

Znaczenie i funkcjonowanie samorządu w Polsce, pod red. Izabeli Oleksiewicz i Marty Pomykały, Oficyna Wydawnicza PRz, Rzeszów 2010

Praca „Znaczenie i funkcjonowanie samorządu w Polsce” przedstawia prawno-ekonomiczne zagadnienia organizacji i działania samorządu w Polsce. Samorząd, jako wyraz realizacji idei subsydiarności i decentralizacji, stanowi ważny element życia publicznego, a podmioty samorządowe, zwłaszcza samorządu terytorialnego, są niejednokrotnie kluczowymi uczestnikami lokalnych społeczności i gospodarek. Samorząd jako specyficzna, odmienna od rządowej forma wykonywania administracji publicznej budzi zainteresowanie różnych dziedzin nauki, w tym prawa, socjologii, ekonomii i zarządzania.

Autorzy koncentrują się na problemach organizacyjno-ustrojowych samorządu, których analiza mieści się w zakresie nauk prawnych oraz problemach prawidłowej i efektywnej realizacji zadań samorządowych, pozostających w obszarze zainteresowań nauk ekonomicznych. Stanowi to swoiste uzupełnienie, a jednocześnie pozwala na pełniejsze spojrzenie na problematykę samorządu i samorządności. Praca w znacznej większości zdominowana została przez rozważania na temat samorządu terytorialnego, choć autorzy słusznie podkreślają, że nie jest to jedyna znana forma wykonywania samorządu.

Część pierwsza opracowania poświęcona została problematyce kształtowania samorządu terytorialnego w Polsce. Na początku pokazano ewolucję instytucji samorządu na przestrzeni lat, która doprowadziła do ukształtowania się obecnej trójstopniowej struktury samorządu terytorialnego, gdzie poszczególne szczeble stanowią ważne ogniwa zdecentralizowanej administracji publicznej. Szczególna uwaga została skupiona na tworzeniu samorządu terytorialnego w strukturach polskiego państwa podziemnego na początku lat czterdziestych XX wieku. Ukazano tutaj przełomowe i ważne dla Polski etapy powstawania organów władzy publicznej i ich rolę w podtrzymywaniu postaw Polaków w warunkach okupacyjnych.

Dla rozważań na temat samorządu istotne zagadnienie stanowi analiza jego zasad ustrojowych. W części drugiej opracowania ukazano wybrane koncepcje, na których opiera się jego istnienie i funkcjonowanie. W szczególności zasada subsydiarności i zasada decentralizacji stanowią punkt odniesienia do rozważań na ten temat. Autorzy ukazali genezę koncepcji subsydiarności i dokonali analizy jej wpływu na ukształtowanie dzisiejszego samorządu. Pokazali także, że decentralizacja oprócz tego, iż oznacza prawną samodzielność i niezależność jednostek samorządowych, obejmuje również partycypację w wykonywaniu funkcji prawotwórczych. Słusznie stwierdzają, że decentralizacja ustroju i działania administracji publicznej znajduje swoje przedłużenie w zakresie funkcji prawotwórczej państwa o charakterze wykonawczym. Dyskusja na temat zasad prawnoustrojowych i ich realizacji w praktyce pozwala przyjrzeć się ponownie organizacjom samorządowym i zweryfikować ich modele w stale zmieniających się warunkach społecznych i gospodarczych.

Kolejnym dostrzeganym problemem jest prawidłowa organizacja procesu kontroli i nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, w szczególności ze strony rządowych organów administracji terenowej. W pracy dokonano analizy form i środków działania, dostępnych wojewodzie w systemie nadzoru nad samorządem oraz konsekwencji jakie powoduje brak dostatecznego uporządkowania i spójności w tym

zakresie. Przedstawione w tym zakresie uwagi, jako wnioski *de lege ferenda*, mogą stanowić przyczynek do dalszej dyskusji.

Szczególną formą realizacji samorządu w Polsce jest samorząd zawodowy. W niniejszej pracy przedstawiono zasady ustrojowe i zadania samorządu adwokatów, posiadającego ponad stuletnią tradycję i będącego jednym z najstarszych samorządów tego typu a naszym kraju. Na jego przykładzie autorzy wyjaśnili potrzebę tworzenia samorządu w korporacjach zawodowych i jego znaczenie w sprawowaniu pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego. Uwagi na temat samorządu adwokatów mają charakter porządkujący i systematyzujący, jako że zagadnienia te stosunkowo rzadko poruszane są w literaturze.

Ogromne znaczenie dla samorządu terytorialnego, a zwłaszcza dla jego samodzielności i niezależności, będącego przejawem decentralizacji administracji publicznej, ma właściwe ukształtowanie zasad finansowania zadań samorządowych. W kolejnej części pracy wskazane zostały źródła finansowania dostępne jednostkom samorządu terytorialnego, z dokonaniem ich podziału na zwyczajne i nadzwyczajne. Szczególną uwagę skupiono na ustawowych wymogach, odnoszących się do pobierania poszczególnych podatków i opłat.

Interesującym zagadnieniem, zwłaszcza w warunkach integracji europejskiej, jest również możliwość wykorzystania środków unijnych na finansowanie zadań samorządowych, dlatego słusznie uwaga autorów skierowana została i w tą stronę. Autorzy skupiają się więc na możliwości wykorzystania środków pochodzących z unijnych funduszy strukturalnych oraz funduszu spójności na finansowanie zadań gminnych, jako że gminy stanowią głównego beneficjenta tych środków. Wyjaśniono rolę i znaczenie funduszy unijnych w zarządzaniu rozwojem gminy, a także pokazano problemy finansowania inwestycji gminnych ze środków unijnych. Ważna z praktycznego punktu widzenia jest próba oceny konsekwencji takich działań zwłaszcza w kontekście poprawy efektywności i jakości usług publicznych, świadczonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

W kolejnej części opracowania zwrócono uwagę na problemy zarządzania pojawiające się w jednostkach samorządu terytorialnego. Jak podkreślono zarządzanie aglomeracją miejską stanowi skomplikowany problem logistyczny, gdyż stanowi ona miejsce zatrudnienia, zamieszkania, wypoczynku, korzystania z dóbr kultury, dlatego zarządzanie takie musi mieć oprócz ekonomicznego również wymiar społeczny i ekologiczny. Autorzy przedstawiają więc, w jaki sposób zasady logistyki mogą sprawdzić się w takich skomplikowanych strukturach jak miasta. Dla prawidłowego i skutecznego zarządzania ważne jest okresowe dokonywanie audytu wewnętrznego. Jak wskazali autorzy pracy dotyczy to również jednostek samorządu terytorialnego i coraz częściej zwraca się na to uwagę w praktyce samorządowej. W celu wyjaśnienia znaczenia i roli audytu omówiono podstawowe założenia audytu oraz zasady jego prowadzenia w specyficznych warunkach jednostek samorządowych. Zagadnienia dotyczące problemów zarządzania w jednostkach samorządowych stanowią ciekawe dopełnienie problematyki ustrojowo-organizacyjnej.

W ostatniej części opracowania przedstawiono szczególne problemy powstające na gruncie stosowania przepisów proceduralnych. Ze względu na swoją samodzielność jednostki samorządowe, a zwłaszcza gminy, mogą stać się uczestnikami postępowania podatkowego, a nawet karnego, dlatego też wartościowe są wszelkie rozważania na temat ich statusu w tych szczególnych sytuacjach.

Autorzy niniejszego opracowania podejmują interesujące i ważne zagadnienia, ukazując i oceniając rolę samorządu we współczesnym państwie. Praca, choć przygotowana przez kilkunastu autorów, stanowi spójne tematycznie i logicznie opracowanie. Prezentowane problemy są aktualne i stanowią przedmiot licznych dyskusji w literaturze przedmiotu. A zatem praca ta na pewno przyczyni się do zapoznania z zasadami organizacji i funkcjonowania samorządów, ukazując genezę i podstawy ustrojowe samorządu i samorządności. Z pewnością pozwoli również uporządkować i usystematyzować wiedzę na temat możliwości wydatkowania środków unijnych na realizację zadań samorządowych oraz zapoznać z praktycznymi problemami pojawiającymi się w procesie finansowania inwestycji gminnych. Wyrażone przez autorów poglądy stanowią natomiast istotny głos w dyskusji na temat kształtu i roli współczesnego samorządu.

Jan Rajchel