

Prof. dr hab. Elżbieta Ura
Kolegium Nauk Społecznych
Instytut Nauk Prawnych
Uniwersytet Rzeszowski

RECENZJA

**rozprawy doktorskiej Pana mgr Kamila Klepackiego pt.: „Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich”,
(359 s. z wykazem źródeł)**

W wykonaniu uchwały Rady Instytutu Nauk Prawnych Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego JP II w Lublinie z dnia 21 września 2020 r. przedkładałam recenzję rozprawy doktorskiej Pana mgr Kamila Klepackiego pt.: „Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich”, napisanej pod kierunkiem naukowym Pana dr hab. Marcina Szewczaka. Recenzję opracowałam na podstawie 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 w zw. z art.179 ust.2 i 3 ustawy z 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

1. Temat badawczy

Problematyka podjęta przez doktoranta jest tematem istotnym zarówno z punktu widzenia nauki, jak i praktyki. Przedstawia bowiem zagadnienia dotyczące aktów prawa miejscowego wydawanych przez organy samorządu terytorialnego i ich kontroli przez Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO), które ukazane zostały nie tylko z punktu widzenia rozwiązań prawa administracyjnego ustrojowego i prawa konstytucyjnego (z uwagi na konstytucyjną pozycję RPO) oraz poglądów doktryny, ale także orzecznictwa sądowego i Trybunału Konstytucyjnego oraz analizy wystąpień RPO. Rozważania podjęte w pracy odnoszą się w zasadniczej mierze do trzech podstawowych elementów pozwalających na rozwinięcie tematu: statusu prawnego RPO i uprawnień kontrolnych tego organu,

działalności samorządu terytorialnego oraz stanowienia i stosowania przez organy samorządu terytorialnego aktów prawa miejscowego w poszczególnych obszarach działania samorządu i ich kontroli przez RPO. Mimo, że na temat samorządu terytorialnego i Rzecznika Praw Obywatelskich jest dostępna obszerna literatura zarówno z zakresu prawa administracyjnego, jak i prawa konstytucyjnego, to ukazanie tych zagadnień w aspekcie kontroli aktów prawa miejscowego przy równoczesnej analizie orzecznictwa TK, sądów oraz wystąpień Rzecznika wskazujących na nieprawidłowości w zakresie prawa miejscowego i podejmowanych w związku z tym działań można uznać za nowatorski sposób prezentacji, gdyż do tej pory w takim ujęciu nie przedstawiono na ten temat kompleksowego opracowania. W związku z tym temat badawczy podjęty w pracy należy uznać za trafny. Można się jedynie zastanawiać nad prawidłowością sformułowania tytułu pracy: czy nie byłby bardziej precyzyjny tytuł: „Działalność kontrolna Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie aktów prawa miejscowego” lub „Uprawnienia RPO w odniesieniu do sfery aktów prawa miejscowego” (takich sformułowań używa właśnie doktorant we wstępie pracy).

Rozprawa uwzględnia stan prawny na dzień 30 czerwca 2020 r.

2. Cel pracy, hipotezy i metody badawcze

Głównym celem pracy, wskazanym we wstępie, jest przedstawienie, na tle rozwiązań prawnych w poszczególnych państwach Unii Europejskiej, uprawnień RPO w zakresie aktów prawa miejscowego i podejmowane w tym zakresie działania. Doktorant ogranicza liczbę państw Unii do tych, w których funkcjonują ombudsmeni lokalni o kompetencjach ogólnych. Tak określony cel pracy był podstawą do sformułowania problemu badawczego i hipotez. Jako podstawowy problem badawczy doktorant wskazał: działalność prawotwórcza organów samorządu terytorialnego w działalności RPO i ustalenie czy Rzecznik w wystarczającym stopniu wykorzystuje swoje kompetencje w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego (s.13) . Przy takim celu badawczym doktorant stawia hipotezy: działalność RPO wpływa na działalność organów samorządu terytorialnego w procesie stanowienia aktów normatywnych; RPO sprawuje kontrolę procesu prawotwórczego aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organy samorządu terytorialnego wykraczając poza

kryterium legalności. Poza tymi hipotezami stawia tezę, że RPO w niewystarczający sposób wykorzystuje swoje kompetencje w zakresie kontroli aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy samorządu terytorialnego przez co wpływa to na jakość stanowionego prawa miejscowego. Zarówno do głównego tematu badawczego, jak i głównej tezy doktorant formułuje tematy badawcze i tezy szczegółowe. To świadczy o znajomości problematyki i dojrzałości badawczej.

W treści pracy doktorant założony we wstępie cel realizuje i wykazuje postawione założenia badawcze. Mimo, że praca jest na pograniczu prawa administracyjnego i konstytucyjnego, to zachowuje proporcje w rozważaniach, co pozwoliło na prawidłowe rozwinięcie celu sformułowanego we wstępie.

Podstawową metodą badawczą przyjętą w pracy jest metoda prawno-dogmatyczna i teoretyczno-prawna, a w niezbędnym zakresie wykorzystuje też metodę prawno-porównawczą oraz historyczną.

3. Struktura pracy

Praca dzieli się na rozdziały, będące podstawowymi jednostkami redakcyjnymi, podzielonymi na mniejsze jednostki. Ponadto w pracy wyodrębniony został wstęp, w którym doktorant określa cel, temat badawczy, hipotezy i strukturę pracy; wykaz najczęściej stosowanych skrótów; zakończenie, w którym zawarte jest podsumowanie przeprowadzonych analiz; załącznik zawierający dane informacyjno-statystyczne z zakresu działalności uchwałodawczej organów samorządowych oraz wykaz: literatury; aktów prawnych; orzecznictwa (TK, SN, NSA, WSA i organów administracji publicznej); aktów prawa miejscowego; aktów prawa wewnętrznego Rzecznika; wystąpień i pism procesowych Rzecznika i innych źródeł. Rozdziały tworzą w sumie określony logiczny układ. Każdy z rozdziałów zaczyna się uwagami wprowadzającymi i kończy podsumowaniem, w którym doktorant zawiera kwintesencję rozważań prezentowanych w danym rozdziale.

Można uznać, że przyjęta przez doktoranta konstrukcja pracy pozwoliła mu na wyczerpujące przedstawienie podjętego tematu i poszczególnych instytucji, które wymagały omówienia w kontekście podejmowanych rozważań.

Lektura pracy nasuwa jednak pewne sugestie co do przyjętej kolejności poszczególnych rozdziałów czy podrozdziałów. I tak:

1) tytuł pkt.1.6. „Kontrola administracji publicznej” jest bardzo ogólny a jednocześnie sugeruje rozbudowaną treść (przecież pod takim tytułem jest wiele monografii), a tymczasem został zaprezentowany na 15 stronach, z czego strony 54-61 nie zostały wyodrębnione jako podpunkt – takie zaczynają się dopiero od s.61. Ppkt 1.6.1. „Próba określenia systemu kontroli administracji publicznej” jest też myląca, gdyż samo słowo próba wskazywałoby na autorski tekst doktoranta, a tymczasem jest to treść odtwórcza. W mojej ocenie pkt 1.6 (cały) po jakiejś korekcie w tytule powinien umieszczony zostać w p-cie 3.2 „Kontrola samorządu terytorialnego” – jako ewentualnie jego podpunkt i jego treść powinna zostać ograniczona do najistotniejszych zagadnień mających znaczenie dla rozważanego tematu.

2) Pkt 1.7 „Podstawowe zasady samorządu terytorialnego....” powinien zostać przeniesiony do rozdziału III jako jego pkt 3.2. – dalsze punkty zmieniłyby numerację.

3) Rozdział II, który ma bardziej charakter informacyjny z elementami porównawczymi aniżeli porównawczy, widziałabym jako rozdział ostatni pracy.

4) P-pty 3.3. i 3.4 należałoby połączyć w jeden i przyjąć tytuł jak w p-cie 3.4.

5) Tytuły pp-któw 4.2.1. i 4.2.2. powinny brzmieć: „Udział Rzecznika...” a nie „Charakterystyka udziału Rzecznika...” – tym bardziej, że tytuł punktu 4.2. jest „Analiza uprawnień przysługujących Rzecznikowi...” .

Nie wiadomo też dlaczego doktorant w punktach, które dzieli dodatkowo na podpunkty, pozostawia treści bez tytułu (p-pty 1.6;1.7;3.2.; 4.2)– czy jest to wstęp do podpunktów, czy coś w rodzaju preambuły w akcie prawnym?

Powyższe uwagi są oczywiście natury formalnej, mają charakter jedynie porządkujący i nie wpływają na dalszą ocenę merytoryczną pracy.

4. Treść pracy

Praca składa się z pięciu rozdziałów.

Pierwszy rozdział zatytułowany został „Zagadnienia podstawowe związane z instytucją Rzecznika Praw Obywatelskich” (s.21-83). Muszę przyznać, że nie jestem zwolenniczką takich tytułów, bo nigdy nie wiadomo gdzie jest granica tej

„podstawowości” zagadnień i takim przykładem jest właśnie treść tego rozdziału. Doktorant przedstawia tu: rys historyczny instytucji RPO w Polsce; status prawny Rzecznika w obowiązującym porządku prawnym; aparat pomocniczy RPO; pełnomocników terenowych i punkty 1.6 i 1.7, które wskazałam wcześniej, że powinny być w rozdziale III. Treść rozdziału nie jest nowatorska, jest odtwórcza, niemniej potrzebna tyle, że w nie w takich rozmiarach. Autor bardzo szczegółowo przedstawia genezę tworzenia instytucji RPO i jego status prawny. Ta sama uwaga dotyczy kolejnego punktu: kontroli w administracji publicznej. Ta treść jest w dużym zakresie napisana w stylu podręcznikowym i wykracza poza niezbędne, dla rozwinięcia tematu pracy, ramy. Doktorant pisał tekst rozdziału pierwszego (przynajmniej w niektórych jego partiach) nawet trzy lata temu (vide: przypisy wskazujące na dostęp do źródeł internetowych, np. przyp.37, 53, 113) i nie uaktualnił informacji z tych źródeł. Spowodowało to podanie mylnych informacji np. co do działających punktów przyjęć interesantów (nie wymienił punktów w Koszalinie, Poznaniu i Wałbrzychu). Zatem zdanie: „Obecnie funkcjonują one w...” nie do końca odzwierciedla prawdę. Dodatkowa uwaga dotyczy tekstu dotyczącego systemu kontroli (s.64-65 i 68), w którym doktorant kilkakrotnie (na stronie 68 - 4 razy) wymienia Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, który to organ od maja 2018 r. nie istnieje (jest nowy organ Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych).

Rozdział drugi zatytułowany został: „Instytucje typu ombudsmńskiego na szczeblu lokalnym w wybranych krajach Unii Europejskiej”. Nie bardzo wiadomo dlaczego w tytule doktorant użył sformułowania „typu ombudsmńskiego” a nie „Instytucje ombudsmana” (we wszystkich punktach do tego rozdziału jest „instytucja ombudsmana”, a nie na „typu ombudsmńskiego”). We wprowadzeniu też pisze: „Przeprowadzona analiza pozwoliła co do zasady wybrać do omówienia te państwa, w których funkcjonują ombudsmani ogólni lub w których uprawnienia te przysługują innym organom”. Natomiast tytuł rozdziału sugeruje, że w żadnym państwie (przedstawia ich 7) nie funkcjonują ombudsmani, tylko coś „typu ombudsmńskiego”.

Doktorant w kolejnych punktach, po uwagach wprowadzających, przedstawia zarys ewolucji instytucji ombudsmana; instytucję ombudsmana lokalnego, czyniąc tu próbę porównania do pełnomocników terenowych w Polsce i tworzonych stanowisk wyspecjalizowanych rzeczników, np. rzecznika praw pacjenta, rzecznika finansowego i

dalej w odrębnych punktach prezentuje informacje o rzecznikach lokalnych lub instytucjach wykonujących takie funkcje w: Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Niemczech, Austrii, Belgii, Holandii i we Włoszech. Treść dotyczącą poszczególnych państw opiera na aktach prawnych w nich obowiązujących, źródłach internetowych oraz literaturze. W podsumowaniu tego rozdziału doktorant podkreślił, że ombudsmani stanowią ważny element porządku prawnego każdego z prezentowanych państw, a analiza tych instytucji prowadzi do wniosku, że istnieje pewien standard europejski, do którego państwa dążą. Na tle dokonanej analizy wysuwa wnioski *de lege ferenda* dla rozwiązań polskich (chodzi chyba o postulaty, nie wnioski, ale takiego sformułowania używa doktorant w całej pracy).

Rozdział trzeci pt.: „Miejsce Rzecznika Praw Obywatelskich w działalności samorządu terytorialnego” składa się z 4 punktów (nie wliczając wprowadzenia i podsumowania, które nie są oznaczone w żadnym rozdziale jako punkty): 3.1. Samorząd terytorialny i jego kompetencje; 3.2. Kontrola samorządu terytorialnego; 3.3. Kontrola prowadzona przez Rzecznika Praw Obywatelskich; 3.4. Kontrola działalności samorządu terytorialnego sprawowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich (uwagi związane z proponowaną modyfikacją struktury tego rozdziału przedstawiłam wcześniej). Jak do tej pory na temat samorządu terytorialnego i zadań publicznych wykonywanych przez ten samorząd napisano już bardzo dużo publikacji monograficznych, pokonferencyjnych itp.. Dlatego treści w tym zakresie prezentowane są odtwórcze, można powiedzieć, że rozdział stanowi skrócony przegląd poglądów literatury na ten temat. Nawiązując do tematu pracy doktorant, na tle tych ogólnych treści, przedstawia zagadnienia związane ze stanowieniem prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego oraz podejmuje próbę wykazania uprawnień kontrolnych RPO w tym procesie. Mimo jednak zapowiedzi w uwagach wprowadzających, że szczegółowej analizie poddane zostanie stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego (s.137), to w treści odczuwa się w tym zakresie niedosyt. Doktorant nie sięgnął do publikacji Henryka Rota i Kazimierza Siarkiewicza, którzy na temat stanowienia aktów prawa miejscowego pisali bardzo dużo. Rozważania tych autorów byłyby świetną bazą do współczesnych wywodów na ten temat. Wiele natomiast w tym rozdziale jest treści powtarzających się, chociażby dotyczących kontroli, pobocznych (o wszystkim), co w konsekwencji powoduje, że zagadnienia stanowiące rozwinięcie tematu pracy spychane zostają na dalszy plan. Słuszny w

podsumowaniu stawia wniosek, że kontrola procesu prawotwórczego aktów prawa miejscowego przez RPO wykracza poza kryterium legalności i opiera się na wartościach ochrony praw człowieka i obywatela.

Kolejny rozdział (IV) dotyczy uprawnień Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie aktów prawa miejscowego. W pierwszym punkcie doktorant przedstawił w encyklopedycznym skrócie uprawnienia RPO w zmieniających się przepisach, zaczynając analizę od utworzenia tej instytucji w 1987 r. Zwrócił uwagę na działania Rzecznika w odniesieniu do prawa miejscowego przejawiające się w postaci wnoszenia w ówczesnym okresie rewizji nadzwyczajnej od wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego czy wystąpień Rzecznika na rzecz ochrony praw obywateli w związku z ich naruszeniem przez organy nowo utworzonego samorządu terytorialnego na stopniu gminy. W dalszej części rozdziału (punkt drugi) doktorant dokonuje ciekawej merytorycznej analizy uprawnień RPO w zakresie aktów prawa miejscowego. We wstępnej części tego punktu (niestety nienazwanej) prezentuje kryteria, jakie mogą być stosowane do dokonania tej analizy: o charakterze ogólnym i indywidualnym; według organu, który stanowi akt prawa miejscowego; w procesie stanowienia i stosowania prawa. Uważa, że to ostatnie z kryterium jest najbardziej przydatne, gdyż Rzecznikowi przyznane zostały środki prawne pozwalające podejmować działania w przypadku naruszeń praw i wolności obywatelskich zarówno przy stanowieniu, jak i stosowaniu prawa miejscowego (co prawda niezrozumiałe jest stwierdzenie doktoranta: „Źródłem naruszeń praw lub wolności obywatelskich mogą być nie tylko akty stosowania prawa, lecz również akty stosowania prawa” – s.199; w domyśle należy przyjąć, że chodzi o akty stanowienia i stosowania prawa).

Uprawnienia według tego kryterium przedstawia doktorant w odrębnych podpunktach (uwagi co do tytułu tych podpunktów przedstawiłam wcześniej). Słusznie zaznacza, że RPO nie powinien brać udziału w żadnym etapie procesu legislacyjnego, gdyż włączając się w wykonywanie zadań przez poszczególne podmioty narażałby się na zarzut ingerowania w tę sferę, którą powinien kontrolować, zatem wyniki kontroli mogłyby zostać podważone. To generalne zastrzeżenie nie neguje jednak wpływu Rzecznika na kontrolę stanowienia prawa miejscowego, czyli nie bierze on udziału w procesie legislacyjnym, ale może mieć wpływ na jego tworzenie (s.202), zatem ma pośrednio możliwość wpływania na kształt stanowionego prawa. Te stwierdzenia w sposób logiczny i przekonujący dowodzi

w dalszej części. Wskazuje tu na takie możliwości Rzecznika jak: wystąpienie do podmiotów mających inicjatywę ustawodawczą, dzięki czemu może dojść do zmiany tych ustaw, które mają wpływ na stanowienie aktów prawa miejscowego; wystąpienia do odpowiedniego organu, w którym przedstawia uwagi i oceny wskazujące na naruszenie standardów konstytucyjnych przez obowiązujące przepisy prawa; monitorowanie przepisów prawa; zajęcie stanowiska przed Trybunałem Konstytucyjnym w rozpatrywanej skardze konstytucyjnej czy zgłoszenie udziału w postępowaniu przed TK; skarga do sądu administracyjnego.

Przedstawiając udział Rzecznika w stosowaniu prawa miejscowego doktorant podkreśla rolę współdziałania tego organu ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. W wyniku tego współdziałania może powziąć wiadomości wskazujące na naruszenie praw i wolności, to zaś upoważnia go do podejmowania działań prewencyjnych, występowania do organu, u którego dostrzeżone zostało naruszenie praw i wolności człowieka i obywatela. Dalej doktorant rozwija zagadnienia kontroli aktów prawa miejscowego przez RPO, zwracając uwagę, że przedmiotem tej kontroli może być: jakość stanowionego prawa; problemy z jego tworzeniem; problematyka poszczególnych aktów prawa miejscowego czy też określonych w nich przepisów. Zwraca też uwagę, że sprawa może mieć charakter indywidualny bądź systemowy (ogólny).

Analiza uprawnień RPO w procesie stosowania prawa miejscowego, zwłaszcza możliwość stosowania przez niego środków prawnych, jest przeprowadzona prawidłowo, doktorant wykazał pełną wiedzę w tym zakresie, przedstawia logiczne wnioski i umiejętnie prezentuje stanowiska zawarte w doktrynie i orzecznictwie. Doktorant przedstawia tu prawo do żądania złożenia wyjaśnień, przedstawienia akt każdej sprawy prowadzonej przez organy jednostek samorządu terytorialnego, możliwość zwrócenia się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wniesienie skargi do sądu administracyjnego i uczestnictwo w postępowaniu na prawach prokuratora, wniesienie skargi kasacyjnej do NSA i przedstawia te środki z punktu widzenia kontroli aktów prawa miejscowego. Ponadto wskazuje na uprawnienie RPO zwrócenia się do NSA o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz na uprawnienie wystąpienia z wnioskiem do

organów samorządu terytorialnego o wydanie lub zmianę aktów prawa miejscowego w sprawach dotyczących praw i wolności człowieka i obywatela.

Dalsza część tego rozdziału (pkt 4.3.) dotyczy analizy uprawnień pełnomocników terenowych RPO w zakresie kontroli aktów prawa miejscowego określonych postanowieniami zarządzenia dotyczącego pełnomocników terenowych. Doktorant prezentuje własne uwagi i wnioski. Próbę wskazania możliwych kierunków zmian w zakresie kontroli przez RPO aktów prawa miejscowego przedstawił w końcowej części rozdziału (pkt 4.4.). Doktorant zaznacza słusznie, że chociaż Rzecznik nie ma specjalnych kompetencji zarezerwowanych wyłącznie do problematyki aktów prawa miejscowego, to wśród tych, które mu zostały przyzywane są takie, które takie znaczenie mają i mogą one zostać uznane za dostateczne, jednak Rzecznik w sposób niewystarczający je wykorzystuje w zakresie kontroli aktów prawa miejscowego, przez co wpływa to na jakość tego prawa (s.229). Postuluje w związku z tym poszerzenie uprawnień pełnomocników terenowych. To zaś wymaga zmiany przepisów prawnych w tym zakresie. Uważa też za konieczne utworzenie instytucji rzecznika lokalnego na wzór takiej instytucji funkcjonującej w innych państwach europejskich, któremu przysługiwałaby prawem określona niezależność od innych organów i działanie w zakresie ochrony praw i wolności człowieka i obywatela. Również dalsze propozycje zmian w sposób logiczny uzasadnia.

Ostatni rozdział pracy (V) obejmuje analizę działań podejmowanych przez RPO na przykładzie konkretnych spraw i ich wpływu na prawo miejscowe. Doktorant zauważa na tej podstawie, że działania Rzecznika w zakresie prawa miejscowego nie należą do spraw często przez niego podejmowanych. Przedstawiając przedmiot spraw, w których Rzecznik podejmował działania, doktorant wskazał na problematykę: podatków i opłat lokalnych; gospodarki mieszkaniowej; utrzymania porządku i czystości miast; gospodarki przestrzennej; dróg publicznych i transportu drogowego. Treść dotycząca tych zagadnień ukazana została poprzez analizę spraw podejmowanych na podstawie prawa miejscowego lub związanych z uchwalonym prawem miejscowym, w których Rzecznik podejmował działania, i orzecznictwa sądów administracyjnych. Analizie poddał też skargi związane z prawem miejscowym wpływające do biur pełnomocników terenowych Rzecznika.

Zakończenie pracy (s.292-301) zawiera poszerzone wnioski i spostrzeżenia doktoranta co do roli Rzecznika Praw Obywatelskich w zapewnieniu przestrzegania praw i

wolności człowieka i obywatela w aktach prawa miejscowego stanowionych przez samorząd terytorialny. Ponadto doktorant udowadnia tu, że uprawnienia przyznane RPO mogą wpływać na kształt stanowionego prawa miejscowego w Polsce. Doktorant logicznie i przekonująco formułuje wnioski na tle dotychczasowych poglądów i orzecznictwa oraz postulaty *de lege ferenda*.

5. Ocena treści pracy

Oceniając tak zaprezentowaną treść pracy można powiedzieć, że doktorant zrealizował cel określony we wstępie pracy. Przedstawione zagadnienia pozwoliły mu na weryfikację hipotez oraz sformułowanie dojrzałych, popartych uzasadnieniem wniosków i opinii. Praca napisana została nie tylko na podstawie analizy materiału normatywnego i poglądów doktryny, ale również analizie poddany został materiał empiryczny dotyczący rzeczywistej działalności Rzecznika, uzyskany z Biura Rzecznika za lata 2013-2018. Dane statystyczne z tych badań przedstawił w załączniku do pracy (s.302-308). Doktorant zebrał też obszerną literaturę z zakresu prawa administracyjnego i prawa konstytucyjnego, w tym również literaturę zagraniczną. Przeanalizował wiele orzeczeń (wyroków, uchwał, postanowień) TK, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych (NSA i sądów wojewódzkich) oraz orzeczeń organów administracji publicznej (rozstrzygnięć nadzorczych wojewody). Wskazał też na uchwały organów samorządu terytorialnego, które były w różnym zakresie przedmiotem oceny przez RPO. Ponadto w wykazie bibliograficznym umieścił również skargi, stanowiska i wystąpienia RPO, które posłużyły mu do rozwinięcia zagadnień będących przedmiotem rozważań. Poddanie analizie tak obszernego materiału źródłowego świadczy o rzetelności i wnikliwości doktoranta oraz znajomości prezentowanej problematyki. Dał temu wyraz w treści rozprawy oraz w sposobie formułowania ocen, wniosków i postulatów.

Niemniej jednak lektura pracy uwidacznia, że w wielu miejscach doktorant nie panował nad warsztatem badawczym i pisał wiele treści pobocznych, nie mających większego znaczenia dla podstawowych zagadnień związanych z rozwinięciem celu pracy i weryfikowaniem założonych hipotez. Jest to odczuwalne zwłaszcza w pierwszej części pracy (rozdz.I-III), w której pisał albo bardzo dużo (wszystko co znalazł) na temat Rzecznika Praw Obywatelskich, albo bardzo mało, wręcz encyklopedycznie, ale o

wszystkim na temat samorządu terytorialnego. Można zrozumieć, że doktorant chciał wykazać się w szerokim zakresie znajomością problematyki, ale niekiedy dużo nie znaczy lepiej. W wielu miejscach są też powtórzenia treści, zwłaszcza dotyczącej instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich.

Uchybienia te oczywiście nie niweczą ogólnej pozytywnej oceny pracy. Przy tak rozbudowanym i prawidłowo wykorzystanym materiale źródłowym do takich uchybień niekiedy dochodzi, poza tym taki sposób pisania jest widoczny u wielu młodych badaczy nauki, dlatego można usprawiedliwić i doktoranta.

Trzeba jednak podkreślić umiejętność doktoranta w dokonaniu oceny roli Rzecznika Praw Obywatelskich w kształtowaniu prawa miejscowego i przedstawienia tej oceny w podsumowaniach do każdego z rozdziałów oraz w zakończeniu. Stwierdzam też, że w pracy rozwinięty został temat określony jej tytułem i wartością pracy jest to, że rozwinięty został w niej temat nie stanowiący przedmiotu szerszego zainteresowania w doktrynie.

6. Strona formalna pracy

Ogólnie można powiedzieć, że pod względem formalnym co do zasady praca napisana została poprawnie. Jest napisana zrozumiałym, prawniczym językiem, doktorant posługuje się aparaturą językową właściwą dla prawa administracyjnego i prawa konstytucyjnego. Poprawność terminologiczna świadczy o znajomości przez doktoranta ogólnej wiedzy wymaganej na tym etapie rozwoju naukowego oraz wiedzy specjalistycznej z zakresu prawa administracyjnego i konstytucyjnego.

Wykazy są poprawnie sporządzone, znajdują swe odzwierciedlenie w przypisach, jednak w wykazie aktów prawa krajowego nie zachował hierarchii aktów prawnych (zachował jedynie kryterium daty uchwalenia aktu, nie bacząc na hierarchię aktów i przeplatał ustawy uchwałami, konstytucją i rozporządzeniami). Nie dokonał też korekty publikatorów kilku ustaw (np. ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, Prawo o ustroju sądów administracyjnych). Poza tym w ostatnim okresie ukazało się wiele nowych tekstów jednolitych podawanych w pracy ustaw, co powoduje, że niektóre podane Dz. U. straciły aktualność (np. ustawa o samorządzie województwa, o kierujących pojazdami, o systemie

oświaty), ale tych doktorant nie mógł zamieścić z uwagi na to, że stan prawny pracy opiewa na 30 czerwca 2020 r.

Nieprawidłowo w przypisach i wykazie literatury podawał jedynie tytuł opracowania zbiorczego i jego redaktora, a nie autorów poszczególnych części, które wykorzystywał przy pisaniu pracy. Wystąpiły też błędy w nazwiskach autorów: s.140 - Bałaś zamiast Błaś i s.177 i 310 - Zaharko zamiast Zacharko.

Trzeba też powiedzieć, że lektury pracy nie ułatwiają liczne (żeby nie powiedzieć bardzo) błędy interpunkcyjne. Występują też błędy stylistyczne. Doktorant wyraźnie też nadużywa czasownika „posiadać” (np. „Rzecznik posiada zastępców”, co znaczy jakoby był on posiadaczem zastępców).

W pracy razi też używanie przez doktoranta czasowników w pierwszej osobie liczby mnogiej, czym narzuca w sposób autorytarny prezentowany tok myślenia (np. powinniśmy rozpocząć; w tym okresie odnajdujemy; moglibyśmy uznać; możemy mówić; przedstawimy itp.). Jest to błędne zwłaszcza przy przedstawianiu treści odtwórczych, a nie własnych, autorskich odkryć badawczych.

Wskazane wyżej błędy świadczą o braku dokładnej, chociażby autokorekty tekstu.

7. Wniosek końcowy

Powinnością recenzenta jest przedstawienie nie tylko pozytywnych aspektów rozprawy doktorskiej, ale także zwrócenie uwagi na jej niedoskonałości i przedstawienie uwag i spostrzeżeń. Mają one na celu pobudzić do dalszej refleksji oraz wskazać kierunki dalszego doskonalenia warsztatu badawczego przez doktoranta. Dlatego takie uwagi i sugestie zostały wyżej ukazane. Niezależnie od nich w podsumowaniu stwierdzam, że oceniana rozprawa doktorska jest rzetelnym opracowaniem ważnego zagadnienia naukowego. Doktorant wykazał, że jest badaczem dociekliwym i to w zakresie prawa administracyjnego, jak i konstytucyjnego, które w zakresie prezentowanej problematyki łączą się ze sobą. Może dlatego w pracy występują niekiedy powtórzenia i szczegółowo przedstawiane są kwestie nie mające zasadniczego znaczenia dla tematu pracy.

Konkludując uważam zatem, że rozprawa doktorska mgr Kamila Klepackiego pt. „Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich” zasługuje na pozytywną ocenę, a przedstawione przeze mnie uwagi i

sugestie tej oceny nie dyskwalifikują. Przedstawienie uprawnień RPO w sferze prawa miejscowego jest podejściem nowatorskim, stanowi oryginalne rozwiązanie przez doktoranta zagadnienia naukowego, potwierdza jego ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie „nauki prawne” i umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Tym samym praca odpowiada wymaganiom określonym w art.13 ust.1 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki. Dlatego wypowiadam się za dopuszczeniem Pana mgr Kamila Klepackiego – po spełnieniu przez niego pozostałych ustawowych warunków - do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

Rzeszów, dnia 13 listopada 2020 r.

Prof. dr hab. Elżbieta Ura

