

Czesław Martysz

Uniwersytet Śląski

czeslaw.martysz@us.edu.pl

ORCID 0000-0002-8814-5954

Recenzja

Irena Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, ss. 364

1. Przywrócenie instytucji samorządu terytorialnego w 1990 r. uznawane jest za jedno z najdonioślejszych działań podjętych w celu przeobrażenia ustroju Polski. Przyjęte wówczas rozwiązania prawne, choć ograniczone do poziomu gminy, nie zamykały jednak drogi do dalszej decentralizacji państwa i do tworzenia instytucji samorządowych na innych szczeblach podziału terytorialnego. Nastąpiło to w roku 1999, kiedy to utworzony został samorząd terytorialny na poziomie powiatu i województwa. Zbiegło się to także z nowym podziałem terytorialnym państwa, w którym reaktywowane zostały powiaty i nowe, większe województwa. Należy jednak zauważyć, że na przestrzeni tych lat zarówno struktura samorządu terytorialnego, jak i zakres jego zadań i kompetencji, zasady finansowania czy zakres nadzoru nad samorządem ulegały znaczącym przekształceniom, nie zawsze zresztą z dobrym skutkiem dla tego samorządu. W niektórych sferach można wręcz zaobserwować próby centralizacji państwa, poprzez ograniczenia zakresu zadań i kompetencji organów samorządu terytorialnego, w tym zakresu stanowienia prawa miejscowego, co jest zjawiskiem szczególnie niepokojącym. Wszystko to sprawia, że problematyka pozycji ustrojowej tego samorządu w strukturze demokratycznego państwa prawnego, jak również zakres jego zadań i kompetencji staje się nader aktualna i rodzi konieczność podjęcia na nowo badań tego zjawiska, przy wykorzystaniu zarówno rodzimych doświadczeń i dorobku naukowego, jak i badań prawnoporównawczych, w związku z naszą przynależnością do Unii Europejskiej. Jest to ważne także dlatego, że współcześnie można zaobserwować swoisty kryzys idei samorządu: brak wiary w skuteczność jego działania oraz krytykę niektórych samorządowych rozwiązań organizacyjnoprawnych, co przejawia się m.in. w niskiej frekwencji wyborczej.

W problematykę tę wpisuje się w pełni recenzowana praca, stanowiąca studium z zakresu prawa administracyjnego i dotycząca wręcz podstawowych zagadnień samorządu terytorialnego w kontekście nowych wyzwań w XXI w. Autorka słusznie podkreśla, że wybitni twórcy idei samorządowych pozostawili wiele aktualnych do dziś przemyśleń, które mogą i powinny być źródłem inspiracji w okresach kryzysu, przełomu i związanej z tym dezorientacji. W wielu też miejscach przypomina te wątki, eks-

ponując aktualność i uniwersalność niektórych z nich, odnosząc je do obecnych prób odejścia od demokracji lokalnej w teorii i praktyce, łącznie z ograniczaniem należnych samorządom środków finansowych, na co zwracałem uwagę już wcześniej. Autorka słusznie podkreśla, że samorząd terytorialny jest ideą i instytucją prawną doskonałą przez prawie 200 lat w nauce prawa administracyjnego wielu krajów europejskich. W pracy znajdujemy zatem próbę odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób gwałtowne zmiany stosunków społecznych i gospodarczych, w tym zwłaszcza zjawiska cyfryzacji i związanych z nią sposobów administrowania, wpływają na przydatność tych niezwykle ważnych konstrukcji prawnych. Autorka stawia też bardzo ważne pytanie – czy w sytuacji zdiagnozowanego kryzysu demokracji lokalnej podważanie sensu decentralizacji jest uzasadnione, czy też zgodnie z potrzebą racjonalizacji działań nadchodzi czas skupienia całej władzy w centrum tak, aby sprostać nowym wyzwaniom? To niezwykle ważne i zarazem odważne pytanie, wskazujące na konieczność umacniania idei samorządności, także na gruncie prawnym.

Autorka podkreśla, że globalizacja i europeizacja stały się częścią zmian społecznych. Wraz z tymi zmianami zwiększa się otwartość, zrównanie aspiracji, ujednoczenie, a jednocześnie możliwość porównywania standardów świadczenia usług publicznych, co dla coraz bardziej wykształconych i świadomych obywateli może stać się np. przesłanką decyzji życiowej o emigracji, ale także o inwestowaniu, o współpracy międzynarodowej gospodarczej i społecznej w nieznanej dotąd skali. Widoczne stają się także skutki negatywne, w tym wymagające szybkiej reakcji, nagłe zmiany gospodarcze docierające do gmin, a więc najmniejszych, a zarazem najliczniejszych jednostek samorządu terytorialnego. Regulacje prawne ograniczające w tych warunkach samodzielność wspólnot lokalnych i ponadlokalnych mogą jednak – jak wskazano w pracy – tamować pożądane społecznie zmiany. Zgodzić się też należy z Autorką, że najlepszym rozwiązaniem z punktu widzenia konstytucyjnych celów i zasad prawa administracyjnego byłoby przyjęcie teorii europejskiej konwergencji, głęboko uzasadnionej postępującą integracją europejską z elementami odrębności instytucjonalnej.

Recenzowana monografia stanowi nowe, oryginalne spojrzenie na istotę samorządu terytorialnego, wszechstronnie charakteryzuje jego istotę, wskazuje na najważniejsze problemy, z którymi samorząd ten borykać się będzie w nowym tysiącleciu, eksponując aktualność i uniwersalność niektórych niekiedy zapomnianych idei samorządowych, odnosząc je do obecnych prób odejścia od demokracji lokalnej w teorii i praktyce.

2. Interesujący jest również układ pracy. Rozdział pierwszy to analiza poglądów głównych twórców samorządu terytorialnego, nazwanych przez Autorkę „ojcami samorządu”, poczynawszy od J.-J. Rousseau, przez L. von Steina i P. Labanda, aż do A. Gassera. Ten ostatni, szwajcarski uczonek, został przez Autorkę szczególnie wyróżniony, bowiem w swych rozważaniach traktował samorząd jako ostoję i źródło idei demokratycznych, przewidział także zjednoczenie Europy na długo przed powstaniem Unii Europejskiej. W tej części monografii znajdujemy też przegląd myśli polskich teoretyków samorządu: T. Bigo, A. Krońskiego oraz S. Kasznicy.

W rozdziale drugim Autorka przedstawia główne fazy rozwoju idei samorządu, począwszy od wczesnych lat XIX w. (jako swoisty bunt przeciwko absolutyzmowi), po samorząd współczesny, zdążający ku europeizacji. Wiele w tych rozważaniach jest również wątków polskich, odnoszących się do odrodzenia samorządu w 1989 r., ale także do powstających współcześnie napięć pomiędzy administracją rządową i samorządową, zwłaszcza w obliczu wygasania funduszy pomocowych, zarządzanych przez samorządy województw.

Rozdział trzeci pracy zawiera rozważania na temat fundamentów aksjologicznych samorządu terytorialnego. Nic zatem dziwnego, że dominuje tu głównie tematyka dotycząca zasady pomocniczości, jej źródeł i uzasadnienia teoretycznego. Bardzo obszernie omówiona została także istota decentralizacji, jako podstawowej zasady ustrojowej państwa, oraz problematyka demokracji i samorządu, bowiem – jak podkreśla Autorka – samorząd, a samorząd terytorialny w szczególności, uważane są za podstawowe filary demokracji. Stąd też wywodzi się demokratyczna legitymacja samorządu. Nie brak tutaj odniesień do współczesności, np. do praw wyborczych cudzoziemców. Zdaniem Autorki, dopuszczenie migrantów do rozstrzygania w sprawach lokalnych ma ogromny potencjał integracyjny.

Pozycję ustrojową samorządu we współczesnym państwie omawia Autorka w rozdziale czwartym, a więc wskazuje na relacje samorządu z organami ustawodawczymi, sądowniczymi i administracją rządową. Zwraca także uwagę na niedostrzegane dotąd należyte, choć istniejące od dawna, zjawiska depopulacji oraz nomadyzacji. Nie znajdowały one należytego odzwierciedlenia w polskim prawodawstwie i polityce społecznej, skutkiem czego ponad 2 mln osób żyje w innych krajach. Jednocześnie nasila się zjawisko napływania do Polski obywateli innych państw na skalę wcześniej nieznaną. Autorka wyraża pogląd, że państwo ma prawo próbować zatrzymać swoich obywateli, jednakże bez naruszania ich wolności osobistej, politycznej czy ekonomicznej. Co ważne, w pracy znajdujemy także konkretne postulaty pod adresem organów samorządowych w celu łagodzenia negatywnych skutków tych zjawisk.

Pracę kończą teoretyczne rozważania o samorządzie w przyszłości. Znajdujemy tu zatem refleksje o e-samorządzie, o globalizacji i odmiejscowieniu administrowania, o standardach samorządu, o współczesnych wymaganiach stawianych pracownikom samorządowym. Autorka stawia też bardzo ważne dla nas wszystkich pytanie, czy samorząd może być ratunkiem dla współczesnej Europy.

Pozornie mogłoby się więc wydawać, że na temat idei samorządu terytorialnego oraz jego pozycji ustrojowej w demokratycznym państwie prawnym napisano już dostatecznie wiele rozpraw naukowych, w tym monografii, ekspertyz i prac zbiorowych. Czy zatem nowa monografia, nawiązująca do tej tematyki może wzbogacić dotychczasowy dorobek naukowy i wskazać nowe kierunki badań w tym zakresie? Otóż lektura rozprawy Prof. Ireny Lipowicz wskazuje jednoznacznie, że nie tylko nie jesteśmy na końcu drogi do pełnego poznania istoty samorządu terytorialnego, ale wręcz przeciwnie, jesteśmy dopiero na jej początku. Należy podkreślić, że nie jest sztuką dokonywanie oceny istniejących rozwiązań prawnych w określonej dziedzinie; cała trudność polega na wskazaniu, jak w oparciu o istniejące rozwiązania prawne oraz mając na

względnie wielowiekowe doświadczenia w tym zakresie państw o wielowiekowych demokratycznych korzeniach, wskazać możliwe kierunki rozwoju tej instytucji wraz ze wszystkimi możliwymi zagrożeniami, jakie niesie współczesna cywilizacja. Co ważne, w pracy znajdujemy interesujące stwierdzenie, że ostatnie gwałtowne zmiany technologiczne nie podważają podstawowych zasad ani funkcji samorządu terytorialnego. Wymagają one natomiast modernizacji sposobów i form działania (formy kontraktowe, partycypacja), w pełnej zgodzie z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz innymi zasadami podstawowymi. Konieczność zwiększenia samodzielności, większej elastyczności struktur i zdolności do innowacji samorządu terytorialnego oznacza jednak – w pełnej zgodzie z zasadą pomocniczości oraz decentralizacji – taką zmianę stanowienia prawa, która będzie przewidywała znacznie większą elastyczność w jego stosowaniu dla organów samorządu terytorialnego i renesans prawa miejscowego. Autorka zaznacza, że można to osiągnąć przy użyciu znanych instrumentów uznania administracyjnego, luzów decyzyjnych oraz ogólnej modernizacji procedury administracyjnej w pełnej zgodzie z zasadą legalizmu i konstytucyjną pozycją samorządu terytorialnego, właściwą nie tylko Polsce, ale także innym krajom Unii Europejskiej. Z tego powodu omawiana monografia stanowić będzie atrakcyjną pozycję dla szerokiego kręgu zarówno specjalistów z zakresu prawa administracyjnego (samorządowego), jak i dla polityków, studentów oraz osób praktycznie realizujących zadania i kompetencje samorządu terytorialnego.

W pracy imponuje szerokie wykorzystanie nie tylko dorobku nauki prawa administracyjnego i samorządowego, ale także prawa konstytucyjnego, nauki administracji, teorii organizacji i zarządzania oraz teorii i filozofii prawa. Zwraca również uwagę odwoływanie się do bogatej literatury obcojęzycznej. Monografia stanowi zatem w pełni samodzielne, merytorycznie poprawne i przemyślane opracowanie, wszechstronnie charakteryzujące istotę samorządu terytorialnego wraz z jego zagrożeniami i pożądanymi kierunkami rozwoju na początku XXI w.