

Ks. dr hab. Sławomir Fundowicz
Katedra Prawa Administracyjnego
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Lublin, 15 stycznia 2020 r.

Recenzja w postępowaniu habilitacyjnym dr Magdaleny Kisały

Wykonując powierzoną mi postanowieniem Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów z dnia 8 października 2019 roku funkcję recenzenta w przewodzie habilitacyjnym Magdaleny Kisały przedstawiam niniejszą recenzję. Recenzja ta ma odpowiedzieć na pytania, które wynikają z art. 16 ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t. jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789). Zgodnie z art. 16 ust. 1 do postępowania habilitacyjnego może zostać dopuszczona osoba, która posiada stopień doktora oraz osiągnięcia naukowe lub artystyczne, uzyskane po otrzymaniu stopnia doktora, stanowiące znaczny wkład autora w rozwój określonej dyscypliny naukowej lub artystycznej oraz wykazuje się istotną aktywnością naukową lub artystyczną.

Magdalena Kisała 4 czerwca 2007 r. osiągnęła stopień naukowy doktora nauk prawnych w zakresie prawa, nadany uchwałą Rady Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, na podstawie przedstawionej rozprawy doktorskiej *Prywatyzacja zadań administracji publicznej w sferze usług komunalnych* (promotor: prof. dr hab. Stanisław Wrzosek; recenzenci: dr hab. Eryk Wojciechowski, prof. KUL, prof. dr hab. Jan Szreniawski, UMCS).

Jako najważniejsze osiągnięcie naukowe przedstawiła monografię *Układy kompetencyjne w samorządzie terytorialnym*, Lublin 2018. Ponadto przedstawiła swój dorobek naukowy oraz osiągnięcia w zakresie działalności dydaktycznej, organizatorskiej oraz współpracy międzynarodowej.

1. Ocena monografii *Układy kompetencyjne w samorządzie terytorialnym*, Lublin 2018

Autorka we wstępie przedstawiła cele badawcze, które sobie postawiła:

- 1) sformułowanie i zdefiniowanie pojęcia „układ kompetencyjny” oraz określenie jego zakresu w odniesieniu do samorządu terytorialnego;

- 2) określenie pozycji prawnej jednostek samorządu terytorialnego w strukturze administracji publicznej;
- 3) dokonanie typologii układów kompetencyjnych w oparciu o analizę obowiązujących podstaw prawnych pod kątem kształtowania układów kompetencyjnych w samorządzie terytorialnym;
- 4) określenie wpływu zasad prawa oraz zasad organizacyjnych i prakseologicznych na układy kompetencyjne w samorządzie terytorialnym. (s. 14).

W tym samym miejscu zostały przedstawione pytania badawcze:

- 1) Czy możliwe jest wskazanie determinantów wpływających na kształtowanie układów kompetencyjnych w samorządzie terytorialnym?
- 2) Czy można określić stopień wpływu determinantów na zakres i granice układów kompetencyjnych? (s. 14).

Wreszcie Autorka dochodzi do tezy opracowania: „Na kształtowanie układów kompetencyjnych w samorządzie terytorialnym wpływają determinanty prawne, organizacyjne i prakseologiczne” (s. 14), przy czym za determinanty prawne zostały uznane zasady prawa administracyjnego, zasady prawidłowej legislacji oraz zasady stosowania prawa, a za determinanty organizacyjne i prakseologiczne zostały uznane zasady organizacyjne i prakseologiczne.

W ten sposób została bardzo jasno zarysowana tematyka pracy i wskazany obszar badawczy. Temat sam w sobie jest pasjonujący. Chodzi tak naprawdę o wyznaczenie dla jednostek samorządu terytorialnego obszaru kompetencji, a więc możliwości działania, i zbadania na ile ten obszar jest elastyczny, a więc podlega kształtowaniu. Jest to problematyka sięgająca samej istoty samorządności i uzasadnienia potrzeby istnienia jednostek samorządu terytorialnego. Tak więc czytelnik zostaje umieszczony między państwowym systemem scentralizowanym a systemem zautonomizowanym. Jest to problem często stawiany w literaturze i ciągle nierozwiązany, może nawet nierozwiązywalny. Autorka także nie rozwiązuje tego problemu, ale wypracowuje narzędzie, którym dla jego rozwiązania można, a lepiej powiedzieć, trzeba się posłużyć: układ kompetencyjny. Złożoność problemu sygnalizuje liczba mnoga użyta w tytule monografii: układy kompetencyjne. To sugeruje, że mamy do czynienia z wieloma układami kompetencyjnymi, które tworzą sieć prowadzącą do konkretnych rozwiązań.

Praca została podzielona na sześć rozdziałów.

Punktem wyjścia stały się przedstawione w rozdziale pierwszym rozważania terminologiczne dotyczące pojęcia „układ kompetencyjny”. Autorka wyszła od pojęcia kompetencji, w oparciu o które skonstruowana została definicja „układu kompetencyjnego” oraz dokonano próby identyfikacji i typologii układów kompetencyjnych. Dla pracy została przyjęta definicja kompetencji, według której jest ona uprawnieniem i obowiązkiem, wyinterpretowanymi z norm prawnych, skierowanymi do organów administracji publicznej, obligującymi je do działania w określonej przez prawo formie. Jest to przyjmowana w literaturze koncepcja, choć może budzić wiele zastrzeżeń. Wydaje się, że prościej przyjmować, że kompetencja jest możliwością działania podmiotu/organu administracji publicznej. Fundamentalnym jest stwierdzenie, że kompetencja służy realizacji danego zadania. Definiując układ kompetencyjny Autorka stwierdza, że jest on zbiorem kompetencji tworzonych przez racjonalnego ustawodawcę, powstających w określonej prawem procedurze, w oparciu o które organy wykonują funkcje nałożone na nie przez ustawodawcę, realizują cele wynikające z obowiązującego prawa, a także w określonych sytuacjach mogą wpływać na funkcjonowanie innych organów (s. 40). Definicja ta została przedstawiona na w miarę szerokim tle doktrynalno-orzecznicy, choć brakowało mi odniesienia do tak fundamentalnego pojęcia w nauce administracji, jak „układ administracyjny”, wprowadzonego do polskiej nauki przez F. Longchamps, a ostatnio spopularyzowanego przez Z. Cieślaka. Ostatnia część rozważań terminologicznych dotyczy typologii układów kompetencyjnych. Przyjmując różne kryteria zostały wyróżnione układy:

- 1) obejmujące strukturę administracji rządowej i samorządowej, funkcjonujące w ramach struktur: gminy, powiatu oraz województwa, obejmujące kompetencje organów danej jednostki samorządowej, kompetencje organów jednostek samorządowych względem siebie czy też kompetencje pomiędzy organem samorządowym a organem administracji rządowej;
- 2) tworzone w oparciu o podstawy o różnym charakterze prawnym;
- 3) obligatoryjne – tworzone z mocy prawa lub fakultatywne – formowane na podstawie upoważnienia ustawowego;
- 4) układy kompetencyjne o charakterze poziomym (horyzontalnym) oraz o charakterze pionowym (wertykalnym);
- 5) wyodrębnione w oparciu o kryterium rzeczowe, czyli dotyczące określonej sfery działania organów (s. 45).

W rozdziale drugim omówiona została struktura samorządu terytorialnego z perspektywy powierzanych mu zadań. Nie mogę zgodzić się, że system podmiotów administracji publicznej jest co do zasady systemem dualistycznym, złożonym z podmiotów wchodzących w skład administracji rządowej i administracji samorządowej (s. 49), choć bez wątpienia administracja rządowa i administracja samorządowa pokrywają znaczną część obszaru wyznaczonego pojęciem administracja publiczna. Trudno natomiast dyskutować, z tezę, że realizacja zadań jest podstawową, konstytucyjnie określoną funkcją samorządu terytorialnego, z założeniem że chodzi o zadania publiczne. Z tej perspektywy Autorka: umiejscawia samorząd terytorialny w strukturze administracji publicznej, dokonuje analizy przesłanek podziału terytorialnego z uwzględnieniem kryterium realizacji zadań publicznych (trochę zabrakło analizy art. 15 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w odpowiedzi na pytanie, jak zdolność do wykonywania zadań publicznych determinuje zasadniczy podział terytorialny państwa), uzasadnia odrębności i niezależności samorządu terytorialnego względem administracji rządowej oraz jednostek samorządowych względem siebie.

W rozdziale trzecim omówione zostały relacje prawne pomiędzy samorządem terytorialnym a administracją rządową. Ze względu na to, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne obok administracji rządowej, która jest także partnerem instytucjonalnym samorządu, omówione w nim zostały więzi ustrojowoprawne występujące pomiędzy administracją rządową i samorządową. Bardzo ciekawe i ważne rozważania dotyczące samodzielności jednostek samorządu terytorialnego mogły zostać doprowadzone do pojęcia osób prawnych prawa publicznego czy przynajmniej specyficznej pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego (i jego jednostek), wynikającej z art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Z odniesień doktrynalnych zabrakło przywołania pracy Aleksandry Wiktorowskiej dotyczącej samodzielności gminy. Autorka podejmuje próbę wyodrębnienia kryteriów podziału zadań publicznych między samorządem terytorialnym a administracją rządową. Wreszcie zostały podjęte zagadnienia nadzoru nad samorządem terytorialnym, ale także możliwości współdziałania samorządu terytorialnego i administracji rządowej.

Podstawy prawne kształtowania układów kompetencyjnych w samorządzie terytorialnym zostały przedstawione w rozdziale czwartym dotyczy podstaw prawnych. Autorka uporządkowała problematykę według hierarchii źródeł prawa, poczynając od Konstytucji, przez ustawy, do aktów podjętych na podstawie ustawy, które wprowadzają zmiany w porządku wyznaczonym przez

ustawy i kończąc na rozporządzeniach z mocą ustawy. Wartościowa jest sama typologia modyfikacji układu kompetencyjnego wynikających z ustaw zwykłych (kształtowanie układów kompetencyjnych w ramach jednostki samorządu terytorialnego pomiędzy jej organami; kształtowanie układów kompetencyjnych w wyniku powstania przemijającej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez wójta; kształtowanie układów kompetencyjnych w związku z odwołaniem organu jednostki samorządu terytorialnego; kształtowanie układów kompetencyjnych z powodu niewybrania samorządowego organu wykonawczego w określonym ustawowo trybie; kształtowanie układów kompetencyjnych w związku ze zleceniem zadania z zakresu administracji rządowej jednostce samorządu terytorialnego; kształtowanie układów kompetencyjnych w zakresie kontroli i nadzoru; kształtowanie układów kompetencyjnych w sytuacjach nadzwyczajnych; kształtowanie układów kompetencyjnych w związku ze zmianą granic jednostki samorządu terytorialnego) oraz na podstawie upoważnienia ustawowego (kształtowanie układów kompetencyjnych w wyniku zawarcia porozumienia przez jednostki samorządu terytorialnego; kształtowanie układów kompetencyjnych w wyniku zawarcia porozumienia pomiędzy organami administracji rządowej a organem jednostki samorządu terytorialnego; kształtowanie układów kompetencyjnych w wyniku utworzenia związku komunalnego; kształtowanie układów kompetencyjnych w wyniku utworzenia stowarzyszenia przez jednostki samorządu terytorialnego; kształtowanie układów kompetencyjnych w związku z przystąpieniem jednostki samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych; kształtowanie układów kompetencyjnych w wyniku utworzenia jednostki pomocniczej; kształtowanie układów kompetencyjnych w wyniku przeniesienia kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych). Wyliczenie tych form modyfikacji układów kompetencyjnych należy ocenić bardzo wysoko. Można jedynie mieć wątpliwości co do kolejności przedstawiania rozwiązań. Wątpliwości budzi także umieszczenie w tym wykazie takich działań jednostek samorządu terytorialnego jak tworzenie stowarzyszeń czy przystąpienia do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Jeśli przyjąć taki porządek, to powstaje pytanie o prywatyzację zadań publicznych, o prowadzenie gospodarki komunalnej (tworzenie spółek kapitałowych oraz zawieranie umów w tym zakresie) czy w ogóle o wszelkie czynności cywilnoprawne.

Zasady prawa odnoszące się do kształtowania układów kompetencyjnych w samorządzie terytorialnym omówione zostały w rozdziale piątym. W monografii przyjęte zostało

rozumienie zasady prawa wypracowane przez K. Ziemskiego „jako wypowiedzi normatywnej, mającej uzasadnienie tetyczne albo stanowiącej lub mogącej stanowić wzorzec przyjęcia określonego rozwiązania prawnego, której przypisuje się nadrzędne w stosunku do innych dyrektyw znaczenie, w oparciu o przyjęte przesłanki formalne lub materialne” (s. 257). Natomiast zabrakło wyjaśnienia, dlaczego te, a nie inne zasady zostały wymienione jako zasady prawa administracyjnego, a zostały wymienione: zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada podziału władz, zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, zasada praworządności i legalności, zasada pomocniczości (subsydiarności), zasada decentralizacji władzy publicznej, zasada kompetencyjności, zasada zespolenia administracyjnego, zasada współdziałania władz. Autorka wskazuje ponadto na zasady prawidłowej legislacji oraz zasady stosowania prawa.

W rozdziale szóstym omówiona została rola zasad organizacyjnych (i prakseologicznych) w kształtowaniu układów kompetencyjnych. Ciekawym jest zestawienie zagadnienia formalizacji struktur organizacyjnych z problematyką organizacyjnej elastyczności. Słusznym jest bowiem spostrzeżenie, że administracja publiczna powinna być stabilna, a przepisy prawa powinny zapewniać pewność jej działania, i jednocześnie na tyle elastyczna, by mogła dostosować swoje funkcjonowanie do otoczenia w którym działa (s. 372). Ostatni fragment pracy dotyczy zasad prakseologicznych, a więc dotyczących sprawnego działania, gdzie Autorka odwołuje się do skuteczności, korzystności i ekonomiczności. Choć zasady prakseologiczne są elementem tezy monografii, to nie zostały one wymienione w tytule rozdziału.

Całość pracy zmyka podsumowanie (s. 375-388). Po zebraniu wyników cząstkowych wyprowadzonych z poszczególnych części pracy, Autorka przedstawia następujące wnioski:

1. Układ kompetencyjny obejmuje kompetencje organów funkcjonujących w strukturze administracji publicznej.
2. Zakres układu kompetencyjnego wynika z obowiązujących przepisów prawnych.
3. Układ kompetencyjny jest tworzony i funkcjonuje w oparciu o zasady prawa, organizacyjne i prakseologiczne.
4. Pozycja prawna organów wyznaczana jest za pomocą powiązanych ze sobą kompetencji.
5. Za pomocą kompetencji organy oddziałują na siebie, a także współpracują dla realizacji interesu publicznego.

6. Układ kompetencyjny może być modyfikowany na podstawie obowiązujących przepisów prawa (s. 386).

Wnioski te są trafne i zasługują na uznanie. Zniknął w nich jednak samorząd terytorialny, który jest pojęciem tytułowym monografii. Ten niedosyt jest zaspokojony nieco zastrzeżeniami co do obowiązującego prawa, m.in. w odniesieniu do porozumień administracyjnych czy zlecania zadań z zakresu administracji

Analiza problematyki układów kompetencyjnych została dokonana w oparciu o rodzaje podstaw prawnych, które kształtują układy kompetencyjne w samorządzie terytorialnym. Materiał badawczy objął więc przede wszystkim Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., akty normatywne z zakresu ustrojowego prawa administracyjnego, a w szczególności Ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, a także Ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa oraz ustawy z zakresu materialnego prawa administracyjnego. Ponadto analizą objęte zostały także wybrane akty prawa wewnętrznego, odnoszące się do procedury tworzenia prawa. Poza obszarem badań pozostały akty prawa unijnego oraz międzynarodowego publicznego z wyjątkiem umowy międzynarodowej – Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego – sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., której Polska jest sygnatariuszem.

Oprócz badania aktów normatywnych przedmiotem analizy było wybrane orzecznictwo, przede wszystkim orzecznictwo sądów administracyjnych, które ze względu na swoją właściwość i zakres rozpoznawanych spraw, związanych z kontrolą działalności administracji publicznej, w tym również orzekaniem o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego, dostarczyło wskazówek interpretacyjnych dla badanych zagadnień.

Dokonana została także interpretacja poglądów doktryny, ze szczególnym uwzględnieniem opracowań z zakresu ustrojowego prawa administracyjnego, nauki prawa oraz nauk administracyjnych, czego wyrazem jest zawarty wykaz literatury, przeanalizowanej w kontekście omawianej problematyki.

W dołączonych do pracy wykazach Autorka wymieniła: 66 aktów normatywnych (błędnie w tym miejscu wymieniając rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego i zaskakując Uchwałą Rady Gminy w Kobierzycach, zresztą powtórnie wymienioną wśród orzeczeń); kilkaset orzeczeń sądowych (z niewidomych przyczyn umieszczając orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego na końcu wykazu): 46 orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, 9 orzeczeń Sądu Najwyższego, 55

orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, 71 orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, 2/3 rozstrzygnięcia nadzorcze. Wykaz obejmuje też 318 opracowań (wykaz ten jest jednak nieco nadmiernie rozbudowany przez podawanie poszczególnych fragmentów opracowań zbiorowych w oddzielnych pozycjach). Nieco niepokojące jest bardzo ograniczone odwoływanie się do literatury obcojęzycznej, co sugeruje niezbyt pogłębione poszukiwania, ale z kolei może być też wskazaniem na przyszłość. Nie zmienia to faktu, że Autorka zebrała bardzo bogaty materiał, choć, jak wspomniano wyżej, i on mógłby być uzupełniony.

Praca została prawidłowo udokumentowana, choć Autorka posługuje się wyłącznie przypisami odsyłającymi, nie wykorzystując tego miejsca pracy na przedstawienie dodatkowego, uzupełniającego materiału.

W pracy wykorzystana została przede wszystkim metoda dogmatyczno-prawna oraz teoretyczno-prawna. Dzięki metodzie teoretyczno-prawnej możliwe było zdefiniowanie pojęcia „kompetencja” oraz skonstruowanie kluczowego pojęcia – „układ kompetencyjny”, stanowiącego podstawę do dalszych rozważań. Z kolei metoda dogmatyczno-prawna umożliwiła wyinterpretowanie kompetencji z norm prawnych oraz zidentyfikowanie organu właściwego do jej wykonania.

Przedstawione wyżej uwagi świadczą o tym, że recenzowana rozprawa stanowi znaczny wkład do nauki polskiego prawa administracyjnego. Wypracowuje, systematyzuje i wskazuje na zastosowanie narzędzia, jakim jest „układ kompetencyjny”. Bez wątpienia narzędzie to będzie szeroko wykorzystywane w literaturze.

2. Ocena pozostałego dorobku

Magdalena Kisała po uzyskaniu stopnia doktora nauk prawnych opublikowała 32 artykułów i rozdziałów w monografiach, w tym 4 w języku angielskim. Jest autorką haseł encyklopedycznych oraz sprawozdań. Współredagowała jedną książkę.

Jej działalność naukowa objęła badanie funkcjonowania samorządu terytorialnego w zakresie:

- 1) wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami niepublicznymi w wykonywaniu zadań publicznych przez podmioty niepubliczne;
- 3) współpracy jednostek samorządu terytorialnego z administracją rządową;

- 4) koncepcji zarządzania administracją publiczną i jej wpływu na funkcjonowanie samorządu terytorialnego;
- 5) kształtowania kompetencji organów samorządu terytorialnego;
- 6) innych zagadnień.

Ad. 1) W tym zakresie Magdalena Kisała wykazała, że aktywność administracji samorządowej ma przede wszystkim służebny charakter, jest dokonywana w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych. Jednocześnie współczesna administracja nie może ignorować zmian zachodzących w otoczeniu, w którym działa. W związku z tym, wykonując zadania publiczne, powinna podejmować działania zmierzające do usprawnienia jej funkcjonowania w różnych obszarach, połączone z wykorzystaniem swego potencjału personalnego, materialnego, ekonomicznego, organizacyjnego. Zagadnienia te zostały przedstawione w artykułach lub rozdziałach monografii: *Marketyzacja usług komunalnych*, „Rocznik Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu. Administracja i Zarządzanie”, M. Domagała, M. Ganczar, K. Sikora (red. nauk.), Tom IV, Radom 2008, ISSN 1732-3150, s. 179–184; *Zasada sprawności w wykonywaniu zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 25 (2015), nr 1, Tom XXV, ISSN 1507–7896, s. 153–164; *Administracja jako służba publiczna*, [w:] Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda, J. Niczyporuk (red.), Wydawnictwo PAN, Paryż 2011, ISBN 978-83-61236-21-4, s. 133–142; *Administracja samorządowa*, [w:] *Prawo administracyjne*, Stanisław Wrzosek, Małgorzata Kruszevska-Gagoś (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2016, ISBN 978-83-8061-237-2, s. 37–71; *Granice decentralizacji*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, B. Jaworska - Dębska, E. Olejniczak - Szałowska, R. Budzisz (red. nauk.), Warszawa - Łódź 2019, e-ISBN 978-83-8142-302-1, s. 64-75.

Ad. 2) W publikacjach dotyczących tego obszaru badawczego Autorka wskazała, że współpraca, po spełnieniu określonych warunków, może być odpowiedzią na przeciążenie zadaniowe jednostek samorządowych, niewystarczające środki w stosunku do licznych i kapitałochłonnych zadań, niosące zagrożenie obniżenia poziomu świadczonych usług. Współpraca podejmowana jest dobrowolnie przez obie strony, ale w granicach ustawowych upoważnień. Jej efektem powinno być wykonywanie zadania przez podmiot niepubliczny na co najmniej takim samym poziomie, jaki zapewniała jednostka samorządowa, zagwarantowanie ciągłości wykonywania zadania w dłuższym okresie czasu oraz gwarancja wpływu na efektywność realizacji

zadania przy takim samym lub zmniejszonym poziomie kosztów działania. Tej problematyki dotyczą: *Prywatyzacja zadań administracji publicznej w sferze usług komunalnych*, „Rocznik Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu. Administracja i Zarządzanie”, Tom IV, Radom 2008, ISSN 1732-3150, s. 185–193; *Prywatyzacja zadań publicznych jako alternatywny sposób wykonywania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Fructus Spiritus est Caritas. Księga Jubileuszowa ofiarowana Księdzu Profesorowi Franciszkowi Drączkowskiemu z okazji siedemdziesiątej rocznicy urodzin, czterdziestopięciolecia święceń kapłańskich i trzydziestopięciolecia pracy naukowej*, M. Wysocki (red.), Lublin 2011, Wydawnictwo KUL, ISBN 978-83-7702-302-0, s. 695–702; *Stosowanie formy umowy cywilnoprawnej przez jednostki samorządu terytorialnego w powierzaniu wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, A. Doliwa, S. Prutis (red. nauk.), LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012, ISBN 978-83-264-3860-8, s. 239–253; *Realizacja interesu publicznego w wykonywaniu zadań publicznych przez podmioty niepubliczne*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, tom 1, E. Wójcicka (red.), Częstochowa 2013, ISBN 978-83-7455-362-9 (tom 1), ISBN 978-83-7455-364-3 (całość), s. 151–159; *Realizacja zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Bogdan Dolnicki (red. nauk.), LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2014, ISBN 978-83-264-4464-7, s. 445–453; *Zlecenie funkcji administracji publicznej podmiotom niepublicznym*, [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, Iwona Niżnik-Dobosz (red. nauk.), Wydawnictwo Difin SA, Warszawa 2014, ISBN 978-83-7930-282-6, s. 154–161; *Zarządzanie ryzykiem w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego*, [w:] *Administracyjnoprawne rodzaje ryzyka w realizacji inwestycji strategicznych*, M. Rudnicki (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2012, ISBN 978-83-7702-430-0, s. 151–169; *The influence of public-private partnership on the implementation of the principle of sustainable development in local government units*, „Economic and Environmental Studies” 2019.

Ad. 3) Magdalena Kiśła określiła pozycję prawną administracji rządowej; wskazała obszary współpracy oraz charakter prawny powiązań występujących pomiędzy organami administracji samorządowej i rządowej; przeanalizowała przesłanki podejmowania współpracy wynikające z obowiązującego ustawodawstwa; wskazała na prawne formy współpracy oraz określiła konsekwencje prawne z nich wynikające dla samorządu terytorialnego. Efektem badań w tym

zakresie są następujące publikacje: *The Legal Nature of Interrelations Between Central and Local Government Administration Bodies Regarding Security and Public Order of a Local Self-Government Unit*, [w:] *Legal aspects of the efficiency of public administration*, P. Stanisław, M. Czuryk, K. Ostaszewski, J. Święcki (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, ISBN 978-83-7702-786-8, s. 345–355; *Dekoncentracja kompetencji organów administracji rządowej w gminie*, [w:] *Samorząd terytorialny z punktu widzenia nowoczesnej administracji. Księga poświęcona pamięci Jacka Dziobka-Romańskiego*, Stanisław Wrzosek, Magdalena Pyter, Małgorzata Ganczar (red. nauk.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2014, ISBN 978-83-7702-864-3, s. 195–204; *Charakter prawny powiązań pomiędzy administracją rządową i administracją samorządową*, [w:] *Struktury administracji publicznej: metody, ogniwa, więzi*, tom 1, A. Mezglewski (red. nauk.), Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Oddział w Rzeszowie, Rzeszów 2016, ISBN 978-83-916998-9-8, s. 329–341; *Aksjologia współdziałania administracji samorządowej z administracją rządową*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*. Tom 1, red. nauk. J. Zimmermann, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, ISBN 978-83-8107-266-3, s. 789–799; *Administracja rządowa*, [w:] *Encyklopedia Prawa administracyjnego*, M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, ISBN 978-83-255-1513-3, s. 91–96.

Ad. 4) Magdalena Kisała stwierdziła, że samorząd terytorialny coraz częściej, w związku z poszukiwaniem narzędzi usprawniających jego działanie i zmierzających do podniesienia jego jakości, wykorzystuje instrumentarium nauk o zarządzaniu. Dokonała więc przeglądu rozwiązań pod kątem możliwości ich zastosowania w samorządzie terytorialnym. Uznała, że wykorzystywanie systemów, metod czy narzędzi zarządzania powinno nastąpić z uwzględnieniem szczególnej pozycji i roli administracji samorządowej, której celem nie jest działanie dla osiągnięcia zysku, ale działanie w interesie mieszkańców, dla realizacji interesu publicznego. W związku z tym stosowanie tych rozwiązań nie może mieć automatycznego charakteru, ale powinno uwzględniać możliwości i potrzeby jednostki samorządowej oraz powinno być dokonywane zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem wyznaczającym ramy działania samorządu terytorialnego. Stosowanie elementów jakościowych jest uprawnieniem organów samorządowych, które decydują o obszarze objętym zmianami projakościowymi oraz o ich zakresie. Autorka wskazała także na potencjalne korzyści wynikające z wdrożenia instrumentów zarządzania jakością oraz przykłady zastosowania rozwiązań jakościowych. Uwagi dotyczące koncepcji zarządzania administracją publiczną i jej wpływu na funkcjonowanie samorządu terytorialnego

zostały zawarte w następujących publikacjach: *Benchmarking w administracji publicznej*, [w:] *Dobra administracja – teoria a praktyka*, J. Łukasiewicz, S. Wrzosek (red.) Radom 2007, ISBN 83-921255-4-1, s. 137–147; *Partnerstwo benchmarkigowe*, [w:] *Uwarunkowania rozwoju regionalnego w Polsce Wschodniej*, B. Pławgo (red. nauk.), Wyższa Szkoła Administracji Publicznej

im. Stanisława Staszica w Białymstoku, Białystok 2007, ISBN 978-83-60772-03-4, s. 107–120; *Wykorzystanie nowego zarządzania publicznego w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Polityka administracyjna*, J. Łukasiewicz (red. nauk.), Rzeszów 2008, ISBN 978-83-61312-18-5, s. 319–326; *Możliwości zastosowania benchmarkingu w administracji publicznej jako przykład współdziałania na pograniczu nauk o zarządzaniu i nauki administracji*, [w:] *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2010, ISBN 978-83-7702-103-3, s. 509–518; *Wpływ koncepcji zarządzania administracją publiczną na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Administracja publiczna wobec procesu globalizacji*, M. Rudnicki, M. Jabłoński (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, ISBN 978-83-255-2694-8, s. 193–211; *Wykorzystanie instrumentów zarządzania jakością w doskonaleniu świadczenia usług przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Nowoczesna administracja publiczna. Zadania i działalność. Uwarunkowania prawne*, M. Rudnicki, M. Jabłoński, K. Sobieraj (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, ISBN 978-83-7702-559-8, s. 139–157; *Możliwości zastosowania zarządzania jakością w ochronie środowiska - wybrane zagadnienia*, *Studia Prawnicze KUL*, 3–4 (47–48) 2011, ISSN 1897-7146, s. 49–58.

Ad. 5) W końcu Magdalena Kisała zajęła się kształtowaniem kompetencji organów samorządu terytorialnego. Przeprowadziła analizę zasad determinujących kształt ustroju prawnego państwa, określa ich znaczenie i konsekwencje stosowania w procesie konstruowania systemu prawa. Podjęła także próbę wskazania kryteriów podziału zadań i kompetencji pomiędzy organy administracji publicznej w oparciu o zasadę pomocniczości. Dostrzegła także, że zasadami mającymi decydujący wpływ na kształt i treść układów kompetencyjnych są zasady prawa o charakterze prakseologicznym. Część zasad prakseologicznych ma charakter organizacyjny, to znaczy, że odnosi się do budowy struktur organizacyjnych, w ramach których organy samorządowe wykonują swoje kompetencje lub do budowy samych organów wykonujących kompetencje. Doprowadziło to do tezy, że jeśli zasady prawa będą inkorporować zasady prakseologiczne,

zapewni to rzeczywistą skuteczność prawa oraz sprawność działania organów. Należy tu wymienić następujące publikacje: *Zasada pomocniczości w kształtowaniu kompetencji organów administracji publicznej*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawno-administracyjne*, Tom I, J. Sługocki (red. nauk.), Wydawnictwo Presscom, Wrocław 2014, ISBN 978-83-64512-07-0 (tom I), ISBN 978-83-64512-06-3 (całość), s. 679–688; *The law-making principles for developing the civil law legal system*, “Review of Comparative Law”, Vol. 20, No 2/2015, ISSN 0860-8156, s. 69–82; *The role of praxeological principles in shaping competences of local governments*, “Review of Comparative Law”, Vol. 29, No 2/2017, s. 119–132.

Ad. 6) Poza wskazanymi wyżej obszarami badawczymi mieszczą się:

- autorstwo rozdziału w monografii *Wojewódzkie centra usług wspólnych* [w:] *Administracja niewładcza*, Agata Barczewska-Dziobek, Katarzyna Kłosowska-Lasek (red. nauk.), Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2014, ISBN 978-83-7996-012-5, s. 189–196;

- autorstwo rozdziału w monografii *Przystępowanie jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, B. Dolnicki (red. nauk.), LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, ISBN 978-83-264-3975-9, s. 273–282;

- autorstwo rozdziału w monografii zatytułowanej *Status prawny cudzoziemca*, [w:] *Prawo administracyjne*, Stanisław Wrzosek, Małgorzata Kruszewska-Gagoś (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2016, ISBN 978-83-8061-237-2, s. 87–97;

- autorstwo haseł encyklopedycznych: *Stowarzyszenia*, [w:] *Leksykon administratywisty*, S. Wrzosek, A. Haładyj, M. Domagała (red. nauk.), Radom 2013, ISBN 978-83-62491-19-3, s. 442–444; *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju*, [w:] *Leksykon administratywisty*, S. Wrzosek, A. Haładyj, M. Domagała (red. nauk.), Radom 2013, ISBN 978-83-62491-19-3, s. 146–148; *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Leksykon administratywisty*, S. Wrzosek, A. Haładyj, M. Domagała (red. nauk.), Radom 2013, ISBN 978-83-62491-19-3, s. 177–179; *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, [w:] *Leksykon administratywisty*, S. Wrzosek, A. Haładyj, M. Domagała (red. nauk.), Radom 2013, ISBN 978-83-62491-19-3, s. 452–454;

- autorstwo sprawozdań: Sprawozdanie z XII Dorocznej Międzynarodowej Konferencji Naukowej Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej pt. *Teoria nauk administracyjnych* –

aktualność dzieła profesora Jerzego Stefana Langroda, „Roczniki Nauk Prawnych: Prawo, Prawo kanoniczne, Administracja Annals of Juridical Sciences: Law, Canon Law”, Administration ISSN 1507-7896, nr 2/2011, s. 358–360; Sprawozdanie z Konferencji *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 8–9 marca 2012 r., „Roczniki Nauk Prawnych”, 22 (2012), nr 3, ISSN 1507-7896, s. 311–315;

- współredakcja książki *Zastosowanie nauk o zarządzaniu w organizacjach gospodarczych i administracji publicznej*, Radom 2008, ISBN 83-921255-6-8, ss. 232, (red. M. Kisała, W. Wytrzątek).

Przedstawiony wyżej dorobek ilościowo spełnia wymagania, których można oczekiwać od kandydata do stopnia naukowego doktora habilitowanego, merytorycznie natomiast jest bardzo ciekawy. Mimo, że w zasadzie, Habilitanka koncentruje swoją uwagę na aspektach prawnych samorządu terytorialnego, to wykorzystuje tę tematykę do poruszania się po wielu zagadnieniach zarówno z zakresu prawa administracyjnego, jak i z zakresu nauki administracji, nauk o zarządzaniu, prakseologii i innych. Przedstawiony dorobek należy ocenić jako znaczny wkład dr Magdaleny Kisały w rozwój nauki prawa administracyjnego, zwłaszcza w zakresie prawa samorządu terytorialnego.

3. Ocena działalności dydaktycznej, organizatorskiej oraz współpracy międzynarodowej

Droga zatrudnienia Magdaleny Kisały przebiegała następująco:

- 1) 1 października 2006 r. – 30 września 2007 r.: asystent w Katedrze Nauki Administracji, na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Instytut Administracji;
- 2) 1 października 2007 r. – 30 czerwca 2008 r. – wykładowca w Wyższej Szkole Handlowej w Radomiu;
- 3) 1 października 2007 r. – 30 września 2017 r.: adiunkt w Katedrze Nauki Administracji, na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Instytut Administracji;
- 4) 1 października 2017 r. – 30 września 2018 r.: starszy wykładowca w Katedrze Nauki Administracji, na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Instytut Administracji;

5) od 1 października 2018 r.: asystent w Katedrze Nauki Administracji, na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Instytut Administracji.

Magdalena Kisała pełni funkcję redaktora tematycznego (prawo administracyjne ogólne) w Internetowym Przeglądzie Nauk o Administracji.

W ramach wyjazdów nauczycieli akademickich w celu prowadzenia zajęć dydaktycznych w ramach programu LLP- ERASMUS – ROK AKADEMICKI 2013/14, wygłosiła wykład „Public-private partnerships (PPP) in the European law” (5 godzin), na UNIVERSIDAD CEU CARDENAL HERRERA, Hiszpania, Jednostka/Instytut/Wydział: Business Administration/Faculty of Law, Business and Politics, termin wyjazdu: 3/03/2014-7/03/2014.

Brała udział w 15 konferencjach naukowych – krajowych i międzynarodowych, wygłaszając także referaty, oraz organizowała lub współorganizowała 4 konferencje.

Do działań podjętych w obszarze projektów badawczych należy zaliczyć:

- 1) realizację grantu wydziałowego w ramach dotacji na finansowanie działalności służącej rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich pt. „Zarządzanie jakością w administracji publicznej”, 2011 r.;
- 2) złożenie wniosku o przyznanie środków finansowych na realizację działania naukowego (MINIATURA-1), nr 389449, tytuł: Wykorzystanie narzędzi zarządzania jakością w administracji samorządowej, listopad 2017 r.;
- 3) zgłoszenie projektu w ramach VIII Lubelskiego Festiwalu Nauki, 17–23 września 2011, tytuł projektu: „Zarządzanie jakością w samorządzie terytorialnym”.

Dorobek dydaktyczny obejmuje prowadzenie zajęć dydaktycznych w Instytucie Administracji KUL JP II. Do obecnie prowadzonych przedmiotów (wykładów, ćwiczeń i konwersatoriów) należą: Zarządzanie zasobami ludzkimi, Partnerstwo publiczno-prywatne, Biurotyka, Zamówienia publiczne, Zarządzanie jakością w administracji publicznej. Była również promotorem obronionych prac magisterskich (7) i licencjackich (34) oraz recenzentem obronionych prac magisterskich (30) i licencjackich (20).

W zakresie popularyzacji nauki Magdalena Kisała podjęła następujące działania:

- 1) organizacja Ogólnopolskiego Testu Wiedzy o Administracji Publicznej: 2014 r. – główny organizator, 2013 r., 2015 r., 2016 r. – współorganizator.
- 2) opracowanie części Wniosku o przyznanie uprawnienia do nadawania stopnia doktora nauk prawnych w zakresie nauk o administracji 2016 r.

- 3) opracowanie części raportu samooceny kierunku studiów Administracja dotyczącej jakości dla Polskiej Komisji Akredytacyjnej 2015 r.
- 4) współtworzenie kierunku studiów „Administrowanie ochroną zdrowia” 2013 r.

Magdalena Kisała podejmowała także działania organizatorskie takie, jak:

- 1) współorganizacja uroczystości uniwersyteckiej: Absolutorium Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL JP II 29 czerwca 2011 r.
- 2) koordynator Instytutu Administracji ds. promocji od 2013 r.
- 3) członek Wydziałowej Komisji ds. promocji od 2013 r.
- 4) protokolant przebiegu obron doktorskich od 2006 r.
- 5) sekretarz Katedry Nauki Administracji od października 2015 r.;
- 6) dwukrotne pełnienie funkcji opiekuna roku, 2 – od października 2017 r.

Za działalność na polu organizacyjno-społecznym i popularyzację nauki otrzymała:

- 1) nagrodę indywidualną IV stopnia Rektora Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II za wybitną działalność organizacyjno-społeczną i popularyzację nauki, Lublin 17 grudnia 2014 r.;
- 2) nagrodę zespołową III stopnia Rektora Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II za wybitną działalność organizacyjno-społeczną i popularyzację nauki, Lublin 17 grudnia 2014 r.;
- 3) podziękowania ks. dra hab. Piotra Stanisza, prof. KUL, Dziekana Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji za współorganizację III Ogólnopolskiego Testu Wiedzy o Administracji Publicznej, który odbył się w dniu 27 marca 2015 r.

Jest członkiem towarzystw naukowych: Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.

Osiągnięcia dydaktyczne i organizacyjne dr Magdaleny Kisały należy ocenić wysoko. Poruszana przez Habilitankę problematyka badawcza znacznie utrudnia nawiązywanie współpracy międzynarodowej, choć i w tym zakresie zostały podjęte wysiłki, które należy ocenić pozytywnie i traktować jako pewien zaczyn, który, jak należy oczekiwać, rozrośnie się.



4. Wniosek końcowy

Przedstawiona wyżej ocena rozprawy habilitacyjnej, dorobku naukowego oraz działalności dydaktycznej, organizacyjnej i w zakresie współpracy międzynarodowej potwierdza, że dr Magdalena Kisała spełnia warunki dla uzyskania stopnia naukowego doktora habilitowanego w zakresie nauk prawnych.

X Sfundator