

**dr hab. Igor Zachariasz**

Profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

Warszawa, 2 września 2024 r.

**Recenzja w przewodzie doktorskim mgra Mirosława Adama Orlińskiego  
- rozprawa pt. „Akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego  
w polskim systemie źródeł prawa”**

Niniejszą recenzję przedstawiam w związku z powołaniem mnie Uchwałą nr 418 Rady Naukowej Dyscypliny Nauki Prawne z dnia 26 czerwca 2023 r. do zrecenzowania rozprawy doktorskiej mgra Mirosława Adama Orlińskiego pt. „Akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w polskim systemie źródeł prawa”, napisanej pod kierunkiem naukowym prof. dra hab. Marka Zubika. Przedmiotem recenzji jest, zgodnie z kryteriami określonymi w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r. poz. 1789) w zw. z art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1669, z późn. zm.) rozstrzygnięcie, czy w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne: **(1)** stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, a Doktorant **(2)** wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną oraz **(3)** umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

**Ad. (1)**

Odnosząc się do kwestii oryginalnego rozwiązania problemu naukowego w recenzowanej dysertacji, chciałbym na wstępie donieść się do dokonanego przez Doktoranta wyboru tematu rozprawy. Prac o charakterze monograficznym odnoszących się do kwestii aktów prawa miejscowego, jak i komentarzy przepisów prawnych regulujących zakres aktów prawa miejscowego, jak i procedurę ich wydawania, jest bowiem stosunkowo dużo. Nie oznacza to jednak, że problematyka aktów prawa miejscowego, rozpatrywana na gruncie konstytucyjnego systemu źródeł prawa, dodatkowo w kontekście stanowienia tego typu aktów przez organy jednostek samorządu

terytorialnego, uznać można za mało doniosłą naukowo. Jest, w mojej ocenie wprost przeciwnie, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę, iż w naukach prawnych nie do końca da się w sposób zadowalający stwierdzić, czy istnieją np. jasne i powszechnie akceptowane kryteria delimitacji aktów prawa miejscowego od aktów prawa wewnątrznie obowiązującego. Ponadto, zasadne jest pytanie, czy rzeczywiście stanowienie takich aktów prawnych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, w ramach przysługującego im władztwa prawnego i konstytucyjnie gwarantowanej samodzielności w realizacji zadań publicznych jest procesem różniącym się zasadniczo od stanowienia aktów prawa miejscowego przez terenowe organy administracji rządowej. Pojawia się też kwestia, na ile partycypacja społeczna i konsultacje w ramach tworzenia tych aktów różnią się, czy powinny się różnić od partycypacji i konsultacji w procedurach stanowienia aktów prawnych na szczeblu centralnym państwa, a także problem na ile przyjęty model skargi do sądu administracyjnego i nadzoru gwarantują w sposób realny ochronę praw podmiotowych osób fizycznych i prawnych prawa prywatnego przed zbyt daleko idącą ingerencją organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego w sferę ich praw i wolności. Wobec ciągle trwającej dyskusji w tych – wskazanych tylko przykładowo obszarach – każda próba naukowego podejścia do wskazanych wyżej zagadnień w naukach prawnych jawi się jako ciekawa i niezwykle potrzebna.

Stąd wybór tematu przez Doktoranta uznać należy za dość duże wyzwanie w pracy badawczej, ale co ważniejsze, w mojej ocenie Doktorant poradził sobie z tą tematyką w sposób bardzo dobry, przyczyniając się do przybliżenia się nauk prawnych do rozwiązania wielu zarysowanych wyżej problemów badawczych. W mojej ocenie najistotniejsze znaczenie mają trzy poruszane w pracy problemy. Pierwszy odnoszący się do kryterium pozwalającego odróżnić akty prawa miejscowego jako powszechnie obowiązujące do aktów wewnątrznie obowiązujących. Po drugie, uwagi wiążące kwestie partycypacji i konsultacji z realizacją praw podmiotowych mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego a po trzecie rozważania dotyczące nadzoru i kontroli sądowej w zakresie stwierdzania nieważności aktu prawa miejscowego.

1.1. Doktorant zauważając, że akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego nie mają jednolitego charakteru, wskazuje, że nie zawsze są to akty normatywne, tzn. według przyjętego dość powszechnie w polskich naukach prawnych rozumienia terminu „norma”, zawierające wyłącznie wzorce abstrakcyjne i generalne ale akty te mogą zawierać także wzorce (Doktorant nie nazywa ich we wstępie normami) indywidualne i konkretne, formułuje podstawowy problem badawczy przez zadanie pytania: „Czy w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego należy uwzględniać przyszłe procesy stosowania norm prawnych w nich zawartych wobec podmiotów prywatnych i operować w takich aktach tylko normami generalnymi i abstrakcyjnymi, czy też jest w nich miejsce na rozwiązania indywidualne lub konkretne?”

Odpowiedź na to pytanie jest zawarta w rozdziale drugim, trzecim i czwartym dysertacji. Przedstawione w nich zostały, w sposób syntetyczny i wyczerpujący, poglądy doktrynalne odnoszące się do konstytucyjnie określonego systemu źródeł prawa, w tym dotyczące aktów prawa miejscowego. Ponadto omówione zostały podstawy prawne do stanowienia aktów prawa miejscowego, dokonana ich charakterystyka, jak i przedstawiona klasyfikacja tych aktów. Wreszcie omówiona została kwestia występowania w aktach powszechnie obowiązujących, w tym w aktach prawa miejscowego przepisów indywidualnych lub konkretnych, wskazano przykłady takich aktów, jak i doktrynalne poglądy na temat cech pozwalających odróżnić akty prawne powszechnie obowiązujące od aktów prawnych obowiązujących wewnętrznie. W konkluzji Doktorant zauważa, że występowanie takich przepisów/wzorców (indywidualnych lub konkretnych) wynika z istoty normowanych zachowań podmiotów prawnych, wskazując, że często wypowiedzi indywidualne kierowane są do podmiotów prawa publicznego, konkretne zaś wymagają odpowiedniego postępowania nie tylko przez podmioty indywidualne ale niejednokrotnie także przez generalnie wskazane podmioty. W konkluzji Doktorant zauważa, że samo kryterium występowania w akcie prawnym norm – wyrażen o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym nie może stanowić kryterium, które pozwalałby na odróżnienie aktu prawnego powszechnie obowiązującego od wewnętrznie obowiązującego. W Jego ocenie takim dodatkowym kryterium jest też możliwość stosowania norm prawnych w stosunku

do podmiotów prywatnych – osób fizycznych i prawnych prawa prywatnego. Jednocześnie we wskazanych częściach Doktorant wyraźnie oddziela akty prawne od aktów stosowania prawa (generalnych i indywidualnych), wskazując, że podstawowym procesem odróżniającym akty administracyjne od aktów stanowienia prawa zastosowanie w przypadku tych ostatnich procesu subsumpcji (subsumcji) w celu odkodowania normy indywidualnej i konkretnej, z czym nie mamy do czynienia w przypadku aktów prawnych. W końcowej części dysertacji Doktorant jest skłonny uznać, iż w aktach prawa miejscowego mamy do czynienia z występowaniem norm indywidualnych i konkretnych, tym samym – odwołując się także do obserwacji Zygmunta Ziemińskiego we wskazanych częściach pracy – dochodzi do wniosku, iż samo pojęcie normatywności należy łączyć także ze wzorcami zachowań o charakterze indywidualnym lub konkretnym. Szczegółowo ta problematyka w recenzowanej pracy – wzorców indywidualnych i konkretnych – jest omówiona na przykładzie aktów prawa miejscowego o charakterze planistycznym.

W mojej ocenie, zarówno hipoteza, przedstawione poglądy doktrynalne, jak i ich krytyczne zestawienie z rzeczywistością legislacyjną oraz wnioski, stanowią bardzo uporządkowany logicznie wywód, poddający krytyce niektóre poglądy związane z poszukiwaniem kryteriów rozróżniających akty prawne powszechnie obowiązujące od wewnętrznie obowiązujących, w szczególności te, które nakazują upatrywać jako kryterium występowanie w akcie prawnym przynajmniej jednej normy abstrakcyjnej i generalnej lub starające się uzasadnić, że typowe normy indywidualne i konkretne mają walor „wielokrotnego stosowania”.

Wskazanie Doktoranta, iż takim dodatkowego kryterium powinno poszukiwać się w możliwości stosowania aktów prawnych powszechnie obowiązujących, w przeciwieństwie do aktów prawnych obowiązujących wewnętrznie, wobec podmiotów prawa prywatnego, stanowi w istocie dyrektywę badawczą dającą szansę na uporządkowanie poglądów doktrynalnych na obowiązujący w Polsce dualistyczny system źródeł prawa. Z tej racji uznać należy, że recenzowana dysertacja niewątpliwie w istotny sposób przyczynia się do nowego spojrzenia na kwestie kryteriów pozwalających klasyfikować konstytucyjnie wskazane akty prawne jako źródła prawa.

1.2. W rozprawie Doktorant wiele miejsca poświęca na wskazanie istotnych uwarunkowań prawnych w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym zwłaszcza podstaw i granic tworzenia takich aktów, a także istoty udziału w ich tworzeniu podmiotów prywatnych. Doktorant twierdzi także, że samorządowe akty prawa miejscowego „silniej” oddziałują na jednostki niż inne akty prawne powszechnie obowiązujące – są ważne dla wspólnot lokalnych i regionalnych oraz w przeciwieństwie do rządowych aktów prawa miejscowego, ale również i rozporządzeń – samorządowe akty prawa miejscowego nie tyle wykonują ustawę, ile same stanowią prawo. Doktorant wskazuje, że rozważania w zakresie realizowanych w procesie stanowienia samorządowych aktów prawa miejscowego publicznych praw podmiotowych mogą być przyczynkiem do opracowania modelowej/universalnej procedury ich stanowienia.

Niewątpliwie w rozdziale pierwszym w sposób uporządkowany i syntetyczny zaprezentowano poglądy doktrynalne odnoszące się do instytucji samorządu terytorialnego, w kontekście jego samodzielności w realizacji przekazanych mu przez parlament zadań publicznych. Brakuje jednak, w mojej ocenie szerszego wyjaśnienia teoretycznego problemu, jakim są publiczne prawa podmiotowe, do których Doktorant się odwołuje. W tym zakresie czytelnik może czuć pewien niedosyt, wynikający też z braku szerszego opisanie kwestii istotnej dla rozwoju doktrynalnych ujęć samorządu terytorialnego jaką była idea publicznych praw podmiotowych. Odwołując się do tego pojęcia doktrynalnego mógł Doktorant pokusić się o przedstawienie, w jaki sposób rozumie się dziś to pojęcie, także w jaki sposób próbowano kształtować samorząd terytorialny w związku z poglądami na publiczne prawa podmiotowe w XVIII czy XIX wieku. Praca odwołuje się wprawdzie do poglądów głoszonych przez Jerzego Panejkę i Tadeusza Bigo, które były pochodną rozumienia samorządu terytorialnego jako publicznego prawa podmiotowego czy też elementu administracji publicznej, ale wydaje się, że można było pokusić się także o odwołanie się do poglądów nauki prawa wprost na znaczenie i istotę publicznych praw podmiotowych.

W rozdziale czwartym przedstawiono poglądy doktrynalne związane z tworzeniem prawa, jak i omówiono procedury stanowienia aktów prawa miejscowego, w tym w

szczególności o charakterze statutowym, planów zagospodarowania przestrzennego jak i uchwał określających zasady gospodarowania mieniem samorządowym. Wraz z rozważaniami zawartymi w rozdziale drugim odnoszącymi się do odmiennej pozycji ustrojowej jednostek samorządu terytorialnego od organów administracji rządowej, treści zawarte w tych rozdziałach wskazują na różnice w legitymacji treści aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego od tych stanowionych przez terenowe organy administracji rządowej. W konkluzjach rozważań dotyczących kwestii proceduralnych i udziału podmiotów prywatnych w tworzeniu aktów prawa miejscowego, Doktorant wskazuje, że – korzystając ze wzorów w zakresie stanowienia aktów planistycznych – powinno się dążyć do zmian w zakresie procedur stanowienia aktów prawa miejscowego przez wzmocnienie partycypacji społecznej, co zdaniem Doktoranta powinno być trwale uregulowane, tak aby akty takie powstawały w procedurach szerokiej konsultacji.

Wywiązuje się zatem Autor rozprawy z deklarowanego zamiaru swej pracy, można uznać ją w tej części za przyczynek do opracowania modelowej/universalnej procedury stanowienia przez organy jednostek samorządu terytorialnego procedury stanowienia aktów prawa miejscowego, aczkolwiek zawartą w dysertacji propozycję uznać należy co najwyżej za „rozpoczęcie” dyskusji a nie za jakiś dojrzałą propozycję. W moim odczuciu w rozprawie nie jest jednak w sposób klarowny wyjaśnione, w jaki sposób Doktorant wiąże procesy partycypacyjne i konsultacyjne w procedurze stanowienia aktów prawa miejscowego z kwestą publicznego prawa podmiotowego, jaki związek ma partycypacja i konsultacje z ochroną uprawnień osób fizycznych i prawnych prawa prywatnego? Pytania te narzucają się zwłaszcza w kontekście poruszanego w rozprawie zagadnienia sądowej kontroli nad aktami prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego, w którym stwierdza się, że sądowa kontrola nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego jest środkiem ochrony wolności i praw obywatela.

1.3. W rozprawie Doktorant zajmuje się także problemami związanymi z nadzorem i sądową kontrolą nad procesami stanowienia aktów prawa miejscowego przez jednostki samorządu terytorialnego. W rozdziale piątym dysertacji Doktorant m.in. odnosi się do

kwestii stwierdzania nieważności aktu prawa miejscowego. W jego ocenie nie można bezkrytycznie przenosić poglądów doktrynalnych ukształtowanych na gruncie stosowania prawa w odniesieniu do decyzji administracyjnej na procedury i zasady związane ze stwierdzaniem nieważności aktu prawa miejscowego. Z tej racji Autor dysertacji uważa, że koncepcja nieważności aktu prawa miejscowego, która jest prezentowana w doktrynie i orzecznictwie sądownoadministracyjnym zasługuje na krytykę. Doktorant konkluduje swoje rozważania propozycjami zróżnicowania intensywności środków nadzorczych, których zastosowanie byłoby uzależnione wystąpieniem innej sytuacji prawnej i wskazuje, że należy rozróżnić (1) rozstrzygnięcia o niezgodności z prawem o skutku *ex tunc* w sytuacji, gdy akt prawa miejscowego był sprzeczny z ustawą od dnia jego uchwalenia od (2) rozstrzygnięć o niezgodności z prawem o skutku *ex tunc*, ale liczonym od daty zaistnienia tej sprzeczności, w sytuacji gdy akt prawa miejscowego był zgodny z ustawą w chwili uchwalenia, ale stał się niezgodny w związku z jej nowelizacjami. Uważam, że te rozważania, wychodzące od prostych, życiowych konstatacji w zakresie możliwych sytuacji prawnych, w których okazuje się, że akt prawny staje się sprzeczny z ustawą, mogą stanowić impuls do rewizji obowiązujących doktrynalnych poglądów na zagadnienia związane ze stwierdzaniem nieważności aktów prawa miejscowego, przyczyniając się do niezbędnej nowelizacji przepisów w tym zakresie, jak i praktyki orzeczniczej, a tym samym umacniania praw i wolności obywatelskich wobec administracji publicznej.

1.4. Wskazać należy, iż powyższe zagadnienia nie wyczerpują tematyki poruszanej w rozprawie. Doktorant zajmuje się w niej także tak istotnymi kwestiami, jak ranga aktów prawa miejscowego wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego i ich podobieństwem do rozporządzeń wykonawczych, zagadnieniami związanymi z upoważnieniami do stanowienia aktów prawa miejscowego i wskazuje, że w istocie mamy do czynienia z „otwartym” katalogiem aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego. Doktorant zajmuje się także kwestią istotną z praktycznego punktu widzenia, stanowiącą często zgłaszany postulat środowisk samorządowych, aby ustawy zawierały wskazanie, czy dany akt jest aktem prawa miejscowego, ponadto zagadnieniami aktów planistycznych, jako aktów prawnych

powszechnie obowiązujących i wewnętrznie obowiązujących, istnienia w obrocie prawnym takich typów uchwał podejmowanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (stanowiska, apele, opinie itd.), które mimo że nie są aktami prawa miejscowego, to często ich wydźwięk i/lub skutek jest tożsamy z podjęciem aktu prawa powszechnie obowiązującego.

W mojej ocenie rozważania w tych zakresach mają niewątpliwie walor systematyzujący problematykę prawną aktów prawa miejscowego. Doktorant zajmując się tymi kwestiami porządkuje istniejącą wiedzę, zgłaszając postulaty praktyczne. Fragmenty te wskazując niewątpliwie na wiedzę teoretyczną i umiejętność prowadzenia badań naukowych, nie stanowią jednak, w mojej ocenie o oryginalnym rozwiązaniu problemu badawczego. Trzeba jednak docenić podjętą przez Doktoranta próbę wszechstronnego naświetlenia problematyki aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

1.5. Podsumowując kwestie związane z oryginalnym ujęciem problematyki omawianej w recenzowanej dysertacji, wskazałabym na trzy takie zagadnienia. Po pierwsze niezwykle wartościowe naukowo są te rozważania Doktoranta, jak i przedstawione analizy aktów prawnych, które pozwalają Mu stwierdzić, iż kryterium rozróżniającego akty prawa powszechnie obowiązującego od aktów prawa wewnętrznie obowiązującego należy poszukiwać nie tylko w strukturze normatywnej tych aktów, ale także w sferze stosowaniach tych norm wobec podmiotów publicznych lub prywatnych. Po wtóre wartościowe naukowo są prezentowane w pracy rozważania dotyczące procesu stanowienia aktów prawa miejscowego przez jednostki samorządu terytorialnego wraz z propozycją poszukiwania rozwiązań służących wprowadzeniu jako powszechnej reguły włączania mieszkańców w proces ich przyjmowania (w postaci konsultacji czy partycypacji), jako przejaw praw podmiotowych członków społeczności lokalnej. Po trzecie uznanie budzi krytyczne spojrzenie na kwestie związane ze stwierdzaniem nieważności aktów prawa miejscowego oraz zawarta w dysertacji propozycja innego spojrzenia na tę kwestię wraz z odrzuceniem koncepcji w tym zakresie stworzonej na potrzeby orzekania nieważności decyzji administracyjnej. Tym samym uznać należy, że wskazywany przez



Doktoranta przedmiot rozprawy, jakim była próba rozwiązania problemu naukowego, jakim jest określenie cech, dających podstawę klasyfikacji aktów prawnych w dualistycznym systemie źródeł prawa, na akty powszechnie obowiązujące i akty wewnętrznie obowiązujące na podstawie analizy treści normatywnej aktów prawa miejscowego wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego, został w dysertacji osiągnięty.

#### **Ad. (2)**

Problematyka poruszana w recenzowanej dysertacji pod względem naukowym jest niezwykle szeroka, nie ogranicza się do zagadnień prawa administracyjnego, ale dotyczy także problematyki, którą zajmuje się prawo międzynarodowe publiczne oraz prawo konstytucyjne. Poruszając się na tak szerokiej płaszczyźnie badawczej, Doktorant prawidłowo w mojej ocenie przedstawia poglądy doktrynalne związane z systemem źródeł prawa, instytucją samorządu terytorialnego jak i aktami administracyjnymi oraz kontrolą i nadzorem nad działalnością administracji publicznej. Wykorzystana w dysertacji literatura, poruszane problemy badawcze, analizy poglądów doktrynalnych wskazują niewątpliwie, iż Doktorant ma ogólną wiedzę teoretyczną odnoszącą się do poruszanej w dysertacji problematyki.

Mojej oceny w tym względzie nie zmieniają uwagi dotyczące braku opisanie i wykorzystania doktrynalnych ustaleń w zakresie publicznych praw podmiotowych. Wyrażając w pierwszej części recenzji pogląd, że w dysertacji można było, biorąc pod uwagę zamiar Doktoranta związany z przyczynieniem się rozważaniami do opracowania modelowej/uniwersalnej procedury stanowienia aktów prawa miejscowego, szerzej omówić doktrynalne poglądy na kwestie publicznych praw podmiotowych, to nie można czynić z tego podstawowego dla badań zarzutu. Autor dysertacji, odwołując się do poglądów doktrynalnych istotnych w kwestiach będących przedmiotem Jego rozważań, także w zakresie ochrony praw i wolności podmiotów prywatnych, w sposób wystarczający uzasadnia swoje twierdzenia. Braki zatem w tym zakresie nie mogą w konsekwencji skutkować negatywną oceną wiedzy teoretycznej. Braki te bowiem mogą wynikać z przyjętej perspektywy badawczej.

**Ad. (3)**

Doktorant ma niewątpliwie umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Świadczą o tym poprawnie wybrane metody badawcze, służące weryfikacji stawianych w rozprawie hipotez i uzyskiwania odpowiedzi na sformułowane dodatkowe pytania badawcze. Tekst dysertacji wskazuje, że Doktorant opanował posługiwanie się metodą dogmatyczną, potrafił w sposób syntetyczny skonfrontować wyniki osiągnięte przy zastosowaniu wybranej metody z ustaleniami doktryny prawa odnoszącymi się do aktów prawnych, zarówno wewnątrz, jak i powszechnie obowiązujących, a także z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych.

Podkreślić trzeba, że dysertacja w sposób niezwykle uporządkowany prezentuje przeprowadzony proces badawczy, od wskazania hipotez, założeń i pytań dodatkowych przez konkluzje mające umocowanie w opisanym procesie. Dysertacja napisana jest czytelnie i poprawnie od strony językowej i technicznej (aczkolwiek na str. 38 pojawia się usterka techniczna wskazująca na pominięcie fragmentu tekstu lub błąd redakcyjny?). Recenzowana praca świadczy o tym, że jej Autor opanował aparat pojęciowy nauk prawnych co pozwala mu swobodnie poruszać się w problematyce nauk prawnych, formułować hipotezy, uzasadniać wyniki prac, krytycznie odnosić się do stanu wiedzy nauk prawnych, czyli prowadzić badania naukowe.

\* \* \*

**W konkluzji stwierdzam, że rozprawa mgra Mirosława Adama Orlińskiego w pełni kwalifikuje się do nadania dalszego biegu przewodowi doktorskiemu, w ramach którego rozprawa została przedstawiona Radzie Naukowej Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Warszawskiego.**

