

Wstęp

Oddajemy w Państwa ręce publikację poruszającą zagadnienia oscylujące wokół modeli administracji samorządowej w wybranych państwach europejskich. Monografia ta nie ma spójnego charakteru, jest raczej propozycją interdyscyplinarną, o bardzo szerokim zakresie tematycznym adresowaną do szerokiego grona odbiorców. Właśnie ów interdyscyplinarny charakter publikacji stanowi naszym zdaniem o jej sile, bowiem pozwala na spojrzenie na tytułową problematykę nie tylko z punktu widzenia prawnika, ale także politologa czy socjologa. Mamy nadzieję, że dzięki takiemu właśnie podejściu udało się przedstawić skomplikowaną tematykę samorządową w sposób odmienny od standardowego podejścia charakterystycznego dla nauk prawnych, politologii czy socjologii. Jedenastu autorów reprezentujących pięć ośrodków akademickich dzieli się z Czytelnikiem swoją wiedzą i pasją naukowo-badawczą, wprowadzając go w rozważania na temat struktur i regulacji prawnych podstawowych jednostek samorządu terytorialnego wybranych państw na tle ustroju polskich gmin. Co ważne, autorzy dużą wagę przywiązują do wzajemnych relacji pomiędzy organami stanowiącymi i wykonawczymi w kontekście ich zadań, kompetencji i miejsca w administracyjnej strukturze samorządowej.

W części pierwszej autorzy odnoszą się do modeli ustrojowych administracji publicznej z perspektywy ich wspólnych wartości konstytucyjnych. Uznaliśmy bowiem, że omówienie fundamentalnych wartości, na których zbudowane są ramy administracyjnoprawne ustroju samorządowego, stanowi bezsprzecznie punkt wyjścia do dalszych rozważań. Takie konstytucyjne zasady jak decentralizacja czy domniemanie właściwości samorządu terytorialnego są bowiem skierowane do ustawodawcy, wiążąc go z kompleksem pozostałych zasad Konstytucji RP odnoszących się do samorządu terytorialnego. W tej części znalazły się trzy teksty, będące zarazem solidnym wprowadzeniem w kolejne części monografii.

Pierwszy z nich, „Samorząd terytorialny w Europie: różne modele – wspólne wartości fundamentalne”, autorstwa Joanny Podgórskiej-Rykały reprezentującej Wyższą Szkołę Humanitas zawiera refleksję nad fundamentalnymi wartościami, na których oparty jest samorząd terytorialny, a w zasadzie różne jego modele, przyjęte w państwach europejskich. Autorka scharakteryzowała wybrane przepisy ustrojowe, ukazując różnice pomiędzy krajami takimi jak: Polska, Szwajcaria, Włochy, Niemcy czy Francja. Mimo że rozwiązania te różnią się znacząco od siebie, to poszczególne regulacje wyrastają ze wspólnych korzeni: zasady decentralizacji i subsydiarności, które stanowią przestrzeń do pełnej realizacji samorządności wspólnot lokalnych.

Drugi tekst pt. „Zasada decentralizacji władzy publicznej jako ważny element akcjologii ustrojowej determinującej kształt współczesnego samorządu terytorialnego”

autorstwa Macieja Borskiego z Wyższej Szkoły Humanitas omawia zasadę decentralizacji władzy publicznej z perspektywy historycznej, ukazuje jej miejsce w prawie międzynarodowym, unijnym, a także wybranych państw europejskich. Ponadto celem autora stało się ukazanie istoty decentralizacji, jej związków z zasadą pomocniczości, a także relacji z takimi pojęciami, jak: centralizacja, dekoncentracja i autonomia.

Trzeci rozdział pt. „Organizacje samorządowe jako reprezentacja jednostek samorządu terytorialnego i ich organów” autorstwa Sławomira Brodzińskiego, pracownika samorządowego i wieloletniego przewodniczącego Rady Miejskiej Będzina, dotyczy sześciu ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, jakimi są: Unia Metropolii Polskich, Związek Miast Polskich, Unia Miasteczek Polskich, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Powiatów Polskich i Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej. Autor zastanawia się nad tym, jak w tych organizacjach reprezentowane są organy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Szczególnej analizie poddaje w tym kontekście organy pochodzące z wyboru mieszkańców, będące ich bezpośrednimi przedstawicielami.

W części drugiej omówiono modelowe relacje między organami stanowiącymi a wykonawczymi podstawowych jednostek samorządu terytorialnego występujące w wybranych państwach europejskich. Celem tej części pracy stała się prezentacja podstaw ustrojowych oraz zasad zorganizowania i działania administracji publicznej w wybranych państwach europejskich. Przedmiotem opisu są systemy administracji publicznej w Irlandii, Francji, Niemczech, na Węgrzech i w Szwajcarii. Wybór systemów administracyjnych stanowiących przedmiot opisu podyktowany był dążeniem do przybliżenia Czytelnikowi rozmaitych rozwiązań charakterystycznych dla kultury administracyjnej cechującej niektóre państwa europejskie. Autorzy, analizując poszczególne systemy, zwracają uwagę na cechy szczególne każdego z nich, samodzielnie i na własną odpowiedzialność dokonując selekcji informacji. Teksty nie mają jednolitej struktury, ponieważ prezentują bardzo odmienne systemy ustrojowe i byłoby to – zdaniem redaktorów – jedynie zbędnym ograniczeniem.

Joanna Jagoda z Uniwersytetu Śląskiego scharakteryzowała ustrój gminy samorządowej w Niemczech. W swoim tekście bardzo szczegółowo przedstawiła podstawowe regulacje prawne dotyczące organizacji i zasad działania tej podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Omówiła organy gminy, formy demokracji bezpośredniej, jednostki pomocnicze i inne gminne jednostki organizacyjne, a ponadto zadania samorządu gminnego, formy współdziałania gmin i nadzór nad samorządem.

W drugim opracowaniu Kacper Rożek, reprezentujący Uniwersytet Jagielloński, pochylił się nad organami gmin szwajcarskich z perspektywy prawnoporównawczej. Autor zaznaczył, że problematyka regulacji ustrojowej organów uchwałodawczych i wykonawczych gmin szwajcarskich nie daje się przedstawić całościowo w jednym opracowaniu, a to ze względu na różnorodność przyjmowanych przez poszczególne

kantony rozwiązań prawnych dotyczących samorządu lokalnego. Analiza przepisów prawnych statuujących ustrój, a więc kompetencje, funkcje i wzajemne powiązania organów gminy, została zatem przeprowadzona na bazie wybranego ustawodawstwa kantonów St. Gallen oraz Schwyz. Dla lepszego zrozumienia i ukazania skomplikowanego systemu decentralizacji władzy państwowej i związkowej odniósł się również do zasad ustrojowych konfederacji, rodzajów poszczególnych gmin przewidzianych w konstytucjach kantonalnych oraz przyjmowanych typów organizacji gmin, które razem stanowiły tło i punkt wyjścia do przedstawienia i krytycznego odniesienia się do regulacji dotyczących zarówno zgromadzeń gminnych czy parlamentów gminnych, jak i rad gmin.

Specyfikę relacji pozycji ustrojowej organów wykonawczych i stanowiących na przykładzie samorządu lokalnego w Irlandii zaprezentował Łukasz Wawrowski z chorzowskiej Wyższej Szkoły Bankowej. W dyskusji na temat modeli administracji samorządowej i relacji pozycji ustrojowej organów wykonawczych i organów stanowiących w podstawowych jednostkach samorządu terytorialnego, która uczyniona została przedmiotem monografii, szczególny przypadek stanowi Irlandia. Samorząd terytorialny w Irlandii znajduje się w zainteresowaniach badawczych autora już od wielu lat, jednak cały czas w mocy pozostają następujące założenia wstępne, które uzasadniają potrzebę podejmowania owego zagadnienia. Z jednej strony bowiem tematyka ta nie należy do często uwzględnianej w polskiej literaturze naukowej. Jeśli dodamy do tego fakt, że w ostatnich dekadach samorząd ów ulegał wielu istotnym przekształceniom, nietrudno zauważyć, że istniejące (nieliczne) publikacje szybko się dezaktualizują. Z drugiej natomiast strony samorząd ten, zwłaszcza w porównaniu do polskich – traktowanych jako naturalny punkt odniesienia – rozwiązań, uznać należy za wysoce specyficzny. Składa się na to zarówno sama pierwotna anglosaska koncepcja *local government*, jak i szereg szczegółowych rozwiązań dotyczących na przykład oderwanego od mieszkańców samorządu regionalnego (brak organów pochodzących z wyborów bezpośrednich), mało popularnego w świecie i skomplikowanego systemu wyborczego, małej liczby organów administracji lokalnej i pochodzących z wyborów powszechnych radnych, licznych uprawnień właściwego ministra w stosunku do działań rad lokalnych czy funkcji menedżera/dyrektora wykonawczego. Owa specyfika i odmiennność dotyczy też będących przedmiotem zainteresowania niniejszej monografii relacji między organami wykonawczymi i stanowiącymi.

Sławosz Marcisz z Uniwersytetu Śląskiego omówił z kolei węgierski model administracji rządowej i samorządowej oraz proces recentralizacji kompetencji w kontekście węgierskich zmian prawnych. Autor poddał analizie relację pozycji ustrojowej organów wykonawczych i organów stanowiących w jednostkach centralnych oraz podstawowych – gminach i powiatach, charakteryzując aktualne podstawy ustrojowe oraz zasady organizacji i działania administracji publicznej szczebla

podstawowego na Węgrzech. Dodatkowo dokonał analizy porównawczej pozycji ustrojowej organów wykonawczych i organów stanowiących (ich kompetencji, wzajemnych powiązań i relacji), podejmując próbę wskazania konsekwencji prawnych, politycznych i społecznych przyjęcia konkretnych rozwiązań, szczególnie w odniesieniu do ratyfikowanych umów międzynarodowych i opracowywanych ekspertyz.

Próbę ukazania wpływu monokratycznego lub kolegialnego modelu organu wykonawczego jednostki podstawowej na pozycję ustrojową tego organu na przykładzie Polski, Niemiec i Francji podjęły Aneta Makowiec i Aleksandra Ozimek z Uniwersytetu Jagiellońskiego. Autorki zauważyły, że w celu usprawnienia dotychczas obowiązujących uregulowań zastosowano w ostatnich latach wiele nowych rozstrzygnięć. Przygotowana przez autorki analiza porównawcza rozwiązań przyjętych w Polsce, Niemczech i Francji pokazuje, że w dalszym ciągu nie został wypracowany jeden uniwersalny model organu wykonawczego gminy, odpowiadający potrzebom wszystkich jednostek podstawowych. Wpływ na taką sytuację ma zapewne m.in. charakter ustrojowy każdego z państw, wielkość i zamożność poszczególnych jednostek podstawowych, jak również zadania i funkcje, jakie mają być realizowane przez każdą z nich. Różne uwarunkowania społeczne, ekonomiczne, polityczne i prawne wymagają odmiennych rozwiązań. Dlatego też – jak udowadniają autorki – decyzja o wprowadzeniu konkretnego modelu powinna być poprzedzona dogłębną analizą i dopasowana do celów, którym ma służyć.

W części trzeciej monografii zawarto trzy teksty zawierające tezy, będące politycznymi, prawnymi bądź społecznymi konsekwencjami przyjęcia określonych modeli ustrojowych samorządu terytorialnego.

Pierwsze z opracowań, autorstwa Jana Ciechorskiego z Wyższej Szkoły Humanitas, prezentuje uprawnienia jednostki samorządu terytorialnego jako podmiotu tworzącego samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, z uwzględnieniem podziału kompetencji pomiędzy organem wykonawczym a stanowiącym tej jednostki. Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej ma przymiot osobowości prawnej, co wpływa na analizę i ocenę kompetencji podmiotu tworzącego. Przedstawione przez autora uprawnienia jednostki samorządu terytorialnego jako podmiotu tworzącego samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej wskazują, jak istotną rolę w funkcjonowaniu tego podmiotu leczniczego odgrywa właściwe wykonywanie przyznanych w ustawie prerogatyw.

Drugi tekst, autorstwa Norberta Szczęcha z Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Tarnowie, zawiera obszerny katalog zagadnień związanych z problematyką roli organów gminy w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Opracowanie poświęcone zostało tematyce uczestnictwa organów gminy w postępowaniu przed sądem administracyjnym. W pierwszej części opracowania autor dokonuje omówienia istniejącego stanu prawnego, z uwzględnieniem niespornych poglądów judykatury i doktryny w zakresie rodzajów skarg inicjujących postępowanie sądo-

w administracyjnych z udziałem organów gminy, a mianowicie: skargi na działania organów gminy, skargi gminy na działania organów nadzoru oraz skargi organu nadzoru na akt organu gminy. W części drugiej zestawiony został autorski katalog dziesięciu zagadnień problemowych, w których występują wątpliwości i rozbieżności zarówno w orzecznictwie, jak też w nauce prawa administracyjnego. Są to: stwierdzenie nieistotnego naruszenia prawa przez organ nadzoru w kontekście skargi organu gminy oraz skargi samego organu nadzoru; problem 30-dniowego terminu na złożenie skargi do sądu przez organ nadzoru; możliwość wielokrotnego zaskarżania tej samej uchwały lub zarządzenia przez różne podmioty; skarga z art. 101 ust. 1 u.s.g w kontekście stosunków cywilnoprawnych, aktów wewnętrznych administracji oraz jednostek pomocniczych gminy, a także możliwość zaskarżania uchwały rady gminy przez radnego i przywrócenie terminu do wniesienia skargi z art. 101 ust. 1 oraz reprezentacja sądowa rady gminy.

W ostatnim z opracowań Sławomir Brodziński analizuje przypadek święta wspólnoty samorządowej, jakim jest Dzień Samorządu Terytorialnego obchodzony 27 maja. Autor omawia najbardziej doniosłe wydarzenia w dziejach polskiego samorządu po 1990 roku, szczególnie wyróżniając uchwałę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 czerwca 2000 r. na 10-lecie odrodzenia polskiego samorządu terytorialnego, na mocy której ustanowione zostało tytułowe święto. Tekst jest znacząco krótszy od pozostałych, nie ma charakteru artykułu naukowego, stanowi raczej suplement do niniejszej publikacji. Będąc interesującym dodatkiem, mającym doniosłe znaczenie z uwagi na poruszone w nim zagadnienie, doskonale zamyka rozważania zawarte w publikacji, przypominając Czytelnikowi, że „Samorząd lokalny oznacza prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej”¹.

W tym miejscu redaktorzy monografii pragną złożyć ogromne podziękowania Recenzentowi, Panu prof. dr. hab. Markowi Barańskiemu za trud włożony w przygotowanie recenzji. Dziękujemy za wyrażone w niej uznanie, ale także za wszystkie uwagi i sugestie, które pomogły nam dopracować naszą publikację tak, by spełniała oczekiwania nawet najbardziej surowych Czytelników. W wielu przypadkach opinie Recenzenta pozwoliły na znaczne udoskonalenie poszczególnych opracowań przed ich publikacją. Dziękujemy za wnikliwość, staranność i terminowość recenzji.

W imieniu Autorów oraz własnym życzymy Czytelnikowi owocnej lektury, mając nadzieję, że spełni ona ich oczekiwania.

Redaktorzy

¹ Art. 2 ust. 1 Światowej deklaracji samorządu lokalnego, uchwalonej w Rio de Janeiro w 1985 roku, podczas 27. Światowego Kongresu Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych,