

Prof. zw. dr hab. Bogdan Dolnicki
Uniwersytet Śląski w Katowicach

RECENZJA

Rozprawy doktorskiej mgr Katarzyny Borówki pt. „Zarządzenie zastępcze wojewody”, przygotowanej pod kierunkiem naukowym prof. dr. hab. Tomasza Bąkowskiego.

Wykonując uchwałę Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego z dnia 19 czerwca 2017 r. o powierzeniu funkcji recenzenta w przewodzie doktorskim mgr Katarzyny Borówki, przekazaną mi do wiadomości pismem Dziekan Wydziału z dnia 19 czerwca 2017 r., przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej pt. „Zarządzenie zastępcze wojewody” z pozytywną oceną i wnioskami o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Stosownie do art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym /.../ (Dz.U. nr 65, poz. 595, z późn. zm.) rozprawa doktorska powinna stanowić oryginalne rozwiązanie przez autora zagadnienia naukowego oraz wykazywać jego ogólną wiedzę teoretyczną w danej dyscyplinie naukowej i umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Poddana ocenie rozprawa doktorska mgr Katarzyny Borówki w pełni odpowiada tym wymaganiom ustawy, stanowi podstawę do podjęcia dalszych czynności przewodu doktorskiego oraz nadania stopnia naukowego doktora nauk, ponieważ są spełnione łącznie wszystkie trzy przesłanki ustawowe. Rozprawa doktorska stanowi dzieło oryginalne, całość jej rozważań jak i wywody w kwestiach szczegółowych wykazują ogólną wiedzę teoretyczną doktorantki w zakresie nauki prawa publicznego gospodarczego oraz jej uzdolnienia do podejmowania badań naukowych i umiejętność samodzielnego ich prowadzenia.

W uzasadnieniu podanej oceny stwierdzam, że rozprawa doktorska mgr Katarzyny Borówki zawiera opracowanie tematu naukowego, który nie był w takim ujęciu przedmiotem badań prowadzących do przygotowania dzieła o charakterze monograficznym.

Rozważania rozprawy doktorskiej mają charakter interdyscyplinarny. Prowadzone są z pełnym i rzetelnym wykorzystaniem dorobku polskiej nauki prawa administracyjnego, samorządowego oraz postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, co dokumentuje obszerna bibliografia. Autorka wykazała się ponadto znajomością obszernego materiału normatywnego oraz orzecznictwa. Doktorantka starannie podbudowuje swoje wywody stanowiskami doktryny, poddaje je własnej ocenie, odpowiednio argumentując jedne poglądy przyjmuje a inne odrzuca. Lektura rozprawy doktorskiej mgr Katarzyny Borówki daje przekonanie o tym, że jest to Autorka, która posiadała umiejętność prowadzenia samodzielnej pracy naukowej.

Nie można zgłosić zastrzeżeń co do rozmiarów pracy. Praca obejmuje wprawdzie 352 strony merytorycznego tekstu. Po uważnej lekturze całości pracy trudno w niej doszukać się zagadnień, które mogły zostać jedynie zasygnalizowane jako nie mające bezpośredniego związku z głównym nurtem badawczym. Wywody są logiczne, klarowne a omawiane kolejno kwestie są wzajemnie powiązane. Wykonana przez doktorantkę praca bez wątpienia świadczy o jej erudycji, warsztacie naukowym i znajomości rzeczy.

Praca napisana jest poprawnie stylistycznie, prostym i zrozumiałym językiem. Wywody prowadzone są logicznie, wnioski należyście uzasadnione i czytelne. Układ zagadnień omawianych w poszczególnych rozdziałach należy uznać za poprawne.

Na podkreślenie zasługuje staranna redakcja tekstu. W tekście znaleźć można jedynie drobne błędy.

Autorka przedmiotem rozważań uczyniła zagadnienia zarządzenie zastępcze wojewody, które stanowi środek nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Problematyka nadzoru nad samorządem terytorialnym budzi żywe zainteresowanie przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. Świadczy o tym bogaty dorobek publikacji naukowych poświęconych wskazanej problematyce. Rezultat kwerendy literatury przedmiotu doprowadził Doktorantkę do słusznego wniosku, że dotychczas mniej uwagi poświęcono bezpośrednio zarządzeniu zastępczemu wojewody, które ze względu na szczególny charakter jest wyjątkowym środkiem nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Konsekwencje zastosowania przedstawionego środka nadzoru są doniosłe, ponieważ polegają na wprowadzeniu przez wojewodę nowego rozstrzygnięcia albo nowej regulacji do obrotu prawnego w zastępstwie bezczynnych organów samorządowych.

Autorka w swych rozważaniach uwzględnia również ustawę z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Związek metropolitalny stanowi odrębną od j.s.t. instytucjonalną formę wykonywania zadań publicznych na specyficznych obszarach, które charakteryzują się dużą dynamiką zjawisk demograficznych, przestrzennych, urbanistycznych oraz gospodarczych. Ustawodawca wyposaża związek metropolitalny w samodzielność w wykonywaniu zadań publicznych, która podlega sądowej ochronie.

Głównym celem badawczym rozprawy doktorskiej uczyniono wszechstronną charakterystykę zarządzenia zastępczego wojewody jako środka nadzoru nad bezczynnością organów j.s.t. (a od niedawna również nad bezczynnością organów związku metropolitalnego) . To z kolei determinowało wyznaczenie szczegółowych celów badawczych rozprawy, które stanowią:

- 1) ustalenie genezy zarządzenia zastępczego;
- 2) analiza ewolucji zarządzenia zastępczego;
- 3) określenie determinantów regulacji zarządzenia zastępczego wojewody;
- 4) określenie konstrukcji prawnej zarządzenia zastępczego wojewody;
- 5) wyróżnienie i analiza poszczególnych rodzajów zarządzeń zastępczych na podstawie kryterium przedmiotowego;
- 6) ustalenie charakteru i skutków prawnych zarządzenia zastępczego wojewody;
- 7) analiza wpływu zarządzenia zastępczego na sytuację prawną podmiotów spoza systemu administracji publicznej;
- 8) problematyka odpowiedzialności wojewody za realizację kompetencji nadzorczej do wydania zarządzenia zastępczego
- 9) problematyka prawomocności, wykonalności oraz skuteczności zarządzenia zastępczego;
- 10) problematyka sądowej kontroli zarządzenia zastępczego wojewody.

Rozprawa doktorska składa się z wprowadzenia, sześciu rozdziałów merytorycznych oraz zakończenia. Rozdział pierwszy został poświęcony zagadnieniom ogólnym związanym z nadzorem nad samorządem terytorialnym. Przedstawiona problematyka uwzględnia uwarunkowania prawne oraz aksjologiczne nadzoru nad działalnością podmiotów zdecentralizowanych. Punkt wyjścia rozważań podjętych w rozdziale pierwszym stanowi pojęcie oraz funkcje nadzoru nad samorządem terytorialnym. Następnie, w kontekście ustrojowych zasad decentralizacji władzy publicznej oraz pomocniczości przedstawiono charakterystykę podstawy prawnej nadzoru, organy nadzoru, przedmiot nadzoru, kryteria oraz

środki nadzoru nad samorządem terytorialnym, uwzględniając regulację Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz Konstytucji RP.

W rozdziale drugim rozprawy doktorskiej przedstawiono genezę i ewolucję zarządzenia zastępczego wojewody, którego konstrukcja i charakter nawiązują do środków nadzoru o charakterze zastępczym uregulowanych w prawodawstwie międzywojennym.

Rozdział trzeci został poświęcony uzasadnieniu regulacji zarządzenia zastępczego, w którym uwzględniono uwarunkowania prawne, jak również pozaprawne regulacji zarządzenia zastępczego wojewody. Uzasadnienie zostało omówione odrębnie dla regulacji każdego zarządzenia zastępczego wydawanego w poszczególnych sprawach.

W rozdziale czwartym przedstawiono konstrukcję prawną zarządzenia zastępczego wojewody. Rozważania podjęte w tym rozdziale mają zarówno charakter uniwersalny w zakresie, w jakim dotyczą wszystkich postaci rodzajowych zarządzeń zastępczych, jak również charakter szczegółowy, który jest zdeterminowany przedmiotem zarządzenia zastępczego wojewody w konkretnej sprawie. Omawiana problematyka uwzględnia podstawy prawne, przesłanki, przedmiot, a także skutki prawne zarządzenia zastępczego wojewody w obowiązującym stanie prawnym. Analiza przedstawionych elementów pozwoliła w szczególności na wyodrębnienie treści dotyczących ustalenia charakteru prawnego zarządzenia zastępczego, które wykazuje swoisty dualizm wynikający z cech zarządzenia zastępczego jako aktu nadzoru oraz z nawiązania do charakteru prawnego zastępowanego aktu organu samorządowego. Omówienie konstrukcji zarządzenia zastępczego wojewody wieńczy problematyka odpowiedzialności prawnej wojewody za realizację kompetencji nadzorczej do wydania zarządzenia zastępczego wojewody oraz zagadnienia związane z prawomocnością, wykonalnością i skutecznością zarządzenia zastępczego wojewody.

Rozdział piąty rozprawy został poświęcony zagadnieniom proceduralnym związanym z wydawaniem poszczególnych rodzajów zarządzeń zastępczych wojewody. Przedstawiona problematyka uwzględnia odrębności postępowania dotyczącego wydawania przez wojewodę zarządzenia zastępczego w poszczególnych sprawach, które w zależności od przedmiotu zarządzenia zastępczego mogą polegać na stanowieniu bądź stosowaniu prawa.

W rozdziale szóstym przedstawiono problematykę sądowej kontroli zarządzenia zastępczego wojewody. Rozważania uwzględniają aksjologiczne uwarunkowania sądowej kontroli zarządzenia zastępczego z perspektywy zasady sądowej ochrony samodzielności j.s.t. oraz zasad prawa do sądu i zakazu zamykania dostępu do drogi sądowej, które stanowią podstawowe gwarancje ochrony podmiotów spoza systemu administracji publicznej. W rozdziale tym przedstawiono zagadnienia związane z legitymacją skargową do wszczęcia

sądowej kontroli zarządzenia zastępczego, a także tryb i termin wniesienia skargi oraz scharakteryzowano przebieg samego postępowania sądowego ze skargi. Omówienie zagadnień sądowej kontroli zarządzenia zastępczego uwzględnia przedstawienie rodzajów orzeczeń sądowych wydawanych w sprawie ze skargi na zarządzenie zastępcze wojewody, a także problematyką bezpośrednich i pośrednich skutków prawnych sądowej kontroli zarządzenia zastępczego wojewody.

Za tezę badawczą uznać można stwierdzenie Doktorantki: *Analiza obowiązujących regulacji ustawowych prowadzi do wniosku, że zarządzenie zastępcze nie stanowi jednorodnego środka nadzoru, ale ze względu na pewne cechy może zostać uznane za odrębną instytucję nadzoru nad samorządem terytorialnym.* (str. 128)

Charakterystyczne elementy konstrukcyjne, które świadczą o instytucjonalnym wyodrębnieniu zarządzenia zastępczego wojewody stanowią:

- sposób regulacji podstawy prawnej kompetencji nadzorczej;
- sformułowanie bezczynności w wykonaniu obowiązku ustawowego jako przesłanki realizacji kompetencji nadzorczej wojewody;
- dualizm charakteru prawnego;
- zamknięty katalog spraw, w których wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze;
- szczególna postać redakcyjna zdeterminowana przedmiotem zarządzenia zastępczego;
- dualizm skutków prawnych;
- odpowiedzialność prawna wojewody;
- określenie prawomocności, wykonalności i skuteczności zarządzenia zastępczego. (str. 128)

Wymienione elementy konstrukcyjne zarządzenia zastępczego zostały omówione w dalszej części pracy z uwzględnieniem cech charakterystycznych, które określony środek nadzoru wykazuje w poszczególnych sprawach.

Na aprobatę zasługuje wyrażony przez Doktorantkę pogląd: *Wobec wyraźnej i rygorystycznej regulacji konsekwencji prawnych naruszenia przywołanych zakazów należy przyjąć, że nie mogą stanowić podstawy prawnej wygaśnięcia mandatu. Odmienna interpretacja jest nieracjonalna, ponieważ oznaczałaby w praktyce „podwójną sankcję za to samo naruszenie”. W takim razie należy uznać, że naruszenie przez radnego przedstawionych zakazów nie może stanowić przesłanki wydania zarządzenia zastępczego stwierdzającego wygaśnięcie mandatu radnego.*(str. 148 – 149).

Sluszny wniosek: *W szczególności wątpliwości dotyczą spółki, w której j.s.t. nie ma 100% udziałów lub akcji. Jak dotychczas w orzecznictwie sądownoadministracyjnym nie rozstrzygano przedstawionego problemu. Zważywszy jednak na zasady ogólne nadzoru nad samorządem terytorialnym wydaje się, że w takim przypadku wojewodzie nie przysługuje kompetencja do wiążącego ingerowania w sprawy personalne osoby zarządzającej lub członka organu zarządzającego spółki z udziałem jednostki samorządu terytorialnego. Wojewoda sprawuje bowiem nadzór nad załatwianiem spraw personalnych, których rozstrzygnięcie należy do właściwości organów samorządowych: (str. 162).*

Doktorantka na str. 173 – 174 zwraca uwagę na interesujące rozwiązanie normatywne: *Ustawodawca przewiduje nietypowe rozwiązanie, które dyscyplinuje wojewodę w realizacji kompetencji nadzorczej. Zgodnie z art. 96 ust. 4 u.p.g.g., jeżeli wojewoda nie wyda zarządzenia zastępczego w ustawowym terminie, to organ wyższego stopnia wydaje postanowienie w sprawie wymierzenia mu kary w wysokości 1000 zł za każdy dzień zwłoki. Możliwość nałożenia kary przedawnia się po upływie dwóch lat licząc od końca roku kalendarzowego, w którym wojewoda powinien wydać zarządzenie zastępcze. Takie zabezpieczenie wydania zarządzenia zastępczego pojawia się jednak wyłącznie w odniesieniu do realizacji kompetencji nadzorczej, która zabezpiecza wykonywanie bieżących obowiązków rady gminy związanych z ujawnianiem w studium udokumentowanych złóż kopalin oraz podziemnych kompleksów dwutlenku węgla.*

Bardzo interesujące są rozważania zawarte na str. 179 – 195 na temat charakteru prawnego zarządzenia zastępczego wojewody.

Na str. 187 Doktorantka pisze: *Akt prawa miejscowego jest wyrazem woli kolegialnego organu stanowiącego, wybranego w powszechnych wyborach przez członków wspólnoty samorządowej. Tymczasem zarządzenie zastępujące obligatoryjny akt prawa miejscowego stanowi rozstrzygnięcie monokratycznego organu, które nie tylko ingeruje w samodzielność prawotwórczą j.s.t., ale również kształtuje sytuację prawną jednostek spoza systemu administracji publicznej.*

Na aprobatę zasługują wnioski dotyczące tej części rozważań: *Określenie uniwersalnego charakteru zarządzenia zastępczego jest niemożliwe, ponieważ akt nadzoru wojewody wykazuje w każdym przypadku dualizm charakteru prawnego. Ze względu na niejednorodny charakter prawny, zasadne wydaje się wyodrębnienie w katalogu środków nadzoru nad samorządem terytorialnym nie tyle „zarządzenia zastępczego”, co postaci rodzajowych*

„zarządzeń zastępczych”. Prawna forma działania pełni bowiem funkcję służebną względem zadań, które wykonuje dany organ administracji publicznej. Zarządzenie zastępcze jest aktem nadzoru, który stanowi formę wiążącego wpływania na działalność j.s.t., ale poza tym charakter prawny zarządzenia zastępczego jest uwarunkowany charakterem zastępowanego aktu. Z jednej strony świadczy to o elastyczności tego środka nadzoru, a z drugiej stwarza poważne zagrożenia w przypadku instrumentalnego posługiwania się nim dla realizacji partykularnych celów ustawodawcy. (str. 194 – 195).

Na tym tle rodzi się jednak pytanie. Skoro Doktorantka uznała, iż zarządzenie zastępcze jest aktem nadzoru, to czy podlega ono obowiązkowej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z art. 13. ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowiących przez jednostki samorządu terytorialnego. Kwestia ta powinna zostać omówiona podczas publicznej obrony.

Str. 200 – słuszne wnioski: *Zarządzenie zastępcze w sprawie planu miejscowego ma szczególny charakter, ponieważ co do zasady ustawodawca zastrzega, że ustalenia studium wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego. Przedstawiony wymóg nie dotyczy jednak zarządzenia zastępczego, ponieważ ingerencja nadzorcza wojewody w żaden sposób nie wpływa na zmianę ustaleń obowiązującego studium, które nie określa obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego. Skutkiem tego jest powstanie nietypowej sytuacji, w której plan miejscowy od momentu wejścia w życie nie spełnia ustawowego wymogu nienaruszania ustaleń studium. Może zatem budzić uzasadnione wątpliwości, czy względy prakseologiczne wystarczająco uzasadniają tak doniosłą ingerencję w samodzielność planistyczną gminy, która nie prowadzi do zupełnego przywrócenia stanu praworządności. Z drugiej strony należy wziąć pod uwagę, że zgodnie z art. 9 ust. 3 u.p.z.p. studium jest sporządzane dla całego obszaru położonego w granicach administracyjnych gminy. Gdyby przedmiotem ingerencji nadzorczej było sporządzenie studium, to zarządzenie zastępcze wojewody determinowałoby kierunki zagospodarowania przestrzennego dla całego obszaru gminy, a nie tylko dla obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, co w większym stopniu ograniczałoby władztwo planistyczne gminy.*

Str. 203 - *Biorąc pod uwagę skutki materialnoprawne ingerencji nadzorczej należy uznać, że organ nadzoru wydając zarządzenie zastępcze powinien uwzględnić zasady dotyczące stanowienia planów miejscowych, które obowiązują organy gminy.*

Autorka omawia również zakaz zgromadzenia w miejscu i w czasie, w którym odbywa się zgromadzenie organizowane cyklicznie, wprowadzony w drodze nowelizacji ustawy – Prawo o zgromadzeniach. Dochodzi przy tym do słusznych wniosków: Zakaz organizowania zgromadzenia uniemożliwia jego odbycie zgodnie ze zgłoszeniem dokonany przez organizatora. Przedmiot zarządzenia zastępczego wydawanego na podstawie ustawy – Prawo o zgromadzeniach budzi poważne wątpliwości. Wprowadzona regulacja stanowi „hybrydę”, ponieważ ustawodawca posłużył się konstrukcją typową dla nadzoru nad samorządem terytorialnym do zastąpienia aktu indywidualno-konkretnego, który bezpośrednio kształtuje sytuację prawną podmiotu spoza systemu administracji publicznej. Przedmiotem zarządzenia zastępczego jest w takim przypadku odmowa realizacji konstytucyjnej wolności organizowania pokojowych zgromadzeń.

Na stronie 238 Doktorantka wyraziła słuszny postulat o charakterze ogólnym: Z perspektywy funkcji nadzoru nad samorządem terytorialnym należy jednak uznać za pożądane uregulowanie możliwości wszczęcia postępowania nadzorczego w trybie wnioskowym. W takim przypadku wojewoda musiałby wydać formalne rozstrzygnięcie wyrażające stanowisko dotyczące braku przesłanek wydania zarządzenia zastępczego w konkretnym przypadku, które podlegałoby kontroli przez sąd administracyjny. W obowiązującym porządku prawnym zdecydowanie brakuje środków, które umożliwiłyby pociągnięcie wojewody do odpowiedzialności prawnej za bezczynność w wydaniu zarządzenia zastępczego.

Na stronie 250 Doktorantka po części odpowiada na postawione wyżej pytanie: Ustawodawca nie przewiduje wprost obowiązku publikowania „zarządzeń zastępczych”, dlatego przyjęcie restrykcyjnego stanowiska, że zarządzenie zastępcze nie stanowi postaci rodzajowej rozstrzygnięcia nadzorczego może prowadzić do niepożądanego wyłączenia publikacji aktu o skutkach przewidzianych dla prawa powszechnie obowiązującego. Tymczasem przepis art. 13 pkt 8a ustawy należy interpretować szeroko, ponieważ jest w nim mowa o rozstrzygnięciach nadzorczych „dotyczących” aktów prawa miejscowego. Zarządzenie zastępcze wojewody bez wątpienia rozstrzyga merytorycznie określoną sprawę, a także może „dotyczyć aktu prawa miejscowego”, którego nie wydał organ samorządowy. Względy racjonalności i celowości składają do stanowiska, że wojewoda ma obowiązek opublikowania zarządzenia zastępczego akt prawa miejscowego, ale sposób zredagowania

art. 13 pkt 8a przywołanej ustawy wywołuje również inne wątpliwości. Po pierwsze, ustawodawca nie określa, czy publikowane rozstrzygnięcia nadzorcze są prawomocne, czy też obowiązek publikacyjny dotyczy rozstrzygnięć nieprawomocnych. Po drugie, z przywołanego przepisu nie wynika, czy w razie sądowej kontroli istnieje obowiązek publikacji wyroku uchylającego wadliwe rozstrzygnięcie nadzorcze. Wskazane nieścisłości ustawodawcy działają szczególnie na niekorzyść podmiotów spoza systemu administracji publicznej, które powinny mieć wyraźnie zagwarantowane źródło informacji nt. rozstrzygnięć nadzorczych i sądowych dotyczących obowiązywania aktów prawa miejscowego.

Rozwinięcia wymaga, moim zdaniem, myśl: *Wobec braku odrębnej regulacji należy sformułować postulat, żeby wojewoda korzystając z regulacji art. 4 ust. 1 o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych in fine, określał w zarządzeniu zastępczym dłuższy okres wejścia w życie tego aktu nadzoru – przynajmniej do upływu terminu wniesienia skargi przez jednostki samorządu terytorialnego.* (str.250).

Kolejny etap postępowania nadzorczego w tzw. sprawach personalnych zmierzającego do wydania zarządzenia zastępczego polega na powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Przepisy ustaw samorządowych wyraźnie stanowią, że wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze dopiero po wykonaniu obowiązku informacyjnego względem właściwego ministra. Treścią powiadomienia jest więc zamiar wydania zarządzenia zastępczego w sprawie personalnej. Ustawodawca nie określa natomiast celu powiadomienia ministra, który nie jest konstytucyjnym organem nadzoru nad samorządem terytorialnym. Przepisy ustaw samorządowych nie przewidują nawet możliwości zajęcia przez ministra wiążącego stanowiska w sprawie wydania zarządzenia zastępczego. Z tego względu należy uznać, że powiadomienie ma wyłącznie charakter formalny i pozostaje bez wpływu na merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy personalnej przez wojewodę. Wykładnia językowa skłania do wniosku, że powiadomienie stanowi zbędny element procedury nadzorczej, skoro minister nie dysponuje żadnymi możliwościami oddziaływania na wydanie bądź niewydanie zarządzenia zastępczego przez wojewodę. (str. 259) – słuszny wniosek.

Na stronie 274 Doktorantka formułuje wniosek de lege ferenda uzupełniając go samodzielnymi przemyśleniami: *De lege ferenda konieczne wydaje się doprecyzowanie regulacji procedury sporządzenia planu przez wojewodę. Tym bardziej, że obowiązująca regulacja wywołuje rozbieżności w praktyce. /.../*

Sporządzenie planu miejscowego w trybie zarządzenia zastępczego powinno respektować wszystkie wymogi procedury planistycznej, które wiążą organy gminy – z uwzględnieniem różnicy, że funkcje organu planistycznego realizuje jednoosobowo wojewoda.

Nie można przyjąć, że wobec zdawkowej regulacji art. 12 ust. 3 u.p.z.p., procedura sporządzenia planu przez wojewodę ma charakter „uproszczony”. Z całą pewnością jest to postępowanie szczególne, które jednak ze względu na doniosłe konsekwencje prawne powinno respektować wszystkie zasady sporządzania aktu planowania przestrzennego.

Na str. 284 – 285 Autorka pisze: *Skoro zarządzenie zastępcze powinno spełniać w tym przypadku cechy materialne oraz formalne decyzji administracyjnej, to sądem właściwym do rozpoznania odwołania od rozstrzygnięcia wynikającego z zarządzenia zastępczego jest sąd okręgowy. W sprawach zakazu zgromadzenia właściwość sądu powszechnego także jest uzasadniona koniecznością zapewnienia ochrony procesowej organizatora zgromadzenia. Niemniej nie wydaje się, żeby właściwość sądu powszechnego wyłączała legitymację j.s.t. do zaskarżenia tego zarządzenia zastępczego do sądu administracyjnego. Samodzielność przysługuje bowiem j.s.t. zarówno w realizacji zadań własnych, jak i zleconych, do których należą m.in. sprawy związane z organizowaniem zgromadzeń. Brakuje mi w tej części wywodów konkluzji, w jaki sposób rozstrzygnąć tę kolizję właściwości sądów. Powinno to zostać wyjaśnione w trakcie publicznej obrony.*

Przepisy ustaw samorządowych zawierają szczególne regulacje dotyczące terminu wyznaczenia rozprawy w sprawie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze. W razie zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego przez organ j.s.t., sąd administracyjny wyznacza rozprawę nie później niż w ciągu 30 dni od dnia wpłynięcia skargi. Wątpliwości może budzić czy wskazany termin obowiązuje również w przypadku sądowej kontroli zarządzenia zastępczego wojewody. Zgodzić się należy z Doktorantką aby przedstawiony termin potraktować jako „instrukcyjny”, co oznacza, że jego naruszenie nie pozbawia sądu do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy ze skargi na zarządzenie zastępcze wojewody. (str. 325).

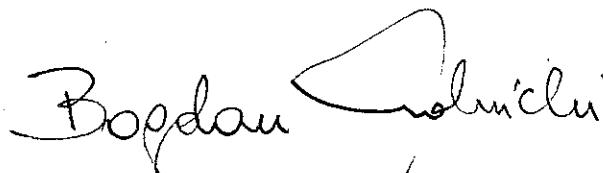
Niezwykle celne są ustalenia zawarte we wnioskach końcowych: *Nie można z góry ustalić kryteriów, które należy uwzględnić regulując możliwość zastępczej ingerencji nadzorczej. Wprowadzając nowe zarządzenia zastępcze ustawodawca powinien kierować się względami racjonalności i miarkowania kompetencji nadzorczej. Z perspektywy ochrony j.s.t. oraz beneficjentów zadań publicznych trudno postawić znak równości pomiędzy zarządzeniem zastępczym w sprawach planowania przestrzennego a zarządzeniem zastępczym w sprawach nadawania nazwy budowlom, obiektom i urządzeniom użyteczności publicznej. Nieuzasadnione jest również wykorzystanie konstrukcji zarządzenia zastępczego w ustawie – Prawo o zgromadzeniach. Po pierwsze, ustawodawca nie powinien posługiwać się konstrukcjami typowymi dla nadzoru nad samorządem terytorialnym do*

realizacji partykularnych celów ustawodawczych związanych z uprzywilejowaniem zgromadzeń organizowanych cyklicznie. Po drugie, wykorzystanie zarządzenia zastępczego jako środka zwalczania bezczynności w wydaniu decyzji administracyjnej kształtującej sytuację prawną indywidualnego podmiotu nie odpowiada utrwałonej istocie i konstrukcji zarządzenia zastępczego. (str. 351)

W odniesieniu do pracy trudno zgłosić uwagi polemiczne. Przeprowadzone przez Autorkę badania potwierdzają postawioną na wstępie tezę badawczą.

Lektura tej interesującej rozprawy doktorskiej wskazuje na jej wartość doktrynalną i praktyczną oraz dojrzałość naukową Doktorantki.

W pełni podtrzymuję wyrażoną na wstępie wysoką ocenę recenzowanej pracy doktorskiej mgr Katarzyny Borówki



Bielsko-Biała, 24 sierpnia 2017.

Prof. zw. dr hab. Bogdan Dolnicki