

dr hab. Jarosław Czerw, prof. UJK
Wydział Prawa i Nauk Społecznych
Uniwersytet Jana Kochanowskiego
w Kielcach

Kielce, 12 marca 2024 r.

Recenzja
rozprawy doktorskiej mgr Edyty Nogiec - Karwot
pt. Mandat przedstawicielski radnego w jednostkach
samorządu terytorialnego

przygotowanej na Wydziale Prawa i Administracji
Uniwersytetu Śląskiego
w Katowicach

pod kierunkiem naukowym dr hab. Anny Wierzbicy, prof. UŚ (promotor)
i dr Renaty Cybulskiej (promotor pomocniczy)

Na podstawie uchwały nr 87/2023 Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach z dnia 27 czerwca 2023 r. w sprawie wyznaczenia recenzentów, powołania komisji egzaminacyjnych oraz powołania komisji doktorskiej w przewodzie doktorskim mgr Edyty Nogiec - Karwot, którą wyznaczony zostałem na recenzenta rozprawy doktorskiej mgr Edyty Nogiec - Karwot, niniejszym przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej pt. Mandat przedstawicielski radnego w jednostkach samorządu terytorialnego, Katowice 2023, ss. 465, z pozytywną jej oceną i wnioskiem o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Poniżej przedstawiam szczegółowe spostrzeżenia i uwagi, które nasunęły się w czasie lektury i analizy treści rozprawy doktorskiej.

I.

Samorząd terytorialny jako podmiot wykonujący znaczną część zadań publicznych stanowi niezmiennie interesujący przedmiot badań naukowych. W obszarze samorządu terytorialnego istotny przedmiot badań stanowią badania nad organami tegoż samorządu, zarówno stanowiącymi (rady gmin/miast, rady powiatów, sejmiki województw), jak i wykonawczymi (wójtowie/burmistrzowie/prezydenci miast, zarządy powiatów, zarządy województw). Stąd za trafny należy uznać wybór tematu rozprawy doktorskiej, w której przedmiotem badań jest mandat przedstawicielski członków organów stanowiących w jednostkach samorządu terytorialnego: radnych gminnych, radnych powiatowych i radnych wojewódzkich.

Należy podkreślić, że chociaż Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja RP), wiele miejsca poświęca samorządowi terytorialnemu, to jednak nie odnosi się szczegółowo do organów tego samorządu, w tym do organów stanowiących i ich członków – radnych. Jedynie w odniesieniu do wyborów organów stanowiących ustrojodawca wyraźnie stwierdza, że wybory te są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji RP), upoważniając ustawodawcę zwykłego do określenia zasad i trybu zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunków ważności wyborów (art. 169 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji RP). Pozostałe kwestie dotyczące określenia pozycji prawnej organów stanowiących, w tym również radnych, zostały pozostawione do uregulowania ustawodawcy zwykłemu, co tenże uczynił przede wszystkim w trzech samorządowych ustawach ustrojowych: ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Już to powoduje, że pomiędzy uregulowaniami dotyczącymi radnych gminnych, radnych powiatowych i radnych wojewódzkich, a co za tym idzie pomiędzy pozycją prawną radnych poszczególnych szczebli samorządu, występują różnice, na co słusznie zwróciła uwagę Doktorantka.

Zasadnym jest więc, co także postuluje Doktorantka, ujednoczenie, w ramach procesu zmian legislacyjnych, wskazanych wyżej uregulowań odnoszących się do radnych gminnych, radnych powiatowych i radnych wojewódzkich.

Wskazane wyżej samorządowe ustawy ustrojowe nie są jedynymi aktami rangi ustawowej, z których wynika pozycja prawna radnych. Wśród ustaw, które oprócz samorządowych ustaw ustrojowych, kształtują pozycję prawną radnych i ich mandat przedstawicielski, należy wymienić przede wszystkim ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy i ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. W pewnym zakresie pozycja prawna radnych wynika także z uregulowań statutów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (do których jednak Doktorantka nie sięgnęła). Wielość uregulowań prawnych odnoszących się do radnych, również słusznie dostrzegła Doktorantka.

Wszystko to czyni przedmiot badań dotyczących pozycji prawnej radnych, w szczególności mandatu przedstawicielskiego radnych, niezwykle interesującym i ciągle aktualnym, co potwierdza trafność wyboru tematu rozprawy doktorskiej.

Autorzy dość często sięgają do problematyki związanej z radnymi jednostek samorządu terytorialnego. Czynią to zarówno w artykułach naukowych, jak i w komentarzach do samorządowych ustaw ustrojowych. Opracowania te bardzo często dotyczą jednak radnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (radnych gminnych, radnych powiatowych czy radnych wojewódzkich). Jako monografię odnoszącą się do radnych jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli należy wskazać monografię pt. Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego. Praktyczna wykładnia przepisów prawnych, wzory uchwał i schematy działań autorstwa prof. Moniki Augustyniak. Niemniej monografia ta wydana została w 2014 r. i uwzględnia stan prawny aktualny na dzień 15 września 2014 r. Tak więc nie ulega wątpliwości, że brak było do tej pory monografii, która z uwzględnieniem aktualnego stanu prawnego, w sposób jednolity i kompleksowy opisywałaby pozycję prawną radnych jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności mandat przedstawicielski radnych. Doktorantka podjęła się wypełnienia tej luki i w moim przekonaniu dobrze wywiązała się z tego zadania, przygotowując obszerne,

całościowe opracowanie, zawierające nie tylko analizę de lege lata, ale także liczne postulaty de lege ferenda.

Nie ulega także wątpliwości, że przeprowadzona przez Doktorantkę w ramach rozprawy doktorskiej analiza ma istotne znaczenie nie tylko w wymiarze teoretycznym, ale i praktycznym. Analiza ta bowiem objęła całość zagadnień związanych z pozycją prawną radnych jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności zaś z mandatem przedstawicielskim radnych.

Założonym przez Doktorantkę głównym celem badawczym była analiza i wszechstronne omówienie istniejących rozwiązań prawnych związanych z funkcją radnego gminy, powiatu i województwa oraz wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego w polskim prawie. Kompleksowa charakterystyka zagadnień została połączona z próbą oceny istniejących rozwiązań prawnych i ich skuteczności, jak również sformułowaniem wniosków de lege ferenda.

Doktorantka sformułowała główną hipotezę badawczą (która nie została wyraźnie wskazana we wstępie, co należy uznać za mankament rozprawy), że w obecnym stanie prawnym brakuje całościowej i spójnej regulacji dotyczącej wykonywania mandatu radnego. Zdaniem Doktorantki, ustrojowe ustawy samorządowe nie regulują w sposób wyczerpujący tej problematyki i w praktyce obowiązujące przepisy prawne, wywołują trudności interpretacyjne.

W celu odpowiedzi na wskazany główny problem badawczy, Doktorantka sformułowała pytania badawcze: 1) czy ustawodawca wyposaża radnego wykonującego mandat przedstawicielski w narzędzia, a jeśli tak 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, radnego powiatu, radnego województwa w ustawach samorządowych - na zasadzie analogii – są uregulowane jednolicie? 3) czy w obowiązującym porządku prawnym jest dopuszczalne wykonywanie mandatu przedstawicielskiego przez radnego poza działalnością sesyjną organu stanowiącego, którego jest członkiem?

II.

Do tematyki prowadzonych badań Doktorantka dostosowała metody badawcze. Doktorantka wykorzystała przede wszystkim metodę analizy prawno-dogmatycznej (formalno-dogmatycznej), analizując przepisy obowiązującego prawa, w szczególności przepisy Konstytucji RP i samorządowych ustaw ustrojowych. Doktorantka wykorzystała także metodę prawnohistoryczną w celu przedstawienia, w rozdziale pierwszym pt. „Zagadnienia wprowadzające”, kształtowania się prawodawstwa samorządowego w latach 1918-1998 (metoda ta ma charakter uzupełniający w stosunku do metody formalno - dogmatycznej).

Doktorantka wykorzystała także metodę prawnoporównawczą do analizy rozwiązań prawnych dotyczących form ustrojowych samorządu terytorialnego oraz funkcjonowania mandatu przedstawicielskiego w poszczególnych państwach sąsiadujących z Polską w rozdziale szóstym pt. „Współczesny ustrój samorządu terytorialnego w porządkach prawnych państw sąsiadujących z Polską z uwzględnieniem funkcjonowania mandatu przedstawicielskiego”.

Dobór przez Doktorantkę metod badawczych należy ocenić pozytywnie. Posłużyły one osiągnięciu założonego w rozprawie celu.

Na podkreślenie zasługuje odpowiednie wykorzystanie przez Doktorantkę w rozprawie dorobku doktryny, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, orzecznictwa Sądu Najwyższego, orzecznictwa sądów powszechnych, orzecznictwa sądów administracyjnych, a także właściwie dobranych aktów prawnych.

III.

Recenzowana rozprawa doktorska stanowi bardzo obszerne opracowanie (liczące 465 stron tekstu, w tym samej treści - 426 stron).

Rozprawa składa się z sześciu merytorycznych rozdziałów, wstępu (Wprowadzenie) oraz zakończenia (Zakończenie i wnioski końcowe). Do rozprawy dołączono wykaz orzecznictwa oraz bibliografię, która zawiera wykaz literatury,

źródła prawa, konstytucje, wykaz aktów prawnych. Rozprawę poprzedza wykaz skrótów.

Wstęp do rozprawy (s. 8 – 13) zawiera wprowadzenie do podjętej w rozprawie problematyki, a także: uzasadnienie wyboru tematu rozprawy, wskazanie problemów badawczych, przedstawienie metod badawczych oraz przedstawienie układu rozprawy.

Rozważania rozdziałów: I i VI rozpoczyna Wprowadzenie stanowiące wstęp do omawianej w tych rozdziałach problematyki. Z kolei rozważania rozdziałów: II, III, IV, V i VI kończy Podsumowanie, zawierające wnioski odnoszące się do rozważań dokonanych w ramach danego rozdziału, a także ocenę opisywanych instytucji. Doktorantka w Podsumowaniach zawiera także wnioski de lege ferenda dotyczące opisywanych instytucji, co stanowi bardzo wartościowy element poszczególnych rozdziałów. Wnioski de lege ferenda Doktorantka zawarła nie tylko w Podsumowaniach, ale także w podrozdziałach poszczególnych rozdziałów rozprawy doktorskiej. Przyjęte przez Doktorantkę rozwiązania dotyczące wyodrębnienia w poszczególnych rozdziałach Podsumowań należy uznać za trafne (mimo braku Podsumowania w rozdziale 1). Pewne wątpliwości budzi natomiast wyodrębnienie Wprowadzenia tylko w dwóch rozdziałach. Jeśli zamiarem Doktorantki było uwzględnienie Wprowadzenia, to powinno ono znaleźć się we wszystkich rozdziałach rozprawy doktorskiej.

W rozdziale pierwszym (s. 14 – 51), zatytułowanym „Zagadnienia wprowadzające”, Doktorantka w pierwszej kolejności omówiła proces kształtowania się ustroju samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1918 – 1998 z uwzględnieniem pozycji prawnej radnych. Następnie zaś – przepisy Konstytucji RP odnoszące się do samorządu terytorialnego. Istotne z punktu widzenia problematyki rozprawy doktorskiej są podjęte, również w rozdziale pierwszym, rozważania dotyczące istoty mandatu i mandatu przedstawicielskiego. Rozdział pierwszy stanowi odpowiednie wprowadzenie do dalszych, szczegółowych, rozważań zawartych w kolejnych rozdziałach rozprawy doktorskiej.

W rozdziale drugim (s. 52 – 131), zatytułowanym, moim zdaniem niezbyt trafnie, „Regulacje prawne powiązane z uzyskaniem mandatu przedstawicielskiego radnego”, Doktorantka omówiła istotę wyborów i przedstawiła źródła samorządowego

prawa wyborczego. Następnie zaś, odnoszące się do wyborów radnych, zasady samorządowego prawa wyborczego, określając je, również niezbyt trafnie, standardami przeprowadzania wyborów przedstawicieli do organów stanowiących. Dalsze rozważania rozdziału drugiego Doktorantka poświęciła omówieniu czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach radnych, a następnie czynników kształtujących istotę mandatu radnego (liczba radnych, kadencyjność mandatu radnego, ślubowanie radnych). Doktorantka błędnie posługuje się określeniem „kadencyjność mandatu radnego” podczas gdy ustawodawca przewiduje kadencję/kadencyjność rad i sejmików. Określenie „kadencyjność mandatu radnego” stanowi więc zbyt uproszczenie i w rozprawie doktorskiej nie powinno się ono znaleźć. Rozważania rozdziału wieńczy omówienie dystynktywnych metod nabycia mandatu przedstawicielskiego, a wśród nich sposób obsadzenia mandatu bez głosowania. Doktorantka omówiła to ostatnie zagadnienie odwołując się do danych statystycznych, co niewątpliwie podniosło walor przeprowadzonych rozważań. Podzielałam sformułowany w tym rozdziale pogląd Doktorantki, że celowym jest wprowadzenie do samorządowych ustaw ustrojowych, na wzór rozwiązania przewidzianego w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora, zgodnie z którym uchylanie się od złożenia ślubowania w terminie trzech miesięcy od pierwszego sesji rady/sejmiku jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu radnego. Przy czym ustawodawca powinien precyzyjnie wyjaśnić, co należałoby rozumieć przez „uchylanie się od złożenia ślubowania”.

W rozdziale trzecim (s. 132 – 211), zatytułowanym „Regulacje prawne dotyczące obowiązków i uprawnień radnego w okresie sprawowania mandatu przedstawicielskiego”, Doktorantka omówiła obowiązki i uprawnienia radnych. Wśród omawianych uprawnień na szczególną uwagę zasługują szerokie rozważania dotyczące szczególnej ochrony stosunku pracy radnych. Pozytywnie należy ocenić przeprowadzoną przez Doktorantkę analizę nowych, bo wprowadzonych począwszy od kadencji na lata 2018-2023, indywidualnych uprawnień kontrolnych i informacyjnych radnych, które w istotny sposób wzmacniają pozycję prawną radnych względem organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Pewnym

mankamentem powyższych uregulowań jest ich zbyt ogólnikowość, na co słusznie zwróciła uwagę Doktorantka.

W rozdziale czwartym (s. 212 – 288), zatytułowanym „Zakazy i ograniczenia wynikające z pełnienia funkcji radnego”, Doktorantka podjęła rozważania dotyczące ograniczeń radnych dotyczących prowadzenia przez nich określonych działalności i pełnienia określonych funkcji. Przedstawiając powyższą problematykę Doktorantka bardzo celnie zwróciła uwagę na złożoność zakazów i ograniczeń wynikających z pełnienia mandatu radnego. W ramach rozdziału Doktorantka przeprowadziła bardzo interesującą analizę uregulowań, które weszły w życie z dniem 31 sierpnia 2023 r., dotyczących ograniczenia możliwości najmu lub kupna lokali mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób gminy lub utworzonych przez społeczną inicjatywę mieszkaniową radnym (i ich małżonkom oraz osobom pozostającym z radnymi we wspólnym pożyciu).

W rozdziale piątym (s. 288 – 385), zatytułowanym „Instytucja wygaśnięcia mandatu radnego”, Doktorantka szeroko omówiła poszczególne ustawowe przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego. W dalszej kolejności dokonała analizy aktów stwierdzających wygaśnięcie mandatu radnego (postanowienie komisarza wyborczego, uchwała organu stanowiącego, zarządzenie zastępcze wojewody) oraz sądowej kontroli tych aktów. Wartościowym uzupełnieniem powyższych rozważań jest przeprowadzona analiza orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczące wygaśnięcia mandatu radnego. O kompletności rozważań rozdziału świadczą podjęte rozważania dotyczące ustania mandatu radnego z przyczyn niezwiązanych z samym radnym.

W rozdziale szóstym (s. 386 – 417), zatytułowanym „Współczesny ustrój samorządu terytorialnego w porządkach prawnych państw sąsiadujących z Polską z uwzględnieniem funkcjonowania mandatu przedstawicielskiego”, Doktorantka przedstawiła ustrój samorządu terytorialnego państw bezpośrednio sąsiadujących z Polską, uwzględniając charakterystykę organów samorządowych oraz pozycję prawną członków tych organów. Rozważania tego rozdziału stanowią wartościowe dopełnienie rozważań całej rozprawy doktorskiej. Pozytywnie oceniam wybór państw uwzględnionych w analizie, są bowiem wśród nich zarówno państwa członkowskie

UE, jak i państwa spoza UE, co powyższą analizę czyni niezmiernie interesującą. Pewien niedosyt budzi zbyt ogólne podsumowanie przeprowadzonej w rozdziale analizy, która wszak mogła przynieść znacznie więcej wniosków, również w zestawieniu z wynikami analizy przeprowadzonej w ramach poprzednich rozdziałów rozprawy.

Zakończenie rozprawy (Zakończenie i wnioski końcowe) (s. 418-434) stanowi podsumowanie rozprawy, przy czym sformułowane zostały w nim przede wszystkim wnioski de lege ferenda (które już wcześniej wystąpiły w poszczególnych częściach rozprawy). Zakończenie rozprawy jest dość obszerne, a liczne wnioski de lege ferenda, potwierdzają gruntowne zbadanie przez Doktorantkę problematyki dotyczącej pozycji prawnej radnych, a w szczególności mandatu przedstawicielskiego radnych jednostek samorządu terytorialnego. Sformułowane w zakończeniu wnioski de lege ferenda stanowią nietypowe, ale akceptowalne uzasadnienie dowiedzenia hipotezy głównej.

Podsumowując powyższe należy stwierdzić, że struktura rozprawy nie budzi istotnych zastrzeżeń.

Odnosząc się do zawartych na końcu rozprawy: wykazu orzecznictwa oraz bibliografii, która zawiera wykaz literatury, źródła prawa, konstytucje i wykaz aktów prawnych, należy stwierdzić, że zauważalny jest tu pewien chaos. W wykazie orzecznictwa nie została zachowana hierarchia sądów wydających orzeczenia (orzeczenia Sądu Najwyższego poprzedzają orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego). Doktorantka obok źródeł prawa wymienia konstytucje oraz wykaz aktów prawnych, jakby tych dwóch ostatnich nie zaliczała do źródeł prawa. Również poszczególne wykazy (źródła prawa, konstytucje i wykaz aktów prawnych) nie zostały sporządzone w prawidłowy sposób (nie została zachowana ranga/chronologia aktów prawnych).

Pozytywnie należy ocenić sposób prowadzenia rozważań w poszczególnych częściach rozprawy. Rozprawa napisana jest poprawnym i komunikatywnym językiem naukowym.

Strona formalna rozprawy, poza już wyżej wskazanymi mankamentami, budzi drobne uwagi natury redakcyjnej.

Niewątpliwym walorem rozprawy jest to, że uwzględnia ona aktualny stan prawny to jest stan prawny obowiązujący na dzień 25 czerwca 2023 r.

IV.

Na uwagę zasługuje bogaty zasób źródeł wykorzystanych w rozprawie. W rozprawie został wykorzystany duży zbiór odpowiednio dobranych aktów prawnych. W szerokim zakresie wykorzystano w rozprawie orzecznictwo, przy czym było to przede wszystkim orzecznictwo sądów administracyjnych. Szeroki jest także zakres wykorzystanej w rozprawie literatury, różnorodnej pod względem zakresu, jak i poruszanych problemów.

V.

Podsumowując stwierdzam, że przeprowadzona w ramach niniejszej recenzji analiza prowadzi do jednoznacznego wniosku, że przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska mgr Edyty Nogiec - Karwot spełnia wymogi ustawowe określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.) w zw. z art. 179 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.). Zgłoszone w recenzji uwagi recenzenta nie umniejszają wartości rozprawy, a stanowią tylko i wyłącznie wyraz subiektywnych ocen.

W szczególności:

- 1) rozprawa doktorska mgr Edyty Nogiec - Karwot w mojej ocenie stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktorantkę problemu naukowego,
- 2) tworząc wyżej wymienioną rozprawę doktorską Doktorantka wykazała wiedzę z zakresu prawa, w szczególności zaś prawa administracyjnego, w tym prawa samorządu terytorialnego oraz prawa konstytucyjnego,
- 3) rozprawa doktorska potwierdza umiejętność Doktorantki samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Biorąc powyższe pod uwagę, rozprawa doktorska mgr Edyty Nogiec - Karwot może być podstawą do dalszego postępowania w przewodzie doktorskim.