

dr Justyna Przedkańska

jest adiunktem w Zakładzie Ustroju Administracji Publicznej w Instytucie Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3558-3969>; e-mail: justyna.przedanska@uwr.edu.pl

dr hab. Igor Zachariasz, prof. UEK

jest profesorem Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, adwokatem.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2138-1853>; e-mail: igorzachariasz1@gmail.com

Recenzja trzytomowego *Systemu Prawa Samorządu Terytorialnego* pod redakcją naukową Ireny Lipowicz Warszawa 2022–2023

1. W latach 2022–2023 nakładem wydawnictwa Wolters Kluwer Polska ukazała się trzytomowa publikacja pt. *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, której redaktorką naukową jest Irena Lipowicz. Dzieło zostało podzielone na trzy obszerne tomy – tom I: *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, tom II: *Ustrój samorządu terytorialnego*, tom III: *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*. *System Prawa Samorządu Terytorialnego* jest cenną pozycją wydawniczą, doskonale wypełniającą lukę powstałą w związku z publikowanymi w ostatnich latach wielotomowymi wydawnictwami poświęconymi systemom obowiązujących praw w danym zakresie. Przykładowo można wskazać na: *System Prawa Administracyjnego*, *System Prawa Prywatnego*, *System Prawa Handlowego* – wydawane przez wydawnictwo C.H. Beck, oraz: *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, *System Prawa Sądownictwa Administracyjnego*, *System Prawa Procesowego Cywilnego*, *System Prawa Pracy*, *System Prawa Ubezpieczeń Społecznych* – wydawane przez wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.

2. Prezentowane dzieło niewątpliwie stanowi cenną publikację o czytelnej i uporządkowanej strukturze, stanowiącą logicznie przemyślaną

całość, która wnosi systematyczny ogłąd prawa samorządu terytorialnego. Publikacja zawiera rozdziały znamienitych przedstawicieli nauk prawnych, od lat zajmujących się tematyką prawnych podstaw ustroju i działalności samorządu terytorialnego. Nie sposób oczywiście, w krótkim z natury rzeczy artykule recenzyjnym, wymienić ani wszystkich autorów tej publikacji (jest ich aż 53), ani zaprezentowanej przez nich tematyki. Warto jednak odnieść się choćby do tekstów o znaczeniu podstawowym – naszym zdaniem – dla funkcjonowania samorządu terytorialnego współczesnej Polski.

3. W pierwszym tomie, który obejmuje materiały dotyczące teoretycznych koncepcji samorządu terytorialnego oraz podstaw normatywnych jego funkcjonowania, znajdziemy m.in. obszerne, niemalże kompleksowe, opracowanie Michała Kasińskiego poświęcone etapom rozwoju idei samorządności w naukach prawnych, sięgających aż do czasów średniowiecznych. Autor czyni to z właściwą sobie klarownością i precyzją wywodu. Należy docenić fakt, że nie dokonuje wyłącznie przeglądu literatury i nie powiela tych samych treści po raz kolejny (co najczęściej można spotkać w opracowaniach o takiej tematyce). Przeciwnie – analizując dzieje refleksji

prawoznawczej dotyczącej samorządności terytorialnej, dokonuje ich systematyzacji, podziału oraz oceny. Chociaż można dostrzec, że mimo wszystko jednak zbyt zdawkowo poruszona jest kwestia istotna dla kształtu współczesnego samorządu terytorialnego, a mianowicie ewolucji w jego postrzeganiu, z którą mieliśmy do czynienia w prawie państw kontynentalnej Europy, polegającej na odejściu na przełomie XIX i XX w. od rozumienia samorządu terytorialnego jako publicznego prawa podmiotowego, początkowo prawa obywatelskiego, potem prawa wspólnoty i ugruntowaniu się przekonania, iż samorząd terytorialny stanowi element zdecentralizowanej administracji publicznej. Wydaje się, że ta problematyka warta była szerszego rozwinięcia, gdyż w kolejnym rozdziale tego tomu Andrzej Wróbel, piszący o konstytucyjnych podstawach samorządu terytorialnego, jego istocie i zasadach funkcjonowania, dużo miejsca poświęca zagadnieniom prawnej konstrukcji samorządności terytorialnej, odwołując się m.in. także do pojęcia publicznych praw podmiotowych.

W tomie pierwszym znajduje się także tekst autorstwa Huberta Izdebskiego przedstawiający kształtowanie się instytucji samorządu terytorialnego na ziemiach polskich w aspekcie porównawczym. W części komparatystycznej autor odnosi się do rozwoju instytucji samorządowych w państwach europejskich w czasach nowożytnych i najnowszych, wydobywa zarówno podobieństwa, w tym zapożyczenia, z jakimi mamy do czynienia w konstrukcji samorządu terytorialnego w Polsce, jak i różnice w podstawach prawnych jego organizacji oraz działania podjęte w stosunku do innych współczesnych państw europejskich. Dobrze koresponduje z tą treścią niezwykle potrzebny i nowatorski rozdział autorstwa Leona Kieresa i Moniki Niedźwiedz, który dotyczy regulacji prawa międzynarodowego. Tekst prezentuje dorobek prawny Rady Europy, Unii Europejskiej oraz tych organizacji międzynarodowych (o zróżnicowanym statusie prawnym), które przedmiotem swojego zainteresowania uczyniły kwestie samorządu terytorialnego. Tom pierwszy wieńczy rozdział poświęcony paneuropejskiej zasadzie dobrej

administracji, w którym Irena Lipowicz oraz Michał Princ zastanawiają się nad wpływem analizowanej zasady na pozycję prawną samorządu terytorialnego.

4. Drugi tom poświęcony jest ustrojowi samorządu terytorialnego. Rozważania w nim zawarte zostały przedstawione na tle ustroju państwa i jego zasadniczego podziału terytorialnego oraz zasad finansowania jednostek samorządu terytorialnego, prawa wyborczego w samorządzie terytorialnym, prawnych regulacji w zakresie referendum lokalnego, organów samorządu terytorialnego, form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego oraz kwestii związanych z prawnymi podstawami funkcjonowania samorządu terytorialnego na obszarach metropolitalnych. Tom otwiera tekst Mirosława Steca dotyczący ustroju terytorialnego, podziału terytorialnego i prawnych zasad związanych z ich kształtowaniem. Autor skupia się w nim w szczególności na omówieniu roli zasad pomocniczości, decentralizacji i jednolitości jako podstawowych dla kształtu współczesnego polskiego samorządu terytorialnego. Z kolei rozdział autorstwa Bogdana Dolnickiego i Radosława Mędrzyckiego wskazuje, jak podstawowe zasady ustroju terytorialnego wpłynęły na ukształtowanie zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego oraz kompetencji ich organów. Autorzy odnoszą się także do domniemania kompetencji na rzecz gminy, choć w tej kwestii, prezentując stanowisko sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego, niestety nie odnoszą się do postulatów prawników, wysuwanych w publicznych debatach, zmierzających do przyznania gminie uprawnień do samodzielnego decydowania o ustalaniu zadania lokalnego; tym bardziej szkoda, że w orzecnictwie sądów administracyjnych kwestia jeszcze niedawno nie była postrzegana jednolicie. Prezentując tematykę zawartą w drugim tomie, warto wspomnieć także o tekście Joanny Salachny i Anny Ostrowskiej dotyczącym źródeł finansowania i zasad gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego, w którym autorki omawiają zasady rządzące regulacjami

prawnymi i przyjętymi w prawie rozwiązaniami w zakresie przekazywania przez państwo dochodów jednostkom samorządu terytorialnego, tworzenia podstaw prawnych do zarządzania nimi oraz prawnych form wydatkowania środków pieniężnych przez gminy, powiaty i samorządy województw.

5. Trzeci tom zawiera teksty dotyczące granic i perspektyw samodzielności samorządu terytorialnego. Opracowania dotyczą m.in. nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, sądowej ochrony jednostek samorządu terytorialnego, działalności samorządowych kolegiów odwoławczych, odpowiedzialności politycznej, finansowej, odszkodowawczej i karnej, odniesionych do działań zarówno organów jednostek samorządu terytorialnego, jak i funkcjonariuszy oraz osób piastujących funkcje kierownicze. Tom otwierają teksty Krystiana Ziemskiego i Andrzeja Matana, poświęcony prawnym podstawom nadzoru nad samorządem terytorialnym, oraz Jacka Jagielskiego, dotyczący kontroli administracyjnej w samorządzie. Omówione w nich zostały granice ingerencji administracji rządowej i innych władz publicznych w działania samorządu terytorialnego. Z kolei rozdział autorstwa Wojciecha Jakimowicza, odnoszący się do samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, a także zasad ich ochrony sądowej, omawia granice władztwa publicznego jednostek samorządu terytorialnego, stanowiąc ważne systemowe dopełnienie problematyki granic prawnych działania samorządu terytorialnego.

W części tej znajdziemy także teksty prospektywne, poświęcone wyzwaniom stojącym przed samorządem terytorialnym. W tym zakresie warto wspomnieć o dwóch nowatorskich rozdziałach. Pierwszy, dotyczący wyzwań stojących przed samorządem terytorialnym, został napisany przez Jerzego Korczaka. Autor w przenikliwy, ale i metodyczny sposób prowadzi rozważania polegające na identyfikacji tych wyzwań, które wynikają tak z wewnętrznego, jak i zewnętrznego porządku prawa, uwzględniając przy tym skutki procesów związanych

z globalizacją, europeizacją, a przez to i multycentralizacją współczesnego systemu prawa. Drugi zaś tekst Jerzy Supernat zogniskował wokół wewnętrznych i zewnętrznych problemów w działalności samorządu terytorialnego analizowanych w świetle stojących przed nim wyzwań. Autor w syntetyczny sposób dokonał analizy wyodrębnionych obszarów tematycznych, jak np.: polityzacji samorządu terytorialnego, kapitału ludzkiego, przywództwa i kierownictwa, motywacji służby publicznej, transformacji cyfrowej i automatyzacji procesów decyzyjnych, kultury administracyjnej, zdolności administracyjnej, reform, zmiany organizacyjnej, transferu obcych rozwiązań, jak również zaangażowania obywatelskiego. W ostatnim zakresie zwrócił uwagę, podobnie jak wcześniej czyniła to również Irena Lipowicz, że aby osiągnąć współpracę publiczną w samorządzie terytorialnym, należy zmienić podejście: od tradycyjnego konfrontacyjnego modelu dualnego „administracja wobec obywatela” do modelu, który będzie oparty na interesie publicznym o wzorze koła i synergii – „administracja z obywatelem”, czyli obywatel partnerem administracji.

W kontekście tej części prospektywnej, dotyczącej uczestnictwa obywatela w procesach decyzyjnych samorządu terytorialnego, można pokusić się także o własne spostrzeżenia. Mimo bowiem stworzenia ponad 30 lat temu właściwych ku temu ram prawnych, które *de facto* umożliwiają obywatelom współkształtowanie przestrzeni publicznej, społeczności lokalne nie są w stanie przezwyciężyć stygmatu określanego niegdyś mianem „próżni społecznej”. Mowa o mechanizmie interpasywności, polegającym na niechęci do uczestniczenia w życiu lokalnym, związanym z rezygnacją z możliwości wychodzenia z przestrzeni prywatnej i wkraczania w przestrzeń wspólną. Można tutaj odwołać się do koncepcji Jürgena Habermasa, dla którego sfera publiczna (w tym przede wszystkim sfera lokalna) to miejsce oddziaływania sfery prywatnej (obywateli, organizacji przez nich zawiązywanych) na władzę właśnie poprzez aktywność obywateli, czyli polegającą na egzekwowaniu interesu publicznego. Przestrzeń lokalna

i regionalna to przede wszystkim przestrzeń obywatelskiej aktywności. Pomijając zmiany społeczno-demograficzne, warto zwrócić uwagę, że to głównie na przedstawicielach władzy publicznej, w tym władz samorządowych, powinien spoczywać obowiązek aktywizacji obywateli do partycypacji w procesach decyzyjnych.

6. Jak w podsumowaniu słusznie wskazuje Irena Lipowicz, redaktorka naukowa publikacji, lektura *Systemu Prawa Samorządu Terytorialnego*, dzieła naukowego, ale bliskiego praktyce, jest szczególnie godna polecenia samorządowcom, badaczom i entuzjastom polskiego samorządu terytorialnego, choć niewątpliwie teksty w nim zamieszczone stanowią będą cenne źródło wiedzy w związku z praktycznymi problemami w zakresie dogmatyki prawa samorządu terytorialnego, przydatnymi w codziennym działaniu osób zajmujących się na co dzień profesjonalną pomocą prawną.

Prezentowana publikacja zdecydowanie wychodzi naprzeciw nowoczesnemu rozumieniu samorządu terytorialnego. Nie sposób rzecz jasna wymienić wszystkich zalet tych tomów (to przecież w sumie aż 2.952 strony!), tym niemniej należy docenić zarówno jej rozpiętość, jak i drobiazgowość. Pomaga przy tym fakt, że jest to pozycja autorstwa wielu badaczy administracji publicznej, w tym właśnie samorządu terytorialnego, co przy tak wieloaspektowej instytucji wydaje się wręcz metodologiczną koniecznością.

Próba syntetycznej oceny tak obszernych tomów zawsze wiąże się z trudnościami z wyborem materiałów podlegających analizie czy choćby tych wartych wspomnienia. Chcemy jednoznacznie podkreślić, że tytaniczną pracę wykonaną przez redaktorkę *Systemu* – której ogromne doświadczenie, właściwą jej percepcję idei samorządności terytorialnej oraz szeroką perspektywę, zdobytą dzięki wieloletniemu łączeniu pracy naukowca, działacza, społecznika oraz państwowca – kolejne pokolenia badaczy samorządu terytorialnego będą współdzielić, wykorzystywać w swoich badaniach, analizować i konstatować. Ukazanie się tego dzieła byłoby niemożliwe bez wkładu pracy wszystkich tworzących je autorów, których należy zapewnić, że nie da się już dzisiaj pisać i myśleć o samorządzie terytorialnym, nie powołując się na wyniki ich badań zawartych w *Systemie Prawa Samorządu Terytorialnego*.

W innej, bardzo ważnej publikacji, Irena Lipowicz napisała, że paradoksalnie pomimo nieustannych zmian, które następują w świecie, „samorząd terytorialny trwa, a jego wartości stają się uniwersalne”¹. Jesteśmy przekonani, że podobnie będzie z *Systemem Prawa Samorządu Terytorialnego* – nawet mimo dokonywanych zmian regulacji prawnych dzieło to będzie trwać właśnie ze względu na idee i wartości w nim zawarte.

¹ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 9.