

ARTUR HALASZ

Uniwersytet Wrocławski

Jacek Wantoch-Rekowski (red.),
Samorząd terytorialny w Polsce.
Uwagi de lege lata i de lege ferenda

Wydawnictwo PWSZ we Włocławku, Włocławek 2015,
ISBN 978-83-60607-66-4, ss. 217.

1.

Recenzowana monografia pt. *Samorząd terytorialny w Polsce. Uwagi de lege lata i de lege ferenda* jest odzwierciedleniem rozważań poruszonych na ogólnopolskiej konferencji naukowej pod tytułem *Samorząd terytorialny w Polsce – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, która odbyła się 7 maja 2015 roku w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej we Włocławku.

Autorami poszczególnych opracowań składających się na całość recenzowanej monografii są zarówno osoby rozpoznawalne w środowisku badawczym, jak i te, które znajdują się na początku swojej drogi naukowo-badawczej.

Recenzowana monografia stanowi cenne uzupełnienie ukazującej się literatury przedmiotu dotyczącej funkcjonowania samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej.

2.

Wyżej wskazana monografia naukowa składa się z trzech części: część I nosi tytuł *Samorząd terytorialny w Polsce – płaszczyzna prawna* i składa się z 8 opracowań, część II pt. *Samorząd terytorialny w Polsce – płaszczyzna ekonomiczna i politologiczna* składa się z 5 opracowań, a część III to *Dyskusja i materiał nadesłany*. Podział ten należy ocenić jako bardzo logiczny, porządkujący zebrane artykuły. W związku z tym czytelnik ma szansę z łatwością odnaleźć treści, które go najbardziej interesują.

W recenzowanej monografii na szczególną uwagę zasługują liczne opracowania danych statystycznych w postaci tabel, wykresów oraz schematów, które wzbogacają treści poszczególnych artykułów oraz wyjaśniają szczegółowe zagadnienia prawne, ekonomiczne, czy też politologiczne.

Autorzy przedstawili zagadnienia w oparciu o bogatą literaturę przedmiotu oraz o niezbędne – adekwatne do poruszanych zagadnień – orzeczenia sądów administracyjnych – zarówno Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i poszczególnych wojewódzkich sądów administracyjnych.

Pierwsza część recenzowanej monografii (objętościowo największa) dotyczy prawnych aspektów funkcjonowania samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Część ta rozpoczyna się od opracowania pt. *Zasada dwuinstancyjności a szybkość postępowania administracyjnego przed organami odwoławczymi samorządu terytorialnego (na przykładzie województwa kujawsko-pomorskiego)* autorstwa Tomasza Brzezickiego. Autor ten analizuje ważny problem dysfunkcji obecnie funkcjonujących rozwiązań prawnych dotyczących rozstrzygania spraw administracyjnych przed samorządowymi kolegiami

odwoławczymi. Należy jednak wskazać, że problem, jaki dostrzegł autor, dotyczy całościowo zasad postępowania administracyjnego (oraz podatkowego) przed organami administracji publicznej (oraz organami podatkowymi). W związku z tym opracowanie to stanowi ważny oraz aktualny głos w doktrynie prawa, obrazujący trudności w funkcjonowaniu m.in. szeroko rozumianego samorządu terytorialnego. Dużym walorem tego artykułu jest poparcie trafnych spostrzeżeń autora autorskim opracowaniem zestawienia spraw rozstrzygniętych w 2014 roku przez samorządowe kolegia odwoławcze w województwie kujawsko-pomorskim, precyzyjnie obrazującym problem badawczy.

Kolejnym opracowaniem jest *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji zadań gminy* autorstwa Jolanty Laskowskiej i Roberta Musiałkiewicza. Należy wskazać, że autorzy poruszyli niedostrzeżalny, jak się wydaje, aspekt nieefektywności funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego, które - jak podkreślają autorzy - obecnie stanowi marginalną formę działań administracji samorządowej w Polsce. W związku z tym rozważania te mają charakter wyjątkowy i nowatorski. Autorzy słusznie poddają w wątpliwość problem określenia granicy zakresu zadań publicznych podlegających przekazywaniu podmiotom prywatnym. Wątpliwość ta stanowi zdecydowany asumpt do dalszej dyskusji na temat roli partnerstwa publiczno-prywatnego w obszarze wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego też opracowanie to jest zdecydowanie adekwatne do poruszanej tematyki recenzowanej monografii naukowej.

Artykuł Fabiana Nalikowskiego pt. *Analiza i ocena rozwiązań prawnych zawartych w projekcie ustawy o rewitalizacji* należy również ocenić bardzo wysoko. Autor w sposób syntetyczny i interesujący przedstawił własną analizę i ocenę rozwiązań prawnych zawartych w projekcie ustawy o rewitalizacji. W tym miejscu należy wskazać, że

projekt ten stał się obowiązującym aktem normatywnym¹, dlatego też opracowanie to jest cennym źródłem przy dokonywaniu prawidłowej interpretacji przepisów tej ustawy. Autor ten jednak w niewielkim stopniu oparł swoje tezy o stanowisko doktryny. Może to świadczyć o braku dostępnej literatury przedmiotu na ten temat – co wskazywałoby na wyjątkowy walor naukowy niniejszego opracowania – albo o celowym pominięciu stanowiska doktryny. Fabian Nalikowski nie przeanalizował również w wystarczającym stopniu komparatystycznego ujęcia przedmiotu swoich rozważań, co mogłoby podnieść walor naukowy tego opracowania. W tym zakresie jedynie zasygnalizował, za stanowiskiem doktryny, że rozwiązania zaproponowane w projekcie ustawy oparte są na doświadczeniach Europy Zachodniej. Po takim stwierdzeniu pożądanym byłoby wskazanie na konkretne państwa.

Kolejne interesujące rozważania zawarte są w artykule Doroty Sylwestrzak pt. *Spółka jako podmiot realizujący zadania JST (wady i zalety tej formy organizacyjnoprawnej)*. Wskazanie przez autorkę w sposób logiczny i przejrzysty wad oraz zalet realizacji przez spółkę prawa handlowego zadań jednostek samorządu terytorialnego powoduje, że jest to cenny głos w szerszej dyskusji dotyczącej sposobu realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego. W opracowaniu tym autorka dokonała analizy tematu w oparciu o płaszczyznę zarówno normatywną, jurydyczną, jak i doktrynalną. W związku z tym opracowanie to reprezentuje wysoki poziom naukowości.

Opracowanie pt. *Konsultacje społeczne jako instytucja demokracji bezpośredniej w samorządzie gminnym – teoria i praktyka funkcjonowania na przykładzie Torunia w latach 2013-2015* autorstwa Krzysztofa Czarneckiego zasługuje na uwagę z powodu przedstawienia praktycznego i rzeczywistego funkcjonowania instytucji konsultacji społecznych, której znaczenie, jak się wydaje, jest obecnie niedostrzegane przez podmioty stosujące prawo. Autor w ciekawy i przystępny sposób opisuje to zagadnienie od strony teoretycznoprawnej, jak również praktycznej, co jest zdecydowanym walorem tego opracowania.

¹ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015 r. poz. 1777).

Mateusz Langer w swoim opracowaniu pt. *Zasada adekwatności środków do zadań jednostek samorządu terytorialnego. Próba reinterpretacji rozpowszechnionego ujęcia* wskazuje na innowacyjną interpretację fundamentalnej zasady adekwatności środków do zadań w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Autor ten swoje rozważania oparł o bogatą i dobrze dobraną literaturę przedmiotu. W opracowaniu tym autor również odniósł się do interpretacji analizowanej zasady adekwatności przez judykaturę, a w szczególności do rozumienia tego pojęcia przez Trybunał Konstytucyjny. W związku z wysokim walorem naukowości tego opracowania wnioski, jakie wysnuwa autor, zasługują na docenienie ze strony doktryny prawa administracyjnego.

Opracowanie pt. *Upadłość komunalna* autorstwa Mateusza Klupczyńskiego jest istotnym zwróceniem uwagi na problem braku rozwiązań prawnych dotyczących upadłości komunalnej. Autor słusznie wskazuje na potrzebę zwiększenia odpowiedzialności zarówno materialnej, jak i moralnej przedstawicieli organów wykonawczych i stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w obliczu ewentualnych problemów finansowych i możliwości zastosowania instytucji upadłości komunalnej. Oryginalna koncepcja opracowana przez Mateusza Klupczyńskiego wskazuje na wysoce nowatorskie rozważania poczynione przez tego autora.

Ostatnim artykułem kończącym rozważania na temat płaszczyzny prawnej funkcjonowania samorządu terytorialnego jest opracowanie Magdaleny Jurczuk i Roberta Kwaśniewskiego pt. *Biuletyn Informacji Publicznej w JST – realny dostęp do informacji publicznej czy zło konieczne?* Opracowanie to powinno posłużyć ustawodawcy za wskazówkę przy ewentualnych zmianach regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania Biuletynów Informacji Publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego. Autorzy słusznie podkreślają, jak się wydaje niezauważalną przez podmioty stosujące prawo, rangę tego publikatora.

Następna część recenzowanej monografii dotyczy płaszczyzny ekonomicznej oraz politologicznej funkcjonowania samorządu terytorialnego. Tę część monografii otwiera opracowanie Jolanty Ciak pt. *Nierównowaga fiskalna sektora samorządowego w Polsce w latach 2009–2013*. Autorka w interesujący sposób pokazała skutki światowego kryzysu finansowego ostatnich lat w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Zagadnienie to jest nadal aktualne, gdyż skutki kryzysu ekonomicznego w latach 2009–2013 są niestety wciąż dostrzegalne w sektorze samorządu terytorialnego. Dlatego też opracowanie to adekwatnie wpisuje się w ogólną tematykę rozważań niniejszej monografii.

Maciej Tokarski w swoim opracowaniu pt. *Wdrażanie instrumentów inżynierii finansowej na przykładzie inicjatywy JEREMIE w Polsce* w ciekawy i przystępny sposób przedstawił analizowane zagadnienie. W literaturze przedmiotu trudno jest znaleźć podobne opracowania na ten temat, co niezwykle podnosi walor naukowy tego opracowania. Autor w przedstawieniu analizowanego przez siebie zagadnienia posługuje się opracowaniami własnymi w postaci tabeli, wykresu oraz schematu, które zdecydowanie ułatwiają czytelnikowi zrozumienie analizowanej kwestii.

Następnym zagadnieniem omówionym w recenzowanej monografii jest aspekt obligacji municypalnych. Marcin Boldt w swoim opracowaniu pt. *Obligacje municypalne – niedoceniane źródło finansowania inwestycji samorządowych* wskazuje na mechanizmy funkcjonowania obligacji municypalnych. Autor na podstawie własnych, tabelarycznych opracowań, trafnie sformułował wniosek, iż korzyści płynące z emisji obligacji komunalnych są niedoceniane przez jednostki samorządu terytorialnego. Należy zdecydowanie zgodzić się z tezą Marcina Boldta, iż „należy mieć nadzieję, że w przyszłości obligacje komunalne będą znaczącym źródłem pozyskania kapitału nie tylko do spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań, a także do realizacji inwestycji gminnych (...)”.

Daniel Jurewicz wskazał na ważny aspekt funkcjonowania samorządu terytorialnego, jakim jest tzw. wieloletnie prognozowanie. W swoim opracowaniu pt. *Wieloletnia prognoza finansowa JST – instrument nowoczesnego planowania czy „wróżenie z fusów”?* przedstawił negatywne oraz pozytywne aspekty funkcjonowania tzw. wieloletniego prognozowania finansowego w jednostkach samorządu terytorialnego. Z aprobatą należy przyjąć wnioski Daniela Jurewicza, które wskazują na zasadność koncepcji obligatoryjnego wieloletniego planowania w jednostkach samorządu terytorialnego.

Tę część recenzowanej monografii kończy opracowanie Mariusza Popławskiego pt. *Spółeczno-polityczne aspekty łączenia polskich gmin w świetle doświadczeń państw Unii Europejskiej*. Autor ten w innowacyjny i interesujący sposób przedstawił aspekt łączenia polskich gmin. Swoje rozważania oparł również na doświadczeniach innych państw europejskich, co świadczy o wysokim poziomie naukowości tego opracowania. Artykuł ten zdecydowanie zasługuje na uwagę ze względu na liczne własne opracowania danych statystycznych, które sprawiają, że treści przedstawione przez autora są logiczne i łatwe w odbiorze, a komparatystyczne ujęcie tego tematu może zainteresować przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych.

Ostatnią częścią recenzowanej monografii jest część III, w której zawarte zostały fragmenty dyskusji oraz materiał nadesłany po konferencji, która odbyła się 7 maja 2015 roku w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej we Włocławku. Koncepcję wydzielenia w recenzowanej monografii części dotyczącej wyłącznie zapisów dyskusji podjętej na konferencji oraz materiału nadesłanego po konferencji należy ocenić zdecydowanie pozytywnie, gdyż wpływa to na naukowy charakter całości monografii.

3.

Monografia naukowa pod tytułem *Samorząd terytorialny w Polsce uwagi de lege lata i de lege ferenda* ze względu na wagę poruszanych

w niej aspektów związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego stanowi ważną pozycję monograficzną zarówno dla przedstawicieli doktryny, jak i dla osób związanych z funkcjonowaniem w Polsce samorządu terytorialnego, dlatego też monografia ta nie może przejść niezauważona. Zawarte w niej opracowania przedstawiają wysoki poziom naukowości, a zarazem zostały przygotowane w taki sposób, aby czytelnik będący laikiem był w stanie zrozumieć analizowane problemy badawcze.