

Katarzyna Gałęcka

"Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka", Z. Niewiadomski, W. Siemiński, P. Sosnowski, M. Tetera, Bydgoszcz-Warszawa 2001 : [recenzja]

Kwartalnik Prawa Publicznego 1/4, 253-259

2001

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Z. NIEWIADOMSKI, W. SIEMIŃSKI, P. SOSNOWSKI, M. TETERA, **SAMORZĄD TERYTORIALNY. USTRÓJ I GOSPODARKA**, POD RED. NAUKOWĄ ZYGMUNTA NIEWIADOMSKIEGO, OFICyna WYDAWNICZA BRANTA, BYDGOSZCZ–WARSZAWA 2001, ss. 283.

Tematyka związana z samorządem terytorialnym jest stałym przedmiotem zainteresowania. Należałoby stwierdzić, że każde opracowanie pozwalające na bliższe zapoznanie się z wyartykułowaną problematyką powinno być przyjęte z zadowoleniem. Na szczególną uwagę zasługują te pozycje, które stanowią wyjście poza ramy uregulowań krajowych.

Taką właśnie książką jest recenzowana praca. Już na samym wstępie trzeba podkreślić, że nie jest to tylko opracowanie bardzo ciekawe, lecz także istotne dla badań nad jednostkami samorządu terytorialnego, a w szczególności nad ich ustrojem i gospodarką. Potrzebę poświęcenia książki wspomnianym kwestiom uzasadnia fakt, że w polskiej literaturze prawa administracyjnego, związanej z samorządem terytorialnym, niezbyt często pojawiają się prace wychodzące poza problematykę ustrojowo prawną. Dlatego dobrze się stało, że Autorzy zareagowali na potrzeby rynku.

Tytuł pozycji naukowej został sprecyzowany w sposób jasny i przejrzysty oraz odpowiadający jej wewnętrznej zawartości. Autorzy nie ograniczyli się do omówienia samorządu terytorialnego z ustrojowo-prawnego punktu widzenia. Zajęli się Oni także jego społecznymi uwarunkowaniami. Wyeksponowali tym samym znaczenie zbiorowości społecznej w działaniach jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto do niewątpliwych atutów pracy należy zaliczyć: odniesienie się Autorów, do uregulowań krajów Unii Europejskiej, w zakresie samorządu terytorialnego; wskazanie praktycznych stron przepisów oraz opinii wypracowanych przez doktrynę, a także to iż Autorzy recenzowanej pozycji naukowej uwzględniają znaczącą nowelizację ustaw samorządowych z maja 2001 r. (Dz. U. Nr 45, poz. 497).

Nie ulega wątpliwości, że książka przeznaczona jest dla osób studiujących administrację. Wydaje się również, iż może posłużyć ona studentom zarządzania, a także ekonomii. Z uwagi na zawarcie tematyki zagospodarowania przestrzennego będą mogli korzystać z niej także studenci kierunków technicznych. Zaznaczyć należy, że lista adresatów nie jest zamknięta, jako że książka zainteresuje także praktyków.

Praca zawiera wstęp, wykaz skrótów wraz z objaśnieniami, siedem rozdziałów merytorycznych, podstawową literaturę oraz infor-

macje o Autorach. Rozdziały zostały oznaczone cyframi rzymskimi i podzielone na punkty oznakowane cyframi arabskimi. Te zaś dzielą się na alfabetyczne podpunkty. Podział treści na rozdziały i podpunkty jest logiczny i przejrzysty, a konstrukcja pracy nie budzi zastrzeżeń z punktu widzenia metodologicznego. Jeśli jednak chodzi o objętość poszczególnych rozdziałów to zauważa się znaczne różnice, które wynikają ze względów merytorycznych, czyli poświęcenia pewnym zagadnieniom więcej uwagi.

W rozdziale pierwszym zatytułowanym *Geneza i istota samorządu europejskiego* (s. 13-29), Z. Niewiadomski, stosując metodę prawno-historyczną dokonał analizy powstania współczesnego samorządu terytorialnego. Słuszne jest stwierdzenie, że podstaw samorządu można doszukiwać się w czasach starożytnych i średniowieczu, przy czym, popierając tezy Autora, można wnioskować, iż model współczesnego samorządu terytorialnego w krajach Europy wyrósł z francuskiej decentralizacji (1789 r.) i rozwiązań pruskich (1800 r.). Wydaje się jednak, że na kształt obecnego samorządu wpłynęły również wzorce czerpane z innych państw. Szczególnie w Niemczech, po II wojnie światowej, dominujący wpływ na tworzenie ustroju Dolnej Saksonii wywarła Wielka Brytania, a elementy systemu wyborczego USA zostały wprowadzone m.in. w Bawarii. Rodzi się zatem pytanie – od kiedy można mówić o nowoczesnym samorządzie terytorialnym? Z. Niewiadomski twierdzi, że od czasów gdy stosunek władzy państwowej do jednostki stał się dwustronnym stosunkiem prawnym. Można zgodzić się z Autorem, ale niekoniecznie. Zależać to będzie od założenia, które z elementów należy uznać za elementy współczesnego samorządu. Uwagę zwraca również definicja samorządu terytorialnego, którą Z. Niewiadomski sformułował w parciu o elementy, w większości, zawarte w ustawach. Wydaje się jednak, że brakuje w rozważaniach Autora wyjaśnienia pochodzenia samego słowa samorząd. Dla przykładu G. Jellinek twierdzi, iż wyraz samorząd powstał jako skrót wyrazów „samodzielny zarząd” (G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, b.m.w., s. 629). Wracając jednak do współczesnego modelu samorządu i popierając wcześniejsze rozważania można podkreślić, iż rozdział zawiera przedstawienie istniejących obecnie społecznych uwarunkowań samorządu terytorialnego (W. Siemiński). Poruszona została problematyka nacisków lokalnych systemów politycznych na lokalne społeczności, a także współdziałania obywateli w podejmowaniu ważnych dla funkcjonowania wspólnot samorządowych decyzji.

W rozdziale drugim, który nosi tytuł *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego* (s. 32–51), Z. Niewiadomski, komentuje konkretne artykuły ustawy zasadniczej, które bezpośrednio lub po-

średnio odnoszą się do samorządu terytorialnego. Nie można wątpić w potrzebę takich rozważań, które stanowią bardzo ważny etap jakichkolwiek prac z dziedziny prawa administracyjnego i nie tylko. Podkreślić należy, iż na kanwie unormowań konstytucyjnych pojawia się dylemat zazębienia się domniemania zadań publicznych na rzecz samorządu, ze sprawami polityki państwa na rzecz Rady Ministrów. Autor twierdzi, że pierwsze miejsce należy przyznać domniemaniom zadań publicznych na rzecz samorządu. Stąd prym wiedzie wykładnia systemowa. Jednak zastanawiając się nad zastosowaniem innych rodzajów wykładni można dojść do zupełnie innych wniosków. Ponadto w literaturze akcentuje się konieczność wieloaspektowego rozpatrywania decentralizacji. Chodzi bowiem o zadania, kompetencje i środki finansowe. Jeśli mowa o tych ostatnich to Z. Niewiadomski komentując trzy źródła dochodów samorządu terytorialnego – dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe (art. 167 Konstytucji), w nawiązaniu do zasady samodzielności, nie dość jasno wspomina o zależnościach między wysokością dochodów własnych, a pozostałymi źródłami. Niewątpliwym prymat posiadają dochody własne nad innymi dochodami jednostek samorządu terytorialnego. Stąd stan, w którym dochody własne są nieproporcjonalnie skromne w porównaniu np. z dochodami z subwencji ogólnych, można by uznać za niezgodny z Konstytucją (tzw. niezgodność prakseologiczna). Podkreślić jednak należy bardzo dobrą znajomość problematyki przez Autora. Stwierdzenie takie można oprzeć m.in. na podstawie liczby wskazanych orzeczeń sądowych, które przyczyniły się do ukazania kierunków zachodzących zmian. W tej części pracy została również przedstawiona pozycja gminy, powiatu i województwa w systemie jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto do zalet omawianego rozdziału należy także zaliczyć odnośniki do konstytucji poprzedzających obecną ustawę zasadniczą oraz przedstawianie uregulowań Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

W rozdziale trzecim zatytułowanym *Zadania samorządu terytorialnego oraz materialne podstawy i prawne formy realizacji* (s. 53–76), M. Tetera, wychodząc od uwag ogólnych, przedstawia zadania gminy, powiatu i województwa. Nie omawia kolejno poszczególnych zadań, ale dzieli je na grupy tematyczne. Przy okazji, Autorka nie stroni od wyjaśnienia, relacji zachodzących pomiędzy pojęciem interesu publicznego (zadań, które mają znaczenie dla państwa jako całości) a pojęciem interesu indywidualnego (zadań, które są ważne dla lokalnych społeczności). Ponadto M. Tetera podjęła się wyjaśnienia wielu aspektów tematyki zadań gminy, powiatu oraz województwa. W tym celu przedstawiła, zgodnie z obowiązującą Konstytucją,

trzy źródła finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego: dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe. Jednak w dalszych rozważaniach na temat dochodów wprowadzony został podział na dochody zewnętrzne i wewnętrzne. Stąd można zarzucić M. Teterze niekonsekwencje. Oczywiście Autorka, odpierając zarzut, może stwierdzić, iż o sposobie podziału decyduje stosowana metoda i w zależności od niej wyodrębnia się trzy lub dwa źródła dochodów. Należy podkreślić, że rozważania dopełnia przedstawienie prawnych form realizacji zadań. Można by polemizować z Autorką na temat wyjaśnienia pojęcia abstrakcyjności aktów normatywnych, które być może jest oczywiste, ale przy wyjaśnianiu generalności wydaje się, iż pominąć go nie sposób. Mimo tego niewątpliwy atut rozdziału stanowi przedstawienie przez Autorkę aktów prawa miejscowego o charakterze powszechnie obowiązującym.

Rozdział czwarty zatytułowany *Organizacja samorządu terytorialnego* (s. 89–136), Z. Niewiadomski, rozpoczyna opisem zarysu struktury terytorialnej samorządu, a następnie, w oparciu o niego, wyróżnia podział na gminę, powiat i województwo. Podkreślenia wymaga sposób wyjaśniania przez Autora organizacji poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Przedstawiając gminę, powiat i województwo Z. Niewiadomski posługuje się tym samym schematem myślowym. Wydaje się, że ta metoda może stać się dla czytelnika bardzo pomocna w zrozumieniu i usystematyzowaniu zagadnień. Należy zwrócić także uwagę na wyodrębnienie przez Autora, przy opisywaniu związków międzygminnych, ustroju miasta stołecznego – Warszawy, ponieważ ten ustrój reguluje odrębna ustawa. Ponadto niezwykle cenne źródło wiedzy stanowią uwagi Autora wskazujące na różnice w organizacji poszczególnych szczebli samorządowych. Dodać należy, iż w struktury organizacyjne samorządu terytorialnego wchodzi również samorządowe kolegia odwoławcze. Dlatego słusznie Autor w odrębnym punkcie przedstawia ich uregulowanie. Rozdział zawiera także sposoby wyłaniania organów stanowiących samorządów terytorialnych (M. Tetera). Omówione zostały kwestie zasad ogólnych prawa wyborczego, organizacji wyborów, weryfikacji ich ważności oraz wyborów uzupełniających. Wartość rozdziału podnosią orzeczenia sądowe, które Z. Niewiadomski przytacza omawiając zagadnienia związane z gminą.

Rozdział piąty, który nosi tytuł *Finanse i gospodarka samorządu terytorialnego* (s. 138–199), stanowi – oprócz zadań jednostek samorządu terytorialnego – podstawową część pracy. Punktem wyjścia stało się pojęcie mienia komunalnego, które zdaniem P. Sosnowskiego oznacza „własność i inne prawa majątkowe, przysługujące bezpo-

średnio lub pośrednio jednostkom samorządu wszystkich szczebli”. Wydaje się jednak, że Autor nie dostatecznie zwrócił uwagę na to, że do 1998 r. pojęcie mienia komunalnego było synonimem mienia gminnego. Obecnie są trzy rodzaje mienia: gminne, powiatowe oraz wojewódzkie. Art. 10 ustawy z 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126), stanowi, iż wyraz „komunalny” zastępuje się wyrazem „gminny”. Mimo tego ustawa o samorządzie gminnym posługuje się nadal terminem „mienie komunalne” (rozdział 5), a ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa odpowiednio pojęciami „mienie powiatowe”, „mienie województwa”. Wydaje się, że jest to wynikiem zwykłego przeoczenia ustawodawcy. Jednak może spowodować wątpliwości interpretacyjne, dlatego kwestię tę może należałoby uporządkować. Kolejnym krokiem w rozważaniach na temat mienia jest zastanowienie się nad sposobami jego nabywania. Podkreślić należy, że P. Sosnowski podjął rozważania nad prawem do samodzielnego decydowania o przeznaczeniu i zarządzaniu mieniem. Wyodrębniona została zasada szczególnej staranności wykonywania zarządu i ochrony mienia komunalnego. Ponadto uwagę zwraca przedstawienie kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Autor wyróżnia dwie jej sfery: zewnętrzną (regionalna izba obrachunkowa, NIK) oraz wewnętrzną (zarząd, skarbnik, organy uchwałodawcze danej jednostki samorządu terytorialnego). Jednak w ramach takiego podziału nie mieści się, oddzielnie omawiana przez Autora, kontrola skarbową oraz kontrola wykonywana przez społeczności lokalne. Na uznanie zasługuje przedstawienie, w odrębnym punkcie, przez P. Sosnowskiego dotychczasowej formy prowadzenia komunalnej działalności gospodarczej – przedsiębiorstwa komunalnego. Niewątpliwym atutem rozdziału jest omówienie, przez W. Siemińskiego, problematyki planowania rozwoju. Inne publikacje z zakresu samorządu terytorialnego nie nawiązują, w tak szerokim zakresie, do instrumentów planowania m.in. do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planów zagospodarowania przestrzennego, strategii rozwoju województwa, wieloletnich programów inwestycyjnych oraz programów zrównoważonego rozwoju ochrony środowiska.

W rozdziale szóstym zatytułowanym *Nadzór nad samorządem terytorialnym* (s. 202–207), Z. Niewiadomski, przedstawia prawny kształt nadzoru. Sygnalizuje różnice pomiędzy nadzorem nad gminą, powiatem a województwem. Prowadzi udaną próbę wyjaśnienia istoty nadzoru. Ponadto określa jego przedmiot, nawiązując przy tym do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Wśród podmiotów nadzoru

wyodrębnia grupę „swoistych organów nadzoru”. Wydaje się, że można by użyć na ich określenie także nazwy inne organy o funkcji nadzorczej lub inne organy o uprawnieniach nadzorczych. Jedynym kryterium nadzoru, jak podkreśla Autor, jest legalność. Mimo obowiązywania jednego kryterium Z. Niewiadomski wspomina o możliwościach związanych z zaistnieniem celowości jako drugiego kryterium. Omawiając zagadnienie nadzoru nie można pominąć kwestii środków prawnych przysługujących organom o funkcji nadzorczej. Autor poświęca im odrębny podpunkt, a dzieląc je na środki informacyjne, środki ostrzegawcze i prewencyjne oraz środki represyjne, wyróżnia skalę ich oddziaływania. Jeśli chodzi o drugi rodzaj środków to można polemizować z Autorem, które ze środków są ostrzegawcze, a które represyjne. Można również nie zgodzić się z nazwą grupy środków „ostrzegawcze i prewencyjne”, skłaniając się raczej do nazwania ich ostrzegawczymi lub prewencyjnymi.

Ostatni rozdział zatytułowany został *Samorząd terytorialny RP w świetle standardów europejskich* (s. 214–256). Autorzy przedstawiają w nim czytelnikowi różne postacie samorządów europejskich. M. Tetera przedstawia jednoszczeblowy model samorządu we Francji opisując również odrębny status trzech największych aglomeracji – Paryża, Marsylii i Lyonu. P. Sosnowski na przykładzie niemieckiego samorządu terytorialny opisuje dwustopniowy kształt podziału terytorialnego kraju. Specyfikę Szwajcarii w omawianym zakresie wyodrębnia Z. Niewiadomski. Niewątpliwym atutem rozdziału jest przedstawienie samorządów poszczególnych krajów, w taki sposób, aby czytelnik mógł porównać modele samorządów wymienionych wyżej państw z modelem samorządu istniejącego w Polsce. W tym celu Autorzy przedstawiają również uregulowania dotyczące organów, zadań i nadzoru w omawianych państwach. Rozważania zostają zakończone przedstawieniem przez P. Sosnowskiego uregulowań Europejskich Kart Samorządu: Terytorialnego i Regionalnego.

Pamiętając o pozostałych częściach omawianej pozycji, a zwłaszcza o wykazie podstawowej literatury, nie budzi wątpliwości, że czytelnik otrzymał wszechstronną możliwość zapoznania się z problematyką samorządu terytorialnego.

W podsumowaniu niniejszej recenzji należy podkreślić znaczenie pracy, stanowiącej udaną próbę: z jednej strony przedstawienia słabo czytelnych kwestii, a z drugiej zaś przeprowadzenia krytycznej analizy regulacji ustawowych. Należy bardzo pozytywnie ocenić wkład pracy Autorów, wskazując na bardzo dobrą znajomość omówionej skomplikowanej tematyki.

Recenzowana praca ma nie tylko znaczenie teoretyczne, ale może również znaleźć zastosowanie w praktyce samorządowej. Podkreślając walory recenzowanej publikacji należy mieć nadzieję, że podjęta współpraca, przynosząca korzyści, będzie kontynuowana i Autorzy zdecydują się przedstawić kolejne opracowania.

*Katarzyna Gałęcka**

DAGMARA KORNOBIS-ROMANOWSKA, *EUROPEJSKA KONWENCJA PRAW CZŁOWIEKA W SYSTEMIE PRAWA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH*, DOM WYDAWNICZY ABC, WARSZAWA 2001, SS. 212

Na rynek księgarski trafiła książka poświęcona miejscu, jakie w prawie wspólnotowym zajmuje i, ewentualnie, mogłaby zająć Konwencja Rady Europy o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.9.1950 r. Problematyka ta jest doniosła. Od wielu lat toczą się bowiem debaty (niepozostające bez związku z orzecznictwem sądów wspólnotowych i krajowych państw członkowskich) na temat stosunku Wspólnot Europejskich do praw jednostki, a w tym kontekście recepcji norm Konwencji Rady Europy czy też przystąpienia do niej. Aktualność zagadnienia wzrosła w związku z pracami nad przyszłością Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza nad jej Kartą praw podstawowych. Można zatem uznać, że recenzowana książka jest wartościowa już przez sam fakt podjęcia tematu.

Tytuł pracy zasadniczo odzwierciedla zakres zainteresowania Autorki: prawo Wspólnot Europejskich. Rzeczywiście rola Europejskiej konwencji praw człowieka widoczna jest przede wszystkim w dziedzinie objętej prawem wspólnotowym. Można było wszakże nie bez racji rozważyć jej znaczenie również w drugim i trzecim filarze Unii Europejskiej, skoro art. 6 [d. F] § 2, w którym dzisiaj określony jest status Konwencji znajduje się w Traktacie o Unii Europejskiej, a zatem dotyczy wszystkich jej filarów. Zresztą Konwencja była formalnie wzmiankowana w art. K.2 TUE w wersji z Maastricht i nie została zupełnie zignorowana w praktyce Unii Europejskiej (nie jest również lekceważona w praktyce poamsterdamskiej). Takie szersze ujęcie mogłoby też zachęcić do odpowiedzi na pytanie o rolę Konwencji nie tylko w kształtowaniu tożsamości Unii na potrzeby wewnętrzne, ale także pozwoliłoby zapytać o jej znaczenie w relacjach zewnętrznych Unii.

* Mgr Katarzyna Gałęcka – Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego.