

Warszawa, dnia 2 września 2024 r.

**dr hab. Przemysław Litwiniuk, prof. ucz.**

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Instytut Ekonomii i Finansów

Zakład Finansów Publicznych, Bankowości i Prawa

### **Recenzja rozprawy doktorskiej**

**pt. *Akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego***

***w polskim systemie źródeł prawa, Warszawa 2024***

**przygotowanej przez mgr. Mirosława Adama Orlińskiego**

**pod opieką naukową promotora prof. dr. hab. Marka Zubika**

#### **1. Podstawa prawna i cel recenzji**

Przedmiotem niniejszej recenzji jest przygotowana przez mgr. Mirosława Adama Orlińskiego rozprawa doktorska, której nadano tytuł „Akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w polskim systemie źródeł prawa”.

Celem niniejszej recenzji jest stosownie do treści 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 (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.) w związku z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669 ze zm.) zweryfikowanie, czy recenzowana rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz czy wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Ustalenia w tym zakresie zostały oparte na podstawie szczegółowej oceny przedstawionej do recenzji pracy w zakresie wyboru tematu rozprawy i doboru problemu naukowego, przyjętych celów, konstrukcji, zastosowanych metod badawczych i merytorycznej treści rozprawy, wykorzystania źródeł oraz innych formalnych aspektów prowadzenia badań i pisania prac naukowych.

## 2. Temat, określenie problemu naukowego i cele rozprawy

Problematyka konstytucyjnej pozycji i roli prawa miejscowego jest w polskiej literaturze dość dobrze opracowana. Świadczy o tym również lista pozycji bibliograficznych, jakie Doktorant wykorzystał przy pisaniu przedstawionej pracy. Kierunek poszukiwania waloru nowości, który ma recenzowane opracowanie podnosić do rangi „rozprawy doktorskiej”, wyznacza już jego tytuł, gdzie wyraźnie zaakcentowano wyróżnienie analizowanych aktów prawa miejscowego, jako pochodzących od jednostek samorządu terytorialnego, podkreślając ich odrębność od prawa stanowionego przez terenowe organy administracji rządowej. To jakościowe odróżnienie zostało następnie przez Autora potwierdzone w treści wstępu do rozprawy, poprzez wskazanie, że akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego mają „inną pozycję”, „silniej oddziałują na jednostki” i „nie tyle wykonują ustawę, ile same stanowią prawo” (zob. s. 10 rozprawy).

Z przyjętego rozróżnienia rodzajowego w ramach kategorii aktów prawa miejscowego Doktorant wywiódł problem naukowy, który zarysował właśnie z perspektywy funkcjonalnej odrębności procesu stanowienia i stosowania samorządowych aktów normatywnych, poszukując odpowiedzi na pytanie o zgodność ich aktualnego modelu ustawowego ze wzorcem wywodzonym z art. 87 ust. 2 w zw. z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. W oparciu o wyniki analizy obowiązującego prawa, poglądów doktryny i badań praktyki, Autor podjął się nowatorskiego wyznaczenia podstaw i granic konstytucyjnego upoważnienia dla samorządowej aktywności prawotwórczej, akcentując szeroką samodzielność samorządu w wykonywaniu władzy publicznej oraz wskazując na niepokrywanie się tych podstaw i granic w pełnym zakresie z tymi, które przyjęto dla stanowienia prawa przez terenowe organy administracji rządowej. Doktorant dostrzegł też, że z odrębności proceduralnej przewidzianej dla samorządowego procesu prawotwórczego wynikają implikacje dla pozycji podmiotów prywatnych, w tym ich roli w postępowaniu prawotwórczym.

W ramach badania specyfiki i funkcji samorządowych aktów prawa miejscowego Doktorant obrał również za cel określenie cech, dających podstawę klasyfikacji aktów normatywnych w dualistycznym systemie źródeł prawa, na akty powszechnie obowiązujące i wewnętrznie obowiązujące. Podkreślenie potrzeby podjęcia na nowo

doktrynalnej analizy w tym zakresie, wynikającej z istotnej zmiany zapatrywania na tę kwestię po wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w przedmiocie tzw. uchwał światopoglądowych, stanowi ważny walor naukowy recenzowanej rozprawy.

Do istotnych celów przedłożonej do recenzji pracy warto też zaliczyć poszukiwanie odpowiedzi na pytania o podobieństwa samorządowych aktów prawotwórczych do rozporządzeń, jako aktów wykonawczych do ustawy, w szczególności w kontekście roli oraz zakresu konstytucyjnych i ustawowych upoważnień do wydawania obu rodzajów aktów prawnych. Autor podjął się także rozważenia fundamentalnej kwestii zamkniętości katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego z perspektywy problematyki rodzajów aktów prawa miejscowego.

Warto odnotować, że w ramach przeprowadzonych badań, Doktorant wykazał, iż analizowane samorządowe akty prawa miejscowego nie mają jednolitego charakteru, często odbiegając od standardu generalności i abstrakcyjności norm prawnych, które są w nich stanowione. Wskazał też na problem dość dyskrejonalnego, nieopartego na jasnych przesłankach, kwalifikowania przez samego ustawodawcę określonych form rozstrzygnięć organów jednostek samorządu terytorialnego do kategorii aktów prawa miejscowego, przy jednoczesnym funkcjonowaniu w praktyce niezaliczanych ustawowo do tej grupy uchwał, które w istocie kształtują prawa i obowiązki jednostek lub oddziałują na sferę ich prawnie chronionych interesów, wywołując skutek tożsamy z wejściem w życie aktu prawa miejscowego. Analiza tego zjawiska i jego konsekwencji stanowi ważny walor naukowy przedstawionej rozprawy doktorskiej.

W pracy podjęto również zagadnienie standardu proceduralnego odnośnie do samorządowych aktów prawa miejscowego, zarówno w zakresie trybu ich stanowienia z uwzględnieniem postulatu ochrony publicznych praw podmiotowych, jak też w kontekście ich struktury, poszukując przy tym jej modelowego formatu.

Mając powyższe na uwadze, przedstawiam pogląd, że recenzowana rozprawa doktorska podejmuje ważny i aktualny temat, obejmujący doniosłe zagadnienia naukowe opracowane w nowatorskim kontekście, co odpowiada ustawowemu pojęciu „problemu naukowego”, którego oryginalne rozwiązanie stanowi jedną z przesłanek nadania stopnia naukowego doktora.

### 3. **Konstrukcja, metodologia badań i tezy pracy (ocena merytoryczna)**

Rozprawa składa się ze spisu treści, wykazu najważniejszych skrótów, wstępu, pięciu numerowanych rozdziałów, wniosków (podsumowania), bibliografii obejmującej wykaz cytowanej w pracy literatury oraz listy wykorzystanych aktów prawnych i orzeczeń sądowych. Maszynopis liczy 286 stron.

W rozdziale pierwszym, zatytułowanym „Istota samorządu terytorialnego”, przedstawiono historyczno-prawne tło kształtowania się samorządu terytorialnego w Polsce, z uwzględnieniem podstaw aksjologicznych oraz standardów wywodzonych z prawa międzynarodowego publicznego. Z tej perspektywy Doktorant podjął się umiejscowienia samorządu terytorialnego w konstytucyjnej koncepcji organizacji państwa i społeczeństwa, wskazując na jego pozycję i funkcje w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady pomocniczości, zasady decentralizacji władzy publicznej oraz zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i zapewnionej w ustawie zasadniczej jej sądowej ochrony. Oceniam, że tego rodzaju wprowadzenie do tytułowej problematyki rozprawy doktorskiej było uzasadnione, gdyż ściśle koresponduje z wiodącą w dalszej części opracowania argumentacją opartą na dostrzeżeniu szczególnego umocowania jednostek samorządu terytorialnego w Konstytucji RP i wiążącym Rzeczpospolitą prawie międzynarodowym, które oddziałuje na zakres ich kompetencji prawotwórczych.

Rozdział drugi pt. „Akty prawa miejscowego w Konstytucji RP” poświęcono ogólnym zagadnieniom dotyczącym polskiego systemu źródeł prawa, istocie jego dualistycznego charakteru, hierarchicznej budowie oraz specyfice poszczególnych rodzajów aktów prawnych. Rzecz jasna, szczególną uwagą Doktorant obdarzył źródła, o których mowa w art. 87 ust. 2 ustawy zasadniczej, co stanowiło wartościowe wprowadzenie teoretyczne do rozważań nad ich niejednorodną istotą, formach stanowienia i funkcjami, jakie spełniają. Co ciekawe, zabiegu tego Autor dokonał przedstawiając również przedkonstytucyjny rozwój tej kategorii aktów prawnych (jako „prawa lokalnego”, „przepisów gminnych”, „terenowych aktów normatywnych” itp.), co pozwala czytelnikowi lepiej zrozumieć ich prawną naturę i funkcjonalną użyteczność. Próbując zakreślić zakres znaczeniowy aktów prawa miejscowego, Doktorant wyszczególnił trzy płaszczyzny ich definiowania: konstytucyjną, ustrojową

i materialną (zob. s. 93-96 rozprawy). W tej części pracy Autor przeprowadził solidną inwentaryzację poglądów doktryny na temat charakteru prawnego aktów prawa miejscowego, jak również zwrócił uwagę na cechę odróżniającą je od rozporządzeń wykonawczych, akcentując nieustanowienie konstytucyjnego wymogu istnienia zawartego w ustawie szczegółowego upoważnienia do ich wydania oraz wymogu ustawowego ustalenia wytycznych co do ich treści i zakresu. Z okoliczności tej wywodzi zdolność i obowiązek podejmowania przez organy jednostek samorządu terytorialnego aktywności legislacyjnej „budującej więzi lokalne” i „respektującej wolę mieszkańców danego terytorium”, prognozując wzrost znaczenia i rangi samorządowego prawa miejscowego „w miarę rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i rozwoju demokracji lokalnej”.

Pomimo tego, że w dalszej części pracy Doktorant dostrzeże i wykaże, że zapatrywanie w kwestii szerokiego mandatu organów jednostek samorządu terytorialnego do wykonywania działalności prawotwórczej kreującej normy o charakterze zbliżonym do samoistnego jest mocno ograniczone skutkami aktywności organów nadzoru weryfikacyjnego i sądów administracyjnych, przedstawiony pogląd uważam za wartościowy i rozwojowy. Istnieją bowiem solidne podstawy prawne i aksjologiczne, aby jednostki samorządu terytorialnego wykonywały swe uprawnienia legislacyjne w warunkach konstytucyjnie gwarantowanej i chronionej samodzielności, rozstrzygając o powierzonych im kwestiach, nie zaś tylko dokonywały swoistej implementacji ustaw w warunkach skrępowania gorsetem ścisłego związku z wizją ustawodawcy zwykłego. Istotny deficyt swobody prawodawczej samorządu ujawnia się – w moim przekonaniu – szczególnie w obszarze regulacji kwestii instrumentów pomocy społecznej, prowadząc często w konsekwencji do niesprawiedliwych zjawisk wspierania z publicznych środków osób niewymagających subsydiowania, a także odmowy udzielenia wsparcia osobom go potrzebującym (por. K. Małyśa-Sulińska, T. Podlejski, M. Stec (red.), *Wsparcie potrzebujących wyzwaniem dla samorządu terytorialnego*, Warszawa 2024). Z tych względów oceniam, że ustalenia i tezy sformułowane przez Doktoranta są dojrzałe i uzasadnione, zaś progresywne podejście do przedstawionego problemu zakresu upoważnienia do wydawania samorządowych aktów normatywnych stanowi ważny walor naukowy rozprawy doktorskiej.

W trzecim rozdziale Doktorant scharakteryzował zakres i formy stanowienia aktów prawa miejscowego przez jednostki samorządu terytorialnego, wyszczególniając podstawy prawne działalności prawotwórczej, określając podmioty wyposażone w kompetencje legislacyjne oraz zakres przedmiotowy tej legislacji. Analizując role samorządowych aktów prawa miejscowego, wyróżnił akty o charakterze wykonawczym, ustrojowo-organizacyjnym i porządkowym. Dokonał również porównania cech samorządowych aktów prawa miejscowego z tymi wydawanymi przez terenowe organy administracji rządowej. Istotną wartość naukową tej części opracowania mają rozważania odnośnie do kwestii charakteru norm, których nośnikami są akty prawa miejscowego – jak słusznie wykazał Doktorant – często niegeneralnego lub nieabstrakcyjnego. Posiłkując się poglądami doktryny oraz orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zaakcentował, że charakter samorządowych aktów normatywnych, jako nośników norm generalnych i abstrakcyjnych, nie odpowiada współcześnie w wielu przypadkach temu modelowi. W szczególności akty prawa miejscowego nie wykazują się dość często cechami aktów stanowienia prawa, lecz są jedynie formą jego stosowania, co czyni je nośnikami norm indywidualnych lub konkretnych. W tym kontekście Autor przeprowadził interesujące rozważania nad charakterem prawnym planów zagospodarowania przestrzennego, oceniając je jako „swoistą mieszankę aktu normatywnego i aktu administracyjnego”, przywołując przypisywane mu w doktrynie określenie jako „generalnego aktu administracyjnego”. Co więcej, wskazał przy tym na inne przypadki wydawania aktów o podobnym statusie, ustanawiające normy o charakterze generalnym i jednocześnie konkretnym, które wyrażają jednorazowe powinności, ale są kierowane do adresata nieoznaczonego indywidualnie. Wywody te Doktorant zobrazował bogatą egzemplifikacją z praktyki funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Żałować jednak można, że w ramach zaprezentowanych rozważań, Autor nie odniósł się do problematyki nowej instytucji planowania przestrzennego, czyli planów ogólnych gminy, o których mowa w art. 13a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130). Wyrażam nadzieję, że pogląd w sprawie jego charakteru prawnego Doktorant wygłosi podczas publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

Innym zagadnieniem, o publiczne skomentowanie którego proszę Doktoranta po odczytaniu niniejszej recenzji, jest problematyka zakresu upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego, stosownie do treści art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Przepis ten udziela radzie gminy upoważnienia do podjęcia uchwały w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych (...), a także wznoszenia pomników. W praktyce organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego wywodzą z niego także swoją kompetencję do ustalenia powszechnie obowiązujących zasad stosowania herbu, jak również do wykreowania na rzecz organu wykonawczego gminy dyskrecjonalnego uprawnienia do wyrażania lub niewyrażania zgody na wykorzystanie wizerunku herbu i innych symboli gminy, a nawet ustanowienia z tego tytułu opłaty (por. *Kto może wykorzystać herb miasta i w jakim celu*, „Rzeczpospolita” z 10.10.2015 <https://www.rp.pl/ustroj-i-kompetencje/art11410531-kto-moze-wykorzystac-herb-miasta-i-w-jakim-celu>). Orzecznictwo sądów administracyjnych w przedmiocie tego rodzaju działalności prawotwórczej nie jest jednolite. Z tych względów przedstawiam pytanie o stanowisko Doktoranta w tym zakresie i proszę o jego uzasadnienie.

W rozdziale czwartym, zatytułowanym „Procedura tworzenia aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego”, Autor na kanwie zidentyfikowanych problemów postuluje uporządkowanie zasad tworzenia i trybu wydawania powszechnie obowiązującego prawodawstwa samorządowego m.in. poprzez ustawowe uregulowanie kwestii odnoszących się do niego zasad techniki prawodawczej, co miałyby – jego zdaniem – wpływ na jakość tworzenia i stabilność prawa miejscowego. Trafnie wskazuje przy tym cechy wyróżniające samorządowe akty prawne od innych źródeł prawa, także od aktów prawa miejscowego wydawanych przez terenowe organy administracji rządowej. Nie wyjaśnia jednak swojego stanowiska w tym przedmiocie z perspektywy zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności poprzez wskazanie, czy taka „celowana” regulacja ustawowa problematyki samorządowego procesu legislacyjnego respektowałaby tę zasadę w stopniu wyższym niż obecnie obowiązujące przepisy ogólne (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”,

t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), czy przeciwnie – ograniczałaby dotychczasową względną statutową swobodę samorządu w tym zakresie.

W rozdziale tym Doktorant przeprowadził również szczegółowe rozważania odnośnie do samorządowej procedury uchwałodawczej, analizując kompetencje ustawowych i wewnętrznych organów gminy, powiatu i województwa oraz rolę materii statutowej w tym zakresie. Ważnym przedmiotem przeprowadzonych badań była kwestia wykonywania inicjatywy uchwałodawczej, zarówno przez radnych, jak i przez obywateli. Autor, omawiając postępowanie uchwałodawcze, wskazał również na ryzyka prawne związane z niedochowaniem wymogów proceduralnych, wynikających z ustawy lub statutu. Szczególną uwagę poświęcił problematyce konsultacji społecznych, jako przejawu poszanowania konstytucyjnych uprawnień społeczeństwa obywatelskiego. Trafnie zaakcentował niedomagania aktualnego prawodawstwa w tym zakresie, które nakłada obowiązki konsultacyjne jedynie w niektórych sprawach, postulując większą progresywność ustawodawcy. Odwołał się przy tym do wzorców wywodzonych z art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. W tym kontekście odniósł się również do instytucji „budżetu obywatelskiego”, wskazując na jej użyteczność na podstawowym poziomie samorządu terytorialnego i zasadniczą nieefektywność na poziomie regionów.

Ważna część rozprawy została poświęcona zagadnieniu uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego, jako formie stanowienia prawa i wyrażania oświadczeń woli. Wskazano w niej, że stanowienie prawa miejscowego jest przejawem realizacji zadań publicznych, służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty lokalnej lub regionalnej w ramach zadań własnych samorządu albo zadań mu zleconych. Zwrócono uwagę, że Konstytucja RP nie określa kręgu organów uprawnionych do stanowienia tego rodzaju aktów, jak również bezpośrednio nie przesądza o formie prawnej ich ustanawiania. Przy czym Doktorant, wywodząc z treści art. 184 ustawy zasadniczej oraz samorządowych ustaw ustrojowych, trafnie eksponuje uchwałę, jako właściwą formę działalności prawotwórczej gmin, powiatów i województw. Autor w tym kontekście przeprowadził interesującą egzemplifikację aktywności legislacyjnej przede wszystkim samorządu województwa mazowieckiego, ale też innych jednostek, starając się uwidocznić współczesne trudności w wytyczeniu linii demarkacyjnej pomiędzy



uchwałami, będącymi nośnikami norm prawa powszechnie obowiązującego i tymi, które tego przymiotu nie posiadają. Podniósł też istotny problem charakteru takich form jak apele, stanowiska, deklaracje czy rezolucje, rozważając, czy wyrażanie w taki sposób przez organ jednostki samorządu terytorialnego poglądu w sprawach niezastrzeżonych do jego zadań stanowi nadużycie kompetencji polegające na korzystaniu z narzędzi prawnych niezgodnie z ich przeznaczeniem społecznym lub gospodarczym.

Odrębną część omawianego rozdziału Autor poświęcił zagadnieniu ogłaszaniu aktów prawa miejscowego oraz problematyce fikcji ich powszechniej znajomości, które ściślej łączą się z zakresem aktywności administracji rządowej w województwie.

Doktorant podjął również w rozprawie zagadnienie szczególnych procedur stanowienia wybranych aktów prawa miejscowego, w tym statutu jednostki samorządu terytorialnego, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz zasad gospodarowania mieniem samorządowym, wskazując szczegółowo na uwarunkowania procesu legislacyjnego w tym zakresie. Zwrócił też uwagę na specyfikę stanowienia innych samorządowych aktów planowania (strategii rozwoju, planów zagospodarowania przestrzennego województwa), prezentując uzasadnione wątpliwości odnośnie do nieprzyznania im przez ustawodawcę statusu aktu prawa miejscowego.

Ostatni rozdział, piąty, został zatytułowany „Nadzór nad aktami prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego oraz ich sądowa kontrola”. Doktorant w tej części pracy szczegółowo omówił formy i zakres nadzoru weryfikacyjnego sprawowanego przez Prezesa Rady Ministrów, wojewodów i regionalne izby obrachunkowe. Perspektywą oceny tych instytucji była dla Autora w istotnym zakresie myśl niemiecka, akcentująca funkcje samorządu w ramach organizacji struktur państwa. Doktorant dostrzegł przy tym problem nadmierności środków nadzoru, które przecież mimo ponad 30-letnich doświadczeń i profesjonalizacji instytucji samorządowych, od początku lat 90-tych ubiegłego wieku funkcjonują niemal w identycznej postaci. Znacząco w tym czasie spadła liczba kwestionowanych przez organy nadzoru uchwał samorządowych i – jak wskazano w pracy – w latach 2016-2022 ponad jedna trzecia rozstrzygnięć nadzorczych została uchylona przez sądy administracyjne. To ważne

przesłanki uzasadniające prezentowany przez Doktoranta postulat zmiany modelu nadzoru weryfikacyjnego nad samorządem terytorialnym w Polsce.

W tymże rozdziale Autor omówił również koncepcję nieważności aktu prawa miejscowego, w tym na przykładzie planu miejscowego oraz problematykę wstrzymania wykonania tego rodzaju regulacji. Scharakteryzował również skutki uwzględnienia skargi na studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w kontekście możliwości uchwalenia planu miejscowego. Istotna część rozdziału została poświęcona ogólnym i szczegółowym problemom sprawowania sądownoadministracyjnej kontroli legalności uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym aktów prawa miejscowego, wskazując na niedomagania systemowe w tym zakresie, naruszające konstytucyjną zasadę samodzielności samorządu terytorialnego.

W części rozprawy, zatytułowanej „Wnioski”, Doktorant podsumował dokonane ustalenia i przedstawił główne postulaty. Przede wszystkim zaakcentował mankamenty, które pojawiają się w praktyce prawotwórczej jednostek samorządu terytorialnego, wskazując na potrzebę interwencji ustawodawcy i zmianę praktyki funkcjonowania administracji. Trudno jednak zgodzić się z zasadnością przedstawionej przez Doktoranta potrzeby wzmocnienia kadrowego służb nadzorczych nad działalnością prawotwórczą samorządu terytorialnego. Pogląd ten jest niespójny z wyrażonym w rozprawie podzielanym przez recenzującego postulatem ograniczenia i uproszczenia administracyjnych instrumentów nadzorczych, które nie przystają do aktualnego stopnia profesjonalizacji urzędów obsługujących organy samorządowe i stanu wiedzy o dorobku orzecznictwym odnośnie do problematyki lokalnej i regionalnej legislacji.

W podsumowaniu Doktorant potwierdził zasadność hipotezy o szczególnej pozycji i roli aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego, które są konsekwencją ustrojowej zasady samodzielności podmiotów je tworzących (art. 16 w zw. z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP) oraz istoty kompetencji powierzonych samorządowi terytorialnemu w ustawie zasadniczej (art. 163-164).

Identyfikując przyczyny kwestionowania w postępowaniu nadzorczym legalności samorządowych aktów prawa miejscowego Autor stawia diagnozę, wskazującą na niedoskonałości zakresu upoważnień ustawowych, wskutek których

między wykonywaną ustawą a aktem prawa miejscowego nie powstaje podwójna więź o charakterze materialnym i formalnym. W moim przekonaniu, takie zapatrywanie nie wspiera wyrażonych w rozprawie postępowych i trafnych tez o istnieniu podstaw uzasadniających uznanie większej swobody prawodawczej samorządu względem organów terenowej administracji rządowej.

Powyższe uwagi o charakterze polemicznym nie wpływają jednak na ogólną wysoce pozytywną ocenę merytorycznej zawartości rozprawy doktorskiej, której ustalenia są co do zasady spójne, logiczne i w niektórych aspektach nowatorskie, a wnioski dojrzałe i trafne. Lektura jej treści pozwala uznać Doktoranta za znawcę teoretycznych i praktycznych uwarunkowań prawnych funkcjonowania samorządu. Autor porusza się sprawnie zarówno w obszarze dorobku judykatury i doktryny, jak też celnie odwołuje się do przykładów z prawotwórstwa jednostek samorządu terytorialnego.

W procesie przygotowania rozprawy wykorzystano przede wszystkim formalno-dogmatyczną metodę prowadzenia badań naukowych, adekwatnie uzupełnioną metodą historyczno-prawną. Konstrukcja rozprawy została dobrana odpowiednio do jej założeń naukowo-badawczych, dostatecznie wyraźnie wyodrębniając cel i przedmiot opracowania, w tym istotę problemu, stan badań oraz nowatorskie rozważania analityczno-opisowe nad podjętą tematyką.

W mojej ocenie, rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego - określenia charakteru prawnego i funkcji samorządowych aktów prawa miejscowego, co nastąpiło poprzez szczegółową inwentaryzację poglądów dotychczasowej doktryny i judykatury na ten temat, zidentyfikowanie problemów związanych z tworzeniem i stosowaniem przedmiotowo istotnych regulacji oraz przedstawienie propozycji ich rozwiązania *de lege lata* i *de lege ferenda*.

#### 4. **Ocena formalna**

Uważam, że treść manuskryptu odpowiada tytułowi określonymu w uchwale Rady Naukowej wszczynającej przewód doktorski.

Bibliografia rozprawy jest bogata (liczy blisko 500 pozycji) i została przygotowana zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie zasadami pracy naukowej.

Przyjęty podział źródeł, które zostały wykorzystane w pracy, jest czytelny i nie budzi zastrzeżeń. Sposób konstruowania przypisów, których jest 671, jest prawidłowy.

Ogólnie można uznać, że Doktorant posługuje się językiem właściwym dla prac naukowych, wykazując przy tym przygotowanie teoretyczne z zakresu nauk prawnych. Podczas lektury napotkałem na pewne niedokładności językowe i interpunkcyjne, których liczba nie przekracza jednak przeciętnej dla tego rodzaju prac miary. Przy czym, jeżeli rozprawa miałaby stać się przedmiotem publikacji książkowej, za przydatne uważam poddanie jej profesjonalnej redakcji językowej.

Reasumując, przedstawiam pogląd, iż od strony formalnej przyjęta i zrealizowana koncepcja pracy zasługuje na aprobatę.

## 5. **Konkluzja**

Mając powyższe na uwadze oceniam, że mgr Mirosław Adam Orliński wykazał w recenzowanej rozprawie doktorskiej spełnianie wskazanych na wstępie obligatoryjnych przesłanek nadania stopnia naukowego doktora. Wyniki podjętej w ramach przewodu doktorskiego pracy naukowej ubogacają doktrynę prawa w dzieło porządkujące ważną problematykę z zakresu teorii konstytucyjnych źródeł prawa, a także w poważne argumenty wspierające pojawiające się w piśmiennictwie oraz w samej rozprawie postulaty *de lege ferenda*.

Zaprezentowane powyżej oceny i spostrzeżenia pozwalają na sformułowanie w tym miejscu wniosku końcowego, który jest istotą każdej recenzji rozprawy doktorskiej.

Wyrażam niniejszym pogląd, że przedstawiona do recenzji dysertacja pt. *Akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w polskim systemie źródeł prawa* (Warszawa 2024) spełnia stawiane rozprawom doktorskim wymagania ustawowe, stanowiąc oryginalne rozwiązanie problemu naukowego w rozumieniu art. 13 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych oraz wykazując ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie naukowej – nauki prawne, jak również dowodząc umiejętności samodzielnego prowadzenia przez mgr. Mirosława Adama Orlińskiego pracy naukowej.

Z powyższych względów wnoszę o dopuszczenie pana mgr. Mirosława Adama Orlińskiego do dalszych etapów przewodu doktorskiego, a przede wszystkim – o przyjęcie rozprawy doktorskiej i dopuszczenie jej do publicznej obrony.

*Przemysław Litwiniuk*

*Przemysław Litwiniuk*