

Recenzja

rozprawy doktorskiej Pani mgr Magdaleny Dominiki Machockiej pt. „Interes prawny radnego a głosowanie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego”

I. Uwagi ogólne

1. Przedmiot i zakres pracy

Praca Pani mgr. Magdaleny Dominiki Machockiej składa się z czterech rozdziałów, wstępu i zakończenia. Jest opatrzona wykazem aktów normatywnych, orzecznictwa i literatury przedmiotu. Poświęcona jest ważnemu społecznie i prawnie problemowi interesu prawnego radnego jednostki samorządu terytorialnego w kontekście ustawowego zakazu uczestniczenia w głosowaniu. Praca liczy 316 stron maszynopisu w tym 47 stron bibliografii załącznikowej.

2. Wybór tematu

Wybór tematu rozprawy doktorskiej został prawidłowo dokonany. Jest to, jak należy podkreślić, de lege lata istotny problem badawczy wywołujący dyskusję i wiele sporów w doktrynie prawa administracyjnego zarówno procesowego jak i materialnego. Zakres podjętej problematyki, obejmujący zagadnienia związane ze zdefiniowaniem pojęcia interesu prawnego radnego, jak i kluczowego dla pracy zagadnienia wyłączenia radnego od głosowania w organie stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego jak również jego komisji, stanowi nowe ujęcie istotnej problematyki jurydycznej. W ostatnich latach prowadzono szereg badań dotyczących

jednostek samorządu terytorialnego. Współczesny postęp w życiu społecznym wymusza reinterpretację wielu pojęć i uaktualniania poglądów zwłaszcza na temat wartości oraz zasad organizacji i funkcjonowania samorządów. Trzeba jednak podkreślić, że, najczęściej jednak przedmiotem dotychczasowych badań były przede wszystkim aspekty ustrojowego i materialnego prawa administracyjnego dotyczące samorządów. Podjęta przez Doktorantkę próba powiązania i usystematyzowania ważnych elementów oraz przyjęta metodologia badań pozwoliła na wielopłaszczyznową analizę podjętego w dysertacji zagadnienia o dużej doniosłości nie tylko teoretycznej, ale również i praktycznej.

Trudności, z jakimi muszą się zmierzyć organy nadzoru i sądy administracyjne w przypadkach konieczności poddania analizie uchwał podjętych z udziałem radnego podlegającego wyłączeniu na pewno zwróciło szerszą uwagę ustawodawcy na tą problematykę, co znalazło również wyraz w podejmowanych próbach nowelizacji ustaw z zakresu podjętego tematu badawczego. Trzeba jednak pamiętać, że zmiany prawa, nawet najlepsze nie odnoszą oczekiwanych skutków bez jednoczesnych przemian świadomości społecznej i zabezpieczenia rozwoju gospodarczego. Prawne zadekretowanie ustroju demokratycznego nie tworzy z mocy prawa dobrego państwa. Właściwe wykorzystanie instytucji prawa do tworzenia warunków rzeczywistego rozwoju wymaga przemyślanych rozwiązań systemowych. W tym kontekście należy uznać, że zaproponowana przez Autorkę teza, że "radny powinien wyłączyć się od głosowania w radzie (sejmiku) lub komisji w każdej sytuacji, gdy poddana pod głosowanie sprawa dotyczy jego interesu prawnego jako indywidualnego podmiotu zewnętrznego wobec administracji i nie jest bezpośrednio związana z wykonywaniem mandatu radnego", wydaje się stanowić interesujące założenie badawcze.

Wybrany temat pracy doktorskiej spełnia wymagania pracy naukowo-badawczej i posiada charakter poznawczy.

3. Systematyka rozprawy

Prawidłowa jest konstrukcja rozprawy. We wprowadzeniu określono cel i zakres pracy, a także szeroko przedstawiono aktualny stan badań i przekonujące uzasadnienie wyboru tematu. Rozdział pierwszy poświęcony jest statusowi

prawnemu radnego . Za właściwe należy uznać omówienie w tej części teoretycznej takich pojęć jak: mandat radnego, uprawnienia i obowiązki radnego oraz odpowiedzialność ponoszona przez radnego z tytułu sprawowania mandatu. Szczególną uwagę poświęcono też w tym rozdziale analizie i ocenie przepisów antykorupcyjnych . W rozdziale drugim podjęto próbę zdefiniowania pojęcia interesu prawnego w prawie administracyjnym przedstawiając i analizując różne ujęcia tej problematyki w literaturze przedmiotu i regulacjach ustawowych.. Rozdział trzeci zawiera analizę przesłanek wprowadzenia instytucji wyłączenia radnego od głosowania na różnych szczeblach samorządu terytorialnego oraz weryfikację rodzaju spraw, w głosowaniu nad którymi radny nie powinien brać udziału z uwagi na jego interes prawny. Na szczególną uwagę zasługuje rozdział czwarty, w którym omówiono konsekwencje podjęcia uchwały z naruszeniem zakazu udziału radnego w głosowaniu organu stanowiącego i zwrócono uwagę na problemy z jakimi muszą mierzyć się organy nadzorcze i sądy administracyjne. Rozprawę kończy podsumowanie zawierające wnioski końcowe. Niewątpliwym walorem pracy są zamieszczone na końcu każdego rozdziału podsumowania, w których Autorka zawiera syntetyczne konkluzje przeprowadzonych w rozdziale rozważań. Tego typu podsumowania ułatwiają czytelnikowi odbiór pracy.

4. Metoda badań

Na uwagę zasługuje zastosowana przez Autorkę metoda badań. I choć sama Autorka jako podstawową metodę badań wymienia tradycyjnie w Polsce wykorzystywaną w szerokim zakresie metodę dogmatyczno-prawną i językowo-logiczną, wzbogaconą elementami metody historycznej, prawnoporównawczej i socjologicznej, to za szczególnie istotne uważam zawarte w pracy elementy funkcjonalizmu prawniczego. Autorka posiłkuje się bogatą literaturą przedmiotu, , stosuje przy tym metodę analizy systemowej, a analizę materiału prawnego wspiera bardzo ciekawą obserwacją orzecznictwa i praktyki. We wnioskach też, choć tego nie wymienia, nawiązuje do funkcjonalizmu – nurtu badawczego, którego zwolennicy przyjmują, że interpretacja prawa i sposoby jego doskonalenia powinny opierać się na analizie funkcji jakie prawo ma spełniać w społeczeństwie. Funkcjonalizm uwzględnia też w szerokim stopniu podejmowaną przez Autorkę problematykę aksjologii prawa. Funkcjonalizm prawniczy stojący w opozycji do powszechnie w

Polsce dominującej metody formalnodogmatycznej jest kierunkiem bardzo w tej chwili powszechnym w światowej literaturze nauk prawnych.

5. Źródła

W pracy wykorzystano zróżnicowane materiały źródłowe. Bibliografia obejmuje wiele pozycji literatury polskiej. Poza tym liczne akty prawne krajowe i zagraniczne, bogate orzecznictwo i strony internetowe. Literatura dotycząca tematu rozprawy jest prawidłowo dobrana i zróżnicowana. Pokazuje zakres horyzontu badawczego i staranność Autorki w doborze źródeł. Pozycje umieszczone w przypisach i bibliografii zostały dobrze wykorzystane w rozprawie. Oczywiście można wskazać dodatkowe publikacje, które zapewne byłyby użyteczne w wyjaśnieniu wielu problemów. Nie zmienia to faktu, że przyjęta w pracy baza źródłowa jest reprezentatywna dla omawianej problematyki. Praca została napisana poprawnym językiem i od strony formalnej, poza drobnymi uwagami nie budzi zastrzeżeń.

II. Ocena merytoryczna pracy

Pozytywnie oceniam merytoryczną treść rozprawy jeśli chodzi o jej zasadnicze twierdzenia i wnioski. W wyniku przeprowadzonych badań potwierdzono hipotezę główną wykazując, że radny powinien wyłączyć się od głosowania w organie uchwałodawczym jednostki samorządu terytorialnego lub komisji w każdej sytuacji, gdy sprawa dotyczy jego interesu prawnego jako indywidualnego podmiotu zewnętrznego wobec administracji i nie jest bezpośrednio związana z wykorzystaniem mandatu radnego. Aktualnie obowiązujące ustawy samorządowe nie zawierają definicji legalnej pojęcia „interes prawny”, a jego interpretacje zarówno przez rady gmin i powiatów oraz sejmików województw, jak i organów nadzoru nad samorządem i sądów są niejednolite i obejmują często zarówno przepisy prawa materialnego, jak i przepisy prawa ustrojowego. Należy zaznaczyć, że pojęcie „interes prawny” można zaliczyć do kategorii pojęć niedookreślonych (pojęć nieostrych), których istnienie doktryna dość powszechnie uważa za konieczne, zwłaszcza w zmieniającej się rzeczywistości (A. Stelmachowski, Klauzule generalne w kodeksie cywilnym, PiP, 1965, nr 1, A. Pieniążek, W sprawie jakości prawa w państwie prawnym [w:] Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora

Wiesława Skrzydły red. T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski, Lublin 2000). Jednak już Jerzy Stefan Langrod, w Instytucjach prawa administracyjnego, zwracał uwagę, że konieczność tłumaczenia pojęć niedookreślonych stawia na pograniczu stosowania przez sądy prawa obowiązującego i tworzenie przez nie nowego prawa „sędziowskiego” uzupełniającego ustawę. Jeśli pojęcie nieostre ma charakter normatywny to jest prawnie wiążące dla organów administracji publicznej stosujących prawo. Prawdopodobnie przyjęta przez organy administracji interpretacja konkretyzująca znaczenie tego pojęcia w rzeczywistej sprawie podlega kontroli organów nadzoru i sądowej. Szersze odniesienie się w pracy do tej problematyki wzbogaciłoby argumentację Autorki i pozwoliło na bardziej precyzyjne sformułowanie wniosków. Natomiast niewątpliwie należy, zgodzić się z tezą Autorki, że zasady wstrzymania się radnego od głosowania nie należy stosować zbyt szeroko. Zakaz ten winien być odniesiony wyłącznie do przypadków o charakterze indywidualnym, dotyczącym konkretnej sytuacji prawnej radnego. Bardzo istotne jest tu podkreślenie, że wyłączenie nie powinno dotyczyć tzw. głosowań wyborczych. Oznacza to, że radny ma prawo brać udział w głosowaniach dotyczących wyboru członków komisji, przewodniczących rady itd. w sytuacji gdy jest on kandydatem na ww. funkcje.

Równie istotnym elementem, na który Doktorantka zwraca uwagę w pracy jest fakt, że w aktualnie obowiązującym ustawodawstwie przedmiotowe zakazy są różnie uregulowane w ustawach ustrojowych dotyczących samorządu gminy, samorządu powiatu i samorządu województwa. Słuszne wydaje się w tej sytuacji stanowisko, że zadaniem ustawodawcy powinno być tworzenie czytelnych i spójnych przepisów bez niezasadnie formułowanych różnic w przepisach ustaw ustrojowych. Pewien niedosyt pozostawia jednak brak propozycji modelowych rozwiązań de lege ferenda, ponieważ przewartościowania i zmian wymaga obecne stanowisko judykatury, która wielokrotnie, bezzasadnie wiąże kategorie interesu z różnymi rodzajami unormowań, które nie stanowią podstawy prawnej do nawiązywania przez radnych zewnętrznych stosunków prawnych i na tej podstawie odmawia radnym prawa do udziału w głosowaniach nad ich kandydaturami na różne stanowiska (M. Szewczyk, *Interes prawny jako kryterium wyłączenia radnego od udziału w głosowaniu*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 2015, z. 3). Recenzowana praca ma szansę przyczynić się do zmiany i ujednoczenia tego stanowiska, a także może stanowić podstawę ewentualnych nowelizacji i ujednoczenia unormowań ustawowych.

Powyższe uwagi nie oznaczają, że nie należy podkreślić, iż całość wywodów Autorki cechuje zdolność ujmowania trudnych problemów prawnych w pełnej ich złożoności, na tle obowiązującego w Polsce systemu prawnego z uwzględnieniem implikacji wynikających z prawa europejskiego, w szczególności z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.. Większość wniosków osadzona jest w normatywnych realiach opartych na czytelnych odniesieniach aksjologicznych, przy zachowaniu prawidłowych standardów prawnych.

Pozytywna ocena merytoryczna pracy nie oznacza jednak braku uwag szczegółowych różnej wagi, których wyjaśnienie lub doprecyzowanie może podnieść wartość pracy.

III. Uwagi szczegółowe

1. Generalnie oceniam pozytywne wnioski zawarte w podsumowaniu, jednak część z nich wymagałaby jeszcze doprecyzowania. Przykładem może tu być słuszne zwrócenie uwagi na brak podstaw merytorycznych dla zróżnicowania statusu prawnego radnych poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w zakresie omawianej w pracy tematyki, ale brak propozycji konkretnych rozwiązań de lege ferenda. Podobnie w pracy zasygnalizowano problem pominięcia w regulacjach prawnych kwestii osobistej odpowiedzialności radnych świadomie biorących udział w głosowaniu nad uchwałą mimo przesłanek przemawiających za koniecznością wyłączenia. Stwierdzenie nieważności uchwały w całości pociąga za sobą poważne konsekwencje polegające na przyjęciu, że uchwała taka nigdy nie została podjęta, a brak osobistej odpowiedzialności radnego, jak podkreśla Autorka, może skłaniać radnych do uczestnictwa w głosowaniu i osiągania własnych korzyści kosztem społeczności lokalnej. I w tym przypadku nie zaproponowano kierunku poprawy stanu prawnego.

2. W podrozdziale 3.5.3 przedstawiono dotychczasowe projekty nowelizacji art. 25 a ustawy o samorządzie gminnym, art. 21 ust 7 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 24 ust.2 ustawy o samorządzie wojewódzkim. Szersza analiza krytyczna w/w

nowelizacji pozwoliłaby zapewne sprecyzować pożądaną kierunek właściwej nowelizacji prawa.

3 Wartość merytoryczną pracy podniosłoby szersze odniesienie do regulacji prawnych przyjętych w państwach o utrwalonej demokracji i dłuższym doświadczeniu w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego takich jak przykładowo Austria czy Niemcy. Odwołanie się do regulacji przyjętych w ramach Rady Europy i Unii Europejskiej nie wydaje się wystarczające biorąc pod uwagę że zagadnienia prezentowane w pracy szczegółowo regulują prawa krajowe.

4 Pożądane też wydaje się uzupełnienie, przed ewentualną publikacją pracy, bibliografii o aktualne teksty jednolite niektórych wykorzystanych aktów normatywnych, co nie jest winą Autorki, a lawinowo zmieniających się tekstów aktów prawnych.

IV. Konkluzja

Powyższe uwagi nie obniżają jednak pozytywnej merytorycznej oceny wartości pracy, co wynika zarówno z oceny wiedzy teoretycznej jak również z prawidłowego warsztatu naukowego Doktorantki.

Prezentowana monografia stanowi oryginalne rozwiązanie trudnego problemu naukowego, jakim jest, kluczowe dla problematyki omawianej w pracy, pojęcie interesu prawnego radnego i wykazanie, że radny powinien wyłączyć się od głosowania w radzie (sejmiku) lub komisji w sytuacjach kiedy poddawana pod głosowanie sprawa dotyczy jego interesu prawnego jako indywidualnego podmiotu zewnętrznego wobec administracji publicznej oraz nie jest bezpośrednio związana z wykonywaniem mandatu radnego. Istotna konkluzja Autorki dotyczy też konieczności ujednolicenia przyjętych rozwiązań prawnych we wszystkich obecnie obowiązujących ustawach samorządowych i nowelizacji regulacji odnoszących się do wyłączenia radnego na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego. Autorka wykazała szeroką wiedzę teoretyczną w dyscyplinie nauki prawne oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Oceniam generalnie, że recenzowana rozprawa Pani mgr Magdaleny Dominiki Machockiej spełnia wymogi rozprawy doktorskiej określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U.nr 65 poz. 595 ze zm.) na podstawie której, w związku z art. 179 ust.2 i ust.3 Ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 poz. 1669 ze zm.) prowadzony jest przewód doktorski i może być przyjęta jako rozprawa doktorska, w związku z czym wnioskuję o dopuszczenie Doktorantki do dalszych etapów przewodu doktorskiego

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'H. Machocka', written in a cursive style.