

Wprowadzenie

Samorządność terytorialna jest jedną z idei stanowiących fundament funkcjonowania współczesnych państw demokratycznych. Znalazło to wyraz również w zapisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wprowadzającej decentralizację jako zasadę ustrojową, a samorząd terytorialny jako podstawową formę decentralizacji władzy publicznej.

Ponad trzydziestoletnie doświadczenia funkcjonowania samorządu terytorialnego w III RP pokazują, że samorządność jest zjawiskiem wieloaspektowym i niezwykle złożonym. Jednostki samorządu terytorialnego są wszakże zarówno wykonującymi zadania publiczne podmiotami władztwa administracyjnego, jak i wspólnotami mieszkańców działającymi na rzecz rozwoju swojego miasta czy regionu, konkurującymi z innymi samorządami o zainteresowanie turystów i inwestorów.

Z tego też względu samorząd terytorialny i jego funkcjonowanie to przedmiot zainteresowania zarówno nauk o polityce i administracji, nauk prawnych, ekonomii i finansów, nauk o zarządzaniu, jak i socjologii, historii czy nauk o bezpieczeństwie. Niniejsza publikacja została przygotowana przez przedstawicieli niemalże wszystkich z wyżej wymienionych dyscyplin, będących na różnych etapach kariery naukowej, a także niejednokrotnie związanych zawodowo z instytucjami samorządowymi. Stanowi ona prezentację wyników badań i analiz dotyczących wielu różnorodnych zagadnień z zakresu funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Naukowej refleksji poddano aktualne problemy i wyzwania, jakie

stają przed samorządami, ale też historię i doświadczenia polskiej samorządności terytorialnej. Wnioski płynące z przeprowadzanych analiz mogą stanowić asumpt do propozycji nowych rozwiązań, wzmacniających i usprawniających funkcjonowanie polskich samorządów.

Monografię rozpoczyna rozdział autorstwa Bogdana Jaworskiego, w którym autor charakteryzuje pozycję samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej w Polsce. W tym kontekście odnosi się między innymi do podstaw prawnych jego funkcjonowania oraz ustrojowej zasady decentralizacji. Rozważania te stanowią doskonałe wprowadzenie do bardziej szczegółowych zagadnień, dotyczących prawno-administracyjnych aspektów samorządności terytorialnej. Jednym z nich jest funkcjonowanie samorządów w okresie epidemii SARS-CoV-2. Elżbieta Małecka analizuje pod względem prawnym możliwości udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom, jakie dały jednostkom samorządu terytorialnego ustawy uchwalane w okresie epidemii. Dokonuje oceny tychże rozwiązań, wskazując ich wady i zalety, a także omawia wątpliwości interpretacyjne.

Ostatnie zmiany prawnych uwarunkowań funkcjonowania polskich samorządów stanowią również temat rozdziału autorstwa Michała Soćki. Autor dokonuje analizy jurystycznej nowych regulacji dotyczących ustalenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej wprowadzonych nowelizacją ustawy o pomocy społecznej z dnia 19 lipca 2019 r. Zauważa znaczenie wprowadzonych zmian dla lepszego funkcjonowania samorządowych jednostek organizacyjnych, jakimi są domy pomocy społecznej. Również temat podjęty przez Karola Hermanowskiego stanowi ważne i aktualne zagadnienie w funkcjonowaniu administracji samorządowej. Udostępnianie informacji publicznej to bowiem duże wyzwanie dla wielu jednostek samorządu terytorialnego, budzące szereg kontrowersji oraz problemów interpretacyjnych. Tematyka rozdziału skupia się przede wszystkim na wykorzystywaniu przez różne podmioty przepisów o dostępie do informacji publicznej w celach sprzecznych z zamierzeniami ustawodawcy. Jest to problem, z którym coraz częściej stykają się pracownicy administracji samorządowej.

Kolejny rozdział monografii, autorstwa Przemysława Baciaka, stanowi niejako kontynuację zagadnienia dostępu do informacji publicznej, dotycząc tematyki otwierania danych publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Autor, opierając się na przeprowadzonej analizie empirycznej, charakteryzuje jedno z narzędzi udostępniania otwartych danych publicznych wykorzystywane przez samorządy – portale *open data*. Ocenia również znaczenie takich projektów jako stymulatorów rozwoju lokalnego i aktywności mieszkańców. Obywatelska partycypacja mieszkańców jest tematem kolejnego rozdziału. Katarzyna Daniel omawia w nim jedno z najważniejszych narzędzi angażowania obywateli w funkcjonowanie samorządu terytorialnego, jakim są konsultacje społeczne. Na podstawie przeprowadzonych badań empirycznych diagnozuje problemy funkcjonowania samorządowych konsultacji społecznych oraz wskazuje możliwe ich przyczyny. Rozdział autorstwa Jakuba Baranowskiego dotyczy szczególnej formy konsultacji społecznych w polskim samorządzie terytorialnym, jaką jest budżet obywatelski. Autor opisuje w nim zmiany spowodowane wprowadzeniem w 2018 roku instytucji budżetu obywatelskiego do samorządowych ustaw ustrojowych. Wskazuje problemy, z jakimi borykają się samorządy wykorzystujące tę formę włączania mieszkańców w procesy decyzyjne, jak również proponuje kierunki zmian prawa w tym obszarze.

Rozdział autorstwa Mariana Kozaczki wprowadza do monografii tematykę finansów jednostek samorządu terytorialnego. Autor analizuje w nim ewolucję gospodarki finansowej samorządu jednego z miast wojewódzkich, jakim jest Rzeszów. Tematyka samorządowych finansów pojawia się również w kolejnym rozdziale, którego autorem jest Łukasz Kubisz-Muła. Bada on zależność pomiędzy upartyjnieniem gminnej egzekutywy i legislatury a kondycją finansową samorządu. Analizy przeprowadzone w odniesieniu do siódmej kadencji samorządów gminnych w III RP oraz 92 polskich miast pozwalają autorowi dojść do interesujących wniosków, zarówno w kwestii istnienia wyżej wymienionych zależności, jak i ewentualnego związku pomiędzy upartyjnieniem organów samorządu a frekwencją wyborczą. Kolejny rozdział, którego autorem

jest Dominik Łęzak, stanowi poszerzenie zagadnienia frekwencji w wyborach samorządowych w Polsce. Autor opisuje w nim przebieg i rezultaty wyborów 2018 roku, zwracając szczególną uwagę na aspekt frekwencyjny oraz geografę wyborczą.

Ważnym obszarem tematycznym obecnym w monografii jest także historia polskiej samorządności terytorialnej – osób oraz organizacji z nią związanych. W tej tematyce mieszczą się między innymi rozdziały autorstwa Beaty Michalec oraz Roberta Zawiszy. Beata Michalec prezentuje sylwetki pierwszych kobiet, pełniących funkcje radnych w samorządach miejskich Warszawy i Radomia w II RP. Z kolei rozdział autorstwa Roberta Zawiszy to opis historii współpracy pomiędzy samorządami a ochotniczymi strażami pożarnymi. Autor zadaje pytania o zagrożenie upolitycznieniem tej organizacji oraz znaczenie współpracy pomiędzy OSP a jednostkami samorządu terytorialnego dla bezpieczeństwa lokalnych społeczności. Zagadnienie bezpieczeństwa lokalnego pojawia się także w kolejnym rozdziale, którego autorem jest Adam Pietrzkiewicz. Przedstawiono w nim organizację i funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem roli organów samorządu terytorialnego w tymże systemie.

Ostatni rozdział ukazuje aspekt funkcjonowania samorządu terytorialnego do tej pory nieporuszany w monografii. Rafał Tyszkiewicz zajmuje się w nim tematyką zarządzania urzędem administracji samorządowej. Analizie poddaje zależność pomiędzy kulturą organizacyjną a procesem zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie. Ujęcie zarządcze zaprezentowane w ostatnim rozdziale dopełnia wieloaspektowy opis polskiej samorządności terytorialnej zawarty w niniejszej monografii. Wielość i różnorodność zagadnień podjętych przez autorów zbioru pozwala czytelnikowi na zapoznanie się z całą paletą problemów, dylematów i wyzwań, przed jakimi stają polskie samorządy. Zaproponowana interdyscyplinarność monografii stanowi atut w poszukiwaniu rozwiązań tychże problemów, korzystając z dorobku różnych dziedzin i dyscyplin nauki, a także doświadczeń praktyków samorządu.

W imieniu własnym oraz autorów poszczególnych rozdziałów monografii składam serdeczne podziękowania recenzentom – pro-

fesorowi Stanisławowi Pieprznemu oraz profesorowi Bogusławowi Kotarbie – za przekazanie niezwykle cennych uwag i wskazówek. Dziękuję również wszystkim autorom za trud włożony w przygotowanie tej monografii. Żywię nadzieję, że stanowić będzie ona znaczący wkład w dyskusję nad doświadczeniami i przyszłością samorządności terytorialnej w Polsce.

Przemysław Baciak