyjna. Ustawa jednak dopuszcza także cykl publikacji, jako podstawowe osiągnięcie naukowe kandydata. Podstawowym warunkiem ustawowym takiego cyklu jest to, aby publikacje były „powiązane tematycznie”. Na podstawie lektury wskazanego przez kandydata cyklu publikacji należy stwierdzić, że ich tematyka dotyczy tworzenia aktów prawa miejscowego. Są to więc jednorodne tematycznie publikacje, gdzie autor przedstawia różne aspekty uchwalania i – w mniejszym zakresie – kontroli legalności aktów prawa miejscowego. Kandydat proponuje ich zbiorczy tytuł – „Samorządowe akty prawa miejscowego w Polsce – model, zasady i tryb ich wydawania”. Tytuł ten nie tylko dobrze oddaje problematykę analizowaną we wskazanych publikacjach, ale także ją precyzuje – zawężając do aktów organów samorządu terytorialnego. Niewątpliwie jest to tematyka ważna i zasługująca na szczegółową analizę naukową. W tym aspekcie mniejsze znaczenie ma forma jej przedstawienia. Osobiście uważam, że lepszą formą byłoby książka, a to dlatego, że zainteresowani czytelnicy mieliby w jednym zwartym dziele zebrane wszystkie ustalenie dokonane przez doktora. Wadą cyklu publikacji jest m.in. to, że trudno jest do niego dotrzeć, zwłaszcza, gdy są one „rozrzucone” w wielu publikatorach. W tym miejscu chcę zachęcić autora – już nie koniecznie na potrzeby naukowe – do zebrania w jednym miejscu i opublikowania tych rozważań, przede wszystkim dlatego, że są one bardzo przydatne pracownikom samorządu terytorialnego projektującym akty prawa miejscowego. Wbrew pozorom literatura dotycząca tej problematyki nie jest zbyt rozbudowana i stosunkowo rzadko bazująca na doświadczeniach własnych autorów. Doktor Stanisław Bułajewski ma natomiast ogromne doświadczenie w tworzeniu prawa miejscowego. Od 1998 roku aktywnie działa w strukturach samorządu terytorialnego jako radny rady miasta, przewodniczący rady

powiatu, członek sejmiku, a teraz pełni funkcję burmistrza. Uczestniczył więc w tworzeniu prawa na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego. Zdobyte w tym zakresie doświadczenie widoczne jest w przedstawionych do oceny publikacjach. Zanim przejdę do ich omówienia chcę podkreślić, że dotyczą one w zdecydowanej większości kwestii nie tylko ważnych w procesie tworzenia prawa przez organy samorządu, ale przede wszystkim wywołujących spory interpretacyjne i trudności w stosowaniu przepisów kompetencyjnych umożliwiających podejmowanie aktów prawa miejscowego. Wg mnie to właśnie potrzeba wyeliminowania tych trudności była głównym powodem publikowania przez doktora swoich racji i przemyśleń. Chcę wskazać, że publikacji tych nie napisałby ktoś, kto nie ma doświadczenia praktycznego w tworzeniu prawa lokalnego. Stąd też należy docenić podniesione w artykułach problemy z uwagi na ich autentyczność i ścisły związek z rzeczywistą działalnością prawotwórczą samorządu. I to jest główny powód wysokiej oceny merytorycznej publikacji doktora Stanisława Bułajewskiego.

Zasadniczym problemem badawczym, który jest podnoszony większości recenzowanych publikacji, jest rozumienie pojęcia - akt prawa miejscowego. Pojęcie to, chociaż posługuje się nim Konstytucja RP, nie ma legalnej definicji, przez co bardzo często dochodzi do sporów dotyczących tego, jakie uchwały mogą być źródłem prawa miejscowego. Tematyka ta jest przedmiotem m.in. artykułu pt. *Konstytucyjny obowiązek ustawowego określenia zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego – czy spełniony?* Tam też autor dotyka drugiej bardzo ważnej kwestii, a mianowicie tego, na jakich zasadach mają być tworzone akty prawa miejscowego. Wskazuje przy tym – z czym się należy zgodzić - że niedostateczne są regulacje zawarte w Zasadach technik prawodawczej, gdzie problematyka prawa miejscowego jest traktowana marginalnie. Kwestią problematyczną jest też to, jakie są skutki naruszenia tych zasad w uchwałach samorządu. Wg mnie nie każdy przejaw ich naruszenia może prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały, co nie jest jednak powszechnie akceptowane w literaturze, a zwłaszcza orzecznictwie NSA. Na akceptację zasługuje postulat autora, aby proces podejmowania uchwał przez organu samorządu był uregulowany w statutach. Jest to jednak postulat trudny do realizacji z kilku powodów. Przede wszystkim nie ma wyraźnej podstawy ustawowej, aby w tym akcie szczegółowo regulować wszystkie etapy procedury tworzenia prawa. Nie bez znaczenia jest również to, że nie wszystkie rady gmin są w stanie stworzyć racjonalne regulacje dotyczące tworzenia prawa miejscowego. Można założyć, w oparciu o dotychczasowe doświadczenia, że regulacje statutowe procesu uchwałodawczego tworzone przez pracowników samorządu gminnego mogłyby być co najmniej „trudne” w stosowaniu.

Statut jako podstawowy akt prawa miejscowego jest przedmiotem analizy w kolejnej publikacji z recenzowanego cyklu zatytułowanej „*Statut jednostki samorządu terytorialnego jako akt prawa miejscowego o charakterze organizacyjno-ustrojowym*”. Są tam zawarte rozważania dotyczące nie tylko znaczenia statutu jako aktu prawa miejscowego, ale też tego co powinno być w nim uregulowane. Dobry statut znakomicie ułatwia i porządkuje funkcjonowanie danej jednostki w aspekcie ustrojowo – organizacyjnym.

W artykule pt. *Pojęcie aktu prawa miejscowego w poglądach doktryny, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych* autor kontynuuje problematykę dotyczącą tego, jakie akty mogą być zaliczane do źródeł prawa miejscowego. Ma to duże znaczenie z uwagi na tryb podejmowania tych uchwał i ich moc obowiązującą. Trudności praktyczne z tym związane skutkują tym, że autor formułuje definicję aktu prawa miejscowego. Jego zdaniem „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.” Pomimo pewnych wad (forma działania podjęta w formie uchwały) definicja ta zawiera wszystkie cechy aktu prawa miejscowego i może ułatwić klasyfikowanie aktów podejmowanych przez organy samorządu.

W kolejnym artykule cyklu pt. *Kontrola konstytucyjności prawa miejscowego w tym miejscowego prawa podatkowego* autor poddaje wszechstronnej analizie możliwości kontroli konstytucyjnej aktów prawa miejscowego. Problematyka ta jest dyskusyjna i dobrze się stało, że autor przedstawia bardzo rzetelnie poglądy przeciwników kontroli prawa miejscowego przez Trybunał Konstytucyjny. Zgodzić się należy z ogólną konkluzją, że wszystkie źródła prawa powszechnie obowiązującego, powinny podlegać kontroli ich konstytucyjności. Można mieć jednak zasadne wątpliwości dotyczące możliwości złożenia skargi konstytucyjnej dotyczącej uchwały podatkowej rady gminy. Należy jednak zauważyć, że autor bardzo przekonująco przedstawia argumenty za tym przemawiające.

Problematyka zgodności z prawem aktów prawa miejscowego jest przedmiotem artykułu pt. *Legalność uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*. Autor zawarł tam bardzo ciekawe i twórcze rozważania dotyczące tego, co oznacza legalność aktu prawnego. Wskazuje na kryteria tej legalności, co w praktyce ma fundamentalne znaczenie zwłaszcza na etapie kontroli zgodności z prawem aktów prawa miejscowego przez organy nadzoru.

Kwestią niezmiernie ważną, do której odnosi się autor m.in. w artykule pt. *Zasady prawidłowej legislacji podczas tworzenia aktów prawa miejscowego w Polsce*, jest respektowanie przez organy samorządu podstawowych kanonów tworzenia prawa. Autor dostrzega duże problemy z ich przestrzeganiem przez samorząd, bardzo często popełniający kardynalne błędy w procesie podejmowania uchwał. Trudno się zgodzić z autorem postulującym, aby organy samorządu przestrzegały „podstawowe” (?) zasady ogólne tworzenia prawa (wymienia cztery). Wszystkie zasady ogólne mają charakter podstawowy i trudno sensownie dzielić je na „lepsze i gorsze”. Każdy podmiot mający kompetencje do tworzenia aktów normatywnych powinien bezwzględnie znać i stosować reguły tworzenia prawa, mające swoje korzenie w Konstytucji i ustawach. Apelowanie o to, aby samorząd przestrzegał przynajmniej tych podstawowych, nie jest dobrym posunięciem. Rzeczywistym problemem da się sprowadzić do pytania o to, co zrobić, aby organy samorządu były należycie przygotowane do tworzenia prawa? Pytanie to ma szczególną wagę w odniesieniu do małych gmin, które - z różnych powodów - są zmuszane do podejmowania bardzo skomplikowanych uchwał dotyczących np. udzielania pomocy publicznej w postaci zwolnień podatkowych. Sygnalizując jedynie problem należy wskazać, że kompetencje prawodawcze poszczególnych szczebli samorządu powinny być skorelowane z ich możliwościami. Nie można zmuszać do tworzenia prawa kogoś, kto nie umie tego robić. A z tym zjawiskiem stykamy się w Polsce zwłaszcza w przypadku małych gmin wiejskich.

W tym kontekście bardzo cenna jest publikacja pt. *Rada gminy jako organ stanowiący*. Jest to swoiste kompendium wiedzy na temat uprawnień uchwałodawczych rady gminy. Autor poddaje tam analizie całą procedurę uchwałodawczą, poczynając od inicjatywy uchwałodawczej a kończąc na publikacji uchwały. Lektura tej publikacji potwierdza, że autor ma ogromne doświadczenie związane z tworzeniem prawa miejscowego przez rady gmin.

Problematyka zasad techniki prawodawczej, występująca we wcześniejszych opracowaniach, doczekała się całościowego ujęcia w artykule zatytułowanym *Zasady techniki prawodawczej a wydawanie uchwał przez jednostki samorządu terytorialnego - zagadnienia wybrane*. Autor dokonuje tu analizy postanowień tego rozporządzenia i wskazuje na szereg jego mankamentów, widocznych zwłaszcza w procesie tworzenia prawa miejscowego. W tej publikacji podniesiony jest po raz kolejny postulat uregulowania w ustawie trybu wydawania aktów prawa miejscowego, co - zdaniem autora - znacznie podniosłoby poziom legislacyjny tych aktów normatywnych. Nie jest to jednak sprawa tak prosta, jak widzi to autor. Potrzeba odrębnej ustawy regulującej tworzenie prawa (nie tylko prawa miejscowego) jest przedmiotem

trwającej bardzo długo dyskusji i na razie nic nie wskazuje, że ustawa taka ma szansę na uchwalenie.

W artykule pt. *Zadania zarządu powiatu i starosty podczas przygotowywania projektów uchwał rady powiatu oraz w trakcie postępowania uchwałodawczego – wybrane aspekty* przedstawione są praktyczne problemy przygotowywania aktów prawa miejscowego na szczeblu powiatu. Z dużą znajomością tematu omówione są kompetencje i różnorakie możliwości zarządu i starosty w procedurze uchwałodawczej.

Zagadnieniem mocno związanym z procesem tworzenia prawa miejscowego przez samorząd jest udział w nim mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Problematyka ta jest analizowana w artykule pt. *Bezpośredni i pośredni udział społeczności lokalnych w tworzeniu prawa miejscowego w jednostkach samorządu terytorialnego – zagadnienia wybrane*. Do niedawna inicjatywy obywatelskie zmierzające do przygotowania projektu aktów prawa miejscowego należały do rzadkości. Autor słusznie zauważa, że może się to zmienić w wyniku zmian w ustawach regulujących funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego. Poczynając od 2018 r. w zmienionych przepisach w sposób wyraźny przyznano mieszkańcom prawo do inicjatywy uchwałodawczej, określając warunki jego realizacji. Tak więc to ustawa (i uchwała), a nie statut określa na jakich zasadach mieszkańcy np. gminy mogą zainicjować uregulowanie w formie uchwały ważnej dla nich kwestii. Nie sądzę, w odróżnieniu od autora, żeby okoliczność ta wyzwoliła wiele prawotwórczych inicjatyw obywatelskich, ale trzeba przyznać, że teraz nie ma już wątpliwości i sporów co do tego, kto i jak może to zrobić.

Problematyka konsultowania aktów prawa miejscowego z organizacjami pozarządowymi została przedstawiona w artykule pt. *Konsultowanie z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących ich działalności*. Pomimo tego, że kwestie te reguluje ustawa 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.) w praktyce występują problemy z rozumieniem potrzeby i form tych konsultacji, co niekiedy prowadzi do powstania niepotrzebnych konfliktów pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego, a organizacją pozarządową, domagającą się udziału w opiniowaniu powstających projektów uchwał. Autor całościowo i kompetentnie omawia te zagadnienia, co na pewno ułatwi organizację tych konsultacji w poszczególnych jednostkach. I tutaj także mocno widoczne jest ogromne doświadczenie doktora jako osoby od lat działającej w samorządzie terytorialnym.

Dobrze się stało, że autor pisząc o tworzeniu prawa przez samorząd dostrzegł potrzebę szerszego omówienia przysługujących wojewodzie kompetencji w tym procesie. W artykule pt. *Problematyka aktów prawa miejscowego w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewody i*

orzeczeniach sądów administracyjnych przedstawione są dyskusyjne aspekty wykonywanego przez wojewodę nadzoru nad tworzeniem prawa miejscowego. Jednym z nich jest ciągle nierozwiązany problem zaliczania danych uchwał do aktów prawa miejscowego. Jak podaje autor na terenie jednego województwa taka sama uchwała raz jest traktowana jak akt normatywny, a raz jako akt wewnętrzny. Nie trzeba uzasadniać, że sytuacje takie powinny być jak najszybciej wyeliminowane. W praktyce jednak jest to zjawisko występujące praktycznie od początku funkcjonowania samorządu terytorialnego i nic nie wskazuje na to, że w niedługim czasie zostanie ono całkowicie wyeliminowane.

Kolejna publikacja, (która powinna powstać wkrótce – namawiam!), kontynuująca problematykę nadzoru nad tworzeniem prawa miejscowego, powinna dotyczyć regionalnych izb obrachunkowych. Pełnią one bardzo ważną rolę w procesie nadzoru nad podejmowaniem uchwał samorządowych i z tego powodu autor powinien podjąć ten temat.

Krótkie omówienie problematyki poddanej analizie w recenzowanym cyklu publikacji potwierdza, że doktor S. Bułajewski zajął się naprawdę ważnymi i trudnymi problemami związanymi z tworzeniem przez samorząd prawa miejscowego. Warto podkreślić, że w publikacjach tych autor rozwiązuje bardzo często problemy praktyczne z wykorzystaniem teorii prawa. Nie są to jedynie artykuły-poradniki dotyczące tego, jak napisać dobrą uchwałę (zarządzenie), ale opracowania, gdzie w oparciu o ustalenia teorii autor wskazuje na poprawne wyeliminowanie niejasności występujących w procesie przygotowywania i podejmowania uchwał. **Takie połączenie teorii i znajomości praktyki daje bardzo dobry rezultat, uzasadniający twierdzenie, że publikacje te stanowią znaczny wkład autora w rozwój nauki prawa.**

Dodatkowo należy wskazać, że poddany ocenie cykl publikacji nie wyczerpuje wszystkich prac doktora dotyczących szeroko rozumianej problematyki tworzenia prawa miejscowego. Wśród pozostałych prac należy wskazać takie opracowania jak: *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 Muncypium, s. 6-23; *Wyłączenie 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; *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 (wspólnie z P. Smiałek).*

Powołane publikacje potwierdzają, że doktor Stanisław Bułajewski posiada ogromną wiedzę z zakresu prawotwórczej działalności samorządu terytorialnego i umie się tą wiedzą dzielić z czytelnikiem. Duża część wskazanych publikacji jest zamieszczona w najbardziej poczytnych i cenionych przez samorządowców publikatorach. Nie każdy może tam pisać, ponieważ autor musi wykazać się nie tylko znajomością obowiązujących regulacji, ale także – co chyba ważniejsze – znać praktyczne aspekty stosowania tych regulacji.

III. Ocena pozostałych osiągnięć dr Stanisława Bułajewskiego

Doktor Stanisław Bułajewski o obronie pracy doktorskiej opublikował: 1 monografię (w dwóch innych monografiach jest współautorem), 35 artykułów, 36 rozdziałów w monografiach i opracowaniach naukowych. Dodatkowo należy wskazać, że autor wygłosił 23 referaty na ogólnopolskich i międzynarodowych konferencjach naukowych. Ta krótka zestawienie dokonań publikacyjnych doktora wskazuje na pokaźny dorobek naukowy, który dotyczy następujących zagadnień:

1) uwarunkowań konstytucyjnych samorządu terytorialnego (*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. Biń-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 – Przemysł 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).

2) form działania samorządu terytorialnego oraz zadań wykonywanych przez samorząd i jego organy (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.), *Samorządy 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).

3) charakterystyki funkcji kontrolnej wykonywanej przez organy kontroli wewnętrznej i zewnętrznej w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego (*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).

4) wzajemnych relacji między samorządem terytorialnym a jednostką (*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).

5) konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela (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 Ełckie” 2011, t. 13, Wydawnictwo Diecezjalne Adalbertinum w Ełku, 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 i praktyka funkcjonowania*, Olsztyn 2016, s. 111-124, ISBN: 978-83-89559-71-5).

Nie ma potrzeby (ani miejsca) na szczegółowe omówienie poszczególnych opracowań doktora. **Stanowią one znaczący wkład w rozwój nauki prawa, zwłaszcza prawa samorządu terytorialnego.** Wskazane publikacje doktora Bułajewskiego są znane i cenione przez wszystkich zajmujących się naukowo i praktycznie funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego.

Przechodząc do oceny pozostałych osiągnięć doktora Bułajewskiego, o których mowa w przepisach rozporządzenia 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), należy wskazać, że:

1) Doktor Bułajewski brał aktywny udział (z referatem) w 23 konferencjach i seminariach (międzynarodowych i ogólnopolskich). Był także członkiem komitetów naukowych i organizacyjnych konferencji (8).

2) Jest adiunktem na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie na Wydziale Prawa i Administracji w Katedrze Prawa Konstytucyjnego. Prowadzi wykłady i ćwiczenia z: prawa konstytucyjnego, konstytucyjnego systemu organów państwowych, zasad ustroju politycznego państwa, ustroju samorządu, stanowienia prawa i kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego. Prowadzi także seminaria licencjackie z prawa konstytucyjnego i ustroju samorządu terytorialnego. Pod jego kierownictwem prace licencjackie napisało 150 osób.

3) Doktor Bułajewski prowadził wykłady w języku angielski na Masaryk University oraz przebywał na kwerendzie biblioteczej na Uniwersytecie w Bratysławie (2012 r.) i Uniwersytecie we Lwowie (2013 r.).

4) Doktor Bułajewski sprawował też różnego rodzaju funkcje wskazujące na jego aktywność naukową (m.in. 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 „Rzeczypospolita”)

- 5) Jest opiekunem studenckiej poradni prawnej i opiekunem naukowym Koła Praktyki Prawniczej z Elementami Samorządu Terytorialnego „Meritum”.
- 6) W 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”. 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.

Reasumując tę część oceny należy stwierdzić, że osiągnięcia dra Stanisława Bułajewskiego w zdecydowanej większości spełniają kryteria określone 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. Można wskazać, że nie wszystkie formy aktywności naukowo-badawczej są realizowane przez doktora Bułajewskiego. Myślę tu o grantach badawczych oraz opiece naukowej nad doktorantami i stażach zagranicznych. Jest to jednak związane – tak sędzę – z zaangażowaniem doktora od 20 lat w działalność samorządu terytorialnego. Pełnienie różnych funkcji (ostatnio – burmistrza) na pewno ogranicza możliwości wyjazdów zagranicznych czy też realizacji dużego grantu badawczego. Dalszy rozwój naukowy doktora Bułajewskiego, już po nadaniu mu stopnia doktora habilitowanego (na co już zasłużył) wymaga większej aktywności w zakresie realizacji badań naukowych i zintensyfikowanie jego kontaktów z zagranicznymi jednostkami naukowymi.

Konkluzja

W związku z powyższym pragnę stwierdzić, że dorobek naukowy Stanisława Bułajewskiego, a także aktywność w sferze dydaktyczno-organizacyjnej uzasadnia ubieganie się o stopień naukowy doktora habilitowanego. Uważam, że spełnione zostały wszystkie wynikające z powołanej ustawy wymagania niezbędne do dopuszczenia go do dalszych etapów postępowania habilitacyjnego.

Prof. dr hab. Leonard Etel

