

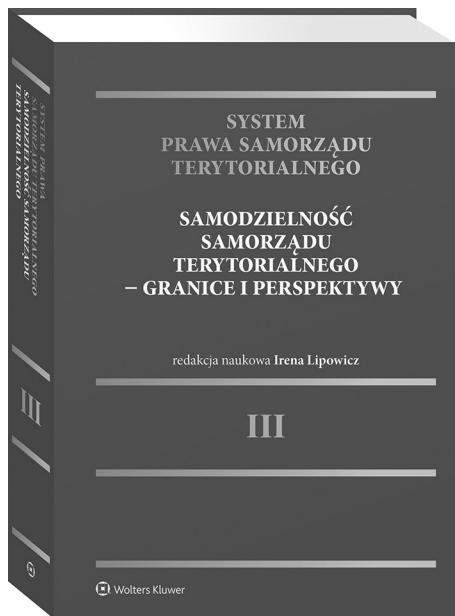
Waldemar Witalec

Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9230-8528>

Recenzja publikacji „System Prawa Samorządu Terytorialnego. Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy”, t. III, pod redakcją naukową Ireny Lipowicz, Warszawa 2023, ss. 912

1. Przedmiotem recenzji jest publikacja zawierająca opracowania naukowe wielu autorów⁸ poświęcone ważnej również dla praktyki problematyce samodzielności samorządu terytorialnego w Polsce. Rozważania te z jednej strony koncentrują się na wskazaniu aktualnych granic tej samodzielności w oparciu o obowiązujące unormowania prawne, z drugiej zaś odwołują się do doświadczeń z przeszłości oraz zawierają prognozy w tym zakresie. Można więc przyjąć, że opracowania zamieszczone w trzecim tomie *Systemu Prawa Samorządu Terytorialnego*, rozpatrywane w całości, przedstawiają samodzielność samorządu terytorialnego nie jako pewne stałe



rozwiązanie, lecz jako określony proces, który w rzeczywistości nie ma jednak stałego wektora. O ile autorzy opowiadają się generalnie za rozszerzaniem granic samodzielności samorządu terytorialnego, o tyle jednocześnie konstatują, że poszczególne unormowania prawne dotyczące różnych dziedzin działalności tego samorządu niejednokrotnie zmierzają w przeciwnym kierunku, tj. do ograniczenia tej samodzielności. Ma to związek nie tylko z występowaniem

coraz częściej różnego rodzaju zjawisk o charakterze kryzysowym, w tym również o zasięgu globalnym (ogólnoświatowym), np. pandemia COVID-19, co w pewien sposób może narzucać konieczność koncentracji funkcji decyzyjnych na szczeblach centralnych, lecz także z przyjętą polityką rządzenia państwem przez istniejącą w danym okresie taką czy inną większość parlamentarną.

Tom III *Systemu Prawa Samorządu Terytorialnego* składa się formalnie z opracowań

⁸ Natalia Kohtamäki, Małgorzata Ganczar, Wojciech Góralczyk, Agnieszka Gryszczyńska, Jacek Jagielski, Wojciech Jakimowicz, Jarosław Kola, Jerzy Korczak, Andrzej Kulig, Magdalena Małecka-Łyszczek, Czesław Martysz, Andrzej Matan, Teresa Mróz, Iwona Niżnik-Dobosz, Sebastian Sikorski, Jerzy Supernat, Maciej Szmigiero, Grażyna Szpor, Mariusz Szyrski, Magdalena Tabernacka, Krystian Ziemiński.

przygotowanych przez 21 autorów, które zostały ujęte w 13 rozdziałach, oraz z podsumowania dotyczącego prac zawartych we wszystkich trzech tomach *Systemu*, autorstwa ich redaktora naukowego – profesor Ireny Lipowicz.

Pierwszy rozdział „Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego” odnosi się do instytucji nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Obejmuje rozważania Krystiana Ziemskiego poświęcone charakterystyce istoty nadzoru nad samorządem i uwarunkowaniom wynikającym z podstawowych źródeł prawa (Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹) oraz umów międzynarodowych (Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego²), systemu środków nadzoru przyjętego przez polskiego prawodawcę i środków nadzoru dotyczących wadliwych rozstrzygnięć organów jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz środków stosowanych na wypadek zaniechania wykonywania obowiązków przez samorząd. Natomiast refleksje zamieszczone w tym rozdziale na temat szczególnych środków nadzoru, które mają zapewnić jednolitość administracji samorządowej na poszczególnych jej poziomach oraz jednolitość administracji rządowej i środków o charakterze personalnym dotyczących nadzoru nad organami JST, a także sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego w postaci kontroli sądowej działań nadzorczych, są autorstwa Andrzeja Matana.

Autorem przemyśleń ujętych w rozdziale drugim „Kontrola administracyjna w samorządzie terytorialnym” jest Jacek Jagielski. Dotyczą one kwestii związanych z charakterystyką kontroli w samorządzie terytorialnym na tle systemu kontroli administracji oraz rodzajów kontroli administracyjnej samorządu terytorialnego ustalonych z punktu widzenia usytuowania podmiotów sprawujących tę kontrolę w stosunku do struktury samorządu (tzw. kontrola

zewnątrzna, kontrola wewnątrz administracji samorządowej oraz kontrola wewnętrzna *sensu stricto* w samorządowych jednostkach organizacyjnych).

Rozdział 3 został poświęcony zagadnieniom kontroli zarządczej. Autorka opracowania, Magdalena Małecka-Łyszczek, swoje refleksje snuje w pierwszej kolejności wokół kwestii ewolucji koncepcji kontroli zarządczej, charakterystyki pojęcia kontroli zarządczej – zarówno na gruncie regulacji prawnych, jak i w nauce prawa oraz w odniesieniu do kontroli wewnętrznej *sensu stricto* – a następnie opisuje organizację kontroli zarządczej, jej standardy oraz odpowiedzialność za jej prawidłowe funkcjonowanie, by w końcu opowiedzieć się za potrzebą wprowadzenia kontroli zarządczej w strukturach samorządu terytorialnego.

W rozdziale 4 przedstawiono rozważania dwóch autorów na temat instytucji kierownictwa w samorządzie terytorialnym. Wojciech Góralczyk jr skupił się na dwóch grupach zagadnień o różnym poziomie ogólności. W ramach charakterystyki tej instytucji z jednej strony zajął się omówieniem pojęcia i zakresu kierownictwa, w tym rozróżnieniem takich pojęć jak: kierownictwo, akty kierownictwa i jego środki, nadzór, kontrola i koordynacja, pojedynczy środek kierownictwa jako zjawisko pośrednie, skuteczność kierownictwa oraz układy kierownictwa, z drugiej zaś dokonał analizy zagadnień związanych z kierownictwem w układzie mikroadministracyjnym, z wyszczególnieniem podstawy i zakresu tego kierownictwa, aktów kierownictwa i środków – w tym aktów generalnych, aktów indywidualnych, miękkich środków kierowania oraz kultury stosowania tych środków kierownictwa. Natomiast Mariusz Szyski skoncentrował się na rozważeniu problematyki kierownictwa w układzie makroadministracyjnym, z rozróżnieniem pojęć: zależności organizacyjnych w samorządzie terytorialnym, decentralizacji, zasady samodzielności oraz dekoncentracji. Ponadto zinterpretował formy działania administracji publicznej właściwe dla kierownictwa w tej sferze i w układach pośrednich, takich jak: prawo wewnętrzne, zarządzenia

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.) – dalej Konstytucja RP.

² Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.) – dalej EKSL.

(regulamin organizacyjny, inne czynności), uchwały jako akty kierownictwa, a także scharakteryzował układy pośrednie, w tym: układ jednostka samorządu terytorialnego a jednostka organizacyjna lub spółka, układ pośredni w funkcjonowaniu m.st. Warszawy oraz inne zależności organizacyjne w układach pośrednich w samorządzie terytorialnym.

Rozdział 5 został zatytułowany „Odpowiedzialność polityczna, finansowa, odszkodowawcza, karna (organu, funkcjonariusza i osób piastujących funkcje)”. Andrzej Kulig jest autorem rozważań dotyczących odpowiedzialności politycznej organów JST, w tym odnoszących się do założeń ustrojowych tej odpowiedzialności, a także instrumentów odpowiedzialności politycznej organów JST, takich jak: wotum zaufania, absolutorium, referendum odwoławcze oraz odpowiedzialność wyborcza. Sebastian Sikorski swoje przemyślenia poświęcił odpowiedzialności administracyjnoprawnej (związanej z naruszeniem przepisów prawa regulujących zasady działania administracji publicznej) zarówno organu administracji samorządowej, jak i funkcjonariusza oraz osób piastujących funkcje w administracji samorządowej. Natomiast Teresa Mróz skoncentrowała się na charakterystyce odpowiedzialności cywilnoprawnej organu administracji samorządowej, funkcjonariusza oraz osób piastujących funkcje w tej administracji. Autorka przedstawiła odpowiedzialność odszkodowawczą jako podstawowy typ odpowiedzialności cywilnej organu władzy publicznej, w tym: regulację odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej; podstawy i przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem działania przy wykonywaniu władzy publicznej, w tym powiązanie prawne regulacji konstytucyjnej z przepisami Kodeksu cywilnego³; wyrządzenie szkody jako okoliczność warunkująca odpowiedzialność władzy publicznej; zdarzenie niezgodne z prawem i jego

powiązanie ze szkodą; zakres podmiotowy, przesłanki odpowiedzialności z tytułu czynu niedozwolonego określonego w art. 417¹ k.c., w tym wyrządzenie szkody przez wydanie aktu normatywnego, prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, a także odpowiedzialność majątkową funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, w tym przesłanki regresowej odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych oraz procedurę dochodzenia tej odpowiedzialności.

Rozdział 6 został poświęcony zagadnieniom dotyczącym sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego. Autorem dociekań na temat tych zagadnień jest Wojciech Jakimowicz, który w pierwszej kolejności odniósł się do kwestii samodzielności samorządu terytorialnego jako przedmiotu sądowej ochrony i w tym zakresie dokonał analizy takich pojęć jak: samodzielność JST, podmiotowość prawna i osobowość prawna samorządu terytorialnego, a także poczynił rozważania dotyczące przestrzeni oraz złożoności samodzielności samorządu terytorialnego. Na tej kanwie zajął się problematyką sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego odnoszącą się do istoty tej samodzielności oraz jej roli jako gwarancji realizacji praw podmiotowych samorządu terytorialnego, a także legitymacjami procesowymi w postępowaniach JST przed sądami administracyjnymi, sądami powszechnymi oraz przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W rozdziale 7 zamieszczono przemyślenia dwóch autorów na temat samorządowych kolegiów odwoławczych oraz postępowania przed tym organami. Iwona Niżnik-Dobosz zajęła się kwestiami dotyczącymi pojęcia i genezy samorządowych kolegiów odwoławczych oraz kształtowania się w czasie ich samodzielności ustrojowej i proceduralnej. Problematykę samodzielności ustrojowej i proceduralnej samorządowych kolegiów odwoławczych przedstawiła poprzez wyodrębnienie trzech okresów historycznych: pierwszego – odnoszącego się do kolegium odwoławczego przy sejmiku samorządowym od wprowadzenia go do porządku prawnego i reaktywacji gminy do wejścia

³ Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.) – dalej k.c.

w życie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych⁴; drugiego – od wejścia w życie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych do wdrożenia trójszczeblowego samorządu terytorialnego oraz trzeciego – od wprowadzenia trzystopniowego samorządu terytorialnego do chwili obecnej. Autorem rozważań poświęconych postępowaniu przed samorządowymi kolegiami odwoławczymi jest Czesław Martysz. Prezentacja ta nawiązuje do refleksji poświęconych kształtowaniu się w czasie samodzielności ustrojowej i proceduralnej samorządowych kolegiów odwoławczych. W pierwszej kolejności autor przedstawia problematykę organizacji i właściwości kolegiów odwoławczych przy sejmikach samorządowych oraz postępowania przed nimi, a następnie zagadnienia w tym zakresie odnosi do samorządowych kolegiów odwoławczych działających na podstawie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

Rozdział 8 dotyczy mediacji administracyjnych. Magdalena Tabernačka rozważa w nim istotę i zakres instytucji mediacji administracyjnych w samorządzie terytorialnym, uwarunkowania aksjologiczne mediacji w praktyce działania organów samorządu terytorialnego, rolę organu administracji samorządowej i mediatora w mediacjach administracyjnych oraz procedurę stosowania tych mediacji, a także perspektywy ich rozwoju.

Na treść rozdziału 9 zatytułowanego „Transformacja cyfrowa” składają się przemyślenia trzech autorek. Grażyna Szpor swoje zainteresowania badawcze skierowała w pierwszej kolejności na zagadnienia dotyczące pojęcia transformacji cyfrowej i jej uwarunkowań prawnych, w tym wynikających z regulacji prawnych w Unii Europejskiej, pojęcia i rodzajów elektronicznych usług administracji publicznej oraz regulacji prawnych dotyczących tych usług, a także perspektyw rozwoju elektronicznych usług publicznych. Następnie jej rozważania dotyczą koncepcji inteligentnego rozwoju samorządu

terytorialnego, w tym nowego ujęcia innowacji w JST, strategii, planów i programów rozwoju inteligentnych miast i wsi oraz korzyści i zagrożeń związanych z inteligentnym rozwojem jednostek samorządu. Małgorzata Ganczar skupiła się na zagadnieniach szczegółowych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa komunikacji elektronicznej pomiędzy samorządem terytorialnym a jego interesariuszami poprzez stosowanie odpowiednich metod identyfikacji, uwierzytelniania i autoryzacji, a także z funkcjonowaniem platform elektronicznych i portali dostępowych, elektronicznego zarządzania dokumentacją, doręczenia elektronicznego oraz rejestrów i systemów informacyjnych oraz cyfrowych stron internetowych, w tym kwestią ich dostępności. Natomiast Agnieszka Gryszczyńska przedstawiła problematykę cyberbezpieczeństwa w JST, w tym analizę pojęć cyberbezpieczeństwa i incydentów. Omówiła regulację prawną dotyczącą cyberbezpieczeństwa JST, a także perspektywy w zakresie rozwiązywania problemów z nim związanych.

Rozdział 10 zatytułowany „Kreatywne wykorzystywanie zasobów. Drony, elektromobilność” jest poświęcony zagadnieniom innowacyjnego wykorzystania określonego rodzaju zasobów przez samorząd terytorialny. Maciej Szmigiero przedstawił w pierwszej kolejności teoretyczne rozważania dotyczące nowego podejścia do wykorzystania zasobów przez administrację publiczną, w tym przez samorząd terytorialny, analizując pojęcie kreatywności oraz wyzwania stojące przed samorządem, które są związane z prowadzeniem przez niego polityki rozwoju. Następnie zaprezentował kwestie dotyczące możliwości wykorzystania przez samorząd terytorialny bezzałogowych statków powietrznych do realizacji jego zadań, w kontekście mających do nich zastosowanie regulacji prawnych krajowych oraz międzynarodowych. Jarosław Kola odniósł się do wyzwań, które stoją przed samorządem terytorialnym, a są związane z rozwojem elektromobilności i infrastruktury paliw alternatywnych, dokonał też analizy unijnych i krajowych regulacji prawnych, które ten rozwój stymulują. Scharakteryzował kontekst

⁴ Ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 570).

polityki rozwoju i postulat spójności działań, rolę samorządów w realizacji strategicznych celów w obszarze elektromobilności, w tym rozwój infrastruktury ładowania pojazdów oraz modernizację floty użytkowanych pojazdów niskoemisyjnych, a także nakreślił kompetencje samorządów w zakresie ustanawiania szczególnych zasad użytkowania pojazdów niskoemisyjnych w ruchu drogowym.

W rozdziale 11 Jerzy Korczak nakreślił wyzwania, jakie stoją przed samorządem terytorialnym. W pierwszej kolejności wskazał uwarunkowania zmian w administracji publicznej, w tym w samorządzie terytorialnym. Następnie zaprezentował wyzwania, które wynikają z tych uwarunkowań, w tym o charakterze wewnątrzpaństwowym, demograficzne, terytorialne, w zakresie władztwa ustrojowego, zadaniowego, finansowego i personalnego, w zakresie profesjonalizacji kadr samorządowych oraz usamodzielnienia się samorządu terytorialnego od nadmiernego wpływu partii politycznych.

Treść rozdziału 12 stanowi swego rodzaju pogłębienie oraz poszerzenie analiz z rozdziału 11. Jerzy Supernat swoje przemyślenia na temat zewnętrznych i wewnętrznych problemów samorządu terytorialnego w świetle aktualnych wyzwań oraz ich możliwych rozwiązań przeprowadza w następujących sferach: polityzacji samorządu terytorialnego, kapitału ludzkiego i przywództwa, funkcji i kompetencji kierowniczych, motywacji służby publicznej, transformacji cyfrowej, automatyzacji procesów decyzyjnych, dodatkowych źródeł dochodów, zaangażowania obywatelskiego, kultury administracyjnej, procesów i procedur administracyjnych, zdolności administracyjnej, reform, zmian organizacyjnych oraz transferów obcych rozwiązań.

W ostatnim 13 rozdziale III tomu *Systemu Prawa Samorządu Terytorialnego* zatytułowanym „Doktrynalne podstawy samorządu terytorialnego w państwach UE” Natalia Koh-tamäki przedstawia wyniki badań doktryny europejskiej na temat instytucji samorządu terytorialnego. Autorka wskazuje na to, że zauważa się proces tzw. internacjonalizacji prawa

samorządu terytorialnego, kształtowanie się wspólnej aparatury pojęciowej w tej dziedzinie oraz powstawanie modelowych rozwiązań w państwach Unii Europejskiej dotyczących samorządu terytorialnego. Przedmiotem szczególnego zainteresowania przedstawicieli doktryny jest pozycja samorządu terytorialnego w systemie władz wykonawczych państwa, przede wszystkim pod kątem możliwości niezależnego kształtowania działań publicznych w ramach przypisanych jednostkom tego samorządu kompetencji. Kolejnymi zagadnieniami będącymi w polu zainteresowania doktryny europejskiej są kwestie związane z uwarunkowaniami reform samorządu terytorialnego oraz uzasadnieniem jego funkcjonowania (legitymizacją).

2. Problematyka samodzielności samorządu terytorialnego była przedmiotem uwagi zarówno doktryny, jak i orzecznictwa. Zainteresowanie doktryny tą problematyką wynikało z reguły bądź to z dociekań teoretycznych o charakterze ogólnym, które prowadzono w kontekście badania genezy oraz istoty samorządu terytorialnego, bądź to z analizy konkretnych rozwiązań prawnych, w tym zwłaszcza dotyczących kształtu instytucji nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego oraz ochrony sądowej, z której może korzystać ten samorząd. Spośród organów państwowych wymienionych w rozdziale VIII Konstytucji RP najszerzej na temat samodzielności samorządu terytorialnego wypowiedział się do tej pory Trybunał Konstytucyjny. Poglądy tego organu były formułowane na kanwie analizy konkretnych przepisów poddanych jego kontroli. Jeśli chodzi o pozostałe organy państwowe wymienione w rozdziale VIII Konstytucji RP, to w kwestii samodzielności samorządu terytorialnego najczęściej wyrażały swoje poglądy sądy administracyjne. Jednak ich stanowisko w tym zakresie związane było z rodzajem spraw z udziałem JST, które trafiały do tych sądów w ramach przydzielonego im zakresu ochrony sądowej samodzielności JST.

Zaletą recenzowanej publikacji jest przede wszystkim to, że podjęto w niej próbę całościowego spojrzenia na samodzielność samorządu

terytorialnego, przy jednoczesnym podkreśleniu wielowątkowości tego zagadnienia. Czy ten zamiar się w pełni udał? Wydaje się, że odpowiedzi na to pytanie należałoby poszukać w pierwszej kolejności w formalnej stronie książki. Trzeci tom *Systemu Prawa Samorządu Terytorialnego* został zatytułowany: „Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy”. Mając na względzie ten tytuł, należałoby, moim zdaniem, przedstawić w pierwszej kolejności rozważania poświęcone wyjaśnieniu z prawnego punktu widzenia istoty samodzielności samorządu terytorialnego, a w dalszej kolejności przemyślenia na temat rodzajów działalności samorządu terytorialnego, w których problem tej samodzielności może się przejawiać. W recenzowanej publikacji rozważania dotyczące istoty samodzielności samorządu terytorialnego zostały formalnie ujęte dopiero w rozdziale 6. Wprawdzie tytuł tego rozdziału: „Sądowa ochrona samodzielności samorządu terytorialnego” mógłby uzasadniać dociekania Wojciecha Jakimowicza w dalszej części książki, zwłaszcza po zaprezentowaniu zagadnień na temat nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, jednakże takie usytuowanie problematyki sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego w recenzowanej pozycji, moim zdaniem, bardziej odpowiada systematyce przepisów poświęconej tym zagadnieniom, która została przyjęta w ustawach regulujących ustroj JST, niż jej ujęciu w Konstytucji RP. Samodzielność JST w kontekście zapewnienia jej ochrony sądowej została uregulowana w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Natomiast problematykę nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego zamieszczono w art. 171 ustawy zasadniczej. Słusznie autor opracowania zawartego w rozdziale 6 rozpoczął swoje przemyślenia na temat sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego od przedstawienia, na czym polega istota, przestrzeń oraz złożoność samodzielności samorządu terytorialnego jako przedmiotu sądowej ochrony, osadzając je w głównej mierze na analizie przepisów Konstytucji RP – nie tylko z racji ich miejsca w hierarchii źródeł prawa, lecz także ze względu na ich silne

zabarwienie aksjologiczne. Wydaje się, że wagę tych rozważań jako podstawy do prezentacji opracowań poświęconych określonym aspektom tej samodzielności zauważyła Irena Lipowicz, dając temu wyraz w podsumowaniu wszystkich opracowań składających się na całość *Systemu Prawa Samorządu Terytorialnego*, tomy I–III.

Moim zdaniem teza Wojciecha Jakimowicza, że samodzielność JST to prawo („wolność”, swoboda) decydowania o sposobie realizacji obowiązku wykonywania zadań publicznych (obejmujących wszystkie zadania JST) poprzez wybór odpowiednich instrumentów prawnych, a ochroną sądową objęte są tylko te działania samodzielnie działających JST, które są zgodne z prawem (nie są nią objęte działania nielegalne JST), może być także pomocną praktyczną wskazówką, jak należy oceniać działalność JST, a wraz z pozostałymi jego wywodami – dobrym punktem odniesienia do analizy pozostałych opracowań zawartych w trzecim tomie *Systemu Prawa Samorządu Terytorialnego* w zakresie, w jakim dotyczą wprost zagadnienia tej samodzielności.

Poglądy Wojciecha Jakimowicza mają szczególne znaczenie przede wszystkim dla analizy opracowań poświęconych nadzorowi nad działalnością samorządu terytorialnego, gdyż – po pierwsze – formalnie otwierają one trzeci tom *Systemu Prawa Samorządu Terytorialnego*, po drugie – najszerzej odnoszą się do kwestii samodzielności samorządu terytorialnego. Główna teza zawarta w opracowaniu Krystiana Ziemskiego, że nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego stanowi konsekwencję powierzenia mu przez państwo wykonywania części władztwa publicznego i jednocześnie wyraz odpowiedzialności państwa za wykonywanie tego władztwa przez samorząd w sposób i w granicach prawem wyznaczonych, a więc nadzór nad działalnością JST jako zdecentralizowanych podmiotów według kryterium legalności, jest elementarnym obowiązkiem państwa prawa, wpisuje się w stanowisko Wojciecha Jakimowicza na temat samodzielności JST i jej granic. Szczegółowe rozważania

zawarte w rozdziale 1 mogą jednak nasuwać pewne wątpliwości co do tego, czy sam nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego – i ewentualnie w jakich sytuacjach – może ograniczać tę samodzielność oraz na czym w istocie to ograniczenie może polegać. Moim zdaniem w rozważaniach na temat nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego brakuje wyraźnego wskazania rozgraniczenia pomiędzy ograniczeniem samodzielności samorządu terytorialnego, które wynika z niewłaściwego stosowania tego nadzoru przez organy państwa, a ograniczeniem będącym konsekwencją niezachowania przez państwo proporcji między wagą interesu JST a rangą podlegającego ochronie interesu publicznego, przy stanowieniu środków nadzoru na wypadek naruszania prawa przez tę jednostkę. W konsekwencji brakuje, jak się wydaje, wyraźnej oceny, czy przyjęte obecnie rozwiązania prawne w zakresie nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego właściwie zabezpieczają jego interes związany z zachowaniem gwarantowanej przepisami Konstytucji RP samodzielności w realizacji przydzielonej części zadań publicznych przed nieuprawnioną ingerencją w tę samodzielność w obszarze zarówno stosowania prawa, jak i jego stanowienia.

Opracowania dotyczące kontroli administracyjnej w samorządzie terytorialnym, a także samorządowych kolegiów odwoławczych oraz postępowania przed tym organami można uznać za mające zbliżony charakter do rozważań na temat nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego pod kątem wyznaczania granic (zakresu) samodzielności samorządu terytorialnego. W przypadku kontroli zewnętrznej oraz kontroli instancyjnej występują działania organów znajdujących się poza strukturą samorządu terytorialnego, które mają wpływ na sytuację tego samorządu. W razie kontroli administracyjnej zewnętrznej, jak to słusznie zaznacza Jacek Jagielski, nie występuje wiążący wpływ podmiotu kontrolującego polegający na możliwości jednostronnego korygowania przez niego badanej działalności lub badanego stanu podmiotu kontrolowanego. Kontrola nie sprowadza się bowiem do jednostronnej czynności, lecz

stanowi pewien proces obejmujący ciąg czynności, zwłaszcza o charakterze faktycznym (ustalenie przez podmiot kontrolujący istniejącego stanu rzeczy, jego ocena, diagnoza przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości), ale także czynności prawnych (udzielenie kontrolowanemu podmiotowi wskazań służących zniesieniu nieprawidłowości i zapobieżeniu ich powstawania w przyszłości). Nieco inaczej przedstawia się możliwość korygowania działań organów administracyjnych działających w strukturze samorządu terytorialnego przez samorządowe kolegia odwoławcze. Według autorów opracowań poświęconych samorządowym kolegiom odwoławczym oraz postępowaniu przed tym organami rola kontrolna samorządowych kolegiów odwoławczych dotycząca aktów administracyjnych zaadresowania zewnętrznego wydawanych w JST nie sprowadza się jedynie do czynności faktycznych i prawnych wchodzących w zakres kontroli administracyjnej, lecz obejmuje również reformacyjne uprawnienia decyzyjne. Dla potrzeb praktyki istotne znaczenie ma wniosek, który można wysnuć z rozważań tych autorów, że im mniejszy zakres związania organów administracji publicznej wydających decyzje w JST w określonych sprawach, tym większa możliwość jednostronnego korygowania przez samorządowe kolegia odwoławcze rozstrzygnięć wydanych przez organy działające w strukturze samorządu terytorialnego, a tym samym – ich bezpośredni wpływ na sferę samodzielności samorządu terytorialnego, nieokreślonej ściśle przepisami prawa.

Nieco inaczej przedstawia się obraz zakresu samodzielności samorządu terytorialnego, który wyłania się z opracowań poświęconych kontroli zarządczej, kierownictwu w samorządzie terytorialnym oraz mediacjom administracyjnym. W przeciwieństwie do nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, kontroli administracyjnej zewnętrznej w samorządzie terytorialnym oraz kontroli instancyjnej sprawowanej przez samorządowe kolegia odwoławcze nad aktami administracyjnymi organów administracyjnych działających w strukturze samorządu terytorialnego, kontrola zarządcza,

kierownictwo oraz mediacje administracyjne w samorządzie terytorialnym dotyczą określenia granic samodzielności samorządu terytorialnego rozpatrywanej z punktu widzenia możliwości wykorzystania różnych sposobów działania samorządu terytorialnego w ramach jego struktur wewnętrznych. Autorzy opracowań na temat kontroli zarządczej, kierownictwa oraz mediacji administracyjnych w samorządzie terytorialnym wskazują na stosunkowo dużą sferę samodzielności samorządu terytorialnego, którą w tym zakresie wyznaczają przepisy prawa mogące stanowić szansę dla skuteczności realizacji przez ten samorząd zadań publicznych, głównie przy wykorzystaniu instytucji mediacji administracyjnych oraz, w mniejszym stopniu, kontroli zarządczej, ale również zagrożenie dla samej samodzielności samorządu terytorialnego w przypadku niewłaściwego użycia instytucji kierownictwa – zwłaszcza w sytuacjach nadzwyczajnych.

Prace na temat transformacji cyfrowej oraz kreatywnego wykorzystania zasobów (dronów i rozwoju elektromobilności oraz infrastruktury paliw alternatywnych) dotyczą problematyki, która wiąże się z możliwością wykorzystania nowoczesnych technologii w realizacji zadań przez administrację publiczną. Ich autorzy zwracają uwagę na sposób określenia kompetencji organów JST rzutujących bezpośrednio na rozumienie samodzielności samorządu terytorialnego w dziedzinach jego działalności, w których mają lub mogą mieć zastosowanie technologie cyfryzacji, bezzałogowych statków powietrznych (dronów) oraz pojazdów napędzanych energią elektryczną, a także infrastruktury ładowania samochodów elektrycznych oraz tankowania innych paliw niż ropopochodne. W przypadku zadań polegających na przeprowadzeniu transformacji cyfrowej w samorządzie terytorialnym oraz rozwoju elektromobilności i infrastruktury paliw alternatywnych określenie kompetencji organów JST polega przede wszystkim na nałożeniu obowiązku wykonania pewnych zadań w określonym czasie. Zdaniem autorów rodzaj oraz liczba nałożonych na samorząd zadań w tych dziedzinach oraz wyznaczony czas do ich realizacji, w sytuacji niepewnienia

właściwej koordynacji działań w skali kraju, rzutuje niekorzystnie na zakres samodzielności samorządu terytorialnego, gdyż nie pozwala mu na wybór skutecznych rozwiązań postawionych przed nim problemów. Inna sytuacja ma miejsce w stosunku do wykorzystania przez samorząd terytorialny do realizacji jego zadań potencjału, który stwarza technologia bezzałogowych statków powietrznych (dronów). Samodzielność samorządu terytorialnego w tej dziedzinie polega obecnie na możliwości wykonywania jego usług publicznych z wykorzystaniem potencjału, który dają te urządzenia.

Odpowiedzialność organów JST, funkcjonariuszy i osób piastujących funkcje publiczne należy wiązać z ich samodzielnością w realizacji jej zadań. Autorzy opracowań poświęconych tej odpowiedzialności koncentrują się na wskazaniu jej rodzajów, jakie mogą ponosić organy JST, funkcjonariusze i osoby piastujące funkcje. W istocie wiążą się one z naruszeniem określonych rodzajów przepisów prawa, które można traktować jako zespół wyznaczników granic samodzielności działań organów JST, funkcjonariuszy i osób piastujących określone funkcje w tych jednostkach. Odpowiedzialności te, o charakterze publiczno-prawnym (polityczna, administracyjna, finansowa oraz karna) oraz prywatnoprawnym (odszkodowawcza), są związane z zakresem zarówno samodzielności w obrębie samej JST (organów wobec wspólnoty samorządowej, organu wykonawczego w stosunku do organu stanowiącego), jak i samodzielności JST w relacji zewnętrznej (wobec innych organów państwa, osób fizycznych, osób prawnych, w tym innych jednostek samorządu terytorialnego, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej działających poza strukturą JST, Skarbu Państwa).

Pozostałe opracowania zawarte w rozdziałach od 11 do 13, poświęcone wyzwaniom, które stoją przed samorządem terytorialnym, zewnętrznym i wewnętrznym problemom samorządu terytorialnego w świetle aktualnych wyzwań oraz ich możliwym rozwiązaniom, a także doktrynalnym podstawom samorządu terytorialnego w państwach UE, mogą stanowić asumpt do teoretycznych rozważań nad

zagadnieniem samodzielności samorządu terytorialnego w przyszłości.

Podniesione uwagi, głównie natury formalnej, nie mają wpływu na ogólną pozytywną ocenę recenzowanej publikacji. W omawianej książce zaprezentowano różne spojrzenia na zagadnienie samodzielności samorządu terytorialnego i jest to niewątpliwie jej atutem. Autorzy poszczególnych opracowań przedstawili przekonujące argumenty za tym, że samodzielność JST stanowi zasadniczy składnik pozycji prawnej tych jednostek jako podmiotów realizujących ważną część zadań publicznych. O rzeczywistym zakresie samodzielności tych jednostek nie decydują jednak ogólne regulacje prawne najwyższej rangi z normami o silnym zabarwieniu aksjologicznym (zamieszczone w ustawie zasadniczej oraz w umowach międzynarodowych), lecz decyduje to, w jaki sposób są określone ich zadania i kompetencje zawarte w aktach prawnych normujących te zagadnienia, a także przesądzają te zadania i kompetencje innych organów państwa, które wchodzą w obszar działalności JST. Duży zakres tych regulacji, ich różnorodność oraz niejednokrotnie niespójność rozwiązań prawnych sprawiają jednak, że trudno jest naszkicować ogólny obraz samodzielności JST. Z jednej strony są to bowiem obszary ich działalności, które charakteryzują się znacznym zakresem swobody odnośnie do wyboru metod realizacji poszczególnych zadań (taka sytuacja może mieć miejsce zwłaszcza w stosunku do zadań własnych, najczęściej o charakterze fakultatywnym, np. wykorzystanie dronów przy realizacji zadań samorządów), z drugiej zaś są to sfery przedsięwzięć w zasadzie z wyłączoną możliwością decydowania przez samorząd o **środkach realizacji postawionych przed nim celów** (z reguły dotyczy to zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez samorząd, np. zadań zleconych z zakresu administracji rządowej nałożonych na organy samorządu terytorialnego przez wojewodę w trybie polecenia obowiązującego, służących zapewnieniu pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa). W tak zakreślonym

polu aktywności JST mogą również wystąpić czynności tych jednostek z mocno ograniczoną swobodą decydowania o sposobie realizacji obowiązku wykonywania zadań publicznych (np. zadania związane z modernizacją floty pojazdów użytkowanych przy realizacji zadań samorządów). Poza tym przebieg granicy samodzielności JST, rozpatrywany z punktu widzenia sposobu określenia ich poszczególnych zadań i kompetencji, jest na tyle niestabilny, że może on ulec wielokrotnie zmianie, zanim zostaną ukończone prace nad sporządzeniem całościowego wizerunku samodzielności JST. Jeśli chodzi o uregulowanie zadań i kompetencji innych organów państwa wchodzących w obszar działalności JST, to autorzy zajmujący się tą problematyką wskazują zarówno dziedziny, w których aktywność organów państwa wkraczająca w sferę samodzielności samorządu terytorialnego nie pociąga za sobą lub na ogół nie prowadzi do ograniczenia tej samodzielności (sądowa kontrola działalności samorządu terytorialnego, kontrola administracyjna zewnętrzna działalności samorządu terytorialnego oraz kontrola instancyjna sprawowana przez samorządowe kolegia odwoławcze nad aktami administracyjnymi organów administracyjnych działających w strukturze samorządu terytorialnego), jak i zakresy aktywności organów państwa wchodzącej w sferę samodzielności samorządu terytorialnego, która pociąga za sobą lub może prowadzić do ograniczenia tej samodzielności (polecenie obowiązujące jako akt kierownictwa wydawany w sytuacjach nadzwyczajnych, nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego, współdziałanie zapewniające jednolitość administracji samorządowej). Autorzy recenzowanej publikacji, którzy zajmują się zagadnieniem odpowiedzialności prawnej w samorządzie terytorialnym, przedstawiają argumenty przemawiające za przyjęciem tezy, że obowiązek ponoszenia odpowiedzialności określonej przez przepisy o charakterze zarówno publicznoprawnym, jak i prywatnoprawnym za działania organów JST, funkcjonariuszy i osób piastujących określone funkcje w tych jednostkach stanowi w istocie odwrotną stronę samodzielności samorządu

terytorialnego. Okoliczność, że w Polsce brakuje stabilności oraz spójności w obszarze prawa regulującego funkcjonowanie samorządu terytorialnego, która ma wpływ na zakres samodzielności tego samorządu, sprawia, że rośnie znaczenie opracowań doktrynalnych służących stworzeniu trwałych wyznaczników zmian systemu prawa skorelowanych ze zmianami w otoczeniu samorządu terytorialnego, gwarantujących zachowanie jego samodzielności w zakresie, od którego zależy realizacja istotnych dla współczesnego demokratycznego państwa prawa wartości – zasad, takich jak: pewności i stabilności prawa, określoności i przejrzystości prawa oraz przyzwoitej legislacji, respektowania prawa międzynarodowego, demokratyzmu, trójpodziału władz i kontroli państwowej, działania władzy na podstawie i w granicach prawa (praworządności), pomocniczości, decentralizacji, samorządności, a także odpowiedzialności organów za naruszenia prawa.

3. W recenzowanej książce zostały zaprezentowane przemyślenia różnych autorów

na temat określonych aspektów instytucji samodzielności samorządu terytorialnego, które poczyniono na podstawie analizy dotychczasowego dorobku doktryny zajmującej się problematyką administracji publicznej oraz samorządu terytorialnego, a także poglądów wyrażonych w orzecznictwie sądowym, w tym zwłaszcza sądów administracyjnych oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Jako dzieło naukowe omawiana publikacja jest cenna przede wszystkim dla przedstawicieli świata nauki. Niemniej jednak można ją również rekomendować osobom mającym w praktyce bezpośrednią styczność z działalnością samorządu terytorialnego, a więc w pierwszej kolejności pracownikom jednostek organizacyjnych oraz członkom organów JST. Może być również przydatna w praktyce członkom samorządowych kolegiów odwoławczych, pracownikom regionalnych izb obrachunkowych oraz przedstawicielom administracji rządowej – zarówno centralnej, jak i terenowej. Z rozważań zawartych w recenzowanej publikacji mogą również skorzystać przedstawiciele judykatury.