

Bolesław Maciej Ćwiertniak*

O refleksji nad samorządem terytorialnym (zamiast wprowadzenia)

I.1. Mijający 2015 rok jest dla polskiego samorządu terytorialnego rokiem szczególnym. Przypadła w nim bowiem 25. „okrągła” rocznica tak zwanej „reformy samorządowej”. W zależności od poglądów poszczególnych autorów mówi się tu najczęściej o utworzeniu samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej, często spotkać można wypowiedzi o jego rekonstrukcji czy reintrodukcji do systemu ustrojowego państwa po latach braku jego funkcjonowania. Część autorów uważa, iż mieliśmy tu do czynienia z odrodzeniem samorządu terytorialnego. I takie właśnie pojęcie uznają za najtrafniej oddające istotę reformy samorządowej z 1990 roku¹. Zdecydowanie rzadsze są wypowiedzi mówiące o istotnej reformie istniejącej struktury samorządu terytorialnego: wszak przypomnieć należy, że na tle stanu prawnego sprzed zmiany ustroju Państwa po 1989 r. Rady Narodowe stanowiły podstawowe organy systemu samorządu terytorialnego, w skład którego wchodziły także jednostki samorządu mieszkańców miast i wsi (rady i komitety dzielnic, osiedli czy rady sołeckie)².

Bez względu wszakże na to, jaką optykę ze względu na oceny polityczne i prawne regulacji funkcjonujące w tym zakresie do maja 1990 r. przyjmujemy, bezsporne jest, iż wykreowane z inicjatywy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej ustawy samorządowe z 1990 r.³ w sposób zasadniczy zmieniły obraz administracji publicznej w Polsce.

2. Owa 25. rocznica zaowocowała różnymi wydarzeniami celebrującymi ową reformę (stosowne spotkania odbyły się między innymi w Sejmie RP, Senacie, Kancelarii Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego)⁴. Również różne zrzeszenia i stowarzyszenia samorządowe organizowały obchody tej rocznicy, niejednokrotnie połączone z odznaczaniem czy wyróżnianiem osób szczególnie zasłużonych dla samorządności lokalnej⁵.

Wspomniany jubileusz stał się też motywem przewodnim konferencji i seminariów naukowych organizowanych w różnych ośrodkach pod ogólnym hasłem „25 lat samorządu

* prof. dr; Wyższa Szkoła Humanitas.

¹ Tak szczególnie: I. Lipowicz, *Odrodzenie samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1990-1998 – perspektywa administracyjna. Naprawa transformacji ustrojowej*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3, s. 6 i n.

² Problem samorządności lokalnej na wspomnianych szczeblach przypomniał ostatnio J. Stępień, *Cywilizacyjny spór o samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3, s. 18 i n. Por. też cyt. tam opracowanie: J. Regulski, M. Kulesza, *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1989)*, Warszawa 2009.

³ Ponieważ akty te będą cytowane w poszczególnych rozdziałach niniejszej książki, pomijam w tym miejscu tytuły oraz pozycje w dziennikach ustaw.

⁴ Por. spotkanie w Kancelarii Prezydenta RP w dniu 27 maja 2015 r.

⁵ Por. przykładowo Europejski Kongres Samorządności w dniach 4 maja 2015 r. i następnych. Z wielu obchodów organizowanych przez związki i stowarzyszenia samorządowe wspomnieć można choćby łódzki zjazd Związku Metropolii Polskich i uhonorowanie wybitnych samorządowców Nagrodą im. G. Palki.

terytorialnego w Polsce⁶. Wśród licznych seminariów i konferencji wskazać tu można między innymi konferencję w Uniwersytecie Łódzkim, połączoną ze Zjazdem Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej⁷, czy też konferencję zorganizowaną przez Katedrę Prawa Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji w Katowicach⁸. Ponieważ owa rocznica dotyczy również różnych instytucji prawnych oraz organów administracji publicznej związanych z samorządem terytorialnym, przeto szereg konferencji i zjazdów poświęconych było ewolucji ustroju, zadań i kompetencji tychże⁹. Działalność naukowa związana między innymi także ze wskazanymi konferencjami, sesjami czy seminariami znajduje swe odzwierciedlenie w szczególnie licznych w mijającym roku publikacjach naukowych, poświęconych samorządowi terytorialnemu. Zawierają one, obok refleksji natury politycznej i historycznej, opis i analizę ewolucji ustawodawstwa samorządowego, ocenę i krytykę stanu prawnego w tym zakresie¹⁰. Zaznaczyć można, iż we wspomniany nurt publikacji „wpisuje się” również niniejsza monografia zbiorowa. Zwrócić można uwagę, że niedawno obchodziliśmy (2014 r.) 15-lecie tak zwanego drugiego etapu reformy samorządowej: ustanowienia samorządów powiatowych oraz samorządów wojewódzkich. Również ono było okazją do licznych wydarzeń o istotnej wadze dla samorządu, także konferencji i sympozjów naukowych¹¹, o opracowaniach naukowych nie wspominając.

⁶ Por. m.in. Międzynarodową Konferencję Naukową „25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – bilans doświadczeń”, zorganizowaną w Lublinie przez Zakład Samorządów i Polityki Lokalnej Wydziału Politologii UMCS w dniach 8-9 czerwca 2015 r. Oprócz konferencji podsumowujących 25-lecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce szereg ośrodków organizowało konferencje poświęcone określonym aspektom samorządu terytorialnego. Przykładowo wskazać tu można Międzynarodową Konferencję Naukową „Zarządzanie jednostkami samorządu terytorialnego w dobie globalizacji XXI w.”, zorganizowaną w dniach 18-19 września 2014 r. przez WSE-H w Bielsku-Białej oraz Stowarzyszenie Mieszkańców Gminy Walim w Zamku Grodno, Zagóra Śląska-Walim, czy Międzynarodową Konferencję Naukową „Samorzady terytorialne w Polsce i w Niemczech: struktury, autorzy, działanie”, zorganizowaną w dniach 7-8 listopada 2014 r. w Zielonej Górze przez Instytut Politologii Uniwersytetu Zielonogórskiego oraz jego partnerów naukowych z Niemiec. Por. także VIII Seminarium Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego pt. „Rozwój regionalny – instrumenty jego realizacji i rola samorządu województwa”, Kraków 20 listopada 2014 r., czy IX Seminarium tejże, zatytułowane „Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego - dopuszczalność i granice jej prowadzenia”, Kraków, 19 listopada 2015.

⁷ XVI Doroczna Konferencja Naukowa Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej i Wydziału Prawa Uniwersytetu Łódzkiego na temat „Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania” – Łódź, 23 czerwca 2015 r.

⁸ Konferencja Naukowa Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji UŚ na temat „25 lat samorządu terytorialnego w Polsce” – Katowice i Zabrze, 5-6 marca 2015 r. W innym miejscu wskazywałem, iż przywoływane wcześniej konferencje nie skupiają tak szerokiego spektrum środowisk związanych z problematyką samorządową jak konferencje organizowane po połowie lat dziewięćdziesiątych oraz z początkiem lat dwutysięcznych przez prof. dr. hab. S. Dolatę. Por. moje „Wprowadzenie” do monografii zbiorowej pod moją redakcją pt. *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, tom I, Sosnowiec 2013, s. 7 i n.

⁹ Por. np. konferencję podsumowującą dorobek funkcjonowania Samorządowych Kolegiów Odwoławczych zorganizowaną w Krakowie w dniach 3-4 marca 2015 r. przez Krajową Reprezentację Samorządowych Kolegiów Odwoławczych.

¹⁰ Por. szczególnie opracowania I. Lipowicz, J. Stępnia, M. Steca, R. Hausera, D.R. Kijowskiego, B. Dolnickiego, H. Izdebskiego, zawarte w specjalnym numerze „Samorządu Terytorialnego” (2015, nr 3). Por. też: M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014; M. Stec, K. Bandażewski (red.), *Rozwój regionalny - instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, Warszawa 2015; B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2015; B. Jaworska-Dębska, *Dobre prawo-sprawne rządzenie*, Łódź 2015. Podkreślić należy, iż do końca bieżącego roku ukazać się mają drukiem opracowania zgłoszone na wspomniane w przypisach 6-9 konferencje naukowe.

¹¹ Por. np. Konferencja Naukowa „Samorząd powiatowy w Polsce. 15 lat doświadczeń (1999-2014)”

3. Oczywiście trudno w ramach opracowania, stanowiącego wstęp do monografii zbiorowej, choćby kilkutomowej, podejmować próby dokonania syntetycznej choćby analizy i oceny reformy samorządowej oraz funkcjonowania samorządu terytorialnego w minionym 25-leciu. Poprzestanę zatem na kilku refleksjach dotyczących tych zagadnień (II, pkt 1-3 by następnie w sposób ogólny zaprezentować koncepcję i zawartość monografii zbiorowej „Samorząd terytorialny (zagadnienia prawne)”.

II.1. Pierwszą refleksją, jaka nasuwa się w związku z ocenami reformy samorządowej z 1990 r. oraz wskazanego okresu 25-lecia funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, jest wskazanie na swoisty dysonans poznawczy. Z jednej strony twierdziło się i twierdzi, że reforma samorządowa z lat 90. ubiegłego wieku to jedyna z czterech podstawowych reform z tego okresu, która zakończyła się sukcesem (inni mówią o pełnym sukcesie). Ocenę tę zdaje się potwierdzać fakt zainteresowania ustrojem i funkcjonowaniem polskiego samorządu terytorialnego w krajach powstałych po rozpadzie ZSRR. Przykładowo odnotować można, że mówi się o poważnym zainteresowaniu zarówno czynników politycznych, jak i naukowych w sąsiadującej z Polską Ukrainie, jak również w republikach Azji Środkowej, takich jak Uzbekistan czy Kazachstan¹². Z drugiej strony od momentu ogłoszenia projektów ustaw samorządowych z 1990 r. w doktrynie, ale także wśród praktyków sformułowano wiele nader krytycznych ocen, dotyczących czy to poszczególnych instytucji prawnych, czy też całych ustaw związanych z wprowadzeniem reformy samorządowej. *Pro domo sua*, by nie być gołosłownym, przytoczyć można miazdzącą krytykę ustawy o pracownikach samorządowych, wskazującą, iż „ (...) nie było pomysłu ustawy, ale był pomysł, żeby ona była (...)”¹³ i wykazującą, że powyższa ustawa to ewidentny „niewypał”, „bubel prawny” itp. *Nota bene* wskazać można, iż również nowa ustawa o pracownikach samorządowych z listopada 2008 r. stała się przedmiotem licznych uwag krytycznych¹⁴. Powstaje zatem retoryczne pytanie, jak można oceniać dobrze całość regulacji prawnej, skoro tak poważnej krytyce poddaje się jej zasadnicze człony. Czy mamy tu do czynienia z niespójnością ocen stanu prawnego, czy też może faktem, iż oceny ogólne mają charakter ocen politycznych, zaś oceny bardziej szczegółowe to oce-

w Kraśniku w dniu 5 czerwca 2014 r. (org. Starosta Kraśnicki, KUL, WSEiJ w Lublinie. Z nowszych opracowań por. cyt.: I. Lipowicz, *Odrodzenie samorządu...*, s. 7 i n., tamże obszerna literatura przedmiotu.

¹² Por. np. *Doświadczenia ustawodawcze Polski i Kazachstanu w zakresie polityki samorządowej i mniejszości narodowych*, red. A. Bisztyga, P.B. Zientarski, Toruń 2015.

¹³ Tak T. Górczyńska, *Czy był pomysł nowej ustawy?*, „Wspólnota” 1990, nr 23, s. 10; por. też: B.M. Ćwiertniak, M. Taniewska-Peszko, *Stosunek pracy pracownika samorządowego*, Seria „Prawo samorządu terytorialnego”, Zeszyt 13, cz. I i II, Katowice 1991; B.M. Ćwiertniak, *Ustawa o pracownikach samorządowych jako pragmatyka pracowników samorządu terytorialnego: charakterystyka ogólna aktu i jego ocena z perspektywy dyrektywy działalności prawotwórczej*, [w:] *Z problematyki prawa pracy i polityki społecznej*, tom 9, red. A. Nowak, Katowice 1992, passim.

¹⁴ Por. np. E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 223 i n., 287-289; H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012, zwłaszcza s. 349 i n.; B.M. Ćwiertniak, *Nowa ustawa o pracownikach samorządowych*, red. A. Patulski, K. Walczak, *Jedność w różnorodności. Księga Pamiątkowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, Warszawa 2009, s. 5 i n.; B.M. Ćwiertniak, *Dwie ustawy o pracownikach samorządowych*, [w:] B.M. Ćwiertniak (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, tom II, Sosnowiec 2013, s. 99-140, tamże obszerna literatura.

ny stanu prawnego *de lege lata* i związane z nimi postulaty *de lege ferenda* (a więc oceny prawne, związane z aspektami formalnymi, jak i merytorycznymi danego aktu prawnego).

2. Kolejna refleksja: w doktrynie prawa administracyjnego (czy, o ile uznać jej odrębność, prawa samorządu terytorialnego) autorzy, mówiąc o reformie samorządowej, odwołują się nader często do tzw. dwóch jej etapów (lata 1990, 1999). Stanowisko takie zakłada, iż istniała po stronie czynników sprawczych reformy jakaś kompleksowa i spójna idea oraz związany z nią model samorządu terytorialnego w Polsce. *De facto* obserwując procesy legislacyjne ostatniego 25-lecia, dość łatwo zauważyć można, że w momencie podejmowania tych reform takiej spójnej koncepcji i związanego z nią modelu samorządu terytorialnego, których realizacja rozpisana byłaby planowo na określone odcinki czasu („etapy” reformy), nie było. Mówienie zatem o kolejnych etapach reformy samorządowej stanowi swoistą racjonalizację *ex post* zmian politycznych i będących ich wynikiem zmian ustawodawstwa samorządowego.

Przypomnieć tu można, iż pierwotnie „ojcowie” reformy samorządowej z 1990 r. samorząd terytorialny widzieli w gminie jako podstawowej jednostce podziału terytorialnego państwa i określonej wspólnoty lokalnej. Nie przewidywano samorządu terytorialnego i jego organów na poziomie wyższych jednostek podziału terytorialnego państwa¹⁵. Za sejmik samorządowy województwa o nader nikłych zadaniach i uprawnieniach stanowił bardziej „punkt podczenia” pod określone struktury „okołosamorządowe” (szczególnie w przypadku samorządowych kolegiów odwoławczych) niż organ samorządu terytorialnego. Przypomnieć tu można prawie dziesięcioletnią dyskusję na temat charakteru prawnego, zadań i kompetencji sejmików samorządowych województwa. Dopiero ustawodawstwo z końca XX wieku wprowadziło wspólnoty samorządowe i ich organy w powiatach i województwach, starając się rozdzielić zadania i kompetencje pomiędzy poszczególne „poziomy” samorządu terytorialnego. Również próbami takiej systemowej racjonalizacji *ex post* są rozważania na temat dyferencjacji struktur samorządu terytorialnego, ich zadań, kompetencji, finansowania. Wszak w minionym 25-leciu część zmian była wynikiem np. konieczności ekonomicznej zmuszającej do zmiany systemu finansowania jednostek samorządowych, część wynikiem nacisku różnego rodzaju lobby samorządowych. Nie wnikając w szczegóły, wskazać tu można choćby na regulacje prawne dotyczące szczególnego statusu miasta stołecznego Warszawy (tzw. ustawy warszawskie)¹⁶, obecnie dopiero co uchwaloną ustawę metropolitalną¹⁷, szczególne statusy np. gmin uzdrowiskowych czy gmin górniczych. Różnego rodzaju zmiany stanu prawnego były zresztą nader liczne.

Uzasadnione jest więc twierdzenie, że w okresie owych dwudziestu pięciu lat ciągle, w różnych zakresach, „reformujemy reformę”, czy – jak to ujęła prof. Irena Lipowicz – „naprawiamy transformację ustrojową” administracji publicznej. Ścisłej zatem mówiąc,

¹⁵ Por. słuszne wywody I. Lipowicz: *Odrodzenie samorządu...*, s. 7 i n., tamże przywołane pozycje literatury.

¹⁶ Por. szerzej uwagi H. Izdebskiego: *Ustrój Warszawy a ustrój metropolii europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3, s. 75 i n., tamże literatura i orzecznictwo.

¹⁷ Por. Ustawę z dnia 9 października 2015 r. „O związkach metropolitalnych”, która ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. W chwili składania niniejszego opracowania do druku brak było jeszcze oficjalnej publikacji ww. w Dzienniku Ustaw RP.

mamy do czynienia, *de facto* i *de iure*, z dwudziestą piątą rocznicą zapoczątkowania reform niż wprowadzenia reformy samorządowej. Ta bowiem stanowi określone *continuum*, proces, beletrystycznie określając „niekończącą się opowieść”, o zmiennych w czasie kierunkach, zasadach i instrumentach prawnych.

3. Ów brak spójnej koncepcji i modelu samorządu terytorialnego (realizowanych choćby w ramach założonych etapów) zdaje się mieć wiele złożonych przyczyn. Wspomnę tu o kilku, moim zdaniem, nader istotnych. Pierwszą z nich zdaje się być to, że zwycięski w wyborach w 1989 r. obóz polityczny (którego emanacją stał się Senat RP oraz Obywatelski Klub Parlamentarny – tzw. OKAP) ze względów politycznych nie skorzystał z pomocy ekspertów oraz określonych środowisk naukowych związanych z dotychczasową władzą. Można powiedzieć obrazowo, że „licencję” na przygotowanie reformy z 1990 r. przyznano relatywnie wąskiemu gronu osób cieszących się zaufaniem i akceptacją środowiska „solidarnościowego”. Nie skorzystano zatem np. z koncepcji i projektów, przygotowywanych z końcem lat 80. przez ekspertów np. Stronnictwa Demokratycznego (*nota bene* projekt przewidywał wspólnoty samorządowe i ich organy w gminach, miastach, ale także nowo utworzonych powiatach oraz województwach, przy wyzyskaniu potencjału organizacyjnego i działaczy dotychczasowych wojewódzkich rad narodowych). Nie wykorzystano również propozycji szeregu środowisk naukowych, także wyrażających negatywną postawę w stosunku do dotychczasowego ustroju.

Uczestnicząc w minionym roku w kilku ogólnopolskich konferencjach naukowych poświęconych 25-leciu samorządu terytorialnego, z dużym uznaniem przyjąłem wypowiedzi i oceny prof. dr hab. Ireny Lipowicz, przypominającej szereg wybitnych postaci nauki polskiej, przygotowujących indywidualnie czy zespołowo alternatywne, kompleksowe założenia projektów czy projekty reformy samorządowej, takich jak ś.p. prof. zw. dr hab. Antoni Agopszowicz, prof. dr hab. Karol Podgórski, prof. dr hab. Walerian Pańko czy inni¹⁸. Zwrócić można uwagę, iż w procesach legislacyjnych nie tylko 1990 r. decydenci polityczni nie korzystali również z wniosków i propozycji zawartych w sporządzanych np. dla Senatu, Sejmu, Rządu ekspertyz wybitnych uczonych jak i praktyków. *Nota bene* zaobserwować można, iż zjawisko to ma charakter, co do zasady, trwałe (by nie być gołosłownym, przywołam znów procedurę przygotowania ustawy o pracownikach samorządowych z 2008 r.)¹⁹. Czyżby zatem kolejne ekipy decydentów politycznych nie tylko wyznawały, ale i w pełni realizowały zasadę, że każda władza „wie lepiej”, co i jak obywatelom unormować, także w sferze samorządu terytorialnego?

Stare łacińskie przysłowie wyraża zasadę iż „pośpiech jest złym doradcą”. Obserwując procesy legislacyjne związane z samorządem terytorialnym w mijającym ćwierćwieczu nie trudno zauważyć, że owa starożytna mądrość nie znajduje odzwierciedlenia w działalności

¹⁸ Por. również: I. Lipowicz, *Odrodzenie samorządu...*, s. 8 i cyt. tam prace W. Pańki i K. Podgórskiego. Osobiście miałem zaszczyt współpracować z prof. prof. A. Agopszowiczem, K. Podgórskim i W. Pańką oraz obecnymi paniami prof. prof. A. Łabno, J. Glumińską oraz dr M. Taniewską-Peszko przy opracowywaniu projektu ustaw samorządowych na zlecenie Sejmiku Samorządowego Województwa Śląskiego. Projekt ten, jak wiele innych, nie doczekał się realizacji.

¹⁹ Piszę o tym szerzej w cyt. wcześniej opracowaniach: *Nowa ustawa...* oraz szerzej *Dwie ustawy...*, s. 110 i n.

określonych decydentów politycznych oraz podmiotów procesu legislacyjnego. Podobnie zresztą jak szereg innych regulacji prawnych ustawy samorządowe tworzone są w pośpiechu, pod presją zadeklarowanych przez decydentów politycznych terminów. Powiedzieć można, że w większości przypadków tworzone są jeśli nie „o dwunastej”, to na pięć minut przed dwunastą. Jako koronny przykład wskazać tu można tzw. pakiet ustaw samorządowych z marca 1990 r., pakiet ustaw wprowadzających samorządy powiatowy i wojewódzki z 1998 r. Przykłady takie można by oczywiście mnożyć – wszak dopiero co Sejm uchwalił tzw. ustawę metropolitalną, starając się uchwalić ją jeszcze w tej kadencji. W innym miejscu przypominam, iż było to w ostatnim dniu ostatniego posiedzenia Sejmu RP siódmej kadencji. W literaturze teoretycznoprawnej od lat wskazuje się na wielorakie ujemne skutki „pośpiesznej legislacji”. Trudno się więc dziwić, iż także ustawy reformujące administrację publiczną, w tym dotyczące samorządu terytorialnego, mają tak wiele wad o charakterze formalnym. Ocena rozwiązań merytorycznych, często również negatywna, ma charakter bardziej subiektywny i łączy się z wartościami, ideologiami prawnymi itp. oceniającego, przeto często może być przedmiotem polemik i dyskusji. Rzecz jednak w tym, iż dość często zdarza się relatywnie szeroka krytyka określonych rozwiązań merytorycznych²⁰.

Nie bez znaczenia dla stanowienia prawa samorządowego w minionym 25-leciu mają naciski określonych sformalizowanych czy, często, niesformalizowanych lobby samorządowych. Przywołać można by przypadki, w których działają one na rzecz określonej grupy wspólnot samorządowych i zabezpieczyć mają ich interesy (częściowo powołane wcześniej przykłady gmin uzdrowiskowych czy górniczych). Często jednak realizować one mają w praktyce, niekiedy przy deklarowaniu istotnych wartości i szczytnych celów, interes określonych grup działaczy samorządów czy też np. pracowników samorządowych. Przywołać tu można, spośród licznych przypadków, dwa przykłady.

Dość wpływowe lobby wójtów, burmistrzów i prezydentów różnymi formami wpływu starało się ustabilizować swoją pozycję jako monokratycznego organu zarządzająco-wykonawczego. Stabilizację obsady tych stanowisk zapewniły kolejne nowelizacje ustawy o samorządzie terytorialnym (od reformy 1998 r. gminnym), wprowadzające coraz bardziej rozbudowane procedury i odleglejsze terminy odwołania wójta, burmistrza, prezydenta przez radę. Proces ten w innym miejscu nazwałem „stabilizacją ustrojową” obsady kadrowej tych organów. Pod hasłami demokracji, wyrażającej się w bezpośrednich wyborach na wspomniane stanowiska, z uzasadnieniem prakseologicznym o skutecznym, autorskim zarządzaniu gminą czy miastem, wprowadzono obsadę stanowisk wójta, burmistrza, prezydenta w drodze wyborów bezpośrednich, podkreślając moc „mandatu społecznego”, jaki mandatariusz od społeczności lokalnej uzyskał, likwidując zarazem kolegialny organ, jakim był zarząd miasta czy gminy. Zarówno na tle ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta, jak i przepisów kodeksu wyborczego z 2011 r. odwołanie wójta, burmistrza, prezydenta jest szcze-

²⁰ Pozostając przy przykładzie stosunków pracy pracowników samorządowych, por. szerzej: B.M. Ćwiertniak, *Ustawa o pracownikach samorządowych...*; B. M. Ćwiertniak, M. Taniewska-Peszko, *Pracownicy samorządowi*, Gdańsk 1991, s. 9 i n.; B.M. Ćwiertniak, *Dwie ustawy...*, s. 101 i n., s. 110 i n.

gólnie utrudnione²¹. *De facto*, poza szczególnymi przypadkami, występującymi niezwykle rzadko, musieliby to zrobić obywatele w drodze referendum odwołującego mandatariusza ze stanowiska. W literaturze prawa samorządowego, a także w prasie codziennej zaprezentowano nader nieliczne przypadki prób odwołania tychże w drodze referendum. Tylko pojedyncze przyniosły rezultat w postaci odwołania wójta, burmistrza, prezydenta. Przy okazji zauważyć można, iż nierzadko siły polityczne, z których wsparcia taki mandatariusz korzysta, czyniły w kampanii referendalnej różnego rodzaju zabiegi, by referendum takie nie przyniosło skutku. Przykładem powszechnie znanym jest tu referendum warszawskie, które zmobilizowało osobę prezydent miasta do znacznej intensyfikacji działań pijarowskich (jazdy metrem, otwieranie obiektów, konferencje prasowe, rozdawnictwo kawy i ciasteczek itp.), partia zaś wspierająca z przewodniczącym – ówczesnym premierem na czele ustami swych eksponowanych przedstawicieli mówiła, iż nie należy chodzić na wybory czy tym bardziej referenda.

Innym przykładem efektów działań określonego lobby mogą być zmiany w ustawie o pracownikach samorządowych, ustanawiające, iż określone grupy stanowisk urzędniczych obsadzone dotąd na podstawie umów o pracę stają się *ex post* (a wszak *retro non agit!*) stanowiskami z wyboru, co gwarantuje osobom je zajmującym, między innymi trzymiesięczną odprawę w przypadku zakończenia stosunku pracy²².

Kolejnym przykładem, znów pod nośnym społecznie hasłem realizacji zakazu zatrudniania pracowników samorządowych skazanych prawomocnymi wyrokami za określone rodzaje przestępstw i przestępstw skarbowych, są przepisy dodanego art. 6a wspomnianej ustawy. Syntetycznie je oceniając stwierdzić można, że uniemożliwiają one pracodawcy samorządowemu rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia w określonych przypadkach, zmuszają zatem pracodawcę samorządowego do zatrudniania osoby prawomocnie skazanej przez stosowny okres wypowiedzenia²³.

Część wspomnianych zagadnień podjęta będzie także w rozdziałach poszczególnych tomów prezentowanej Państwu pracy.

III.1. Prawne zagadnienia samorządu terytorialnego stanowiły i stanowią ważny przedmiot zainteresowań badawczych pracowników Instytutu Administracji i Prawa Wyższej Szko-

²¹ Ś.p. Senator, prof. J. Reguński, w antrakcie jednej z konferencji samorządowych wyraził dosadną ocenę: „Nie spodziewałem się, że w wyniku tych demokratycznych zmian, wykreowana zostanie grupa nieusuwalnych lokalnych kacyków?”.

²² Por. m.in. S. Płażek, *Wstępna ocena ustawy z dnia 10 maja 2013 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych oraz niektórych innych ustaw*, [w:] *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, red. M. Stec, S. Płażek, Warszawa 2013, s. 186-187, 191-197; por. też: B. Jaworska-Dębska, *Służba publiczna w samorządzie terytorialnym*, tamże, s. 74 i n.; M. Tomaszewska, *Komentarz do art. 4 Ustawy o pracownikach samorządowych*, [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 501-503; Ł. Pisarczyk, *Opinia prawna dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 21 listopada 2008 o pracownikach samorządowych oraz niektórych innych ustaw* (druki sejmowe nr 497,498; K. Walczak, *Komentarz do art. 40 u.p.s.*, [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz...*, s. 657-658; B.M. Ćwiertniak, *Dwie ustawy...*, s. 120 i cyt. tam literatura; tenże, *Uwaga 3.2*, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K.W. Baran, wyd. II, Warszawa 2014, s. 564-566.

²³ Por. m.in. S. Płażek, *Wstępna ocena...*, s. 191 i n.; por. też: A. Rycak, *Komentarz do art. 6a*, [w:] M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, ze Wstępem J. Stępnia*, Warszawa 2013, s. 47 i n.; M. Tomaszewska, *Komentarz do art. 6a u.p.s.*, [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz...*, s. 521-524. Zagadnienia te omawiam szerzej w jednym z rozdziałów tomu III niniejszej książki.

ły Humanitas. Dotyczy to zarówno tych, którzy z różnych względów nie pracują już etatowo w naszej Uczelni, jak też części aktualnie zatrudnionych obecnie etatowo, a specjalizujących się w problematyce administracyjno-prawnej i samorządowej. W przypadku pierwszych wskazać tu można szczególnie na Osobę i dorobek ś.p. prof. dr. hab. Karola Podgórskiego, wybitnego znawcy prawa samorządu terytorialnego, wykładającego te zagadnienia studentom Wyższej Szkoły Humanitas mimo sędziwego wieku, czy osoby, które ze względu na karierę sądową nie kontynuowały zatrudnienia w WSH (np. prof. dr. hab. S. Nitecki, dr J. Naczyńska), bądź zdecydowały się realizować swe kariery naukowe na innych uczelniach (jak np. prof. dr. hab. A. Szewc, dr G. Krawiec czy dr M. Półtorak). Spośród aktualnie etatowo zatrudnionych w Uczelni wymienić można w szczególności prof. zw. dr. hab. S. Malarskiego, prof. zw. dr. hab. E. Nowacką, dr M. Gurdek, dr D. Fleszer, dr. J. Rokickiego, dr. M. Borskiego, czy moją osobę.

2. Obok indywidualnego dorobku wskazanych Autorów, zagadnienia prawa samorządu terytorialnego stanowiły przedmiot badań zespołowych, realizowanych w Instytucie w ramach kierowanego przeze mnie zadania badawczego „Prawne aspekty samorządu terytorialnego w kontekście zmian ustawowych” (lata 2014–2015). W tym miejscu chciałbym podziękować członkom Zespołu Badawczego za ich zaangażowanie i pracę związaną z przeglądem i analizą różnych aspektów samorządu terytorialnego w kontekście dokonanych i projektowanych zmian ustawowych. Przypomnę tu, iż w zespole tym uczestniczyli: prof. dr. hab. J. Iwanek, prof. dr. hab. A. Szewc, dr M. Gurdek, dr D. Fleszer i dr J. Rokicki. Działania zespołu wspierał zaś swą aktywnością Prodziekan Wydziału Administracji i Zarządzania WSH dr M. Borski.

Finansowanie zadania badawczego z dotacji Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego na podtrzymanie i rozwój potencjału badawczego pozwoliło na przygotowanie do druku publikacji zatytułowanej „Samorząd terytorialny (zagadnienia prawne)”. We wspomnianej publikacji, oprócz opracowań członków wskazanego Zespołu Badawczego, dzięki szerokim kontaktom i współpracy naukowej z innymi ośrodkami znalazły się liczne opracowania naszych Koleżanek i Kolegów.

Podobnie jak w przypadku redagowanej przeze mnie dwutomowej monografii zbiorowej „Prawne problemy samorządu terytorialnego”, wydanej przez Oficynę Wydawniczą „Humanitas” w 2013 r., okazało się, że zainteresowanie Autorów z innych ośrodków naukowych w kraju przygotowującej obecnie publikacją jest bardzo duże. W porozumieniu z Wydawnictwem, zamiast planowanych pierwotnie dwóch tomów, których wydanie przewidziano na koniec 2015 r., monografia „Samorząd terytorialny (zagadnienia prawne)” składać się będzie z trzech tomów. Tom I „Ustrój samorządu terytorialnego” oddajemy właśnie do rąk Czytelnika. Tom II „Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego” również niebawem znajdzie się na rynku księgarskim, jak również tom III „Zatrudnienie w samorządzie terytorialnym”.

3. W niniejszym tomie znajdziecie Państwo dwadzieścia rozdziałów poświęconych różnym aspektom ustroju samorządu terytorialnego, podzielonych na trzy konwencjonalnie wyodrębnione części. W części I „Modele i zasady samorządu terytorialnego” ujęte zostały rozdziały opracowane przez: J. Sozańskiego („Ponadkrajowe modele i zasady

samorządu terytorialnego – wprowadzenie do zagadnienia”), A. Wilczyńską („Interes w prawie samorządowym”), J. Jagodę („Prawna ochrona samodzielności samorządu terytorialnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego”), A. Szewca („Samorządowe przepisy porządkowe – zagadnienia wybrane ze szczególnym uwzględnieniem orzecznictwa”) oraz ponownie J. Sozańskiego („Istotniejsze słabości samorządu terytorialnego w Polsce i ich oddziaływanie na demokrację lokalną”).

Najobszerniejszą częścią tomu jest jego część II „Jednostki samorządu terytorialnego i ich organy”. Czytelnik znajdzie tu rozdziały poświęcone wybranym, istotnym problemom jednostek samorządu terytorialnego i ich ustroju. K. Bandarzewski analizuje tu „Nazwy jednostek samorządu terytorialnego”, M. Gubała „Upoważnienie ustawowe do wydawania rozporządzeń dotyczących tworzenia gmin...”, B. Dolnicki „Jednostki organizacyjne gmin”. Kolejne rozdziały poświęcone są regulacji zasad tworzenia jednostek pomocniczych gmin w badanych statutach (M. Stych), zasadom i trybowi wyboru oraz odwołania organu wykonawczego gminy (K. Płonka-Bielenin). T. Moll analizuje „Upoważnienia w świetle art. 39 ustawy o samorządzie gminnym”, M. Gurdek zaś „Obowiązek złożenia przez wójta i radnego oświadczenia majątkowego na dwa miesiące przed upływem kadencji”. K. Kliś analizuje status prawny marszałka województwa („Marszałek województwa jako organ samorządu województwa?”), P. Chmielnicki zaś relatywnie nową instytucję prawną rad seniorów („Gminne rady seniorów. Zarys wątpliwości badawczych”). E. Ura prezentuje natomiast dwudziestopięcioletnią historię ewolucji straży gminnych i miejskich („Straż gminna (miejska) – co zmieniono w regulacjach prawnych na przestrzeni 25 lat (kilka uwag)”); w podobnej konwencji o SKO pisze W. Pęksa („Historia pewnej instytucji – jak przebiegał proces ewolucji zadań i funkcji samorządowych kolegiów odwoławczych w świetle ustawodawstwa regulującego ich status”). Część tę zamyka opracowanie Ł. Jurka i B. Przywory „Konwent delegatów samorządu lokalnego w województwie w świetle prezydenckiego projektu ustawy samorządowej – próba oceny”).

W momencie przygotowywania niniejszego tomu do druku toczyły się prace legislacyjne związane z tzw. ustawą metropolitalną. Przypomnieć można, że dyskusje o potrzebie i kształcie takiej ustawy, regulującej ustrój, zadania i kompetencje samorządu w wielkich miastach, toczyły się od wielu lat. Powstawały wówczas również różne projekty tego rodzaju regulacji prawnych. Sejm RP w ostatnich godzinach ostatniego dnia swojego ostatniego posiedzenia w mijającej kadencji uchwalił „ustawę metropolitalną”. Stąd też nie było możliwości dokonania analizy i oceny tej nader istotnej dla ustroju samorządu terytorialnego ustawy w ramach niniejszego tomu.

Część III zatytułowana została „Wybory samorządowe 2014 r.” W części tej zawarto dwa rozdziały autorstwa M. Borskiego: „Agitacja wyborcza w miejscach niedozwolonych – kilka uwag w kontekście samorządowej kampanii wyborczej” oraz „Państwowa Komisja Wyborcza po wyborach samorządowych 2014 r. – wybrane zagadnienia”, a także rozdział autorstwa M. Półtorak „Udział kobiet w wyborach samorządowych 2014 r. na przykładzie województwa śląskiego w świetle rezultatów krajowych a efektywność kwotowego dyskursu”.

Pierwotnie zakładałem, iż ostatnio wskazane opracowania stanowią będą przedmiot części poprzedzającej omówienia jednostek i organów samorządu terytorialnego, zwłaszcza

cza że nader świeże były trudności, z jakimi wybory owe na jesieni 2014 r. przeprowadzono (m.in. problemy z systemem informatycznym, brak sprawności awaryjnego ręcznego liczenia głosów, zarzuty co do kart wyborczych itd.). Zgodnie jednak z sugestią Recenzenta – prof. zw. dr. hab. M. Steca, wskazującego, iż wspomniane opracowania dotyczą konkretnych wyborów samorządowych, nie zaś problematyki wyborów samorządowych *in genere*, zdecydowałem się na zamieszczenie ich na zakończenie niniejszego tomu.

IV.1. Prezentowana książka jest opracowaniem zbiorowym, odzwierciedlającym zainteresowania naukowe prawną problematyką samorządu terytorialnego licznej grupy autorów. Nie ma jednak ona charakteru dzieła wspólnego: poszczególni autorzy prezentują i analizują określone instytucje prawne i związane z nimi problemy, które uznają za istotne i aktualne, akcentując własne koncepcje, poglądy i oceny. Można wyrazić nadzieję, że owa różnorodność stanowić będzie dodatkowy walor prezentowanej książki.

Wcześniej już wskazywałem na liczne grono Autorów z innych ośrodków naukowych. W tym miejscu chciałem im wyrazić moją szczególną wdzięczność, iż w roku dwudziestopięciolecia samorządu terytorialnego, obfitującym przecież w liczne opracowania naukowe (o czym pisałem w części I), Autorzy ci zdecydowali się na zamieszczenie swoich tekstów w monografii zbiorowej pod moją redakcją, wydanej przez Oficynę Wydawniczą „Humanitas”.

2. Stosowne podziękowania kieruję do wspomnianej Oficyny Wydawniczej oraz Władz Wyższej Szkoły Humanitas, które przyjęły temat i plan wskazanego wcześniej zadania badawczego Instytutu oraz ujęły monografię w jej zmodyfikowanym, trzynomowym kształcie, w planie wydawniczym Uczelni.

3. Odrębne szczególne podziękowania składam Państwu Recenzentom niniejszego tomu, których szczegółowe i wnikliwe uwagi przyczyniły się do wprowadzenia określonych zmian formalnych oraz wartości merytorycznej poszczególnych opracowań, stanowiących rozdziały tej książki: Pani prof. zw. dr. hab. Lidii Zacharko (Uniwersytet Śląski) oraz Panu prof. zw. dr. hab. Mirosławowi Stecowi (Uniwersytet Jagielloński). Nadmienić przy tym można, iż profesor M. Stec, Kierownik Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji UJ, sporządził również recenzję wydawniczą opracowań, które znajdują się w tomie II.

4. Spoglądając na okładkę niniejszego tomu, widzą Państwo obok logo Wydawnictwa dwa logo patronów honorowych: Rzecznika Praw Obywatelskich RP oraz Polskiej Akademii Nauk Oddziału w Katowicach. W tym miejscu składam szczególne podziękowanie Szanownej Pani prof. dr. hab. Irenie Lipowicz – Rzecznikowi Praw Obywatelskich RP, za zainteresowanie i ocenę prezentowanej monografii oraz, mimo natłoku spraw związanych z zakończeniem kadencji tego wysokiego Urzędu, objęcie jej patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich.

Podobnie serdecznie dziękuję Panu prof. dr. hab. inż. Józefowi Dubińskiemu, Prezesowi Oddziału PAN w Katowicach, za objęcie tej publikacji patronatem honorowym ze strony Polskiej Akademii Nauk.

5. Mam nadzieję, iż zarówno niniejszy tom, jak i dwa kolejne tomy monografii zbiorowej „Samorząd terytorialny (zagadnienia prawne)” spotkają się z życzliwym zainteresowaniem różnych grup Czytelników: począwszy od studentów prawa, administracji, specjalności samorządowych na innych kierunkach studiów (np. zarządzania czy politologii), poprzez praktyków samorządu terytorialnego, doktorantów i pracowników naukowych podejmujących różne aspekty samorządności terytorialnej, na innych osobach zainteresowanych tematyką samorządową kończąc.

Sosnowiec, 31 października 2015 r.

Bolesław Maciej Ćwiertniak