

Kraków, 25 stycznia 2024 r.

Prof. KAAFM dr hab. Monika Augustyniak
Kierownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego
Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr Edyty Nogieć-Karwot pt. „Mandat przedstawicielski radnego w jednostkach samorządu terytorialnego” przygotowanej pod kierunkiem naukowym dr hab. Anny Wierzbicy Prof. UŚ (promotor pomocniczy- dr Renata Cybulska)

Wykonując uchwałę Nr 87/2023 Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach z dnia 27 czerwca 2023 r. o powierzeniu funkcji recenzenta w przewodzie doktorskim mgr Edyty Nogieć-Karwot, przekazaną mi do wiadomości pismem Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, przedkładałam recenzję rozprawy doktorskiej pt. „**Mandat przedstawicielski radnego w jednostkach samorządu terytorialnego**” z pozytywną oceną i wnioskami o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Przepisy ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, określają cechy konieczne dla oceny wartości pracy doktorskiej, którymi są: wykazanie się ogólną wiedzą teoretyczną kandydata w dyscyplinie, umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej oraz oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. W pracy mgr Edyty Nogieć-Karwot wszystkie te trzy elementy są wyraźnie widoczne.

Wybór tematu, założenia i metody badawcze

Recenzowana rozprawa doktorska zawiera opracowanie tematu naukowego, dotyczącego analizy regulacji normatywnych w zakresie wykonywania przez radnego mandatu przedstawicielskiego w jednostkach samorządu terytorialnego.

Temat ten był już przedmiotem licznych opracowań, lecz w tak szerokim ujęciu został przedstawiony po raz pierwszy. Doniosłość zagadnienia dotyczącego wykonywania przez radnego mandatu przedstawicielskiego w jednostkach samorządu terytorialnego w pełni uzasadniania podjęcie tej problematyki, która z uwagi liczne modyfikacje ustawowe, powinna podlegać aktualnej ocenie naukowej.

Problematyka „wtórnego podmiotu władzy” we wspólnocie samorządowej wciąż wzbudza zainteresowanie w zakresie prawidłowego wykonywania wolnego mandatu radnego i legitymizacji jego działań, dlatego pozytywnie oceniam starania Doktorantki w zakresie przedstawienia tej problematyki. Warto podkreślić, że wykonywanie mandatu przedstawicielskiego przez radnego wywołuje trudności interpretacyjne dotyczące prawidłowego stosowania tych regulacji w praktyce, co potwierdza doktryna i orzecznictwo sądownoadministracyjne. Zaprezentowana praca doktorska w sposób poprawny merytorycznie i interesujący przedstawia aktualne regulacje prawne dotyczące mandatu radnego, zawierając element nowatorski tj. propozycje *de lege ferenda* w zakresie badanej problematyki przedstawione w podsumowaniach poszczególnych rozdziałów, jak i w części końcowej pracy.

Celem badawczym przedmiotowej dysertacji jest dokonanie kompleksowej oceny przedstawicielskiego mandatu radnego poprzez analizę regulacji prawnych dotyczących obowiązków wobec mieszkańców wspólnoty samorządowej, jego praw i obowiązków składających się na mandat przedstawicielski (str. 10 dysertacji). Z całą pewnością temat pracy uznać należy za wazkie zagadnienie, wymagające ponownej analizy.

Zagadnienia przedstawione w pracy, jak i sposób refleksji naukowej, świadczą o dobrej znajomości tematu i umiejętności prowadzenia dyskursu naukowego. Autorka właściwie identyfikuje problemy prawne i w sposób udany przedstawia sposoby ich rozwiązania. Tym samym uznać należy, że Doktorantka przygotowała pracę dojrzałą i dobrą pod względem merytorycznym.

We wstępie rozprawy Autorka wyraźnie wskazała cel, zakres przeprowadzanych badań oraz metody badawcze (prawnodogmatyczną, historyczno-prawną oraz empiryczną, suplementarnie - porównawczoprawną). Każda z metod została opisana i przypisano jej właściwe zastosowanie w pracy. Ostania z wymienionych metod została zastosowana uzupełniająco w rozprawie. Ponadto w pracy wykorzystano dorobek literatury przedmiotu oraz dokonano analizy orzecznictwa sądów administracyjnych. Uwzględniono również praktykę orzeczniczą związaną z działalnością Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego.

Autorka słusznie zauważyła we wstępie dysertacji, że problematyka związana z mandatem radnego została uregulowana w wielu aktach prawnych, często w sposób niewyczerpujący, co rodzi liczne wątpliwości prawne.

Za główny cel pracy Doktorantka przyjęła przedstawienie złożonego charakteru prawnego mandatu radnego jednostek samorządu terytorialnego. Zasadnicze problemy badawcze sprowadziła do następujących pytań o charakterze ogólnym:

- 1) Czy ustawodawca wyposaża radnego wykonującego mandat przedstawicielski w narzędzia (a jeśli tak w to w jakie), umożliwiające angażowanie się radnego w sprawy dotyczące mieszkańców wspólnoty samorządowej?
- 2) Czy rozwiązania prawne związane z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego przez radnego gminy są uregulowane jednolicie we wszystkich samorządowych ustawach ustrojowych?
- 3) Czy w obowiązującym porządku prawnym jest dopuszczalne wykonywanie mandatu przedstawicielskiego przez radnego poza działalnością sesyjną organu stanowiącego, którego jest członkiem?

Reasumując stwierdzić należy, że sformułowane w części wstępnej rozprawy cele badawcze umożliwiły Autorce przeprowadzenie interesujących rozważań dotyczących tematu pracy. Wykorzystane metody badawcze są adekwatne do obszaru prowadzonych badań.

Całość problematyki została zaprezentowana w świetle aktualnego dorobku doktryny i piśmiennictwa prawa administracyjnego, w szczególności prawa samorządu terytorialnego i prawa konstytucyjnego oraz orzecznictwa sądownoadministracyjnego.

Struktura i aspekty formalne pracy

Dysertacja składa się z wprowadzenia, w tym uzasadnienia wyboru tematu, metodologii oraz głównych celów rozprawy, sześciu merytorycznych rozdziałów oraz wniosków końcowych (stanowiących rekapitulację założeń badawczych opracowania). Dysertacja obejmuje również bibliografię, w tym bogaty wykaz literatury, orzecznictwa i aktów prawnych.

Warto zauważyć, że każdy rozdział merytoryczny pracy zamyka konkluzja cząstkowych rozważań, co zwiększa klarowność wywodów i świadczy o dojrzałości prezentowanych wniosków. Wyjątek stanowi rozdział I, który zawiera zagadnienia wprowadzające do problematyki.

Konstrukcja dysertacji została podporządkowana zakresowi zaproponowanych rozważań w rozprawie, wykazując związki zachodzące między poszczególnymi częściami opracowania. Wywód naukowy jest logiczny i uporządkowany. Omówiono wszystkie istotne zagadnienia dotyczące badanej problematyki. Autorka dokonuje systematyki poglądów doktryny, w różnych kwestiach zajmuje własne stanowisko, popierając je bardziej lub mniej rozbudowaną argumentacją.

Praca napisana jest poprawnie stylistycznie, prostym i zrozumiałym językiem. Wywody prowadzone są logicznie, wnioski należyście uzasadnione i czytelne. Na podkreślenie zasługuje staranna redakcja tekstu. W tekście znaleźć można jedynie drobne błędy językowe i stylistyczne (zob. np. s. 11, 15, 37, 55, 56, 118, 139, 367, 418, 429).

Uwagi szczegółowe

Dokonując szczegółowej oceny rozprawy, należy podkreślić, że zawiera ona istotne rozważania nie tylko z punktu widzenia teoretycznego, ale i praktycznego.

W rozdziale I pracy Autorka przedstawia ewolucję instytucji samorządu terytorialnego, uwypuklając jego konstytucyjne podstawy funkcjonowania. Omówiono pojęcie i charakter prawny mandatu przedstawicielskiego (mandatu wolnego i imperatywnego). Autorka słusznie wskazuje, że *de lege lata* mandat radnego jest mandatem wolnym. „Brak jest bowiem prawnych mechanizmów związanych z obowiązkiem podejmowania przez reprezentanta określonych działań, zgodnych z instrukcjami wyborców oraz brak regulacji umożliwiających odwołanie reprezentanta przez własny elektorat” (s. 51). Uwagi te należy w pełni podzielić. Radny powinien kierować się dobrem wspólnoty samorządowej, co wyznaczać powinno kierunek jego działań.

Doktorantka w rozdziale II pracy dokonuje analizy regulacji prawnych związanych z nabyciem mandatu przedstawicielskiego radnego. Nie zabrakło więc omówienia w tej części zagadnień o charakterze podstawowym m.in. standardów przeprowadzania wyborów przedstawicieli do organów stanowiących, zagadnienia czynnego i biernego prawa wyborczego, czynników kształtujących istotę mandatu radnego, podmiotowe prawa wyborcze.

Doktorantka prawidłowo identyfikuje wszystkie elementy przynależne do podmiotowego i przedmiotowego prawa wyborczego, przedstawiając poglądy wyrażone w doktrynie i orzecznictwie sądowoadministracyjnym oraz w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. Omawia czynniki kształtujące istotę mandatu radnego w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Rozdział zamykają uwagi poczynione w

zakresie obsadzania mandatu radnego bez głosownia, uzyskania mandatu poza wyborami kadencyjnymi, co pozwala Doktorantce przejść płynnie do następnych zagadnień.

Rozdział III pracy obejmuje analizę obowiązków i uprawnień radnego w okresie sprawowania mandatu przedstawicielskiego. Przedstawiono w sposób szczegółowy uprawnienia pracownicze radnego w kontekście ochrony stosunku pracy. Dokonano słusznych spostrzeżeń w zakresie indywidualnych uprawnień kontrolnych i informacyjnych radnego, które zostały mu przyznane na mocy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U.2018 poz. 130). W sposób prawidłowy omówiono problematykę klubów radnych oraz prawo do diety i zwrotu kosztów podróży służbowych.

Rozdział IV dysertacji zawiera ograniczenia wynikające z pełnienia funkcji radnego. Analiza przepisów antykorupcyjnych z uwzględnieniem zakazów łączenia mandatu radnego z określonymi funkcjami z sferze prawa samorządowego, wskazuje jednoznacznie na złożoność tych zakazów i ograniczeń. Analizie poddano również nowe regulacje prawne obejmujące ograniczenie możliwości najmu lub kupna lokali mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób gminy lub utworzonych przez społeczną inicjatywę mieszkaniową (zob. art. 24fa u.s.g.). Zagadnienia te są prezentowane spójnie i poprawnie merytorycznie.

Rozdział V pracy stanowi dogłębną analizę zagadnień związanych z wygaszaniem mandatu radnego (w tym materialnoprawnych przesłanek oraz przyczyn ustania mandatu, niezwiązanych z osobą radnego). Omówiono poszczególne przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego w myśl regulacji prawnych ujętych w Kodeksie wyborczym oraz procedurę zaskarżenia aktu stwierdzającego wygaśnięcie mandatu radnego.

Doktorantka w rozdziale VI porusza zagadnienie mandatu radnego w ujęciu komparatystycznym, wskazując podstawy prawne i ogólnie ramy organizacji i funkcjonowania organów wspólnot samorządowych oraz prawa i obowiązki ich członków. Wątpliwości budzi dobór kryterium państw do analizy porównawczoprawnej tj. kraje sąsiadujące z Polską, co wpłynęło na jakość ustaleń w tym zakresie. Sądzę, że uwagi poczynione w tym rozdziale są zbyt ogólnikowe. Warto by było ograniczyć tę próbę badawczą do dwóch czy trzech krajów, w których istnieją interesujące rozwiązania prawne w zakresie wykonywania mandatu radnego, warte ewentualnej refleksji i recepcji do polskich regulacji prawnych. Ponadto odnotować należy brak w tym rozdziale odniesienia się do zagranicznej literatury przedmiotu.

W zakończeniu rozprawy doktorskiej Autorka przedstawiła rekapitulację założeń badawczych pracy, wskazując wnioski, do których doszła w poszczególnych rozdziałach.

Wykazała się dobrą orientacją w materii normatywnej i umiejętnością prowadzenia dojrzałego dyskursu naukowego.

Wskazać należy, że wszystkie istotne aspekty dotyczące problematyki poruszanej w pracy doktorskiej zostały prawidłowo zaprezentowane i poddane rzetelnej refleksji naukowej. Dobór źródeł należy uznać za satysfakcjonujący.

Na tle dywagacji poczynionych w pracy powstaje kilka pytań:

- 1) Jakie są indywidualne uprawnienia kontrolne radnego i czy ustawodawca powinien dążyć do poszerzenia katalogu tych uprawnień czy do ich ograniczenia, powierzając funkcję kontrolną np. organom wewnętrznym rady/sejmiku?
- 2) Czy dyscyplina klubowa dotycząca określonych głosowań w organie stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego godzi w wolny mandat radnego?
- 3) Czy i jakie rozwiązania prawne z obcych porządków prawnych, przedstawionych w pracy, warto by przenieść do polskiego samorządu terytorialnego, tak by wzmocnić pozycję prawną radnego rady/sejmiku?

Wnioski

Przedmiot rozprawy, którym była analiza mandatu przedstawicielskiego radnego w jednostkach samorządu terytorialnego, wymagał pogłębionej wiedzy z zakresu prawa administracyjnego i konstytucyjnego. Nie ulega wątpliwości, że mgr Edyta Nogiec-Karwot wykazała się w tym zakresie wiedzą teoretyczną i praktyczną. Po uważnej lekturze całości pracy trudno w niej doszukać się zagadnień merytorycznych, które mogły zostać jedynie zasygnalizowane. Wszystkie poruszane wątki w dysertacji mają bezpośredni związek z głównym nurtem badawczym. Wywody są logiczne, klarowne a omawiane kolejno kwestie są wzajemnie powiązane. Przeprowadzone przez Autorkę badania potwierdzają postawione na wstępie tezy badawcze. Nie ulega wątpliwości, że rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu badawczego, który dotychczas nie doczekał się, w tym konkretnym aspekcie, opracowania o charakterze monograficznym. Stwierdzić również należy, że Doktorantka posiada umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Walory poznawcze pracy oraz umiejętności analityczne Autorki dowodzą znajomości warsztatu naukowo-badawczego i spełniają wymagania stawiane pracom doktorskim.

Recenzowaną dysertację oceniam jednoznacznie pozytywnie i na podstawie przedstawionej argumentacji wnoszę o przyjęcie rozprawy i dopuszczenie mgr Edyty Nogiec-Karwot do publicznej obrony pracy i dalszych etapów postępowania doktorskiego.



Prof. KAAFM dr hab. Monika Augustyniak