

## Wprowadzenie

Okres ostatnich pięciu lat należy do szczególnie ważnych dla organizacji i funkcjonowania polskiego samorządu terytorialnego. Wynika to z kilku istotnych przyczyn. Po pierwsze, jest to okres „okrągłych” rocznic związanych z reaktywacją w maju 1990 roku samorządu terytorialnego w ramach tak zwanej pierwszej reformy samorządowej (20 rocznica reaktywacji samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej). Drugą istotną rocznicą było dziesięciolecie samorządów powiatowych i wojewódzkich, wprowadzonych w ramach tak zwanego drugiego etapu reformy samorządowej. Zauważyć można, iż obchodom wspomnianych rocznic towarzyszyły nie tylko ich uroczyste celebracje z udziałem polityków, czasem również „ojców reformy samorządowej”, lecz również szeroka refleksja naukowa nad instytucją samorządu terytorialnego w Polsce. W naszym makroregionie wskazać tu można na dorobek naukowy licznych konferencji poświęconych tematyce samorządowej, a związanych ze wspomnianymi rocznicami<sup>1</sup>. Kolejną istotną przyczyną były dokonane w ostatnich latach zmiany stanu prawnego w omawianym zakresie: mam tu na myśli w szczególności zmiany dotyczące systemu wyborczego (uchwalenie Kodeksu Wyborczego)<sup>2</sup> oraz istotną zmianę statusu prawnego pracowników samorządu terytorialnego wynikającą z uchwalenia nowej ustawy o pracownikach samorządowych<sup>3</sup> oraz liczne zmiany zakresu zadań i kompetencji samorządu teryto-

---

<sup>1</sup> Por. szczególnie Ogólnopolską Konferencję Naukową „Reforma administracji publicznej po 10-u latach doświadczeń” zorganizowaną dn. 20 maja 2009 r. w Częstochowie przez Instytut Administracji WNS Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie i Komisję Nauk Prawnych i Ekonomicznych PAN Oddział Katowice, czy Ogólnopolską Konferencję Naukową „20-lecie samorządu terytorialnego w Polsce” w dn. 11 marca 2010 r. w Katowicach, zorganizowaną przez Katedrę Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach i Fundację WPiA UŚ „Facultas Iuridicae”.

Wspomnieć też należy o zapoczątkowanym przez nią cyklu corocznych konferencji poświęconych określonym aspektom prawa samorządowego (np. ostatnio: „Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego”, Katowice 8 – 9 marca 2012 r., WPiA UŚ, „Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym”, Katowice 14-15 marca 2013, WPiA UŚ). Wcześniej coroczne seminaria samorządowe organizować zaczęła Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego WPiA UJ (w 2012 r. odbyło się VI Seminarium nt. „Służba publiczna – stan obecny, wyzwania i oczekiwania”, Kraków, 21-22 listopada 2012 r.). Problemy samorządu terytorialnego eksponowane są też na cyklicznych konferencjach „Perspektywy Nauk Administracyjnych”, organizowanych w Złotym Potoku i Zawadzie Pilickiej przez Instytut Administracji WNS AJD w Częstochowie. Przypomnieć tu także należy istotny dorobek konferencji samorządowych organizowanych przez Uniwersytet Opolski w końcu lat 90. XX wieku.

<sup>2</sup> Ustawa z dn. 5 stycznia 2011 r. – Kodeks Wyborczy (Dz.U. 2011 r., Nr 21, poz. 112 ze zm.).

<sup>3</sup> Ustawa z dn. 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. 2008 r., Nr 223, poz. 1458 ze zm.), która zastąpiła od 1 stycznia 2009 r. poprzednią ustawę o takim tytule

rialnego, wynikające ze stosownych ustaw, m.in. w zakresie gospodarki odpadami.

Zauważyć można z satysfakcją, iż również środowisko naukowe Szkoły Wyższej „Humanitas” podejmuje w szerokim zakresie problematykę samorządu terytorialnego. Widocznym jej wyrazem była organizacja przez Uczelnię konferencji naukowych poświęconych odpowiednio: administracji samorządowej, tradycjom i wyzwaniom dla Polski (zorganizowanej przez Instytut Administracji i Prawa pod patronatem Komisji Nauk Prawnych i Ekonomicznych PAN oddział Katowice) w dniu 14 grudnia 2010 roku czy Kodeksowi Wyborczemu – pierwszym doświadczeniom (zorganizowanej przez Instytut Politologii dnia 18 stycznia 2012 roku). Wyrazem wspomnianych zainteresowań naukowych są też liczne publikacje pracowników Szkoły, w szczególności Instytutu Administracji i Prawa, zarówno w wydawnictwach ogólnopolskich, jak i w wydawnictwie uczelnianym. W ten nurt refleksji nad instytucjami prawa samorządowego wpisuje się również niniejsza publikacja. Aczkolwiek pomysł wydania w Oficynie Wydawniczej „Humanitas” książki poświęconej prawnym problemom samorządu terytorialnego powstał wkrótce po wspomnianej konferencji samorządowej, podjąłem decyzję, by nie ograniczać jej do zaprezentowanych na konferencji referatów. Za zgodą władz Uczelni do współpracy w przygotowywaniu książki zaproszono zatem Autorów z licznych ośrodków w kraju. Efektem tego zaproszenia i życzliwej postawy Autorów jest książka zatytułowana „Prawne problemy samorządu terytorialnego”.

Książka ta pomyślana została jako jednolite, jednotomowe opracowanie. Jednakże względy wydawnicze spowodowały, iż podzielona została na dwa kolejne tomy.

Ponieważ prezentowane opracowania dotyczą różnych aspektów i instytucji prawnych samorządu terytorialnego, zaprezentowane one zostaną w dwóch kolejnych tomach, w ramach każdego zaś w kilku konwencjonalnie wyodrębnionych częściach. Zastrzeżenie o konwencjonalności owego podziału i przypisania określonych opracowań do wyodrębnionych części jest o tyle istotne, iż ze względu na przyjęcie odmiennych kryteriów można by go było dokonać w inny sposób. Wyrażam wszakże nadzieję, że zaproponowany podział ułatwi lekturę obu tomów książki. W tomie I książki, w części I zatytułowanej „Ustrój samorządu terytorialnego”, znalazły się zatem opracowania dotyczące: zasady pomocniczości jako konstytucyjnej zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego (M. Borski), początków nowoczesnego ustroju administracji lokalnej we Francji (P. Dobosz), kierunków zmian ustroju jednostek samorządu w Polsce (P. Chmielnicki), samodzielności ustrojowej samorządu terytorialnego (D. Dąbek), statusu jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu przed sądem powszechnym (J. Jagoda), zespolenia administracji na poszczególnych szczeblach samorządu (K. Bandarzewski), determinant sprawności funkcjonowania samorządu terytorialnego (K. Chochowski).

Część II tomu I poświęcona jest wybranym zagadnieniom wyborów samorządowych. Otwiera ją rozdział dotyczący kwot w wyborach samorządowych w Polsce na tle regulacji europejskich (M. Półtorak). O problemach praw osób niepełnosprawnych w związku z prawem do głosowania mowa jest w kolejnym rozdziale (autorstwa M. Stycha). O odroczeniu terminu wyborów uzupełniających do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego pisze natomiast M. Gurdek.

Najobszerniejsza, III część obejmuje zagadnienia zadań samorządu terytorialnego oraz nadzoru nad ich realizacją. W części tej znalazły się opracowania/rozdziały dotyczące: roli samorządu terytorialnego w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych (A. Barczyński), prawno-administracyjnych uwarunkowań ochrony lasów (E. Nowacka), zadań gmin w zakresie pomocy społecznej (S. Nitecki), lokalnego i ponadlokalnego znaczenia inwestycji celu publicznego (I. Niżnik-Dobosz), pozycji ustrojowej i funkcji powiatowych komisji bezpieczeństwa i porządku (P. Mączyński). Kolejne rozdziały tej części dotyczą realizacji zadań gospodarczych: administracyjno-prawnych instrumentów wspomagania przedsiębiorczości komunalnej (L. Zacharko), realizacji przez gminę zadań publiczno-prawnych poprzez spółki prawa handlowego (A. Jezierska, M. Górski), ekonomicznych i prawnych aspektów realizacji polityki spójności przez samorząd terytorialny (A. Mercik). Ostatnie dwa rozdziały tej części łączą się z problematyką procedur nadzoru nad działalnością organów samorządu terytorialnego. Wyłączenie członka zarządu powiatu od udziału w postępowaniu administracyjnym na podstawie ustawy o drogach publicznych omawia R. Suwaj, zaś obowiązek przedkładania aktów organów jednostek samorządu terytorialnego organom nadzoru prezentuje R. Płaszowska.

Nader aktualnym zagadnieniem pozostają kompetencje organów samorządu terytorialnego w zakresie oświaty i wychowania. Brak tej tematyki w ramach prezentowanej części książki może zatem dziwić. Wskazać jednak można, iż zagadnienia te stanowią stały przedmiot zainteresowań przedstawicieli nauk pedagogicznych i znajdują szeroki wyraz w innych opracowaniach wydanych nakładem Oficyny Wydawniczej „Humanitas”<sup>4</sup>.

Tom II obejmować będzie następujące zagadnienia. Część I, zatytułowana „Koordynacja, współpraca i partnerstwo w działalności jednostek samorządu terytorialnego”, zawierać będzie opracowania poświęcone ogólnym problemom koordynacji i współdziałania w administracji (M. Mączyński), wykonywaniu zadań publicznych przez organizacje samorządowe (B. Dolnicki), partnerstwu administracji publicznej z organizacjami samorządowymi (M. Grewiński) oraz współpracy zagranicznej i transgranicznej polskich samorządów terytorialnych (S. Malarski)<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Mam tu na myśli przede wszystkim dorobek kolejnych <Sympozjów Tatrzańskich>. Por. np. K. Denek, A. Kamińska, W. Kojs, P. Oleśniewicz (red.), *Edukacja jutra. Edukacja w społeczeństwie wiedzy*, Sosnowiec 2010, s. 102 i nast.

<sup>5</sup> Obszerną publikację na temat współdziałania samorządów po wspomnianej w przypisie (1) konferencji przygotowuje wydawnictwo Lex a Wolters Kluwer.

Jak wskazywałem wcześniej, nader istotne zagadnienia teoretyczne i praktyczne wiążą się ze zmianą statusu pracowników samorządowych. Wybrane zagadnienia teoretyczne i praktyczne z tego zakresu zgrupowane zostaną w części II tomu II, zatytułowanej „Stosunki zatrudnienia pracowników samorządowych”. Część tę otwiera rozdział łączący wątki historyczne z uwagami do dyskusji o koncepcji prawa urzędniczego (S. Płażek). Porównanie ustaw o pracownikach samorządowych z 1990 i 2008 roku zawiera rozdział „Dwie ustawy o pracownikach samorządowych (mojego autorstwa). Określone zaś elementy obecnego statusu pracowników samorządowych omawiają szczegółowo autorzy dwóch kolejnych rozdziałów poświęconych służbie przygotowawczej w samorządzie terytorialnym (B. Przywora) oraz pojęciu funkcjonariusza publicznego w ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa (G. Krawiec)<sup>6</sup>.

Tom II książki kończą dwa rozdziały zgrupowane w część III: „Media lokalne a samorząd terytorialny”, nawiązujące do roli mediów lokalnych jako kreatora podmiotowości obywatelskiej (B. Nierenberg) oraz promocji regionu w działaniach marketingowych jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie Zagłębia Dąbrowskiego (M. Kaczmarczyk, A. Kaczor). Zawarte w nich wątki uzupełniają prowadzoną wcześniej analizę instytucji prawnych o problemy dotyczące odbioru i promocji funkcjonowania instytucji samorządu terytorialnego w ocenie społeczności lokalnych (wyrażanych poprzez media lokalne).

Prezentowana dwutomowa książka jest opracowaniem wspólnym, akcentującym zainteresowania naukowe problematyką samorządową dość licznej grupy autorów, w większości specjalistów z zakresu prawa samorządowego, prawa administracyjnego, prawa urzędniczego i prawa pracy, a także specjalistów innych dziedzin, m.in. w zakresie funduszy europejskich czy medioznawstwa. Jest to zatem opracowanie zbiorowe, nie ma jednak charakteru dzieła wspólnego: poszczególni autorzy omawiają instytucje i problemy, które uznają za istotne i aktualne dla problematyki samorządu terytorialnego, prezentując własne poglądy i oceny. Wyrazić mogę nadzieję, iż owa różnorodność poglądów i ocen stanowić będzie dodatkowy walor prezentowanej książki. W tym miejscu chciałbym szczególnie podziękować Autorom, zwłaszcza reprezentującym inne ośrodki naukowe, którzy wraz z pracownikami Wyższej Szkoły Humanitas prezentują swe opracowania w ramach niniejszego tomu.

Szczególne podziękowania kieruję też do Oficyny Wydawniczej „Humanitas” oraz Władz Wyższej Szkoły „Humanitas” za podjęcie się trudu wydania

<sup>6</sup> Wspomnieć można, iż na tle nowych regulacji prawnych brak było, do 2012 roku, opracowań monograficznych poświęconych statusowi pracowników samorządowych. Dopiero w 2012 roku pojawiły się dwie monografie z tego zakresu: A. Jabłoński, *Stosunek pracy pracowników samorządowych*, Warszawa 2012; H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012. Całościowe próby ujęcia stosunków pracy pracowników samorządowych znaleźć można również w komentarzach do nowej ustawy o pracownikach samorządowych z dn. 21 listopada 2008 r., oraz – siłą rzeczy – syntetycznie ujętych częściach podręczników prawa urzędniczego.

niniejszej monografii zbiorowej. Tą drogą składam również podziękowania dla Prezydium Oddziału Polskiej Akademii Nauk w Katowicach, a także Komisji Nauk Prawnych i Ekonomicznych tegoż Oddziału za patronat merytoryczny nad powołaną wcześniej konferencją naukową „Administracja samorządowa – tradycje i wyzwania dla Polski” oraz niniejszą publikacją.

Odrębne, szczególne podziękowania kieruję pod adresem Pana prof. dr. hab. Stanisława Pieprznego (Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego) za podjęcie się trudu recenzji wydawniczej tak obszernego opracowania oraz szczegółowe i życzliwe uwagi merytoryczne zawarte w recenzji, które w istotny sposób wpłynęły na merytoryczną zawartość prezentowanej książki.

Mam nadzieję, iż pozycja ta spotka się z życzliwym zainteresowaniem różnych grup Czytelników, począwszy od studentów takich kierunków jak prawo, administracja, specjalności samorządowe w zakresie zarządzania czy politologii, poprzez osoby parające się problematyką samorządową zawodowo (działacze i pracownicy samorządowi), po doktorantów i pracowników naukowych podejmujących w swej pracy różne aspekty, w tym prawne, samorządności terytorialnej.

*Bolesław Maciej Ćwiertniak*

Sosnowiec, 15 marca 2013