

dr hab. prof. UJ Dorota Dąbek  
Katedra Prawa Administracyjnego  
Uniwersytet Jagielloński

Kraków, 30 listopada 2020r.

**Recenzja**  
**rozprawy doktorskiej mgr Kamila Klepackiego**  
**pt.: „Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego**  
**w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich”**  
*przygotowanej pod kierunkiem naukowym*  
*dra hab. Marcina Szewczaka*

W wykonaniu uchwały Rady Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego w Lublinie z 21 września 2020r. powołującej mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim Pana mgr Kamila Klepackiego, przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej pt.: „Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich”, *Lublin 2020*, ss. 359 z pozytywną oceną i z wnioskiem o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim, w tym dopuszczenie doktoranta do publicznej obrony.

W uzasadnieniu sformułowanej powyżej oceny oraz wynikających z niej wniosków, przedstawiam szczegółowe uwagi dotyczące recenzowanej rozprawy.

## **I. Wybór tematu i celów pracy**

Kontrola stanowienia prawa przez organy administracji publicznej to jedno z zagadnień bardzo ważnych, ale wciąż nie w pełni uregulowanych w prawie i niewyczerpująco opracowanych w doktrynie. Stanowi zatem bardzo dobry temat na rozprawę doktorską. Autor za przedmiot swojego badania wybrał kontrolę sprawowaną przez jeden z najważniejszych w demokratycznym państwie prawnym podmiotów kontroli, tj. Rzecznika Praw Obywatelskich i jedną z najważniejszych kategorii źródeł prawa administracyjnego tj. akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego. Ten aspekt kontroli działalności prawotwórczej organów administracji publicznej nie był dotąd przedmiotem odrębnych opracowań monograficznych. Wynik tych badań może zatem okazać się wartościową podstawą dla sformułowania wniosków o uniwersalnym charakterze, szczególnie cennych wobec niedostatków normatywnej regulacji systemu kontroli legalności aktów prawa miejscowego. Wybrany przez Doktoranta przedmiot badań należy zatem w pełni zaaprobować.

Autor precyzuje we Wstępie (str. 12 i nast.) problemy badawcze poprzez sformułowanie trzech pytań badawczych. Wskazuje mianowicie, że praca będzie skoncentrowana na tym, czy działalność Rzecznika wpływa na stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego, czy „orzecznictwo” Rzecznika daje możliwość zidentyfikowania najważniejszych problemów dotyczących stanowienia aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego oraz jakie jest miejsce i rola RPO, w tym pełnomocników terenowych, w procesie kontroli aktów prawa miejscowego.

Tak sformułowane pytania badawcze trafnie dotyczą sedna tytułowego zagadnienia, chociaż budzą pewne wątpliwości. Wydaje się bowiem, że zarówno pytanie pierwsze, jak i drugie, zawierają się w pytaniu trzecim,

stanowiąc jego elementy. Udzielając bowiem odpowiedzi na pytanie o „miejsce i rolę Rzecznika Praw Obywatelskich w procesie kontroli aktów prawa miejscowego”, odpowiedzieć będziemy musieli między innymi na pytanie o „rolę” (wpływ) RPO w procesie stanowienia prawa i jego „rolę” w zidentyfikowaniu najważniejszych problemów związanych z tym stanowieniem. Zakreślony zatem we Wstępie kierunek badań jest prawidłowy, natomiast sformułowanie pytań badawczych nie w pełni precyzyjne.

We Wstępie Autor wskazał także dwie hipotezy badawcze (str. 13). W pierwszej Autor zakłada, że działalność Rzecznika wpływa na działalność organów samorządu terytorialnego w procesie stanowienia prawa, natomiast w drugiej – że działalność kontrolna Rzecznika wykracza poza kryterium legalności. Taka perspektywa badania działalności kontrolnej Rzecznika nad aktami prawa miejscowego wydaje się ciekawa. Zwłaszcza druga z tych hipotez jest frapująca, biorąc pod uwagę fakt, że w naszym systemie prawnym nadzór i sądowa kontrola nad samorządem terytorialnym ograniczony został jedynie do kryterium legalności.

Takie wyraźne zaakcentowanie na wstępie hipotezy głównej i pytań badawczych jest bardzo cenne. Autor precyzuje bowiem w ten sposób cele opracowania i określa jego ramy. Widać zatem już na wstępie, że ma on sprecyzowany pomysł na sposób i zakres planowanych badań, jest w pełni świadomy jaki obszar badawczy będzie poddany analizie i w jakim kierunku ta analiza ma zmierzać.

Treść sformułowanych hipotez świadczy o dojrzałości naukowej Doktoranta, celnie identyfikuje on bowiem główne zagadnienia badawcze. Wątpliwości budzi natomiast treść sformułowanej tezy, że Rzecznik w sposób niewystarczający wykorzystuje swoje kompetencje w zakresie kontroli aktów prawa miejscowego. Zastanawia bowiem fakt, że Autor w tak kategoryczny sposób formułuje taką tezę już na wstępie, podczas gdy wydawać by się raczej

mogło, że powinna być ona jedną z hipotez badawczych, której trafność powinna być oceniona na podstawie badań przeprowadzonych w pracy. Konsekwencją tej „tezy” jest pomysł zwiększenia kompetencji pełnomocników terenowych Rzecznika (przyznanie im częściowej autonomii - str. 14), co Autor formułuje jako dwie „tezy szczegółowe”.

## **II. Metoda badań**

Autor wskazuje nie tylko pytania badawcze, hipotezy i tezy, ale także metody, które zamierza wykorzystać dla realizacji zaplanowanych badań (str. 15-16). Zastosowane w pracy metody badań nie budzą zastrzeżeń. Autor zapowiada, że w pracy posługiwać się będzie głównie metodą prawnodogmatyczną, a pomocniczo metodą prawnoporównawczą, historyczno-prawną i teoretyczno-prawną, i rzeczywiście z tych metod korzysta.

Autor stosuje jednak również w pracy metodę empiryczną, chociaż wydaje się, że nie ma świadomości jej stosowania. Zapowiada wprawdzie we Wstępie, że analizował będzie „orzecznictwo” Rzecznika Praw Obywatelskich, a także orzecznictwo NSA, TK i SN, a następnie wskazuje, że badał „skalę działań podejmowanych przez Rzecznika” i „dane statystyczne podawane przez Biuro Rzecznika” (str. 16), uznaje to jednak nieprawidłowo za stosowanie metody prawnodogmatycznej.

Mam też wątpliwość czy słuszne było założenie uznania za pierwszoplanowe źródło „Informacji rocznych” składanych przez Rzecznika Sejmowi i Senatowi. Zasadnie Autor uzupełniał brakujące dane ustaleniami na podstawie orzecznictwa (por. przypis nr 12 i 13), uważam jednak, że analiza prawodawstwa lokalnego i orzecznictwa (organów nadzoru i sądów) powinna być zasadą, podstawą badań. Dopiero z samej treści orzeczenia wydanego na skutek skargi Rzecznika lub przy jego udziale, możliwe jest udzielenie odpowiedzi na podstawione przez Autora pytania badawcze. Dostęp zaś do

tych orzeczeń sądowych jest łatwy, wszystkie bowiem są publikowane w bazie orzeczeń na stronie internetowej NSA. Konieczność sięgania do tej bazy w prowadzonych badaniach wydaje się oczywista, i to nie tylko co do tytułu uchwały (o czym pisze Autor w przypisie nr 12) i danych co do prawomocności orzeczenia (o czym pisze Autor w przypisie nr 13), ale zwłaszcza do treści rozstrzygnięcia w kontekście wniosku/stanowiska Rzecznika. Lektura Wstępu budzi zatem niepokój czy przeprowadzone badania będą wystarczająco pogłębione, zwłaszcza że Autor zastrzega już we Wstępie, że jednak te badania „nie do końca można uznać za zakończone powodzeniem” (str. 16).

Nie zgadzam się też z Autorem, że podjęta w rozprawie problematyka badawcza ma charakter interdyscyplinarny (str. 14).

### **III. Systematyka pracy**

Autor zaproponował podział analizowanych zagadnień na pięć podstawowych wątków ujętych w osobnych rozdziałach, których układ jest prawidłowy.

Wątpliwości budzą jednak proporcje. Zasadnicza, merytoryczna część pracy tj. analiza aktów prawa miejscowego w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, opisana w Rozdziale IV („Uprawnienia Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie aktów prawa miejscowego”) i Rozdziale V („Nieprawidłowości w zakresie aktów prawa miejscowego wskazywane w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich”) zaczyna się dopiero na str. 191, co biorąc pod uwagę, że praca ma w sumie 300 stron (str. 9-308) oznacza, że dwie trzecie pracy stanowią ogólne uwagi dotyczące w znacznej większości pozycji Rzecznika Praw Obywatelskich. I o ile uzasadniony, bo powiązany dość ściśle z tytułowym zagadnieniem, jest Rozdział III (w każdym razie na to powiązanie zdaje się wskazywać tytuł tego rozdziału: „Miejsce Rzecznika Praw Obywatelskich w działalności samorządu terytorialnego”, str. 137-190), o tyle

tak bardzo rozbudowane dwa pierwsze rozdziały dotyczące „Zagadnień podstawowych związanych z instytucją Rzecznika Praw Obywatelskich” (Rozdział I, str. 21-83) oraz „Instytucje typu ombudsmanskiego na szczeblu lokalnym w wybranych krajach Unii Europejskiej” (Rozdział II, str. 84-136) - wydają się nadmiernie wychodzić poza zakres rozprawy.

Takie rozbudowanie analizy zagadnień ogólnych dotyczących instytucji ombudsmana zaburza proporcje także z tego powodu, że w pracy niewiele miejsca poświęcono istocie prawa miejscowego w ogóle i istocie samorządowych aktów prawa miejscowego w szczególności. Wątki te pojawiają się dopiero w Rozdziale III w punkcie 3.2. (str. 155-174), a zatem - gdy chodzi o proporcje - potraktowane zostały drugorzędnie. A przecież jest to sfera zagadnień ogólnych równie ważna dla wybranego tematu rozprawy jak pozycja Rzecznika Praw Obywatelskich i powinna stanowić równoważną bazę dla analizy tytułowego zagadnienia.

To marginalne potraktowanie tematyki dotyczącej istoty prawa miejscowego stanowionego na podstawie specyficznie ukształtowanej w Konstytucji podstawy prawnej (bez wymogu szczegółowego upoważnienia ustawowego) i powierzonej zdecentralizowanemu, samodzielniemu i niezależnemu samorządowi terytorialnemu zaskakuje tym bardziej, że z konstrukcji tytułu rozprawy zdawałoby się wynikać, że nacisk w tej pracy położony zostanie właśnie na akty prawa miejscowego i ich specyfikę w kontekście uprawień Rzecznika Praw Obywatelskich, a nie odwrotnie. Tytuł rozprawy nie brzmi bowiem „Uprawnienia kontrolne Rzecznika Praw Obywatelskich wobec aktów prawa miejscowego” lecz „Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich”. Potwierdza to zresztą Autor w pierwszym zdaniu pracy (str. 9) wskazując, że jej przedmiotem „jest problematyka aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy samorządu terytorialnego oraz przedstawienie

uprawnień i podejmowanych działań w tym zakresie przez Rzecznika Praw Obywatelskich”, oraz że „Tematyka pracy wskazuje więc osadzenie badanej problematyki w przestrzeni jednostek samorządu terytorialnego (...) jak również w działalności Rzecznika (...)”, a także, że „Ogólnym problemem badawczym niniejszej rozprawy doktorskiej jest problem działalności prawotwórczej organów samorządu terytorialnego w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich” (str. 13).

Dziwi umieszczenie wniosków ogólnych dotyczących efektywności działań Rzecznika i wniosków *de lege ferenda* wskazujących możliwe kierunki zmian w zakresie kontroli prawa miejscowego przez Rzecznika w Rozdziale IV, a nie na końcu pracy. Wydaje się, że to powinny być wnioski wieńczące całą pracę, a więc uwzględniające również wyniki przeprowadzonej analizy uchybień wskazywanych przez Rzecznika w prawotwórstwie samorządowym. Nie jest zrozumiałe dlaczego Autor ocenia działalność Rzecznika w Rozdziale IV, skoro po nim jest jeszcze Rozdział V, merytoryczny, dotyczący uchybień w aktach prawa miejscowego wskazywanych przez Rzecznika, a więc będący ważną (a nawet, biorąc pod uwagę tytuł rozprawy, najważniejszą) częścią badań dotyczących działalności kontrolnej Rzecznika nad samorządowym prawem miejscowym.

#### **IV. Zakres i sposób wykorzystania literatury i orzecznictwa**

Praca została oparta na bardzo bogatej bibliografii, obejmującej prawie 300 pozycji polskiej i – w zakresie ombudsmana lokalnego – także zagranicznej. Autor sięgnął też do dużej liczby orzeczeń, przede wszystkim Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych, częściowo także do rozstrzygnięć nadzorczych i treści samych aktów prawa miejscowego. Ich ilość i dobór są

dostateczne, choć głębokość analizy pozostawia pewien niedosyt, o czym jeszcze będzie mowa.

Literatura i orzecznictwo przywoływane są w samym tekście, a także w przypisach. Sposób cytowania jest poprawny. Pewien niedosyt budzi to, że Autor często ogranicza się jedynie do przytoczenia poglądów doktryny, a nie wykorzystuje ich w pełni do rzeczywistej dyskusji naukowej i formułowania własnych wniosków.

Zbędne wydaje się wskazywanie w dysertacji, w której z bibliotek Autor uzyskał dostęp do literatury (str. 17).

## **V. Język, styl i forma pracy**

Od strony formalnej praca jest akceptowalna. Jest napisana ładnym językiem, ale są w niej wyjątkowo liczne przejęzyczenia, błędy literowe i językowe oraz interpunkcyjne.

Przykładów wskazać można niestety bardzo wiele, jak choćby błąd literowy „Rzecznik” zamiast „Rzecznika” na str. 13 wers 4; „tupu” zamiast „typu” w przypisie 41 na str. 28; „znaczenia” zamiast „znaczenie” na str. 33, wers 7; „niezależność” zamiast „niezależności”, wers 23, str. 35; „pomocnicza” zamiast „pomocniczą” wers 9 str. 39; „redukuje” zamiast „redukuje”, wers 7 na str. 47; „sytuacja” zamiast „sytuacje” wers 11, str. 47; „rozważanie” zamiast „rozważania”, wers 22, str. 47; „nalszych” zamiast „dalszych” str. 82, wers 23; „calu” zamiast „celu” str. 85 wers 11; „ustawa” zamiast „ustawę”, str. 148, wers 26; „przedmiotu” zamiast „przedmiotem”, str. 150, wers 10; „przyzwana” zamiast „przyznana”, str. 150, wers 22; „odnalezienie” zamiast „odnalezienia” na str. 159, akapit 2; „przewiduje” zamiast „przewidują”, akapit 3, str. 171; „tworzeniu” zamiast „tworzenie”, akapit 4, str. 175; „organy niezawisłe” zamiast „niezawisłe”,



akapit 4, str. 175; błąd w nazwisku prof. L. Zacharko: str. 177 oraz przypis nr 497 - „L. Zaharko”.

Bardzo liczne są również błędy interpunkcyjne. Dla przykładu: na str. 14 w zdaniu rozpoczynającym się od słów: „Z ogólnych wskazań metodologicznych...”; w zdaniu na str. 17 zaczynającym się od słów: „W związku jednak z dużą dezaktualizacją przepisów” i na tej samej stronie w zdaniu zaczynającym się od słów: „Zwrócić również należy uwagę, na fakt,...”; na str. 45 w zdaniu: „Problematyka ta, była w 2004 r. przedmiotem debaty”; na str. 189 w zdaniu: „Rozważania te, pozwoliły na wyznaczenie miejsca Rzecznika w systemie kontroli administracji publicznej w tym kontroli działalności samorządu terytorialnego”; na str. 193: „pomimo, że”. Takich błędów jest niestety w pracy bardzo wiele.

Zdarzają się w pracy także inne uchybienia techniczne. Dla przykładu w przypisie nr 418 na str. 154 Autor powołuje wyrok WSA w Krakowie, a wskazuje sygnaturę wyroku NSA.

Mankamentem są również występujące w pracy nieprecyzyjności. Jako przykład wskazać można nieprecyzyjne stwierdzenie „Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego” (drugi akapit, str. 9), sugerujące że Rzecznik mógłby podejmować jakieś działania „w zakresie stanowienia”, zamiast sformułowania z którego jasno wynikałoby, że chodzi o działania Rzecznika „związane ze stanowieniem” przez samorząd prawa miejscowego, a więc „w zakresie kontroli” tych aktów prawa miejscowego. Przykładem kolejnym jest zdanie na str. 13: „Głównym problemem badawczym postawionym w przedmiotowej pracy jest przeanalizowanie, czy Rzecznik Praw Obywatelskich w wystarczającym stopniu wykorzystuje swoje kompetencje w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego”. Podobnie np. w zdaniu: „Działalność Rzecznika polega nie tylko na sferze prawotwórczej, czy

interpretacyjnej, ale także na codziennym stosowaniu prawa” (str. 53), „Odnosząc się do uprawnień pełnomocników terenowych w zakresie stanowienia i stosowania aktów prawa miejscowego” (str. 225). Razi ta wielokrotnie pojawiająca się w pracy nieprecyzyjność prowadząca do nieprawidłowej sugestii o prawotwórczych (a nie tylko kontrolnych wobec prawotwórstwa organów samorządowych) kompetencjach Rzecznika Praw Obywatelskich. Nie chodzi przecież o kompetencje Rzecznika „w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego”, lecz o jego kompetencje „wobec” aktów prawa miejscowego.

Nieprawidłowo używa też Autor sformułowania „periodyzacja” dla określenia klasyfikacji (kategoryzacji), np. w odniesieniu do podziału uprawnień Rzecznika na odnoszące się do samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego (str. 199).

Nieprawidłowo też posługuje się sformułowaniem „autonomia” dla określenia dekoncentracji kompetencji Rzecznika na rzeczników terenowych (np. str. 231).

## **VI. Szczegółowe uwagi merytoryczne**

1. Nie jest prawidłowe stwierdzenie zawarte we Wstępie (str. 11), że „Na podstawie wskazanego wyżej artykułu 208 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego mogą być wydawane przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej”. Wspomniany artykuł 208 Konstytucji RP dotyczy kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich i przewiduje, że „Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych.” oraz że „Zakres i sposób działania Rzecznika Praw Obywatelskich określa ustawa.” To zaś, że akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu

terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej wynika z art. 94 Konstytucji RP.

2. Mam wątpliwość, czy zasadne było uznanie przez Autora za słuszne „zawężenie tematyki pracy do aktów prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego” z powodu „uczynienia przedmiotowej rozprawy zbyt szeroką” (str. 11). W praktyce zdecydowana większość aktów prawa miejscowego to akty samorządowe. Upoważnień ustawowych dla terenowych organów administracji rządowej do stanowienia prawa miejscowego jest bowiem wielokrotnie mniej niż upoważnień ustawowych do stanowienia prawa miejscowego przez samorząd terytorialny. O ile zatem zrozumiałe mogłoby być zawężenie zakresu analizy do samorządowego prawa miejscowego uzasadnione specyfiką tych aktów, wynikającą z zasady samodzielności i niezależności samorządu terytorialnego (na co Autor zwraca uwagę na str. 12), o tyle nie przekonuje uzasadnienie takiego ograniczenia opierające się wyłącznie na aspekcie ilościowym. W praktyce działania Rzecznika tych przypadków zapewne było stosunkowo niewiele, a interesująca byłaby analiza oceny ewentualnych różnic w działaniu Rzecznika wynikających właśnie ze specyfiki aktów samorządowych w porównaniu do aktów prawa miejscowego administracji rządowej.
3. Z treści Wstępu wynika, że jednym z elementów pracy będzie „analiza rozwiązań prawnych w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego w obcych systemach prawnych” (str. 15) – ze spisu treści i z treści pracy wynika jednak, by ten plan nie został zrealizowany. Odwołanie do obcych systemów prawnych dotyczy jedynie ombudsmanów lokalnych, ale – wbrew zapowiedzi - nie ma w pracy poruszanych zagadnień dotyczących „analizy rozwiązań prawnych w zakresie stanowienia aktów prawa

miejscowego w obcych systemach prawnych i odniesienia ich do przedmiotu prowadzonych badań”.

4. Dla tematu rozprawy nie wydaje się potrzebne stosunkowo obszerne analizowanie relacji pomiędzy Rzecznikiem a Sejmem, a w szczególności szeroka analiza wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 października 2010r. dotyczącego statutu Biura Rzecznika (str. 29-35). Autor na tym etapie pracy w sposób wyraźny nie powiązał kwestii wewnętrznych zasad działania Biura z kompetencjami Rzecznika dotyczącymi kontroli nad stanowieniem prawa miejscowego. Przeciwnie, w dotychczasowych wywodach zawartych w pracy w ogóle nie ma uzasadnienia co do tego czy, i ewentualnie w jaki sposób, brak dowolności Rzecznika w „ukształtowaniu struktury i trybu pracy podległego mu aparatu urzędniczego” (str. 32) ma na to wpływ. Dopiero lektura całej pracy pozwala dostrzec cel zwrócenia przez Autora na te kwestie uwagi. Nieprawidłowa kolejność poruszanych w pracy zagadnień i brak logicznego ciągu merytorycznego są jednak jej dużą wadą. Lektura pracy jest bowiem z ich powodu utrudniona, czytelnik jest prowadzony przez rozważania szczegółowe, bez żadnej choćby krótkiej wzmianki o tym, w jakim celu są one w pracy zamieszczone.
5. Nie wydaje się trafny sposób argumentacji Autora dotyczący zasadności przyznania pełnomocnikom terenowym Rzecznika pełnej autonomii (str. 45). To, że do Rzecznika wpływa wiele spraw i że Rzecznik nie jest w stanie osobiście wszystkich spraw załatwić, jest oczywiste. Ta trudność jest identyczna w przypadku każdego innego organu. Z tego Rzecznik powodu wykonuje swoje zdania przy pomocy Biura Rzecznika. Czym innym jest jednak kwestia „autonomii” pełnomocników Rzecznika i rozdziału, a może wręcz rozmycia się kompetencji pomiędzy Rzecznika i pełnomocników, których w tej sytuacji należałoby być może traktować

jako odrębne organy. I może właśnie w takiej sytuacji „jego usytuowanie byłoby silniejsze niż Zastępcy Rzecznika” (str. 46). Argumentacja Autora powinna była zatem dotyczyć tego aspektu, a nie jedynie kwestii dużej ilości spraw.

6. Razi nadużywanie przez Autora pojęcia „autonomia”. W doktrynie prawa ma ono swoją utrwaloną treść, o której zresztą Autor wie, bo na str. 74 prawidłowo odwołuje się do pojęć autonomia i decentralizacja. Jednakże Autor używa tego pojęcia nie tylko w kontekście ewentualnej „autonomii” kompetencyjnej pełnomocników terenowych Rzecznika, co już może być kontrowersyjne, ale także np. pisze o „autonomii Rzecznika w dostosowywaniu własnej struktury do realizowanych zadań” (str. 47), a zatem wydaje się, że pojęcia autonomii używa na oznaczenie samodzielności. Podsumowanie zaś zawarte w Rozdziale II dowodzi, że Autor myli autonomię z decentralizacją, w odniesieniu bowiem do państw federacyjnych (Włochy, Niemcy, Hiszpania) używa sformułowania decentralizacja (str. 136).
7. Nie satysfakcjonuje punkt 1.5 w Rozdziale I zatytułowanym „Istota działalności Rzecznika Praw Obywatelskich” (str. 53-54). Zaledwie jedna strona uwag na tak zasadniczy wydawałoby się temat, na dodatek ograniczających się jedynie do przytoczenia kilku poglądów doktryny, nie może być uznana za wystarczające wskazanie „istoty działalności” Rzecznika.
8. Zaskakuje sposób prowadzenia rozważań w rozdziale mającym na celu (zgodnie z zapowiedzią Autora) zdefiniowanie pojęcia kontroli (str. 54 i nast.). Czytelnik spodziewa się doktrynalnych definicji tego pojęcia, a Autor rozpoczyna od stwierdzenia, że „kluczowy” jest pogląd wypracowany w orzecznictwie NSA (str. 56). Lektura całego punktu 1.6. (str. 54-70,) pozostawia wrażenie przypadkowości przytaczanej literatury

dotyczącej pojęcia kontrola (i częściowo także pojęcia nadzoru, zwłaszcza str. 54-61), a skonfrontowanie wniosków końcowych polegających na stwierdzeniu, że „nie ma potrzeby nowego spojrzenia na te pojęcia” (str. 60 i str. 82) rodzi pytanie czy takie rozbudowanie tego wątku w ogóle było w pracy zasadne, skoro nowe spojrzenie jednak nie jest potrzebne.

9. W Rozdziale I z aprobatą należy przyjąć punkt 1.7. Trafnie bowiem Autor poszukuje odpowiedzi na sformułowane na wstępie pytania o zakres kontroli Rzecznika wobec prawotwórstwa lokalnego w podstawowych zasadach dotyczących samorządu terytorialnego, tj. w zasadzie decentralizacji, samodzielności, pomocniczości. Na tym etapie rozważania zawarte w punktach 1.7.1.-1.7.3. są wprowadzić bardzo ogólne i nie nawiązują bezpośrednio do tematu pracy tj. roli Rzecznika, ale stanowią dobrą bazę dla dalszych uwag.
10. Nie jest jasne, dlaczego uwagi dotyczące ewolucji instytucji ombudsmana zawarto w pracy dwukrotnie, w dwóch różnych miejscach (na początku Rozdziału I i na początku Rozdziału II). W obu z nich Autor rozpoczyna od szwedzkiego rodowodu instytucji ombudsmana (str. 22 i str. 85-88).
11. Nie jest też jasne dlaczego uwagi dotyczące pełnomocników terenowych w Polsce są zawarte w pracy dwa razy, w dwóch różnych miejscach (Rozdział I str. 48 i nast. i Rozdział II, str. 90-91).
12. Analogiczny zarzut dotyczący zbędnego powtarzania dotyczy także cech samorządu terytorialnego. Nie wiadomo dlaczego uwagi dotyczące np. samodzielności są zawarte w pracy dwa razy, w dwóch różnych miejscach (Rozdział I str. 74 i nast. i Rozdział III, str. 138-139), podobnie zasada subsydiarności (Rozdział I str. 78 i nast. i Rozdział III, str. 139-140).

13. Takie same zastrzeżenia wywołuje analiza zagadnienia statusu prawnego Rzecznika. Autor analizuje to zagadnienie na wstępie pracy, (str. 26 i nast.), a następnie ponownie do tego powraca, odwołując się znowu do regulacji Konstytucji i wynikających z niej zasad dotyczących kompetencji RPO, kryteriów itd. (str. 175-180). I kolejny raz to powtarza na str. 191-193, pisząc o doktrynalnych definicjach „kompetencji”, a następnie o pozycji ustrojowej Rzecznika „opisywanej” przy pomocy przysługujących mu uprawnień.
14. Te przykłady dowodzą, że praca nie została prawidłowo skonstruowana i uporządkowana. Powtórzenia zaciemniają tekst, czytelnik ma wrażenie chaosu. Autor ma zresztą tendencję, do rozpoczynania każdego z rozdziałów lub punktów od rodzaju ogólnego wprowadzenia, tak jakby był to początek osobnej całości. Nie ma przez to ciągu myślowego i pojawiają się, nieuniknione w takiej sytuacji, powtórzenia.
15. Mam poważną wątpliwość co do przydatności rozważań zawartych w Rozdziale II dotyczącym ombudsmana na szczeblu lokalnych w wybranych krajach UE dla tytułowego zagadnienia dysertacji. W każdym razie wątpliwość ta na pewno jest uzasadniona na tym etapie lektury. W ogóle bowiem nie wiadomo po co Autor to odrębnie analizuje, skoro praca ma dotyczyć samorządowych aktów prawa miejscowego w działalności Rzecznika. Dopiero pod koniec pracy pojawia się nawiązanie do tego wątku, jednym z wniosków Autora jest bowiem zaktywizowanie pełnomocników terenowych. Okazuje się to jednak dopiero potem, ale i tak bez szczegółowego nawiązania do zagadnień opisanych w tym rozdziale. Trzeba bowiem podkreślić, że Autor opisuje w nim ogólnie strukturę organizacyjną ombudsmanów w innych państwach, ale nie

koncentruje się na tym, w jaki sposób kontrolują oni akty prawa miejscowego.

16. Podkreślić trzeba, że czytając tę pracę odnosi się wielokrotnie wrażenie, że jest to raczej – ciekawa zresztą – praca o ombudsmanie w ogóle (o jego kompetencjach, pozycji w państwie, strukturze organizacyjnej itd.), a nie o aktach prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego w działalności polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. W każdym razie do str. 136 na temat wskazany w tytule pracy jeszcze w ogóle nie ma mowy.
17. Zasadnie natomiast w Rozdziale III podjął się Autor analizy relacji Rzecznika Praw Obywatelskich i organów samorządu terytorialnego (str. 137 i nast.), ma to bowiem bezpośrednie znaczenie dla tytułowego zagadnienia działań Rzecznika w stosunku do aktów prawa miejscowego, a w szczególności form i zakresu tych działań. Wbrew jednak zapowiedzi, większość tego rozdziału poświęcona została samorządowi terytorialnemu i jego kompetencjom. Autor analizuje zadania publiczne wykonywane przez samorząd (str. 139-142) oraz stanowienie prawa miejscowego (str. 143-154), a następnie analizuje zasady kontroli samorządu terytorialnego (str. 155 i nast.). Z punktu widzenia zapowiedzianego w Rozdziale III zagadnienia miejsca Rzecznika Praw Obywatelskich w działalności samorządu terytorialnego najistotniejszy jest punkt 3.2.2., tj. fragment dotyczący udziału organów zewnętrznych w kontroli aktów prawa miejscowego (str. 162 i nast.). Ściślej do tematu rozprawy doktorskiej nawiązuje jednak dopiero pkt 3.3. - Kontrola prowadzona przez Rzecznika Praw Obywatelskich, str. 175-181 oraz pkt 3.4. - Kontrola działalności samorządu terytorialnego sprawowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich (str. 181-188). W znacznej większości jednak Rozdział III nie wiąże się bezpośrednio z tematem rozprawy, nie



jest bowiem ukierunkowany na kontrolę przez Rzecznika aktów prawa miejscowego. W istocie dopiero od str. 175 rozpoczynają się rozważania ściślej (choć nadal nie bezpośrednio) dotyczące tytułowego zagadnienia.

18. Fragment rozprawy poświęcony pojęciu i cechom aktów prawa miejscowego jest zasadniczo poprawny, trafnie relacjonując dotychczasowe ustalenia doktryny na ten temat. Błędne jest jednak utożsamianie przez Autora aktów prawa miejscowego z tzw. przepisami administracyjnymi (por. pierwszy akapit na str. 148). Przepisy administracyjne, będące wyróżnianą w doktrynie formą działania administracji, są rodzajem aktów stosowania prawa, stanowiąc kategorię odmienną od aktów prawa miejscowego, będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego, a więc aktami stanowienia prawa. Lektura tego fragmentu pracy wywołuje w czytelniku niepokój o to, czy Autor w pełni prawidłowo rozumie istotę aktów prawa miejscowego, będących przecież głównym przedmiotem pracy.

19. Wątpliwości te pojawiają się ponownie podczas lektury fragmentu na str. 152. Autor analizując zasady stanowienia aktów prawa miejscowego i wskazując przypadki, w których wymagane jest zaopiniowanie innego organu lub konsultacje z mieszkańcami, nagle – w tym samym akapicie – odbiega od tego wątku wskazując na treść art. 90 ust. 1 u.s.w. dotyczącą zażalenia a.m.p. do sądu i art. 91 ust. 1 u.s.w. Zaczyna to zdanie: „Wskazać także należy, że...”, a zatem, skoro używa słowa „także”, zdaje się kontynuować omawiany wątek konsultacji. Odczucie to potwierdza też początek kolejnego akapitu, w którym stwierdza: „Kończąc rozważania w tym aspekcie. Zgodzić się należy z tymi przedstawicielami doktryny, którzy procesowi konsultacji społecznych przypisują znaczącą rolę.”

Po pierwsze załamał chyba swój wielki powróż w kategorii konsultacji z mieszkańcami, co jest zapewne niezrozumiałe i całkowicie nieprawidłowe. Po drugim zaś zdaniu dostrzegam, że analogiczne regulacje wprowadzające tzw. skargę poróżniczną są też w pozostałych ustawach (ustrojowych) – np. o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o województwie i administracji rządowej w województwie). Dopiero na str. 173 o tym pisze.

Odnosi się zatem wrażenie, że Autor niekiedy jedynie bezrefleksyjnie przytacza poglądy doktryny, z rozpedu nie zawsze dotyczące tematu, który właśnie analizuje. Pogłębia to wrażenie chaosu, o którym już była mowa.

20. Na str. 166 Autor pisze o „ustawie o kontroli administracji publicznej”. Nie wiadomo dokładnie jaką ustawę ma na myśli, bo takiej ustawy w obowiązującym systemie prawnym nie ma. Być może ustawę o kontroli w administracji rządowej z 2011 r., skoro wspomina o art. 69 odwołującym się do kontroli wojewody nad samorządem terytorialnym.
21. Dopiero na str. 168, a więc już w drugiej połowie pracy, pojawia się pierwszy samodzielny wniosek Autora o charakterze de lege ferenda. Trafnie postuluje Autor ustawowe precyzyjne oddzielenie kontroli od nadzoru, ogranicza się jednak jedynie do ogólnego postulatu. Kolejny wniosek sformułowany na str. 175, także bardzo ogólnie, jedynie jako ideę a nie konkretne rozwiązanie normatywne, postulując, by kontrole prawa miejscowego przez NIK odbywały się częściej, a ich wyniki były przesyłane do wszystkich jednostek samorządowych.
22. Wątpliwość pojawia się po lekturze str. 159. W tym miejscu Autor miał dokonywać analizy zasad kontroli wewnętrznej w samorządzie, drugie i trzecie zdanie pierwszego akapitu jest jednak od tego oderwane, Autor przytacza bowiem pogląd doktryny dotyczący kontroli sprawowanej

przez podmioty znajdujące się organizacyjnie poza samorządem terytorialnym, a zatem powraca w tym jednym zdaniu znowu do czegoś, co już analizował w poprzednim punkcie:

23. Lektura fragmentu pracy dotyczącego kontroli wewnętrznej, w kilku miejscach, a zwłaszcza akapit drugi na str. 168, nasuwa obawę, że Autor myli kontrolę z nadzorem. Píše bowiem o postępowaniu kontrolnym stwierdzając następnie, że kończy się ono wydaniem przez organ nadzoru środków określonych prawem (stwierdzenia, że akt wydano z nieistotnym naruszeniem prawa, uchylecia aktu prawa miejscowego). Być może Autorowi chodziło tutaj o „wewnętrzną” procedurę kontroli w sensie elementu postępowania nadzorczego, ale to jasno z tekstu nie wynika.
24. Kolejna wątpliwość merytoryczna pojawia się na tle następnego zdania tego akapitu (akapit drugi, str. 168). Autor stwierdził mianowicie, że „Jeżeli dany akt prawa miejscowego jest sprzeczny z prawem, organ nadzorujący zobowiązany jest do podjęcia środków nadzorczych a więc uchylecia aktu prawa miejscowego danego organu”. Stwierdzenie to jest merytorycznie błędne. Obowiązująca regulacja prawna nie przewiduje takiego środka nadzorczego nad samorządem terytorialnym (a o takich przecież písze Autor). Możliwe jest stwierdzenie nieważności, co rodzi skutek *ex tunc*, nie ma natomiast możliwości uchylecia aktu (*ex nunc*).
25. Wartościowa jest zaproponowana przez Autora klasyfikacja organów kontroli zewnętrznej nad samorządem terytorialnym na takie, które mają jednocześnie uprawnienia nadzorcze i pozostałe (Rozdział III, punkt 3.2.2.).
26. Mam jednak wątpliwości czy trafne jest uznanie kontroli wykonywanej przez podmioty zewnętrzne inne niż organy nadzoru jako „pośredniej” z tego powodu, że jest „jedną z wielu czynności podejmowanych przez takie podmioty” (str. 189). Moim zdaniem

„pośredniość” kontroli może być raczej łączona z kwestią wpływu tych podmiotów kontroli na treść aktu (jedyne pośredni), a nie z tym, że mają one również inne zadania i kompetencje, poza kontrolnymi.

27. Mam też wątpliwość czy prawidłowa jest klasyfikacja przez Autora kryteriów kontroli sprawni uchwał przez Rzecznika (Rozdział III, m.in. str. 189). Autor wyróżnia bowiem kryterium ochrony praw i wolności jednostki, w odróżnieniu od kryteriów legalności, sprawiedliwości. Wydaje się, że w demokratycznym państwie prawnym „nielegalne” jest naruszanie praw i wolności jednostki” i nielegalne też jest naruszanie zasady sprawiedliwości. Można zatem byłoby zastanowić się nad tym, czy rzeczywiście prawa i wolności jednostki to kryterium kontroli przez Rzecznika, czy też może raczej wartości, które mają być przez niego chronione. Przy takim ujęciu należałoby zrewidować hipotezę Autora o wykraczaniu przez Rzecznika poza kryterium legalności. Autor bowiem stwierdza, że: „Kontrola procesu prawotwórczego aktów prawa miejscowego stanowiona przez Rzecznika w badanym zakresie wykracza poza kryterium legalności i opiera się na wartościach ochrony praw człowieka i obywatela” (str. 189).

28. Trafnie natomiast do opisu działań kontrolnych Rzecznika wobec aktów prawa miejscowego wybrał Autor podział na działania i środki związane ze stanowieniem i stosowaniem tych aktów.

29. W Rozdziale IV znalazło się wiele wartościowych uwag dotyczących roli Rzecznika w kontroli samorządowego prawa miejscowego. Celny, trafnie uzasadniony, jest postulat wprowadzenia dla Rzecznika terminu do udzielenia wnioskodawcy odpowiedzi (str. 201). Trafnie też nawiązano do kontroli ustaw, inicjatywy ustawodawczej itp., wskazując wpływ ustaw na stanowione na ich podstawie akty prawa miejscowego (str. 203). Celne są także uwagi Autora dotyczące

możliwości wskazania przez Rzecznika innych wzorców kontroli niż wskazane w skardze konstytucyjnej w sprawie przed TK, w której zgłosił swój udział (str. 208).

30. Niekoniecznie pozostawia natomiast analiza działań Rzecznika skierowanych wobec samorządowego prawa miejscowego oraz aktów normatywnych o zbliżonym charakterze. Interesujące i wartościowe byłoby np. rozwinięcie wątku zasygnalizowanego jedynie jednym zdaniem na str. 195, dotyczącego działań Rzecznika wobec uchwał Miejskich Rad Narodowych. Byłoby bowiem ciekawe jakiego rodzaju błędy dostrzegane przez Rzecznika organy popełniały aktach. Można byłoby zatem porównać funkcjonowanie organów lokalnych w poprzedniej rzeczywistości prawnej z obecnymi.

31. Autor popełnił też w Rozdziale IV kilka merytorycznych błędów. Analizując uprawnienie Rzecznika do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na akt prawa miejscowego wskazuje, że zanim organ nadzoru podejmie rozstrzygnięcie nadzorcze (30 dni od dnia doręczenia), „Teoretycznie więc, na podstawie wcześniej omówionych uprawnień, Rzecznik może zwrócić się w tym terminie do organu nadrzędnego z wnioskiem o uchylenie aktu w którym zauważył naruszenie” (str. 210). Autor zapomina zatem, że w stosunku do samorządu terytorialnego nie ma organu „nadrzędnego”, gdyż samorząd terytorialny jest zdecentralizowany. Jeśli zaś miał na myśli organ nadzoru nad samorządem, to ten nie mógłby „uchylić” aktu, gdyż rozstrzygnięciem nadzorczym, które może wydać, jest stwierdzenie jego nieważności. Najwyraźniej Autor nie zdaje sobie z tego sprawy, co potwierdza dodatkowo zdanie na str. 218, w którym - w odniesieniu do skargi Rzecznika do sądu administracyjnego - pisze, że „Uznać należy, że Rzecznik wnosząc przedmiotowy środek zaskarżenia dąży do

stwierdzenia nieważności zaskarżonych przepisów, a nie jedynie do ich wyeliminowania z obrotu prawnego”.

32. Wymieniając uprawnienia Rzecznika w zakresie kontroli stanowienia prawa miejscowego, Autor wspominał jedynie o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego, pominał natomiast możliwość udziału Rzecznika w postępowaniach dotyczących aktów prawa miejscowego zainicjowanych przez inne podmioty. Wspomina o tym, choć też nie całkiem wprost, dopiero w kolejnym punkcie tego rozdziału, dotyczącym kontroli stosowania prawa (na str. 217 stwierdza: „Możliwość zwrócenia się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wniesienie skargi do sądu administracyjnego, jak i uczestnictwo w tych postępowaniach na prawach prokuratora...”).

33. Na str. 217-218 Autor pisze o zwolnieniu Rzecznika z obowiązku wyczerpania środków zaskarżania, w tym wezwania do usunięcia naruszenia prawa, ale zdaje się nie dostrzegać, że w odniesieniu do prawa miejscowego przepisy zostały w 2017r. zmienione i co do zasady skargi na akty prawa miejscowego nie muszą już być poprzedzane takim wezwaniem (z wyjątkiem skarg na akty wcześniejsze).

34. Nie jest zrozumiałe dlaczego w punkcie „Charakterystyka udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w stosowaniu aktów prawa miejscowego” Autor pisze o wykładni prawa *in abstracto*, w tym o możliwości „wyprzedzających” wniosków i ocen Rzecznika, jeszcze zanim akty zaczną obowiązywać (str. 213). Wydaje się, że wątki te powinny być raczej poruszone w poprzednim punkcie, który dotyczył „udziału” Rzecznika w stanowieniu prawa, a raczej – mówiąc precyzyjniej - udziału w kontroli jego stanowienia. Kilka pierwszych stron tego punktu zdaje się zresztą być w ogóle nie na temat zapowiedzianej jego tytułem. Ponownie powraca tu też Autor np. do kwestii kryteriów działania Rzecznika, kilka

razy powtarza, że kontrola Rzecznika może dotyczyć jakości stanowionego prawa i problemów z jego tworzeniem itp. (str. 213-215).

35. Analogiczną wątpliwość wywołuje również poruszenie w punkcie 4.2.2. Rozdziału IV wątku dotyczącego możliwości zwrócenia się przez Rzecznika do właściwego organu samorządu terytorialnego z wnioskiem o wydanie lub zmianę aktów prawa miejscowego, albo ich wyeliminowanie, jeżeli mogłoby to zagwarantować skuteczniejszą realizację wolności i praw człowieka i obywatela (str. 220). Wydaje się, że także to zagadnienie powinno być omówione w poprzednim punkcie, który dotyczył „udziału Rzecznika w stanowieniu prawa miejscowego”, a raczej, mówiąc precyzyjniej, udziału w kontroli przez Rzecznika jego stanowienia przez organy samorządowe.
36. Po raz kolejny nie udało się też Autorowi uniknąć powtórzeń. Oprócz wspomnianego powyżej powrotu do zagadnień ogólnych na początku punktu „Charakterystyka udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w stosowaniu aktów prawa miejscowego”, w Rozdziale IV ponownie powrócił wątek przesłanek nieważności aktu prawa miejscowego (str. 211), który już wcześniej był analizowany w rozdziale III. Z kolei na str. 231 Autor ponownie powraca do kwestii konieczności związania Rzecznika terminem, w którym powinien ustosunkować się do przedłożonego wniosku. Znowu zatem widać brak panowania nad tekstem.
37. Ciekawe są uwagi dotyczące zasad działania biur pełnomocników terenowych Rzecznika (str. 222 i nast.), chociaż można mieć wątpliwości co do zasadności postulatu o pełnej dekoncentracji kompetencji Rzecznika na rzecz pełnomocników terenowych, bo wydaje się, że do tego w istocie zmierza Autor proponując zobligowanie Biura Rzecznika do przekazywania spraw należących do zakresu właściwości terytorialnej

danego pełnomocnika do prowadzenia pełnomocnikom terenowym. Powstaje bowiem pytanie czym w takim przypadku zajmować miałby się sam Rzecznik. Mam też wątpliwości, czy właściwy byłby kierunek proponowany przez Autora (str. 230 w zw. ze str. 231) ograniczenia swobody Rzecznika w regulowaniu wewnętrznej struktury organizacyjnej poprzez wprowadzenie „przynajmniej częściowej” regulacji ustawowej w tym zakresie.

38. Całkowicie niezrozumiałe jest w tym kontekście zdanie na str. 230, że „w zakresie działania Rzecznika powinny leżeć sprawy dotyczące przede wszystkim organów samorządu terytorialnego w tym stanowiących przez nich aktów prawa miejscowego”. Dzięki przyjęciu takiego rozwiązania, nie istniałaby obawa, zbyt dużego zakresu działania polskiego ombudsmana...”. Z wcześniejszych zdań można byłoby wysnuć wrażenie odwrotne, że Autor dostrzega, że prawo miejscowe obowiązuje lokalnie, a więc pełnomocnicy terenowi mają co do niego lepszą orientację i stąd postulat zwiększenia ich roli. Tymczasem kolejne, przytoczone powyżej zdanie idzie w przeciwną stronę – postuluje powierzenie wyłącznej właściwości zakresie prawa miejscowego Rzecznikowi. Jeśli nie taka była intencja Autora, to to niestety nie wynika jednoznacznie z tekstu, w którym miesza się cytowanie kolejnych przedstawicieli doktryny z niezbyt wyraźnymi i jasnymi wypowiedziami samego Autora.

39. Niedosyt budzi brak wyraźnego i jednoznacznego zaakcentowania potrzeby wzmocnienia roli pełnomocników terenowych Rzecznika spowodowanej specyfiką prawa miejscowego, a dokładniej ich lokalnym charakterem. Bardzo lakoniczne nawiązanie do tego pojawia się bowiem dopiero w następnym punkcie, tj. pkt 4.4. dotyczącym możliwych kierunków zmian w zakresie kontroli prawa miejscowego przez Rzecznika



(s. 228). Także tam nie jest to jednak wyartykułowane jednoznacznie, zmuszając czytelnika do formułowania takiego wniosku samodzielnie.

40. Wartościowa jest ocena ogólna działalności kontrolnej Rzecznika w zakresie prawa miejscowego (punkt 4.4.). Autor ocenia, że środki, którymi dysponuje Rzecznik są dostateczne, lecz niedostatecznie przez Rzecznika wykorzystywane. By to poprawić, Autor proponuje wzmocnienie roli pełnomocników terenowych. Dopiero zatem na str. 229 okazuje się, w jakim celu Autor analizował kwestię ombudsmanów lokalnych w innych krajach. Potwierdza to zatem wniosek o niezbyt trafnej konstrukcji pracy. Wydaje się, że dopiero w tym miejscu powinny pojawić się rozważania na temat możliwych kierunków zmian, w tym zintensyfikowania roli pełnomocników terenowych, i ewentualne odwołanie się w tym zakresie do doświadczeń innych krajów. Przyjęta zatem w pracy kolejność rozważań jest co najmniej dyskusyjna.

41. W mojej ocenie podstawowa teza pracy, że środki, którymi dysponuje Rzecznik są dostateczne, lecz niedostatecznie przez Rzecznika wykorzystywane, nie jest przekonująco w pracy wykazana. Autor formułuje ją bowiem na str. 229, a zatem jedynie na podstawie analizy ogólnej środków prawnych, które służą Rzecznikowi, a które może on wykorzystać dla kontroli prawa miejscowego. Do tej pory w pracy nie było żadnych odwołań do konkretnych działań Rzecznika w tym zakresie. Nie wskazano żadnych przypadków, w których Rzecznik korzystałby z tych kompetencji, nie podano żadnych danych statystycznych, nie przebadano działalności Rzecznika ze wskazaniem jaka jej część dotyczyła prawa miejscowego itp. Sformułowanie zatem tezy, że Rzecznik ma wprowadzić stosowne środki, ale ich nie wykorzystuje w wystarczającym stopniu, w ogóle nie jest wykazana. Potwierdziła się zatem sformułowana przeze mnie już na wstępie wątpliwość, czy

prawidłowe było kategoryczne sformułowanie takiego poglądu i traktowanie go jako tezy, a nie hipotezy badawczej, której trafność powinna być oceniona na podstawie badań przeprowadzonych w pracy.

42. Interesujący jest pomysł wprowadzenia „sankcji” z tytułu naruszenia przez Rzecznika terminu (Autor proponuje 90 dni) na ustosunkowanie się do wniosku, tj. skargi na bezczynność Rzecznika analogicznej jak w zakresie dostępu do informacji publicznej (str. 231). Wart rozważenia jest też pomysł zastosowania konstrukcji przypominającej „milczące rozstrzygnięcie negatywne” Rzecznika (str. 232). Obydwa te pomysły są wprawdzie dyskusyjne, ale słusznie zwracają uwagę na potrzebę zmian w tym zakresie i skłaniają do refleksji w którym kierunku powinny one pójść. Szkoda zatem, że Autor znowu ograniczył się tylko do jednozdaniowych wniosków-pomysłów, bez bardziej szczegółowego projektu konkretnego rozwiązania. Mogłyby bowiem one stanowić bazę dla konkretnej doktrynalnej dyskusji.
43. Budzi wątpliwości zasadność istnienia dwóch punktów w Rozdziale IV dotyczących w istocie tego samego (pkt 4.4. - str. 228-233 i Podsumowanie - str. 233-235), tj. podsumowujących ustalenia i ocenę Autora co do roli Rzecznika w kontroli stanowienia i stosowania prawa miejscowego. Po raz kolejny powtarza bowiem na str. 233 coś, co już pisał na str. 229 czyli zaledwie 4 strony wcześniej, że Rzecznik nie posiada specjalnych kompetencji zarezerwowanych jedynie do tematyki prawa miejscowego. Z kolei kwestia zakresu uprawnień pełnomocników terenowych Rzecznika pojawia się ponownie (w sumie po raz czwarty w pracy) na str. 280.
44. Najbardziej wartościowy, nowatorski, jest Rozdział piąty (ostatni, str. 237-301). Dopiero w tym miejscu zawarto rozważania bezpośrednio na temat wskazany w tytule rozprawy, tzn. dotyczące aktów prawa

miejscowego w działalności Rzecznika. Ich charakterystykę słusznie Autor skoncentrował na kwestiach ogólnych, wskazując zasadnicze problemy, ale nie zagłębiając się w szczegóły konkretnych spraw.

45. Autor podzielił te zagadnienia według kryterium przedmiotowego, wyróżniając działania Rzecznika dotyczące podatków i opłat lokalnych, gospodarki mieszkaniowej, utrzymania czystości i porządku, gospodarki przestrzennej, dróg i transportu drogowego. Szkoda jednak, że Autor nie nawiązał tu w ogóle do wprowadzonego uprzednio kryterium, tj. działalności Rzecznika w zakresie kontroli nad stanowaniem prawa miejscowego i nad stosowaniem prawa miejscowego. W poprzedniej części pracy wskazał zatem kryterium i wyodrębnił na jego podstawie rodzaje środków prawnych Rzecznika, ale potem tego w ogóle nie wykorzystał, dokonując analizy konkretnych działań Rzecznika z pominięciem zaproponowanych kryteriów.
46. Bardzo ciekawe są przykłady spraw, w których interweniował z sukcesem Rzecznik, dotyczące np. opłaty miejscowej, stawek w podatku od nieruchomości, kryterium zameldowania umożliwiającego uzyskanie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, obowiązku czipowania zwierząt, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, płatnego parkowania, przepisów porządkowych wprowadzających możliwość nakazania opuszczenia środków transportu zbiorowego z powodu braku zachowania elementarnej higieny osobistej, ulg dla studentów-cudzoziemców.
47. W niektórych fragmentach brak jednak logicznego ciągu chronologicznego. Dla przykładu, na str. 253-254 Autor opisuje szerzej bardzo zresztą ciekawy wątek braku podstawy prawnej do nałożenia obowiązku czipowania psów na kanwie uchwały z 2008r. i wyroku WSA w Gliwicach z 8.08.2011r. Następnie zaś wskazuje, że „Rzecznik w

podobnych sprawach złożył skargi do sądów w Szczecinie, Wrocławiu i Gdańsku, które w pełni podzieliły jego stanowisko...” i wskazuje sprawy znacznie wcześniejsze, z 2006r., w których wyroki zapadły znacznie wcześniej, nie mogły zatem „podzielić” poglądów sformułowanych kilka lat później.

48. Na str. 288 Autor popełnia też błąd merytoryczny stwierdzając, że wojewoda po upływie 30 dni od otrzymania uchwały może „zaskarżyć uchwałę do sądu lub wskazać iż została ona podjęta niezgodnie z prawem”, podczas gdy orzeczenie o niezgodności z prawem jest domeną sądu, natomiast orzeczenie o stwierdzeniu wydania uchwały z naruszeniem prawa może zapaść jedynie w terminie 30 dni (tak samo jak stwierdzenie nieważności). Na str. 251 natomiast Autor użył sformułowania nieznanego ustawie „skarga administracyjna”, na określenie skargi wniesionej przez Rzecznika do sądu administracyjnego.
49. Podane przez Autora przykłady są ciekawe, ich sposób przeanalizowania przez Autora pozostawia jednak niedosyt. Autor ogranicza się wyłącznie do ich ogólnego opisu. Nie klasyfikuje ich i nie ocenia z punktu widzenia specyfiki funkcji kontrolnej Rzecznika wobec samorządu terytorialnego. Jeśli już pojawiają się w tym rozdziale tego typu, nieliczne zresztą, oceny, to nie są one własne, lecz stanowią jedynie przytoczenie poglądów innych autorów: np. na str. 279 „Przedstawiciele doktryny prawniczej zauważają, że w działalności rzecznika można znaleźć przypadki, kiedy zmuszony jest on zakwestionować poglądy wyrażone przez sądy administracyjne...”. Autor zresztą skwitował ten pogląd stwierdzeniem, że nie jest w stanie się do niego odnieść, bo nie wiadomo dokładnie o jaką sprawę chodzi, bo nie wskazano sygnatury. Odnosi się zatem wrażenie, że przeprowadzona przez Autora analiza spraw prowadzonych przez Rzecznika dotyczących prawodawstwa

samorządowego nie jest zbyt wnikliwa. Doktorant w dużej części przypadków poprzestaje na danych przedstawionych w corocznej „Informacji” Rzecznika. Odwołuje się zaledwie do 30 konkretnych aktów prawa miejscowego (str. 349-352), co wydaje się ilością relatywnie niewielką, biorąc pod uwagę tytuł rozprawy, a nawet samo zestawienie tej liczby z 88 orzeczeniami sądów wskazanymi w wykazie (str. 342-348). Trzeba zresztą zwrócić uwagę, że w powszechnie dostępnej bazie orzeczeń sądów administracyjnych samych spraw, w których Rzecznik był podmiotem skarżącym uchwałę, jest ponad 200.

50. Na podstawie tych, niekiedy niestety trochę przypadkowych, przykładów, Autor trafnie jednak podsumowuje, że najczęściej popełnianym błędem prawodawców samorządowych jest przekroczenie upoważnienia ustawowego. Trafnie także wskazuje na wadliwe działanie organów nadzoru. Zasadnie też postuluje wprowadzenie formalnego obowiązku reakcji organu na interwencję Rzecznika.
51. Zakończenie całej rozprawy prawidłowo podsumowuje zawarte w pracy rozważania i udziela odpowiedzi na zadane na wstępie pytania.
52. Niedosyt pozostawia Załącznik, przedstawiający dane statystyczne dotyczące spraw z zakresu działalności uchwałodawczej organów samorządowych za poszczególne lata, od roku 2013 do 2018. Wynika z nich, że skarg do sądów administracyjnych kierowanych przez Rzecznika jest relatywnie niewiele, zaledwie średnio 3-5 rocznie, natomiast średnio rocznie wpływało z tego zakresu około 150 spraw. Powstaje zatem pytanie co to były za sprawy, w jaki sposób Rzecznik je „rozpatrywał”, jak to wpływało na działalność uchwałodawczą itd. Niestety tego Autor zupełnie nie wyjaśnia, ograniczając się do przytoczenia danych statystycznych, ale ich nie komentując.

53. Podsumowując ogólnie stwierdzam, że Doktorant ma manierę opierania się na dotychczasowym dorobku doktryny i orzecznictwa, bez formułowania wyraźnie swoich własnych wniosków. Większość pracy jest skonstruowana w ten sposób, że relacjonuje jedynie poglądy poszczególnych przedstawicieli doktryny. Często na tym kończy, tzn. przytacza poszczególne poglądy różnych autorów, ale nie dodaje do tego własnego podsumowania i oceny. Oczywiście są od tego wyjątki, np. na str. 186 jest wyraźne opowiedzenie się Autora za jedną z przedstawionych koncepcji. Ogólnie jednak lektura Rozdziałów I-III pracy pozostawia wrażenie jej głównie sprawozdawczego charakteru.
54. Moim zdaniem bardzo poważnie zaburzone są też w tej pracy proporcje. Za dużo jest wątków wstępnych, mocniej lub słabiej związanych z tytułem. Wątki nieco ściślej związane z tematem pracy pojawiają się dopiero w Rozdziale III w pkt 3.3. i pkt 3.4., czyli od str. 175. Natomiast zagadnienia bezpośrednio dotyczące tematu rozprawy są analizowane dopiero w Rozdziale IV, czyli praca ściśle na temat zaczyna się dopiero na str. 191 (i kończy na str. 291). Lektura całej pracy potwierdza zatem wstępne wrażenie jakie wywołuje spis treści, że bardzo dużo w niej wątków ogólnych, niezwiązanych bezpośrednio z tematem. Całkowicie zaskakujące jest zatem stwierdzenie Autora w Rozdziale IV, pierwszym według mnie rozdziale wreszcie „na temat”, że „Przedmiotowy rozdział wydaje się jednak potrzebny, gdyż w literaturze przedmiotu nie zostały do tej pory szczegółowo przedstawione uprawnienia Rzecznika z punktu widzenia aktów prawa miejscowego” (str. 192). Powtarza to zresztą Autor ponownie na str. 198, na początku kolejnego punktu tego rozdziału. W tym momencie czytelnik nabiera wątpliwości czego ta praca miała w zamyśle Autora dotyczyć, skoro ten – moim zdaniem -

podstawowy merytorycznie rozdział jedynie „wydaje się” Autorowi „jednak potrzebny”.

55. W odniesieniu do podstawowego wniosku Autora, tj. wniosku dotyczącego zmiany uprawnień pełnomocników terenowych Rzecznika, należy zauważyć, że z uwag na str. 288/289 wynika jeszcze dalej idąca teza: Autor zdaje się proponować, by pełnomocnicy terenowi nie zajmowali się niczym innym tylko właśnie kontrolą prawa miejscowego. Stwierdza bowiem, że „ww. pełnomocnicy (...) mogliby być naturalnymi podmiotami, których działalność byłaby skupiona na tej problematyce”, str. 287-301). Tego wcześniej Autor tak wyraźnie nie artykułował, analizując obszernie rolę pełnomocników terenowych i formułując wnioski *de lege ferenda*. Nie wiadomo zatem, czy zmienił zdanie, czy też poprzednio nie wyraził dokładnie swojego poglądu. Zwłaszcza, że wcześniej, a także później, pisze również o „przynajmniej częściowej autonomii pełnomocników terenowych” (np. str. 299). Pozostaje to w sprzeczności w przewijającym się kilkakrotnie w pracy pomysłem, by w Polsce wprowadzić ombudsmanów lokalnych, takich jak np. w Austrii lub Hiszpanii (np. str. 299; zresztą Autor nie analizuje tu skutków różnic ustrojowych pomiędzy państwem unitarnym jakim jest Polska, a federalnym jak np. Austria i Hiszpania). Autor nie jest zatem konsekwentny, a jego ostateczna konkluzja dotycząca proponowanych zmian w zakresie kontroli aktów prawa miejscowego przez pełnomocników lokalnych Rzecznika, czy też może „Rzeczników lokalnych”, nie jest niestety jednoznaczna.

56. W moim przekonaniu nie została też wystarczająco przeanalizowana druga z postawionych na wstępie hipotez badawczych, dotycząca założenia, że Rzecznik kontrolując akty prawa miejscowego, działa na podstawie kryteriów szerszych niż tylko legalność. Nawiązał do

tego wątku Autor zaledwie raz w pracy, tylko kilkudzaniowo (i to nie w pełni prawidłowo, o czym była mowa powyżej). Nie wydaje się zatem, by na tej podstawie można było budować jakieś miarodajne wnioski. Nie ma ich zresztą w pracy; w podsumowaniu ograniczono się bowiem do jedynie jednozdaniowego podsumowania, stanowiącego powtórzenie hipotezy.

## **VII. Ocena i wnioski końcowe**

Na podstawie przeprowadzonej analizy stwierdzam, że praca zasługuje na pozytywną ocenę. Przedstawione powyżej uwagi, częściowo krytyczne, nie dyskwalifikują wartości naukowej recenzowanej rozprawy. Uważam, że zaletą tej pracy jest postawienie cennych pytań, dowodzących, że Autor jest świadomym obserwatorem zjawisk prawnych zachodzących w prawie administracyjnym, rozumiejącym ich istotę i mającym prawidłową ogólną wizję obecnych niedostatków ustaleń teoretycznych i rozwiązań legislacyjnych oraz kierunku koniecznych zmian. Założone przez Autora cele pracy zostały z sukcesem zrealizowane. W rozważaniach zawartych w poszczególnych rozdziałach pracy, zwłaszcza w Rozdziałach IV i V, prawidłowo przeanalizowane zostały zasady sprawowania kontroli prawa miejscowego przez Rzecznika Praw Obywatelskich i skutki, jakie ta kontrola wywołuje. Niektóre wątki zasygnalizowane przez Autora budzą pewien niedosyt, z niektórymi z zaprezentowanych poglądów można polemizować, jednakże podsumowując ogólnie uważam, że w rozprawie zawarto ciekawą analizę naukową tytułowego zagadnienia, z obszernym wykorzystaniem literatury przedmiotu i samodzielnym twórczym wkładem Autora. Sformułowane w pracy wnioski są inspirujące, skłaniając do refleksji nad tytułowym zagadnieniem. W mojej ocenie Pan mgr Kamil Klepacki wykazał się wszechstronną ogólną wiedzą teoretyczną z zakresu prawa administracyjnego oraz umiejętnością



samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, przygotowując rozprawę doktorską stanowiącą oryginalne opracowanie problemu naukowego, który dotychczas nie stanowił przedmiotu odrębnego opracowania monograficznego w polskiej doktrynie prawa administracyjnego.

**Mając powyższe na uwadze stwierdzam, że przedłożona do recenzji rozprawa doktorska Pana mgr Kamila Klepackiego pt.: „Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich”, odpowiada kryteriom określonym w art. 187 ustawy z 28 lipca 2018r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce i może stanowić podstawę dalszych stadiów przewodu doktorskiego. Wnoszę zatem o dopuszczenie Pana mgr Kamila Klepackiego do publicznej obrony.**

Dorota Dąbek

