

AUTOREFERAT
przedstawiający opis dorobku i osiągnięć naukowych

1. Posiadane dyplomy i stopnie naukowe

1.1. Dyplom magistra prawa z dnia 1 lipca 1998 r., wydany przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego (ocena bardzo dobra)

1.2. Stopień doktora nauk prawnych w zakresie prawa nadany uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego z dnia 14 grudnia 2004 r. za rozprawę pt. Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (rozprawa uznana za wyróżniającą)

2. Informacja o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych

Lata	Nazwa jednostki
1999-2010	Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji w Bytomiu
2000-2002	Górnośląska Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Kardynała Augusta Hlonda w Mysłowicach
2003-2010	Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Informatyki i Nauki o Materiałach
2009 – do nadal	Politechnika Śląska w Gliwicach, Wydział Organizacji i Zarządzania

3. Wskazanie osiągnięcia naukowego w rozumieniu ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2014 r., poz. 1852 ze zm.)

3.1. Autor, tytuł publikacji, rok wydania, nazwa wydawnictwa

Tomasz Szewc, Skarga powszechna w samorządzie terytorialnym, Gliwice 2016, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej

3.2. Omówienie celu naukowego i osiągniętych wyników wraz z omówieniem ich ew. wykorzystania

3.2.1. Cel naukowy

Badania prezentowane w monografii dotyczą instytucji prawa samorządowego zwanej w literaturze i w orzecznictwie *actio popularis* bądź skargą powszechną, a uregulowanej

w sposób bardzo zbliżony w art. 101 i n. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2016 r., poz. 446 (u.sam.gmin.), art. 87 i n. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2016 r., poz. 814 (u.sam.pow.) oraz art. 90 i n. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2016 r., poz. 486 (u.sam.woj.). Przyznają one każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem (a także czynnością prawną, faktyczną lub zaniechaniem) w sprawie z zakresu administracji publicznej prawo wniesienia skargi do sądu, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia.

Przepisy te uważa się za szczególne wobec art. 50 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm. (p.p.s.a.), wobec czego chcąc zaskarżyć działanie bądź zaniechanie organu jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.) można posłużyć się tylko tym środkiem prawnym, a nie skargą przewidzianą w przywołanym przepisie p.p.s.a. Jest to zatem jedyny uniwersalny (tj. o szerokim zakresie przedmiotowym) środek zaskarżenia w stosunku do samorządu terytorialnego będący realizacją konstytucyjnego prawa do sądu w tym obszarze działania administracji publicznej. Przesądza to o szczególnym miejscu tej instytucji w systemie prawa.

Samorządowa skarga powszechna, umożliwiając obywatelską kontrolę administracji, jest instrumentem ochrony adresatów działań organów j.s.t. Z tego powodu istotne jest, aby była łatwo dostępna, odformalizowana i prosta w użyciu (wniesienie skargi nie jest bowiem objęte przymusem adwokackim). W praktyce jednak okazuje się, że – jak wynika z badań – jedynie 35% skarg zostaje skutecznie wniesionych, tj. przyjętych do rozpoznania. W pozostałych przypadkach oznacza to, że skarżący nie spełnili przesłanek skargi w związku z czym sąd nie rozpoznał sprawy merytorycznie. Postulat dostępności nie jest więc realizowany.

Okoliczność ta prowadzi do pytania o powod niskiej skuteczności wnoszenia skarg. Z całą pewnością za taką przyczynę można uznać fakt, że przepisy ustanawiające skargę powszechną budzą liczne wątpliwości i rozbieżności w teorii prawa samorządowego oraz w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych i wymagają w związku z tym wyjaśnienia oraz zaproponowania jednolitej interpretacji, a także – w dalszej kolejności – poprawienia przez ustawodawcę. Skuteczne wniesienie skargi nie jest bowiem proste, gdyż jej przesłanki są rozmaicie rozumiane i powodzenie skarżącego w większym stopniu zależy od poglądów składu orzekającego, niż od faktycznej litery prawa, co w państwie prawa nie powinno mieć miejsca.

Pomimo znacznej liczby tekstów i analiz traktujących o skardze powszechnej, trudno stwierdzić, że jest to instytucja dobrze rozpoznana. Mają one bowiem charakter bądź przyczynkarski (tj. traktują o wybranych elementach tej instytucji prawnej), bądź omawiają ją w całości, lecz w sposób powierzchowny. Poglądy są niezwykle rozproszone, co utrudnia ich ustalenie. Brak bowiem w literaturze prawniczej opracowania zawierającego w jednym miejscu pogłębione rozważania dotyczące wszystkich aspektów samorządowej skargi powszechnej.

Kolejnym cechą charakterystyczną skargi jest petryfikacja warstwy normatywnej. Ustawodawca utrzymuje omawiane przepisy w niezmienionym niemal kształcie od 1990 r., dodając co najwyżej nowe elementy.

Przedstawiony powyżej obraz pozwala na sformułowanie celów badawczych, jakie miała osiągnąć monografia:

- a) weryfikacja terminologii (tj. odpowiedź na pytanie, czy określenie *actio popularis* jest trafne w odniesieniu do badanej instytucji prawnej),
- b) wypełnienie luki w doktrynie polegającej na braku monograficznego opracowania problematyki skargi,
- c) identyfikacja błędów i dysfunkcjonalności tej regulacji oraz podjęcie próby ich rozwiązania,
- d) ustalenie prawidłowej interpretacji przepisów o skardze powszechnej, która mogłaby być stosowana do czasu ich poprawy przez ustawodawcę,
- e) charakterystyka postępowania w sprawie ze skargi powszechnej,
- f) ustalenie skutków naruszenia prawa przez organ j.s.t. w przypadku skutecznego wniesienia skargi przez skarżącego (wobec milczenia doktryny w tej kwestii),
- g) sformułowanie propozycji poprawy tej instytucji prawnej (postulaty *de lege ferenda*).

Metodą badawczą zastosowaną w pracy jest analiza aktów prawnych, orzecznictwa i literatury oraz proste obliczenia statystyczne dokonane podczas analizy orzecznictwa sądowego.

3.2.2. Osiągnięte wyniki

Układ pracy jest podporządkowany powyższemu celowi. Rozdział pierwszy prezentuje założenia konstrukcyjne i zastosowanie *actio popularis* w systemach prawnych (zarówno w kontekście historycznym, jak i w czasach współczesnych) oraz przedstawia samorządową

skargę powszechną na tle systemu prawa wraz z analizą praktyki orzeczniczej oraz wykazem najistotniejszych kwestii spornych.

Kolejne trzy rozdziały prezentują poszczególne przesłanki materialnoprawne. Rozdział drugi jest poświęcony przedmiotowi zaskarżenia (tj. zaskarżonej formie działania oraz pojęciu niewykonania czynności nakazanych prawem) i podmiotowi legitymowanemu biernie (tj. pojęciu organu j.s.t.). W rozdziale trzecim poddano analizie „sprawę z zakresu administracji publicznej”, a w rozdziale czwartym – „naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia”.

Rozdział piąty opisuje natomiast postępowanie w sprawie ze skargi i w związku z tym rozwija także zagadnienie przesłanek proceduralnych (tj. dopełnienie wymogu wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia oraz termin wniesienia skargi). Dodatkowo krótko omawia odpowiedzialność organu j.s.t. za naruszenie prawa.

Zakończenie prezentuje ocenę regulacji, formułuje postulaty *de lege ferenda* oraz opisuje metodykę pracy ze skargą.

Przeprowadzone badania potwierdziły fakt, że regulacja prawna i praktyka stosowania przepisów o skardze powszechnej są dotknięte licznymi usterkami. Błędy ustawodawcy można podzielić na konstrukcyjne (uchybień wynikające z błędnej koncepcji elementów skargi) oraz redakcyjne (wynikające z niedostatków techniki legislacyjnej). Zostaną one poniżej w takiej kolejności omówione.

Jak wynika z analizy orzecznictwa, najwięcej problemów sprawiają skarżącym dwie przesłanki: konieczność wykazania naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia oraz ograniczenie skarg do spraw z zakresu administracji publicznej.

Wymagając wykazania w skardze naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia ustawodawca istotnie ograniczył legitymację czynną. W myśl bowiem zasad ogólnych (tj. wspomnianego art. 50 p.p.s.a.) do wniesienia skargi wystarczy posiadanie interesu prawnego w rozpoznaniu sprawy przez sąd, podczas gdy skargę powszechną można wnieść dopiero gdy sfera prawna skarżącego została naruszona.

Taki zamysł ustawodawcy prowadzi do kilku wniosków. Po pierwsze, określanie analizowanej skargi jako *actio popularis* jest nieprawidłowe. Skarga powszechna w prawie rzymskim była środkiem przysługującym każdemu obywatelowi (a zatem nie tylko dotkniętemu kwestionowanym działaniem bądź zaniechaniem), w celu wszczęcia postępowania sądowego przeciwko sprawcy i uzyskaniu kary pieniężnej. Umożliwiała więc działanie w interesie ogólnym. Samorządowa skarga powszechna natomiast jest nakierowana na ochronę własnej sfery prawnej (nie można zatem działać w interesie powszechnym), a co

więcej, ochrona przysługuje wyłącznie po dokonaniu naruszenia. Po drugie, jak widać, jest to ochrona trudniejsza do uzyskania niż na zasadach ogólnych p.p.s.a. Nie jest jasne, dlaczego ustawodawca ograniczył dostęp do ochrony przed działaniem podmiotu zdecentralizowanego – samorządu terytorialnego – który uważa się za fundament ustrojowy demokratycznego państwa i instytucję ustrojową usytuowaną najbliżej obywatela. Po trzecie, powiązanie skargi z naruszeniem interesu prawnego skarżącego jest zaprzeczeniem idei społeczeństwa obywatelskiego, którego członkowie mają możliwość bieżącej weryfikacji aktów (a zwłaszcza aktów generalnych) podejmowanych przez organy władzy lokalnej w trosce o dobro wspólne. Po czwarte wreszcie, ta przesłanka skargi nie ma żadnego znaczenia dla rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny, który bada ją wyłącznie pod względem legalności. Nie jest więc niczym innym jak ograniczeniem dostępu do sądu.

Można więc stwierdzić, że przepisy o samorządowej skardze powszechnej w obecnym kształcie są zbędne w systemie prawa i w zupełności wystarczyłaby regulacja art. 50 p.p.s.a. dla zapewnienia ochrony przed działalnością organów j.s.t. i realizacji prawa do sądu.

Skargę można wnieść w sprawach z zakresu administracji publicznej. Oznacza to (zgodnie z założeniem racjonalnego ustawodawcy, który nie bez powodu posługuje się określonymi pojęciami), że zakres skargi jest ograniczony w stosunku do zakresu nadzoru państwowego (który to nadzór obejmuje całość działania samorządu). Przesłanka ta stała się przyczyną licznych rozbieżności interpretacyjnych. Jest rozumiana w doktrynie i w literaturze na co najmniej 10 sposobów (omówionych szerzej w monografii), zwykle wiążących się z odmiennym rozumieniem pojęcia „administracja publiczna”.

Jest to sytuacja nieprawidłowa, rodząca podejrzenie o niezgodność przepisów o skardze powszechnej z Konstytucją RP (ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Mianowicie ograniczenie w ten sposób zakresu skargi pozostawia pewne obszary działalności organów j.s.t. poza kontrolą sądu (narusza więc prawo do sądu). Dodatkowo, z uwagi na przyjętą w 199¹ Kodeksu postępowania cywilnego (ustawa z dnia 17 listopada 1964 r., Dz.U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.) i art. 58 § 4 p.p.s.a. koncepcję właściwości wynikowej nie zapewnia rozpoznania sprawy przez właściwy sąd (czego wymaga art. 45 ust. 1 Konstytucji), lecz przez sąd, który „spóźnił się” z uznaniem się za niewłaściwy. Ponadto w obecnym kształcie i sposobach interpretacji jest to zwrot niedookreślony, nieostry, nieprzewidywalny (skarżący nie ma więc pewności, czy sąd przyjmie jego skargę do rozpoznania, wybierając inne rozumienie sprawy z zakresu administracji publicznej), naruszający zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

W tej sytuacji – chcąc zrealizować zamierzony cel naukowy w postaci prawidłowej interpretacji przepisów o skardze powszechnej – konieczne stało się wskazanie desygnatów tego pojęcia w sposób, który nie wymaga definiowania administracji publicznej, ponieważ jest to zadanie w zasadzie niewykonalne. Stwierdził to już Ernst Forsthoff. Dlatego zamiast definiować administrację publiczną należy zastanowić się nad rolą tej przesłanki. Z całą pewnością ma wykluczyć możliwość wniesienia skargi w sprawach cywilnych (zgodnie z dychotomicznym podziałem prawa na publiczne i prywatne), należących do kognicji sądów powszechnych. Skoro tak, to trzeba mieć na uwadze, że j.s.t. jest osobą prawną prawa publicznego, tj. jest osobą prawną wykonującą zadania publiczne i w jej działalności występują elementy i publiczne, i prywatne. Stąd też za sprawę z zakresu administracji publicznej należy uznać wszystko to, co jest związane z realizacją zadań publicznych. Zadania te nie mają definicji legalnej, lecz ustawodawca każdorazowo nakładając je (określając zakres działania organu j.s.t.) przesądza o ich publicznoprawnym charakterze. Stwarza to stosunkowo proste kryterium oceny sposobu zaskarżenia danego działania lub zaniechania organu j.s.t. – pozwem czy skargą powszechną. Dodatkowo zakres tego pojęcia jest ograniczony związkiem przyczynowym między sprawą a zadaniem publicznym. Sprawa podejmowana przez organ j.s.t. musi być bowiem dostatecznie mocno powiązana z realizacją zadania publicznego. Spośród różnych koncepcji związków przyczynowych właściwa wydaje się teoria adekwancji, w myśl której sprawa jest normalnym, obiektywnym elementem niezbędnym do realizacji zadania publicznego. Powyższy tok rozumowania pozwolił na sformułowanie w pracy proponowanej przeze mnie definicji sprawy z zakresu administracji publicznej obiektywizującej to pojęcie oraz ukazanie na kilku przykładach jej wykorzystania do oceny konkretnych przypadków.

Prowadzone badania wykazały także szereg mankamentów konstrukcyjnych skargi powszechnej w sferze procesowej. Występują one w zasadzie na każdym etapie postępowania. Przede wszystkim wniesienie skargi do sądu wymaga najpierw bezskutecznego wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, które to wezwanie powinno być załatwione przez organ j.s.t. w terminie wynikającym z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Dz.U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.; dalej: k.p.a.) o terminach załatwiania spraw (art. 101 ust. 3 u.sam.gmin., art. 87 ust. 4 u.sam.pow., art. 90 ust. 4 u.sam.woj.). Skargi nie można wnieść więc wcześniej, niż po stwierdzeniu bezskuteczności wezwania, a przepisy te nie określają terminu maksymalnego (końcowego). Powstaje więc pytanie, czy termin ten da się ustalić na podstawie p.p.s.a.? Kwestię tę wyjaśnił NSA w uchwale z dnia 2 kwietnia 2007 r., II OPS 2/07, który wskazał, że

skargę wnosi się w terminie wynikającym z art. 53 § 2 p.p.s.a. Bliższa analiza tego stanowisko dowodzi, że jest ono błędne, gdyż tego przepisu do skargi powszechnej stosować nie można z wielu powodów, choćby takiego, że dotyczy on wezwania do usunięcia naruszenia prawa, a skarga wymaga wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego (pogląd ten jest szerzej uzasadniony w monografii). W efekcie należy przyjąć, że wniesienie samorządowej skargi powszechnej w obecnym stanie prawnym nie jest ograniczone terminem. Nie jest to jednak zarzut adresowany do ustawodawcy lecz do praktyki stosowania prawa.

W kolejnym etapie postępowania – po wniesieniu skargi – organ j.s.t. jest uprawniony do wstrzymania wykonania aktu lub czynności (a po przekazaniu akt sprawy do sądu kompetencję tę uzyskuje sąd administracyjny). Instytucja ta dla swojej skuteczności wymaga specyficznego rozumienia wstrzymania wykonalności aktów normatywnych, która polega w istocie na wstrzymaniu obowiązywania aktu. Nie wyczerpuje to jednak wątpliwości z nią związanych, gdyż w praktyce brak jest możliwości wstrzymania mocy wiążącej aktu powszechnie obowiązującego. Nie można opóźnić jego publikacji (ponieważ wojewoda jest zobowiązany opublikować otrzymany akt niezwłocznie), ani uzależnić jego wejścia w życie od warunku (jakim będzie wyrok sądu oddalający lub odrzucający skargę), ponieważ taki warunek musi być zgodnie z § 46 w zw. § 143 Zasad techniki prawodawczej (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. Nr 100, poz. 908; dalej z.t.p.) podany do publicznej wiadomości (a tego wymogu wyrok sądu nie spełnia). Z kolei w przypadku wstrzymania wykonania aktu postanowieniem sądu (tj. po przekazaniu akt), postanowienie takie nie podlega publikacji w dzienniku urzędowym, wobec czego adresaci aktu nie zostaną poinformowani o wstrzymaniu jego wejścia w życie.

Następną sporną kwestią proceduralną jest forma uwzględnienia skargi przez organ j.s.t. Z jednej strony organ ten może bowiem działać jak sąd administracyjny, wydając rozstrzygnięcia autokontrolne o treści identycznej z wyrokiem sądu administracyjnego (ponieważ go zastępuje), z drugiej natomiast można przyjąć, że jest władny wydawać jedynie akty identyczne z aktem zakwestionowanym w skardze, uchylając go lub zmieniając. Analiza tego problemu prowadzi do wniosku, że ponieważ czynność ta ma miejsce już po wszczęciu postępowania sądowego, jest to działanie w zastępstwie sądu powinno odpowiadać rozstrzygnięciu zamieszczonemu w wyroku sądu.

Bardzo istotnym mankamentem regulacji skargi powszechnej, jaki ujawnił się podczas badań przepisów proceduralnych, jest niewykonalność wyroku uwzględniającego skargę na niewykonanie czynności nakazanej prawem. W takich bowiem sytuacjach sąd nie może

nakazać zaskarżonemu organowi j.s.t. podjęcia uchwał, zarządzeń czy aktów prawa miejscowego, nie pozwala mu na to bowiem treść odesłania z art. 149 § 1 p.p.s.a. Ponadto niewykonalna będzie sentencja wyroku wydanego na podstawie art. 101a ust. 2 u.sam.gmin., art. 88 ust. 2 u.sam.pow. i art. 91 ust. 2 u.sam.woj., w myśl których sąd może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego. Problem w tym, że wielu z tych czynności organ nadzoru nie jest kompetentny dokonać, np. ustanowić aktu prawa miejscowego, gdyż byłoby ingerencją w samodzielność samorządu.

Wady regulacji można dostrzec także w przypadku skargi kasacyjnej na wyrok oddalający skargę powszechną z powodu zgodności działania lub zaniechania z przepisami ustrojowymi. Skargę kasacyjną można bowiem oprzeć tylko na naruszeniu przepisów materialnych lub proceduralnych, lecz nie ustrojowych. Uchybienie to wymaga usunięcia właściwymi zabiegami interpretacyjnymi.

Oprócz opisanych wyżej niedoskonałości o charakterze konstrukcyjnym (tkwią bowiem w samej konstrukcji, założeniach skargi powszechnej), regulacja ta jest dotknięta także wadami techniki legislacyjnej. Można tu wskazać kilka przykładów spośród ustaleń poczynionych w monografii. Po pierwsze, pomimo zdefiniowania przez ustawodawcę pojęcia „organ j.s.t.” (a dokładniej: organ gminy, organ powiatu, organ samorządu województwa – art. 11a ust. 1 u.sam.gmin., art. 8 ust. 2 u.sam.pow., art. 15 u.sam.woj.), nie jest możliwe przyjęcie takiej definicji dla określania legitymacji biernej w sprawach ze skargi powszechnej. Definicja legalna ogranicza bowiem pojęcie organu do organu stanowiącego i wykonawczego, podczas gdy w praktyce samorządowej dochodzi do przekazywania zadań szerokiemu kręgowi podmiotów, z prywatnymi włącznie. Ścisłe trzymanie się pozytywistycznej teorii organu administracji prowadziłoby do znacznego ograniczenia sądowej kontroli administracji. Istnieją więc ważne względy przemawiające za odstępniem od definicji legalnej na rzecz szerokiego rozumienia pojęcia organu j.s.t., obejmującego podmioty, którym zadania te przekazano (teoria organizacyjno-przedmiotowa). Wykaz takich podmiotów jest jednym z ustaleń monografii w zakresie interpretacji przepisów o skardze powszechnej.

Po drugie, całkowicie chybiony, w świetle płynącego z §5 z.t.p. nakazu zwięzłego redagowania aktu prawnego, staje się zabieg ustawodawcy polegający na dwukrotnym definiowaniu zakresu przedmiotowego skargi powszechnej: raz jako uchwał i zarządzeń, a w innym miejscu jako czynności prawnych, faktycznych. Uchwała oraz zarządzenie mogą być bowiem czynnością prawną albo faktyczną (jeżeli nie zawierają treści normatywnych,

lecz np. apele, odezwy, stanowiska). W efekcie przepisy dopuszczające zaskarżanie uchwał i zarządzeń stają się zbędne.

Po trzecie wreszcie, wadliwy jest zwrot „wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia”. Każdy bowiem, komu przysługuje uprawnienie wynikające z przepisu prawa, ma też interes prawny w danej sprawie. Jego oczekiwania są bowiem chronione przez prawo. Słowo „uprawnienie” nie jest tu więc potrzebne.

Analiza następstw skutecznego wniesienia skargi i wynikającej stąd odpowiedzialności jest kolejnym wynikającym z monografii nowym ustaleniem w doktrynie prawa samorządowego. Można tu wyróżnić odpowiedzialność administracyjnoprawną i cywilnoprawną obciążającą organ j.s.t., względnie samą j.s.t. oraz odpowiedzialność funkcjonariusza, który przyczynił się do powstania szkody.

Odpowiedzialność administracyjnoprawna obejmuje skutki bezpośrednio dotyczące samego zaskarżonego działania (np. stwierdzenie nieważności aktu) oraz pośrednie polegające na podjęciu działania przez inny podmiot na podstawie wyroku sądu (np. podjęcie działania przez organ nadzoru). W ostatnim przypadku problematyczne okazuje się odwrócenie skutków rozstrzygnięć indywidualnych podjętych na podstawie zakwestionowanych przez sąd aktów normatywnych, a to z uwagi na brak ku temu podstaw prawnych w k.p.a. (art. 145a określa bowiem wyłącznie następstwa wyroku Trybunału Konstytucyjnego).

Regulacja odpowiedzialności cywilnej również budzi kontrowersje, gdyż niemożliwe jest wyegzekwowanie odszkodowania w przypadku niewykonania wyroku nakazującego podjęcie określonej czynności. W tym przypadku brak kompetencji do jej wykonania przesądzi o niemożności zasądzenia odszkodowania.

Odpowiedzialność funkcjonariusza może mieć charakter polityczny, albo prawny - karny oraz cywilnoprawny, względnie pracowniczy. Odpowiedzialność prawna wymaga jednak udowodnienia winy, co może być trudne w przypadku organów kolegialnych podejmujących decyzje w drodze głosowania.

Ostateczna ocena przepisów ustanawiających skargę powszechną może być tylko negatywna. Regulacja ta nie wypełnia funkcji środka społecznej kontroli administracji dokonywanej w interesie ogólnym. Jest dotknięta licznymi uchybieniami, często o fundamentalnym dla jej funkcjonowania charakterze, niekiedy także sprzecznymi z Konstytucją. Wymaga to interpretacyjnej ingerencji sądów administracyjnych nieraz w stopniu graniczącym z prawotwórstwem. Skutki te są wynikiem niekonsekwencji ustawodawcy, który nie mógł się zdecydować, jaką rolę w systemie prawa skardze przypisać

i połączył w związku z tym elementy szeregu instytucji prawnych, tworząc niespójną konstrukcję skargi.

Powyższe rozważania dowodzą osiągnięcia przez monografię założonych celów badawczych:

- wypełnienie luki w piśmiennictwie,
- wszechstronna analiza badanej instytucji prawnej oparta na szerokich studiach literaturowych i analizie orzecznictwa sądowego,
- ustalenie cech konstrukcyjnych *actio popularis* w świetle prawa rzymskiego i osiągnięć współczesnej teorii prawa i ich porównanie ze skargą powszechną,
- wykazanie, że terminologia, jaką posługuje się nauka prawa i jurysprudencja jest niewłaściwa (skarga nie jest *actio popularis*),
- identyfikacja błędów i dysfunkcyjności w regulacji prawnej i praktyce funkcjonowania skargi powszechnej oraz próba ich skorygowania przez wskazanie odpowiedniej interpretacji poszczególnych przesłanek skargi,
- opracowanie nowych definicji lub wskazanie prawidłowego znaczenia i zakresu pojęć występujących w przepisach o skardze powszechnej (np. sprawy z zakresu administracji publicznej, czy organu j.s.t.),
- szczegółowa charakterystyka postępowania w sprawie skargi powszechnej,
- omówienie skutków naruszenia prawa przez organ j.s.t. w zaskarżonej czynności faktycznej, prawnej lub zaniechaniu,
- dokonanie oceny regulacji z punktu widzenia nauki prawa i zasad prawidłowej legislacji,
- sformułowanie postulatów *de lege ferenda*.

3.2.3. Wykorzystanie wyników

Ustalenia poczynione w monografii mogą być wykorzystane na wiele sposobów.

Przede wszystkim mogą stanowić podstawę dla dalszych badań skargi powszechnej. Monografia porządkuje bowiem naukę prawa w odniesieniu do badanej instytucji prawnej.

Prezentowana interpretacja może zostać przyjęta w praktyce sądów administracyjnych.

Ustawodawca może natomiast skorzystać z postulatów *de lege ferenda*, które podzielono na dwie grupy. Pierwsza obejmuje postulaty związane z całkowitą zmianą obecnego modelu skargi. Wymagają one przemyślenia roli skargi w systemie prawa i proponują odpowiednie rozwiązania w zależności od przyjętego wariantu. Druga natomiast

bazuje na obecnym materiale normatywnym prezentując jego uchybienia, których usunięcie jest konieczne.

Ukłonem w stronę praktyki jest umieszczona w zakończeniu metodyka pracy ze skargą ułatwiająca prowadzenie postępowania w sprawie ze skargi i zwracająca uwagę na kwestie szczególnie sporne.

4. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych

4.1. Kierunki badawcze i ich rezultaty

4.1.1. Zagadnienia prawne samorządu terytorialnego jako nadrzędny kierunek badawczy

Zagadnieniami prawnymi samorządu terytorialnego zacząłem się interesować na III roku studiów, kiedy to po raz pierwszy zetknąłem się z tym przedmiotem. Uczęszczałem więc na proseminarium, a następnie na seminarium magisterskie prowadzone przez prof. dr hab. Antoniego Agopszowicza. Jednakże praca w różnych ośrodkach naukowych spowodowała, że oprócz problematyki samorządowej musiałem podjąć badania także w innych obszarach prawa, co wynikało z potrzeb dydaktycznych (podniesienie jakości prowadzonych przeze mnie zajęć), bądź też kierunków badań naukowych prowadzonych w danym ośrodku. Zwykle starałem się łączyć wyniki tych badań z prawem samorządowym, uzyskując pogłębione spojrzenie bądź wyjaśnienie kwestii spornych leżących na styku różnych gałęzi prawa i rozwój doktryny tej dziedziny prawa.

Chciałbym w związku z tym przedstawić podejmowane przeze mnie badania i wpływ ich rezultatów na doktrynę prawa i praktykę orzeczniczą.

4.1.2. Działalność uchwałodawcza samorządu

Problematykę tę podjąłem w 1997-1998 r. w pracy magisterskiej, poświęcając ją mało wówczas rozpoznanym zagadnieniom działalności uchwałodawczej rady gminy. W dysertacji tej przyjąłem metodę badawczą polegającą na analizie nie tylko ustaw i literatury, lecz także statutów j.s.t. Opracowana (z dr hab. Andrzejem Szewcem) monografia pt. „Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego” (1999 r.) pogłębiała rozważania i wątki podjęte w pracy magisterskiej, m. in. przez dostosowanie ich do reformy samorządowej.

Oceniając wkład tej monografii w rozwój doktryny prawa samorządowego można wskazać następujące osiągnięcia:

- a) opracowanie podstaw pojęcia i zakresu działalności uchwałodawczej j.s.t.,

- b) sformułowanie nowych w doktrynie definicji, np. uchwały organu j.s.t., inicjatywy uchwałodawczej czy przygotowania projektu uchwały,
- c) wyodrębnienie przyjętych w praktyce modeli opracowywania projektów uchwał,
- d) opis procedury uchwałodawczej,
- e) wskazanie zakresu i sposobu stosowania z.t.p. do projektów uchwał.

Można odnotować wpływ tej pracy na orzecznictwo sądów administracyjnych, w którym była ona wielokrotnie cytowana (np. wyrok WSA z dnia 12 grudnia 2013 r., IV SA/Po 711/13, postanowienie WSA z dnia 3 września 2013 r., IV SA/GI 391/13).

Problematyki uchwałodawczej dotyczyły także inne badania, np. analiza nazw i form prawa miejscowego (T. Szewc, Problem kwalifikacji aktów prawa miejscowego. Przegląd Sejmowy 2006, nr 3; T. Szewc, Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego, RPEiS 2007, z. 2), prowadząca do zdecydowanie krytycznej – jako naruszającej zasadę zaufania obywatela do państwa – oceny obecnie stosowanej metody kwalifikacji aktu (tj. uznania aktu organu stanowiącego lub wykonawczego j.s.t. za akt prawa miejscowego) przy pomocy kryteriów materialnych i formalnych (co prowadzi do rozbieżności ocen, choćby w działalności organów nadzoru), a nie samej formy, jak w przypadku ustawy czy rozporządzenia. Aby naprawić ten błąd legislacyjny, zaproponowałem, aby stanowić akty prawa miejscowego w formie rozporządzenia lub rozporządzenia porządkowego (dla odróżnienia przepisów porządkowych) właściwego organu j.s.t. bądź administracji rządowej, co pozwoliłoby zastąpić liczne obecnie formy aktów prawa miejscowego i podkreślić ich powszechnie wiążący charakter.

Także monografia będąca podstawą wszczęcia postępowania habilitacyjnego jest próbą zbadania działalności uchwałodawczej samorządu, lecz z punktu widzenia ochrony adresata tej działalności.

Badania podejmowane w monografii miałem okazję prezentować na konferencji „Sądowa kontrola administracji publicznej” organizowanej przez Akademię im. Jana Długosza w Częstochowie w 2016 r. (wystąpienie pt. „Samorządowa skarga powszechna a ochrona praw i wolności jednostki”).

4.1.3. Międzynarodowe standardy samorządu terytorialnego

Dokonując wyboru tematu pracy doktorskiej dostrzegłem istotną lukę w doktrynie polegającą na braku wykładni Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego i braku pogłębionej analizy jej zgodności z prawem polskim. W doktrynie dominowało wówczas przekonanie, że

prawo polskie jest zgodne z Kartą, z drobnymi tylko zastrzeżeniami. Tak postawiona teza wywołała chęć jej weryfikacji.

Wydana na bazie pracy doktorskiej monografia „Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (2005 r.) prezentuje szczegółową wykładnię zasad Karty oraz porównuje prawo polskie z nimi (każdy rozdział składa się zatem z dwóch części). Pozwoliło to na przedstawienie w podsumowaniu w formie przejrzystej tabeli zasad EKSL i stopnia ich realizacji w polskim prawie samorządu terytorialnego. Dodatkowo, niezgodności między prawem krajowym a standardami międzynarodowymi można było podzielić na istotne i nieistotne oraz sformułować właściwe postulaty *de lege ferenda*. Wywody tej pracy zyskały akceptację Trybunału Konstytucyjnego (np. wyrok TK z dnia 31 stycznia 2013 r., K 14/11).

Interpretacja Karty wymagała dysponowania jej poprawnym tłumaczeniem. Tekst oficjalny, ogłoszony w Dzienniku Ustaw, tego warunku nie spełniał (co było widoczne już w tytule). Stąd istotny w moim dorobku jest artykuł T. Szewc, Uwagi w sprawie tłumaczenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, Samorząd Terytorialny 2002, nr 11, w którym pokazałem błędy w tłumaczeniu tego dokumentu oraz jego rzeczywistą (poprawną) treść. Artykuł ten był wielokrotnie przytaczany przez Trybunał Konstytucyjny (np. w wyroku z dnia 4 listopada 2003 r., K 1/03). Niestety ustawodawca jedynie częściowo skorzystał z tego opracowania, ograniczając sprostowanie Karty do zamiany słowa „terytorialny” na „lokalny” (obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu, Dz.U. Nr 154, poz. 1107).

Inną kwestią wstępną wymagającą ustalenia w trakcie badań nad Kartą, był jej status w systemie prawa polskiego. Ratyfikowano ją bowiem bez zgody Sejmu wyrażonej w ustawie. Problem ten rozważałem w artykule T. Szewc, Uwagi w sprawie ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, Państwo i Prawo 2002, z. 9, w którym doszedłem do wniosku, że akt ten ratyfikowano niezgodnie z przepisami obowiązującymi w momencie ratyfikacji (konieczna była bowiem zgoda Sejmu), w związku z czym Karta nie weszła do systemu prawa polskiego i nie uzyskała mocy ponadustawowej. Może jednak być wzorcem oceny zgodności przez Trybunał Konstytucyjny, ponieważ zgodnie z art. 188 pkt 2 Konstytucji może on badać zgodność prawa krajowego z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi (a zatem bez względu na błędy popełnione przy ratyfikacji).

Podobne zagadnienie rozważałem (w pracy T. Szewc Status Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej w polskim prawie, Samorząd Terytorialny 2007, nr 6) w odniesieniu do – także ratyfikowanej przez Polskę – Europejskiej Konwencji Ramowej

o Współpracy Transgranicznej (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 288). W tym przypadku doszedłem do wniosku, że Konwencja – w chwili jej ratyfikacji – nie wymagała zmian w ustawodawstwie. W obecnym stanie prawnym natomiast Konwencję stosuje się z pierwszeństwem przed ustawami, ponieważ została ona ratyfikowana zgodnie z przepisami obowiązującymi z momentu jej ratyfikacji i dotyczy kwestii wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji, tj. wymagających ustawy (art. 173 stanowi, że zasady, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z prawa do zrzeszania się i współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, określa ustawa). Wniosek ten wynika z art. 241 ust. 1 Konstytucji. Nie może jednak stanowić wzorca kontroli Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ zgodnie z art. 188 pkt 2 Konstytucji mogą nim być tylko takie umowy międzynarodowe, które wymagały zgody wyrażonej w ustawie (w chwili ratyfikacji). Stanowisko to podzielił WSA w wyroku z dnia 23 stycznia 2009 r., III SA/GI 1457/08.

Wyniki badań nad EKSL mogłem zaprezentować w 2009 r. na konferencji „Samorząd terytorialny. Ale jaki?”, organizowanej przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu (wystąpienie pt. „Model samorządu terytorialnego w Polsce a standardy europejskie”) oraz na konferencji „Systemy wspomagania decyzji” organizowanej przez Wydział Informatyki i Nauki o Materiałach Uniwersytetu Śląskiego w 2004 r. (wystąpienie pt. „Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego”).

Karta nie była jedynym zagadnieniem badawczym z zakresu międzynarodowego prawa samorządu terytorialnego, jakie podejmowałem. Problematyce tej poświęciłem również szereg opracowań, dotyczących działalności Rady Europy. Przykładowo artykuł T. Szewc, Projektowany status samorządu regionalnego w prawie międzynarodowym, Samorząd Terytorialny 2006, nr 7-8 opisuje projekt Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego, natomiast opracowanie T. Szewc, Samorząd terytorialny w pracach Rady Europy (wybrane zagadnienia), Samorząd Terytorialny 2007, nr 1-2) przedstawia organy Rady Europy podejmujące zagadnienia samorządowe oraz projekty konwencji dotyczących samorządu opracowane pod auspicjami tej organizacji międzynarodowej.

4.1.4. Pragmatyki służbowe w administracji publicznej

W czasie zatrudnienia w Wyższej Szkole Ekonomii i Administracji w Bytomiu prowadziłem zajęcia z różnych przedmiotów, ostatecznie jednak skupiłem się na pragmatykach służbowych w administracji publicznej. Prowadzone w tym zakresie badania pozwoliły mi na podsumowanie (w artykule „Pojęcie pracodawcy samorządowego i osoby dokonującej czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, Samorząd Terytorialny 2002, nr 9)

toczącej się w literaturze przedmiotu dyskusji i przejrzyste (w formie tabeli) przedstawienie, kto jest pracodawcą samorządowym i kto go reprezentuje dokonując czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec różnych grup pracowników samorządowych, co miało niewątpliwie znaczenie porządkujące doktrynę oraz ułatwiało stosowanie przepisów w praktyce.

W dalszej kolejności opracowałem – na zlecenie wydawnictwa LEX – elektroniczną wersję komentarza do ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1593 ze zm.). Jestem także współautorem komentarza do obecnie obowiązującej ustawy o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008 r., Dz.U. z 2016 r., poz. 902 (Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych, red. A. Szewc, C. H. Beck 2011). Obydwa te komentarze dostrzeżono w judykaturze (np. wyrok WSA z dnia 6 lipca 2007 r., III SA/Lu 262/07, postanowienie WSA z dnia 18 września 2012 r., II SA/Bk 695/12).

Kolejnym zagadnieniem badawczym z obszaru samorządowego prawa pracy była analiza pracowniczego statusu wójta i jego zastępcy (rozdział w pracy A. Szewc, T. Szewc, Wójt, burmistrz, prezydent miasta, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2006). Także i te wywody uzyskały akceptację judykatury (np. wyrok WSA z dnia 20 czerwca 2007 r., IV SA/Po 333/07).

Rezultaty tych badań prowadzonych w zakresie pragmatyk służbowych w administracji publicznej miałem okazję przedstawić jako zaproszony prelegent na seminariach organizowanych przez Katedrę Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie:

a) w roku 2007 - „Stosunki pracy pracowników samorządowych – ocena istniejącej regulacji i perspektywy zmian” (wystąpienie pt. „Ocena istniejącego kształtu odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników samorządowych”),

b) w roku 2012 – „Służba publiczna – stan obecny, wyzwania i oczekiwania” (wystąpienie pt. „Kwalifikacje funkcjonariuszy służby publicznej”).

4.1.5. Prawna regulacja zasad ochrony informacji

Zatrudnienie na Wydziale Informatyki i Nauki o Materiałach Uniwersytetu Śląskiego stworzyło innego rodzaju potrzeby badawcze. Prowadzone na tym wydziale studia i badania wymagały wsparcia prawnego w kwestii zakresie przepisów regulujących ochronę informacji, ochronę własności intelektualnej oraz w kwestii informatyzacji procedur prawnych. Prowadzone przeze mnie zajęcia poświęcone były głównie pierwszej z wymienionych

dziejzin, co stało się zaczątkiem trwających kilka lat badań. Przyniosły one jedyny na rynku komentarz do ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz.U. z 2005 r., Nr 196, poz. 1631 z późn. zm. (Beck, 2006) oraz podręcznik poświęcony ochronie danych osobowych i informacji niejawnych (Beck, 2006), którego drugie wydanie (S. Hoc, T. Szewc, Ochrona danych osobowych i informacji niejawnych, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2014) prezentuje zaktualizowany stan prawny.

Rozwazałem szerzej także wybrane aspekty ochrony informacji niejawnych i danych osobowych, m. in.:

a) pojęcie informacji niejawnych (T. Szewc, Informacje niejawne, Przegląd Prawa Publicznego 2007, nr 1-2). W publikacji tej przede wszystkim wyraziłem pogląd, że definicja informacji niejawnych ma charakter materialny (tzn., że informacja jest niejawna z racji samej treści i wymaga ochrony, bez względu na to, czy została sklasyfikowana, tj. opatrzona odpowiednią klauzulą). Wskazałem jednocześnie niezgodność tej definicji z Konstytucją RP, ponieważ wykracza ona poza dopuszczony w Konstytucji zakres informacji, które mogą być utajnione. Sformułowałem definicję klasyfikacji informacji niejawnych oraz zauważyłem, że mankamentem ustawy jest możliwość bezkarnego zawyżania klauzuli tajności przez osobę uprawnioną do jej nadania;

b) zasadę związania celem przetwarzania danych osobowych (T. Szewc, Związanie celem przetwarzania danych osobowych, Administracja – Teoria, Dydaktyka, Praktyka 2007, nr 1). W tym artykule zaprezentowałem treść tej zasady, konsekwencje jej wprowadzenia przez ustawodawcę (np. ograniczenie zakresu przetwarzania danych adekwatnie do celu, aktualizację obowiązku informacyjnego, przetwarzanie danych w zbiorze tylko w oznaczonym celu) oraz następstwa wadliwej regulacji tej zasady w odniesieniu do administracji publicznej. W przypadku bowiem udostępnienia danych, podmiot, któremu dane udostępniono nie może ich przetwarzać w innym celu, niż ten, w którym uzyskał je podmiot udostępniający. Stąd przekazanie danych między organami administracji nie zwalnia z ograniczenia, jakim jest cel przetwarzania danych przez organ przekazujący;

c) zgodę na przetwarzanie danych osobowych (T. Szewc, Zgoda na przetwarzanie danych osobowych, Państwo i Prawo 2008, z. 2). Podstawową trudnością, jeżeli chodzi o zgodę na przetwarzanie danych osobowych, jest ustalenie zdolności podmiotu prawa do wyrażenia tej zgody. W doktrynie i orzecznictwie wymaga się niezbyt precyzyjnego kryterium „działania z dostatecznym rozeznaniem”. W jego miejsce zaproponowałem powiązanie zdolności do wyrażenia zgody ze zdolnością do czynności prawnych, za wystarczającą uznając ograniczoną zdolność do czynności prawnych. Doszedłem bowiem do

wniosku, że zgoda jest jednostronną, upoważniającą czynnością prawną, przy pomocy której osoba zainteresowana kształtuje swoje prawo do prywatności (do której można stosować art. 17 k.c.). Artykuł ten omawia także m. in. formę, sposób wyrażenia i zakres zgody, a także możliwość jej cofnięcia w sposób nieco odmienny od powszechnie prezentowanego w doktrynie, przez stosowanie do zgody zasad prawa cywilnego, jako konsekwencji uznania jej za czynność prawną;

d) zasady udostępniania danych osobowych na wniosek (T. Szewc, Udostępnianie danych osobowych na wniosek. *Monitor Prawniczy* 2006, nr 22). W tym opracowaniu omówiłem zasady wnioskowego udostępnienia danych osobowych oraz w formie przejrzystego schematu pokazałem zasady postępowania z wnioskiem.

Osiągnięcia te miałem okazję prezentować na międzynarodowej konferencji „Bezpieczeństwo i ochrona danych”, organizowanej przez Wydział Informatyki i Nauki o Materiałach Uniwersytetu Śląskiego w 2006 r (wystąpienie pt. „Bezpieczeństwo i ochrona danych”). Okazały się one przydatne także w orzecznictwie sądowym (np. wyrok TK z dnia 15 października 2009 r., K 26/08, wyrok NSA z dnia 21 września 2012 r., I OSK 1393/12).

Jeżeli chodzi o informatyzację procedur prawnych brałem udział w badaniach własnych Wydziału, opracowując zasady informatyzacji tworzenia aktów prawa miejscowego i prezentując je (wraz z Andrzejem Szewcem) na kolejnej konferencji „Systemy wspomaganie decyzji” organizowanej przez Wydział Informatyki i Nauki o Materiałach w Zakopanem w 2008 r. (wystąpienie pt. „Komputerowe wspomaganie tworzenia przepisów gminnych”).

4.1.6. Kierunki badawcze związane z zatrudnieniem na Politechnice Śląskiej

To miejsce pracy nie wymaga już rozważania zagadnień wspierających inżynierów, lecz administracyjnych. Jestem bowiem zatrudniony w jednostce prowadzącej studia na kierunku „Administracja”, jednakże pracują tam także specjaliści z zakresu zarządzania i logistyki (jako że inne kierunki to studiów to „Zarządzanie” i „Logistyka”).

Potrzeby dydaktyczne spowodowały podjęcie badań nad ochroną własności intelektualnej, którą powiązałem tych zagadnień z problematyką samorządową (T. Szewc, Prawo autorskie a samorząd terytorialny, *Samorząd Terytorialny* 2014, nr 7-8; T. Szewc, Herby i inne oznaczenia odróżniające jednostek samorządu terytorialnego, *Przegląd Prawa Publicznego* 2015, nr 1). W zasadzie byłem pierwszym autorem, który kompleksowo przeanalizował skutki i stosowanie przepisów regulujących własność intelektualną w samorządzie. Okazało się, że jest to problematyka istotna, gdyż samorząd terytorialny

korzysta z twórczości pracowniczej, z utworów i przedmiotów praw pokrewnych (artystycznych wykonan, fonogramów i wideogramów), a także przykładowo posługuje się wizerunkami. Nabywanie praw do utworów rodzi problemy w zakresie stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, jako że utwór jest jedynym, niepowtarzalnym osiągnięciem konkretnego autora i trudno tu mówić o typowym przedmiocie zamówienia publicznego, opisanym przy pomocy danych technicznych. Trzeba także pamiętać, że nabycie musi być wyraźne (aby np. uniknąć domniemania udzielenia licencji przez twórcę, zgodnie z art. 65 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, Dz.U. z 2016 r., poz. 666 ze zm.) oraz umożliwiające swobodne korzystanie, np. przez rezygnację twórcy z korzystania z prawa oznaczania utworu imieniem i nazwiskiem. Istotnym rozpatrywanym w tych publikacjach zagadnieniem jest także opracowanie projektów i posługiwanie się herbami, emblematami itp., które mogą być jednocześnie przedmiotem ochrony prawa autorskiego i prawa własności przemysłowej (jako znaki towarowe), które rodzi takie problemy, jak procedura opracowania projektów, podział czynności pomiędzy organ stanowiący i wykonawczy j.s.t., ochrona nazw i herbów j.s.t. przed używaniem przez osoby trzecie itp.

W związku z zainteresowaniem problematyką ochrony własności intelektualnej brałem udział w międzynarodowej konferencji „Nowoczesność przemysłu i usług” w 2013 r., organizowanej przez TNOiK.

Inne zagadnienia podejmowane w trakcie pracy na Politechnice wynikały z projektów badawczych realizowanych na uczelni, a w których biorę udział od 2009 r. (w tym raz jako współkierujący projektem). Analizowałem w związku z tym prawne aspekty działalności innowacyjnej, omówione w kilku publikacjach (np. T. Szewc, Wykorzystanie własności intelektualnej w inteligentnej specjalizacji w zakresie tradycyjnych produktów regionalnych, (w:) Nowoczesność przemysłu i usług w warunkach kryzysu i nowych wyzwań, red. J. Brzóska, J. Pyka, TNOiK, Katowice 2013). Inne badania z kolei dotyczyły realizacji zadań samorządu terytorialnego w zakresie zaspokajania potrzeb osób niepełnosprawnych (T. Szewc, Organizacja warsztatów terapii zajęciowej, Niepełnosprawność i Rehabilitacja 2010, nr 3; T. Szewc, Wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego do realizacji zadań publicznych dotyczących niepełnosprawnych, Administracja, Teoria-Dydaktyka-Praktyka 2013, nr 1). Warsztaty terapii zajęciowej okazały się ciekawym problemem badawczym, ujawniającym brak głębszego zamysłu prawodawcy nad istotą tej jednostki organizacyjnej. Można je uznać za zakłady administracyjne o ograniczonej dostępności. Ustawodawca zaniechał regulacji drogi odwoławczej od decyzji o przyjęciu do warsztatów oraz ochrony

uczestników warsztatów przed działalnością podmiotów zarządzających tymi warsztatami. Z kolei analiza możliwości wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego wykazała duży potencjał tej formy działania do realizacji zadań dotyczących niepełnosprawnych.

Kolejnym wreszcie zagadnieniem podejmowanym w ramach naszego zespołu badawczego była problematyka antykorupcyjna. Pomimo bogatej literatury udało mi się na zagadnienie to spojrzeć z innego punktu widzenia – prakseologicznego – i przeanalizować mechanizmy antykorupcyjnej przez pryzmat ich skuteczności (T. Szewc, Skuteczność samorządowych mechanizmów antykorupcyjnych, *Samorząd Terytorialny* 2016, nr 4), co w efekcie doprowadziło do negatywnej oceny rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę. Ich skuteczność jest bowiem niewielka, a sankcje bywają kierowane do niewłaściwych podmiotów. Odmienne spojrzenie jest charakterystyczne także dla pracy T. Szewc, *Korupcja – konsekwencje prawne, Organizacja i Zarządzanie* 2015, nr 1, w której ukazałem konsekwencje i odpowiedzialność za zachowania korupcyjne z punktu widzenia przedsiębiorców.

Moje najnowsze zainteresowania naukowe obejmują zagadnienia interdyscyplinarne powstające na styku nauk prawnych i nauk o zarządzaniu. Wynikają one z kontaktów z pracującymi w naszym zespole ekonomistami. Efektem wspólnych badań są publikacje oceniające rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę w świetle osiągnięć tej gałęzi wiedzy (E. Pawłowska, T. Szewc, *Competences of local self-government managers, Organizacja i Zarządzanie* 2014, nr 3; E. Pawłowska, T. Szewc, *Zarządzanie wiedzą w organizacjach samorządowych, Administracja, Teoria-Dydaktyka-Praktyka*, 2014, nr 2). Efekty tych badań prowadzą do zaskakujących rezultatów, gdyż konstrukcje prawne nierzadko odbiegają od naukowych zasad zarządzania organizacjami i kapitałem ludzkim (są zatem niezbyt efektywne). Ten kierunek badawczy niewątpliwie będę chciał rozwijać w kolejnych latach, niezależnie od badania prawnych zagadnień samorządu terytorialnego.

4.1.7. Inne

Prezentując swój dorobek chciałbym jeszcze wspomnieć o kilku opracowaniach o różnorodnej tematyce. W pierwszej kolejności można przywołać tu pracę T. Szewc, *Konstytucyjność skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, Przegląd Sądowy* 2008, nr 5, w której analizowaną instytucję prawną oceniłem krytycznie jako naruszającą konstytucyjną zasadę dwuinstancyjności z powodu ograniczenia podstaw kasacyjnych (przywoływaną przykładowo w uchwale NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09). Z kolei opracowanie T. Szewc, *Oplata za zajęcie pasa drogowego, Przegląd*

Prawa Publicznego 2008, nr 10, ukazuje paradoksy regulacji. Mogę wreszcie wskazać przekrojowe analizy T. Szewc, Ewolucja ustroju i funkcjonowania administracji publicznej w Polsce w pierwszej dekadzie XXI w., Organizacja i Zarządzanie 2010, nr 3(11) oraz T. Szewc, Administracja wobec rozwoju e-usług, Przegląd Prawa Publicznego 2012, nr 7-8 będące pracami z pogranicza historii administracji i nauki administracji.

4.2. Wskaźniki bibliometryczne

Omówiona wyżej działalność naukowa zaowocowała systematycznym przyrostem cytowań i wartości indeksu Hirscha. W chwili obecnej wg bazy Google Scholar wynosi on 5, a liczba cytowań – 113.

Wartość indeksu H wymaga jednak dodatkowego komenatrze. Otóż w przypadku dwóch z moich publikacji zaszła pomyłka - bazie każda z nich jest przytaczana dwukrotnie, pod różnymi pozycjami i osobno uwzględniana. Zsumowanie cytowań dla tych pozycji daje 7 cytowań komentarza do ustawy o ochronie informacji niejawnych i 6 cytowań komentarza do ustawy o pracownikach samorządowych. W efekcie oznacza to, że w moim dorobku znajduje się 6 publikacji cytowanych co najmniej 6 razy, stąd realna wartość wskaźnika H powinna wynosić 6 (rys. 1).

Rys. 1. Wskaźnik Hirscha

Results									
Papers:	45	Cites/paper:	2.51	h-index:	5	szewc t			
Citations:	113	Cites/author:	89.00	g-index:	9	Query date: 2016-07-12			
Years:	17	Papers/author:	36.18	h ₁ /norm:	5	Papers: 45			
Cites/year:	6.65	Authors/paper:	1.67	h ₁ /annual:	0.29	Citations: 113			
						Years: 17			
Cites	Per year	Rank	Authors	Title	Year	Publication	Publisher	Type	
h25	1.47	1	A Szewc, T Szewc	Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego	1999		Difin	CITATIK	
19	6.33	10	..., R Ajredini, MA Szewc, T Garrett...	Isotopic ratio outlier analysis global metabolomics of Caenorhabditis elegans	2013	Analytical ...	ACS Publications		
h17	1.70	2	T Szewc	Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego	2006		Branta	CITATIK	
h13	1.30	3	A Szewc, T Szewc	Wójt, burmistrz, prezydent miasta	2006		Dom Wydawniczy ABC...	CITATIK	
h6	1.20	4	A Szewc, A Jochymczyk, R Majewska, T Szewc	Ustawa o pracownikach samorządowych	2011	Komentarz. CH Beck, Warszawa		CITATIK	
h6	0.43	5	T Szewc	Uwagi w sprawie ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego	2002	Państwo i Prawo		CITATIK	
5	0.38	6	T Szewc	Charakterystyka Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego	2003	Samorząd Terytorialny	yadda.icm.edu.pl	CITATIK	
5	0.56	7	T Szewc	Publicznoprawna ochrona informacji	2007		cyfrotka.pl	BOOK	
4	0.31	8	T Szewc	Komentarz do ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych	2003	LEX/el		CITATIK	
4	0.44	9	T Szewc	Ochrona informacji niejawnych: komentarz	2007		Wydawnictwo CH Beck		
3	0.33	11	T Szewc	Ochrona informacji niejawnych	2007	Komentarz, Warszawa		CITATIK	
3	0.38	12	T Szewc	Zgody na przetwarzanie danych osobowych...	2008	Państwo i Prawo		CITATIK	
3	0.21	13	T Szewc	Uwagi w sprawie tłumaczenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego	2002	Samorząd Terytorialny		CITATIK	
3	0.33	14	T Szewc	Samorząd terytorialny w pracach Rady Europy (wybrane zagadnienia)	2007	Samorząd Terytorialny	bazekon.icm.edu.pl		
3	1.00	25	..., PL Forsline, A Szewc-McFadden...	Diversity captured in the USDA-ARS national plant germplasm system apple core collection	2013	Journal of the ...	journal.ashspublication...		
2	0.15	15	T Szewc	Komentarz do art. 15 ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych	2003	Lex/El		CITATIK	
2	0.33	16	T Szewc	Organizacja warsztatów terapii zajęciowej.*	2010	Niepełnosprawność i Rehabilitacja		CITATIK	
2	0.14	17	T Szewc	Pojęcie pracodawcy samorządowego i osoby dokonującej czynności w sprawach z zakresu pra...	2002		Sam. Teryt	CITATIK	
2	0.20	18	T Szewc	Problem kwalifikacji aktów prawa miejscowego...	2006	Przegląd Sejmowy		CITATIK	
2	0.20	19	T Szewc	Projektowany status samorządu regionalnego w prawie międzynarodowym	2006	Samorząd Terytorialny	bazekon.icm.edu.pl		
2	0.22	20	T Szewc	NAZEWNICTWO FORM AKTÓW PRAWA MIEJSKOWEGO	2007		150.254.65.83		
2	0.13	21	T Szewc	Orzecznictwo do ustawy o samorząd... dzie gminnym z objaśnieniami	2000		Difin	CITATIK	
2	0.17	26	..., JL Sajenko, TK Baranienko, B Szewc	Obniżenie poziomów interharmonicznych w sieciach elektroenergetycznych przedsiębiorstw prz...	2004	Przegląd ...	imei.uz.zgora.pl	PDF	
2	0.09	27	T Szczepank, A Szewc	Umowy w zakresie własności przemysłowej: stan prawny na dzień 1 listopada 1993 r	1993		Zakład Systemów Ekon...	CITATIK	
1	0.06	22	..., M Lotts, M Hund, K Shelleck, T Szewc...	Phase II studies of the glycine antagonist GV150526 in acute stroke-The North American experi...	2000	...	LIPPINCOTT WILLIAMS ...	CITATIK	
1	0.08	23	T Szewc	Formy realizacji prawa do samorządu w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego i w pra...	2004	Państwo i Prawo		CITATIK	
1	0.50	24	S Hoc, T Szewc	Ochrona danych osobowych i informacji niejawnych	2014		cyfrotka.pl	BOOK	
1	0.08	28	T Sipko, A Szewc, E Demczuk-Włodarczyk, M ...	Zaburzenia parametrów czynnościowych niednicy u pacjentów z chorobą tarczyc międzykręgow...	2004	Fizjoterapia		CITATIK	
0	0.00	29	N NADOLSKA, E PAWŁOWSKA, T SZEWC	Mobbing w organizacjach publicznych na przykładzie samodzielnego publicznego zakładu opiek...	2015	ORGANIZACJA I ...	polisl.pl	PDF	

Źródło: opracowanie własne

4.3. Nagrody za osiągnięcia naukowe

4.3.1. Drugie miejsce w konkursie redakcji miesięcznika „Samorząd Terytorialny” na najlepsze rozprawy doktorskie i prace magisterskie dotyczące samorządu terytorialnego i zagadnień decentralizacji obronione w 2004 r.

4.3.2. Nagroda Indywidualna III stopnia Rektora Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, za działalność naukowo-badawczą z dnia 1 października 2005 r.

4.3.3. Nagroda Indywidualna III stopnia Rektora Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, za działalność naukowo-badawczą z dnia 31 sierpnia 2008 r.

4.4. Odniesienie dorobku i osiągnięć naukowych do kryteriów oceny

Odnosząc mój dorobek naukowy, dydaktyczny, popularyzatorski i w zakresie współpracy międzynarodowej (wynikający z autoreferatu i innych załączników do wniosku) do kryteriów oceny dorobku habilitanta mogę powiedzieć, że prezentuje się on następująco:

- a) monografie i rozdziały w monografiach – 11 (w tym samodzielnych – 8)
- b) artykuły – 30 (w tym samodzielnych – 26)
- c) redakcje prac zbiorowych – 1
- d) referaty na konferencjach krajowych – 6
- e) referaty na konferencjach międzynarodowych – 1
- f) udział w konferencjach międzynarodowych – 1
- g) udział w programach europejskich – 1
- h) nagrody – 3
- i) udział w projektach badawczych – 7
- j) wskaźnik H – 6
- k) liczba cytowań – 113
- l) ekspertyzy – 2
- m) stałe recenzowanie publikacji w czasopismach krajowych – 1

