

Dr Anna Wierzbica

Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Śląski w Katowicach

AUTOREFERAT

przedstawiający opis dorobku i osiągnięć naukowych sporządzony dla celów postępowania habilitacyjnego

I. Wstęp

Zgodnie z art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. stopniach i tytule naukowych oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595 ze zm.), przepisami rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 22 września 2011 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodach doktorskich, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz. U. Nr 204, poz. 1200), rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 września 2011 r. w sprawie kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego (Dz. U. Nr 196, poz. 1165) oraz Komunikatem Nr 5/2011 Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów, składam niniejszy referat sporządzony dla celów postępowania habilitacyjnego, zawierający informacje na temat uzyskanych przeze mnie stopni naukowych i przebiegu dotychczasowego zatrudnienia w jednostkach naukowych, charakterystykę osiągnięcia naukowego w rozumieniu art. 16 ust. 2 pkt 1 wskazanej powyżej ustawy, a także zwięźle omówienie moich pozostałych osiągnięć i dorobku naukowego. Dodatkowa informacja dotycząca aktywności organizacyjnej, eksperckiej, dydaktycznej, popularyzatorskiej, a także współpracy międzynarodowej zawarta została w odrębnym załączniku nr 4.

II. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe

Dyplom magistra prawa uzyskałam w dniu 2 lipca 1998 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, broniąc pracę magisterską w Katedrze Praw Karnego,

z tytułu „Zabójstwo z afektu”. Praca została napisana pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Leona Tyszkiewicza. Studia prawnicze ukończyłam z ogólnym wynikiem bardzo dobrym.

Stopień doktora nauk prawnych uzyskałam w dniu 17 maja 2005 r. mocą uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, na podstawie obrony pracy zatytułowanej „Miasto na prawach powiatu (studium administracyjnoprawne)”. Promotorem dysertacji był prof. zw. dr hab. Bogdan Dolnicki. Recenzentami w przewodzie doktorskim byli: dr hab. Lidia Zacharko oraz dr hab. Barbara Jaworska – Dębska.

III. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach badawczych

Po uzyskaniu stopnia doktora nauk prawnych, w okresie od 1 października 2005 r. do 30 września 2006 r. byłam zatrudniona w Beskidzkiej Wyższej Szkole Turystyki w Żywcu na stanowisku adiunkta, gdzie prowadziłam ćwiczenia oraz konwersatoria z prawa samorządu terytorialnego oraz prawa administracyjnego.

Począwszy od dnia 4 lipca 2006 r. do chwili obecnej jestem zatrudniona w Górnośląskiej Wyższej Szkole Handlowej w Katowicach na stanowisku adiunkta. W Szkole tej prowadzę wykłady oraz ćwiczenia i seminaria dyplomowe z zakresu z prawa samorządu terytorialnego.

Ponadto, od 14 października 2010 r. jestem pracownikiem Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, zatrudnionym jako adiunkt. Stosunek pracy ze wskazaną Uczelnią, będącą moim podstawowym miejscem zatrudnienia, trwa do dnia dzisiejszego. U wskazanego pracodawcy prowadzę wykłady oraz ćwiczenia z prawa samorządu terytorialnego oraz wykład i konwersatorium dotyczące ograniczeń antykorupcyjnych w samorządzie terytorialnym, a także konwersatorium, którego przedmiotem jest pozycja prawa radnego.

W roku akademickim 2007/2008 prowadziłam także zajęcia dydaktyczne z prawa samorządu terytorialnego oraz prawa administracyjnego w Wyższej Szkole Humanitas w Sosnowcu.

IV. Najważniejsze osiągnięcia naukowe uzyskane po otrzymaniu stopnia doktora

Moje dotychczasowe zainteresowania i osiągnięcia naukowe koncentrowały się wokół prawa samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem następujących obszarów problemowych:

- 1) władcze, administracyjnoprawne sposoby (formy) wyrażania woli przez jednostki samorządu terytorialnego,
- 2) ograniczenia antykorupcyjne w administracji publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem ograniczeń w samorządzie terytorialnym,
- 3) inne zagadnienia ustrojowe dotyczące współczesnego polskiego prawa samorządu terytorialnego.

Jako najważniejsze osiągnięcie naukowe uzyskane po uzyskaniu stopnia naukowego doktora nauk prawnych, stanowiące znaczny wkład w rozwój nauki prawa i tym samym spełniające kryteria określone w art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. stopniach i tytule naukowych oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, pozwalam sobie wskazać monografię pt.: „Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego. Władcze, administracyjnoprawne formy wyrażania woli przez jednostki samorządu terytorialnego”, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2014 r., s. 435, a także cykl jednotematycznych publikacji dotyczących ograniczeń antykorupcyjnych w administracji publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem ograniczeń w samorządzie terytorialnym.

1. Władcze, administracyjnoprawne sposoby (formy) wyrażania woli przez jednostki samorządu terytorialnego

Monografia pt.: „Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego. Władcze, administracyjnoprawne formy wyrażania woli przez jednostki samorządu terytorialnego” stanowi pierwsze w polskim piśmiennictwie prawniczym, kompleksowe opracowanie dotyczące władczych, administracyjnoprawnych sposobów wypowiedania się przez jednostki samorządu terytorialnego. W opracowaniu tym rozważaniom poddane zostały tylko te formy wypowiedania się gminy, powiatu i województwa, którym w zależności od przedmiotu ich regulacji można przypisać cechę władczości oraz atrybut wiążącej mocy obowiązującej. Poza zakresem pracy znalazły się natomiast cywilnoprawne formy wypowiedania się jednostek samorządu terytorialnego, właściwe także innym osobom prawnym, a także formy o charakterze niewiążącym (czyli opiniodawczym, konsultacyjnym), względnie niewładczym.

Zagadnienia będące przedmiotem monografii są znane w literaturze naukowej. Nie ulega wątpliwości, że istniejące w tym zakresie opracowania cechuje głębia i wieloaspektowość

dokonywanych analiz, które prowadzą do słusznych wniosków. Opracowania te są jednak na ogół fragmentaryczne, a zatem nie stanowią kompleksowego omówienia problematyki, która została opisana w omawianym opracowaniu. Nadto, co szczególnie istotne, z uwagi na zmianę stanu prawnego znaczna część dotychczas wypracowanego dorobku naukowego przez przedstawicieli doktryny utraciła swą aktualność. Powyższe zastrzeżenie dotyczy przede wszystkim bezpośredniego wypowiedania się jednostek samorządu terytorialnego poprzez wybory samorządowe oraz referendum lokalne. Począwszy bowiem od dnia 1 sierpnia 2011 r. w zakresie wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego wybieranych bezpośrednio obowiązuje ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.). Wskazany akt prawny zastąpił ustawę z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (tekst jedn. Dz. U. 2010 r. Nr 176, poz. 1190 ze zm.) oraz ustawę z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta (tekst jedn. Dz. U. 2010 r. Nr 176, poz. 1191). Regulacje wynikające z Kodeksu wyborczego w zakresie dotyczącym wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego będą mieć zastosowanie po raz pierwszy w wyborach samorządowych, które odbędą się jesienią 2014 r.

Omawiana monografia zawiera również analizę zmian wprowadzonych do ustawy o referendum lokalnym, obowiązujących począwszy od dnia 15 lutego 2013 r. Okoliczność ta wymaga zaakcentowania, jako że na kanwie przepisów Kodeksu wyborczego oraz znowelizowanych przepisów prawa dotyczących referendum lokalnego nie wykształciło się jeszcze orzecznictwo sądowe ani też bogata literatura przedmiotu.

Zasadniczym celem monografii była próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy istniejące dotychczas administracyjnoprawne, władcze, wiążące sposoby wypowiedania się jednostek samorządu terytorialnego, do których zaliczono referendum i wybory oraz uchwały i zarządzenia, stanowią wystarczający sposób dla skutecznego wyrażania woli gminy, powiatu i województwa. Praca miała prowadzić także do ustalenia, czy mieszkańcy – członkowie wspólnot samorządowych tworzący wspólnie z odpowiednim terytorium jednostki samorządu terytorialnego, mają skutecznie zapewnioną możliwość współdecydowania o sprawach publicznych dotyczących tych jednostek.

Celem opracowania było również określenie koniecznych warunków, jakie muszą zaistnieć, by wyrażona przez mieszkańców bądź organy samorządowe wola, mogła stać się prawnie wiążącym sposobem wypowiedania się gminy, powiatu i województwa.

Wskazane cele zdeterminowały wybór zastosowanej metody badawczej, przyjęty podział jak również kolejność omawianych zagadnień.

Zastosowana metoda badawcza, oparta została na analizie prawno – porównawczej i badaniach literaturowych, ocenie stanu prawnego istniejącego w zakresie omawianej tematyki, a także na analizie poglądów prezentowanych w nauce prawa administracyjnego (w tym głównie samorządu terytorialnego) i w nauce prawa konstytucyjnego (w tym przede wszystkim prawa wyborczego). Badaniom poddano również orzecznictwo, głównie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego, które ukazuje sposoby praktycznego zastosowania omawianych regulacji prawnych. Wybrana metoda posłużyła wykazaniu m.in. tego, że ugruntowana w praktyce polskiego samorządu terytorialnego zasada prymatu demokracji przedstawicielskiej, nie do końca odnajduje potwierdzenie w przepisach obowiązującego prawa. Problemem okazuje się często nie tyle konkretna norma prawna, co utrwalona w doktrynie bądź judykaturze jej interpretacja. Z tego powodu w omawianej monografii ustalano istniejący stan prawny de lege lata, a następnie formułowano wnioski i propozycje zmian de lege ferenda.

Przyjęty w monografii podział i kolejność omawianych bloków tematycznych miał zapewnić spójność wszystkich przeanalizowanych w niej zagadnień. Dlatego w pierwszej części pracy opisana została jednostka samorządu terytorialnego jako osoba prawna, mająca zdolność wypowiedania się w sposób właściwy także dla innych osób prawnych, tj. za pośrednictwem wybieranych organów oraz posiadająca zdolność wypowiedania się w sposób właściwy tylko gminie, powiatowi i województwu, tj. za pośrednictwem mieszkańców. Następnie ustalone zostały kryteria i warunki, jakie musi spełnić mieszkaniec, by wspólnie z pozostałymi mieszkańcami – członkami wspólnoty samorządowej posiadać legitymację do wypowiedania się za jednostkę samorządu terytorialnego. Kolejne części monografii zawierają analizę sposobu wypowiedania się gminy, powiatu i województwa: najpierw z zastosowaniem form demokracji bezpośredniej, tj. poprzez uprawnionych mieszkańców, w formie referendum lokalnego i wyborów samorządowych, a następnie z wykorzystaniem demokracji pośredniej, tj. poprzez organy samorządowe w formie zarządzeń i uchwał.

Pierwszy rozdział monografii stanowi wprowadzenie do tematu. Jego celem jest nakreślenie pozycji prawnej gminy, powiatu i samorządowego województwa jako podmiotów konstytucyjnie i ustawowo wyposażonych w osobowość prawną. Opis tego niezwykle ważkiego atrybutu przesądzającego m.in. o samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i ich niezależności od innych podmiotów władzy (administracji) publicznej, miał wykazać, że posiadając osobowość prawną gmina, powiat i województwo, legitymują się odmienną pozycją prawną od pozostałych podmiotów będących osobami prawnymi. O ile bowiem uzyskanie osobowości prawej spowodowało, że jednostki samorządu terytorialnego stały się podmiotami odrębnymi od Skarbu Państwa, a na płaszczyźnie prawa cywilnego, równorzędnymi z nim podmiotami prawa wyposażonymi w atrybut osobowości prawnej, o tyle pozycja tych jednostek w sferze prawa publicznego, zdecydowanie je odróżnia od innych osób prawnych. Odmienność statusu prawnego jednostek samorządu terytorialnego od pozostałych osób prawnych ze względu na kompetencje gminy, powiatu i województwa w zakresie prawa publicznego spowodowała, że w monografii opisane zostało zagadnienie wywołujące liczne spory w literaturze przedmiotu, a dotyczące dopuszczalności dzielenia tej osobowości na dwie kategorie: na osobowość publicznoprawną oraz prywatnoprawną (cywilnoprawną). Przyczyną istniejącego sporu jest brak przepisów prawa, które *expressis verbis* wprowadzałyby podział na osobowość cywilnoprawną i publicznoprawną.

Osobowość publicznoprawna jest traktowana jako przymiot pozwalający jednostkom samorządu nawiązywać stosunki prawne z innymi organami administracji publicznej. Posiadanie osobowości cywilnoprawnej (prywatnoprawnej) skutkuje tym, że jednostki samorządu terytorialnego mogą być podmiotami prawa prywatnego, w szczególności rozporządzać swoim majątkiem, uczestniczyć w obrocie gospodarczym na zasadach zbliżonych do tych, które przysługują innym uczestnikom tego obrotu. Odnotować należy, że na aspekt funkcjonowania zarówno osobowości cywilnoprawnej jak i publicznoprawnej zwracano uwagę jeszcze przed reaktywacją współczesnego polskiego samorządu terytorialnego. Dowodem powyższego są opisane w monografii poglądy prezentowane w tej materii m.in. przez J. Starościaka oraz J. Wasilkowskiego. W literaturze współczesnej dotyczącej rozważań na temat dotyczących osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego przedstawiciele doktryny negujący istnienie osobowości publicznoprawnej nie stanowią głosu wiodącego. Zdecydowana większość przedstawicieli opowiada się bowiem za

faktycznym istnieniem osobowości publicznoprawnej, nadając jej konkretne znaczenie prawne. Wśród zwolenników wydzielenia tej osobowości pojawiają się postulaty, by de lege ferenda wyodrębnić tę osobowość wprost w obowiązujących przepisach prawa.

Elementem różnicującym osoby prawne jakimi są gminy, powiaty i samorządowe województwa jest także, obca osobom prawnym nieposiadającym statusu jednostek samorządu, możliwość wyrażania swojej woli w dwojaki sposób: typowy dla wszystkich osób prawnych, tj. za pośrednictwem organów, oraz właściwy jedynie dla osób prawnych – jednostek samorządu terytorialnego, tj. za pośrednictwem mieszkańców. Gmina, powiat i województwo mają zatem prawnie zagwarantowaną możliwość wypowiedzania się albo z wykorzystaniem formy demokracji bezpośredniej – czyli za pośrednictwem mieszkańców, albo z wykorzystaniem formy demokracji pośredniej – czyli poprzez wybierane organy.

W przypadku wypowiedzania się za pośrednictwem swoich członków, jednostki samorządu terytorialnego korzystają z konstytucyjnie gwarantowanego prawa do przeprowadzenia głosowania w ramach referendum lokalnego oraz wyborów do organów stanowiących i organu wykonawczego na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest gmina. Władcze, formy wypowiedzania się gminy, powiatu i województwa za pośrednictwem organów, sprowadzają się de facto do uchwał organów kolegialnych oraz zarządzeń wydawanych przez organy monokratyczne. Powyższe zastrzeżenie nie dotyczy spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, rozstrzyganych przede wszystkim w formie decyzji administracyjnych.

W omawianej monografii podjęta została próba udzielenia odpowiedzi na pytanie o to, która z prawnie dopuszczalnych metod wyrażania woli przez gminę, powiat i województwo – pośrednia poprzez organy, czy bezpośrednia poprzez mieszkańców – jest możliwa do wykorzystania w określonej sferze działalności jednostek samorządu terytorialnego. Istotnym stało się zatem ustalenie, czy - wbrew licznym stanowiskom prezentowanym zarówno w doktrynie jak i w judykaturze - możliwe jest rozstrzygnięcie wszystkich spraw publicznych gminy, powiatu i województwa, z zastosowaniem form demokracji bezpośredniej. Szczególnie ważką okazała się w tym zakresie problematyka prawnej możliwości wykorzystania referendum lokalnego będącego formą demokracji bezpośredniej, także do rozstrzygania tych spraw gminnych, powiatowych i wojewódzkich, które zostały przez ustawodawcę zastrzeżone do wyłącznej właściwości organów samorządowych. Czy owa wyłączna właściwość dotyczy także mieszkańców? Udzielenie odpowiedzi na to pytanie

wymagało ustalenia, która z demokracji: pośrednia czy bezpośrednia, ma pierwszeństwo w ustroju polskiego samorządu terytorialnego.

Analizując przedmiotowe zagadnienie w monografii odwołano się do preambuły Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., w której uznaje się prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi za jedną z podstawowych zasad demokratycznych, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy. Przepisy tego międzynarodowego aktu prawnego stanowią również, że istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia, stwarza warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela oraz że to właśnie na szczeblu lokalnym prawo to może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni. Zdolność i prawo polskich wspólnot samorządowych do wykonywania administracji publicznej jest pokłosiem ratyfikacji przez Polskę tej międzynarodowej umowy, która definiując w swej treści samorząd lokalny stanowi, że oznacza on prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców.

Zdolności i prawa polskich wspólnot samorządowych do wykonywania administracji publicznej doszukiwano się także w postanowieniach Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. Z art. 25 tego ratyfikowanego przez Polskę aktu prawnego wynika m.in., że każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji, i bez nieuzasadnionych ograniczeń uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli. Podobne regulacje prawne zostały zawarte w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, która w art. 21 ust. 1 stanowi, że „Każdy człowiek ma prawo do uczestniczenia w rządzeniu swym krajem bezpośrednio lub poprzez swobodnie wybranych przedstawicieli.”

Zdolność i prawo polskich wspólnot samorządowych do wykonywania administracji publicznej jest też efektem zasady decentralizacji, wyrażonej w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Zdolność i prawo mieszkańców tworzących wspólnoty samorządowe do wykonywania administracji publicznej w zakresie zadań i kompetencji gminy, powiatu i województwa wynika w końcu wprost z art. 11 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz z odpowiedników tej normy prawnej zawartych w pozostałych ustrojowych ustawach samorządowych tj. art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 5 ust. 1

ustawy o samorządzie województwa. Powołane normy prawne stanowią, że mieszkańcy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym tj. poprzez wybory i referendum – lub za pośrednictwem organów danej jednostki samorządu terytorialnego. Regulacje te przesadzają zatem o tym, że sposób rozstrzygania sprawy gminnej, powiatowej bądź wojewódzkiej przez wspólnoty samorządowe może odbywać się w dwojaki sposób: albo bezpośrednio przez mieszkańców tworzących te wspólnoty, albo pośrednio, czyli poprzez organy danej jednostki samorządu terytorialnego, przy czym decydem o bezpośrednim lub pośrednim rozstrzygnięciu sprawy są mieszkańcy.

Dokonana w niniejszej monografii analiza przesądziła zatem o sformułowaniu wniosku, że to do mieszkańców należy decydowanie o tym, czy dana sprawa wspólnoty należąca do zakresu działania jednostki samorządu terytorialnego będzie rozstrzygana w głosowaniu powszechnym, czy też poprzez organy jednostki samorządu terytorialnego. W monografii wykazano, że odmowa przyznania mieszkańcom prawa do decydowania o tym, jak rozstrzygać daną sprawę gminną, powiatową lub wojewódzką, tj. czy z wykorzystaniem organów czy też bezpośrednio w ramach głosowania powszechnego, skutkowałaby odmienną treścią aktualnie obowiązującego art. 11 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz odpowiedników tej normy tj. art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. Przepisy te zapewne miałyby następujące brzmienie: „Mieszkańcy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum).” Obowiązująca obecnie druga część tych przepisów „lub za pośrednictwem organów gminy” (i odpowiednio powiatu lub województwa) byłaby po prostu zbędna. O pierwszeństwie demokracji bezpośredniej przed pośrednią, czyli przedstawicielską w polskim ustroju samorządu terytorialnego przesądza także konstrukcja wskazanych powyżej przepisów ustrojowych ustaw samorządowych. W normach tych ustawodawca wprost ustanowił pierwszeństwo demokracji bezpośredniej („mieszkańcy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym”) przed demokracją pośrednią, która zajmuje kolejną, wtórną pozycję („lub za pośrednictwem organów jednostek samorządu terytorialnego”).

Przeprowadzona w omawianej monografii analiza kolejnych przepisów ustaw samorządowych, w których mieszkańcy gminy, powiatu i województwa są traktowani przez prawodawcę *expressis verbis* jako władza samorządowa, potwierdziła słuszność prezentowanego stanowiska o prymacie demokracji bezpośredniej nad pośrednią w ustroju

polskiego samorządu terytorialnego. O tym, że mieszkańcy stanowią władzę samorządową świadczą bowiem tytuły trzech rozdziałów wszystkich trzech ustrojowych ustaw samorządowych, które zostały zatytułowane „Władze gminy”, „Władze powiatu” i „Władze samorządu województwa”, a nie „Organy gminy” i odpowiednio „Organy powiatu” czy „Organy województwa”. Dało to podstawę do stwierdzenia, że mieszkańcy mając pozycję pierwotną wobec organów jednostki samorządu terytorialnego (co jest oczywiste chociażby dlatego, że najpierw musi funkcjonować wspólnota, która dopiero później dokonuje wyboru swoich organów), stanowią „pierwszą” władzę samorządową, której przysługuje pierwszeństwo w rozstrzyganiu każdej sprawy gminnej, powiatowej czy wojewódzkiej. Podobnie przyjęto w piśmiennictwie omówionym w monografii. Z uwagi jednak na to, że niektórzy przedstawiciele doktryny oceniają przedmiotowe zagadnienie odmiennie, opowiadając się za prymatem demokracji pośredniej nad pośrednią, opracowanie zawiera także omówienie oraz analizę tego stanowiska.

Drugi rozdział pracy został poświęcony pojęciu wspólnoty samorządowej oraz znaczeniu prawnemu tego sformułowania. Ta część monografii zawiera również opis kryteriów przynależności do wspólnoty samorządowej oraz warunków, których spełnienie jest konieczne, by posiadać zdolność wypowiedania się wspólnie z innymi członkami wspólnoty za jednostkę samorządu terytorialnego. Jako warunek sine qua non przynależności do wspólnoty samorządowej gminy, powiatu czy województwa uznaje się zamieszkiwanie na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. Przeprowadzona w omawianej monografii analiza tego kryterium doprowadziła do wniosku, że posiadanie statusu mieszkańca danej jednostki samorządu terytorialnego jest faktem zdecydowanie bardziej doniosłym, niż legitymowanie się obywatelstwem polskim. Cenzus obywatelstwa nie przesądza bowiem o zdolności do udziału w wyborach organów, referendum czy konsultacjach społecznych, zaś brak przymiotu „mieszkańca” możliwość tę wyklucza.

Z przepisów obowiązującego prawa nie wynika, by posiadanie obywatelstwa polskiego determinowało przynależność do wspólnoty samorządowej. Członkiem gminnej, powiatowej czy wojewódzkiej wspólnoty samorządowej może być zatem cudzoziemiec a także repatriant. Oznacza to, że osoby te będąc podmiotami samorządu terytorialnego, samorząd ten współtworzą. W związku z istnieniem możliwości nielegalnego przebywania cudzoziemców w Polsce należy stwierdzić, iż również oni współtworzą wspólnotę samorządową, o ile zamieszkują na jej terytorium.

Przynależność do wspólnoty samorządowej z uwagi na posiadanie statusu mieszkańca nie przesądza jednak a priori o prawie do wypowiedzania się wespół z pozostałymi członkami tej wspólnoty za gminę, powiat czy województwo. W aktualnym stanie prawnym, formy demokracji bezpośredniej w postaci wyborów do rad gmin, wyborów wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz referendum lokalnym zostały zastrzeżone przez ustawodawcę wyłącznie dla obywateli Unii Europejskiej. Obywatelom tym przyznano bowiem czynne i bierne prawo wyborcze do rad gmin oraz czynne prawo wyborcze w wyborach wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Wskazane prawo legitymuje także do uczestniczenia w referendum lokalnym. Wspomnieć warto, że w literaturze przedmiotu pojawiają się postulaty, by przyznać prawa wyborcze w wyborach lokalnych mieszkańcom gmin – niezależnie od tego, jakiego są obywatelstwa, a kryterium wyborcze oprzeć jedynie na fakcie stałego zamieszkania. Przyjęta przez ustawodawcę zasada skutkuje zatem tym, że brak obywatelstwa polskiego nie wyłącza przynależności do wspólnoty samorządowej gminy, powiatu lub województwa, jednakże samo członkostwo w tej wspólnocie nie przesądza jeszcze o prawie do wypowiedzania się w imieniu tej wspólnoty, wespół z innymi jej członkami. Prawo nieposiadających obywatelstwa polskiego obywateli Unii Europejskiej do udziału w wyborach do rad gmin, w wyborach wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz do uczestnictwa w referendum lokalnym zostało wprowadzone do polskiego porządku prawnego z dniem 1 maja 2004 r. mocą art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw. Pojawienie się tych regulacji prawnych było konsekwencją realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień wynikających z Traktatu akcesyjnego, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Dyrektywy Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami. Czynne i bierne prawo wyborcze do rady gminy obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej nieposiadających obywatelstwa polskiego zostało zatem zrównane z tym, jakie posiadają obywatele polscy. Istnieje natomiast ograniczenie w zakresie biernego prawa wyborczego w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta), gdyż prawo to, w myśl art. 11 §1 pkt 6 Kodeksu wyborczego, przysługuje tylko obywatelom polskim. Wyłączenie prawa obywateli Unii Europejskiej nieposiadających obywatelstwa polskiego z prawa ubiegania się o urząd wójta,

burmistrza i prezydenta miasta jest efektem skorzystania przez Polskę z uprawnienia wynikającego z art. 5 ust. 3 Dyrektywy Rady 94/80/WE.

W omawianej monografii zwrócono uwagę, że wskazane regulacje prawne mogą budzić wątpliwości w kontekście art. 62 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, że „Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat.” Z normy tej wynika bowiem wprost, że posiadanie praw wyborczych oraz prawa do udziału w referendum, ustawodawca konstytucyjny łączy z cenzusem obywatelstwa polskiego. Biorąc natomiast pod uwagę fakt, że Konstytucja RP zajmuje naczelne miejsce hierarchii aktów prawnych, wydaje się, że warunkiem wejścia w życie przepisów przyznających prawa wyborcze obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej, celem wykluczenia zarzutu niezgodności z Konstytucją RP, obligatoryjna powinna być uprzednia zmiana art. 62 ust. 1 ustawy zasadniczej. Analizowane zagadnienie było również przedmiotem opinii Rady Legislacyjnej, która potwierdziła, że formułowane są wątpliwości co do tego, czy w omawianym zakresie wymagana jest równoczesna zmiana art. 62 ust. Konstytucji. Zdaniem Rady Legislacyjnej „Z jednej strony, zwraca się uwagę, że skoro art. 62 ust. 1 przyznaje prawa wyborcze do organów samorządowych „obywatelom polskim”, to należy stosować wykładnię a contrario, co wyklucza rozszerzenia tych praw na inne osoby. Prawa wyborcze, jako prawa polityczne są bowiem instrumentem realizacji suwerenności (władzy zwierzchniej) w państwie, a ta – w myśl art. 4 ust. 1 – należy do „Narodu”, czyli (w myśl Wstępu do Konstytucji) – do „obywateli Rzeczypospolitej. Takie rozumowanie prowadzi do uznania konieczności zmiany art. 62 Konstytucji jeszcze przed (...) ratyfikacją traktatu akcesyjnego, bo inaczej traktatowi temu można byłoby zarzucić sprzeczność z konstytucyjną. Z drugiej strony, formułuje się pogląd, że art. 62 ustala tylko minimalnie konieczny zakres podmiotowy praw wyborczych, a nie zakazuje rozszerzania tego zakresu przez ustawodawstwo zwykłe.” Wzmocnieniem tej drugiej argumentacji jest zarówno norma art. 16 ust. 2 Konstytucji RP określająca, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową, jak i wyjątkowo – wobec cudzoziemców – dopuszczalne odstępstwo od zasady określonej w art. 37 ust. 1 Konstytucji, iż każdy, kto znajduje się w pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Takie stanowisko zaprezentowano również w literaturze przedmiotu opisanej w omawianej pracy.

W monografii odniesiono się także do wyrażonych w doktrynie poglądów negatywnie oceniających ograniczenie prawa obywateli UE do udziału tylko w wyborach organów gminy. Wskazano bowiem, że rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę polskiego nie może być przedmiotem jedynie oceny krytycznej. Możliwie daleko idące zastrzeżenie prawa obywateli polskich do udziału w wyborach przedstawicieli do organów sprawujących władzę publiczną ma bowiem swoje uzasadnienie w istocie obywatelstwa polskiego, w tym, że to obywatela polskiego łączy najsilniejsza więź z Rzeczpospolitą Polską. Przesądzają o tym już pierwsze słowa preambuły Konstytucji RP utożsamiające naród z obywatelami polskimi, w której używa się sformułowania „my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej (...)”. W monografii wskazano także, iż skoro to obywatel polski ma szczególne wobec swego państwa obowiązki, to powinien mieć też szczególne prawa gwarantowane tylko jemu, właśnie z racji posiadanego obywatelstwa będącego wyrazem najsilniejszej więzi łączącej go z państwem. Co więcej, skoro poprzez wybierane organy naród sprawuje władzę, to wydaje się, że legitymacja do jej wykonywania powinna przysługiwać tym, którzy państwo tworzą i są jego substratem. Przymiot taki niewątpliwie przysługuje obywatelom, skoro ustawa zasadnicza już w art. 1 stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.” Niezależnie jednak od zaprezentowanego stanowiska, w omawianej monografii opowiedziano się za dopuszczeniem cudzoziemców (nie tylko tych, którzy są obywatelami państwa członkowskiego Unii Europejskiej) posiadających status mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego do wypowiedania się w sprawach dotyczących gminnych, powiatowych i wojewódzkich wspólnot samorządowych w ramach niewiążących form demokracji bezpośredniej, typu konsultacje społeczne.

W pracy zwrócono również uwagę na to, że zagadnieniem nieuregulowanym wprost w obowiązujących przepisach jest problem dopuszczalności cudzoziemców posiadających status członków wspólnoty samorządowej do udziału w wyborach do organów jednostek pomocniczych gmin. Krytyce poddane zostały stanowiska prezentowane w tej materii przez organy sprawujące nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego oraz przez sądy administracyjne, w opinii których interpretacja pojęcia „uprawniony do głosowania” wymaga zawsze odwołania się do podstawowego aktu prawnego regulującego prawa wyborcze na szczeblu samorządowym tj., Kodeksu wyborczego. W monografii wskazano, że poglądy te są nietrafne, jako że nie znajdują potwierdzenia w zakresie przedmiotowym Kodeksu wyborczego, określonym w art. 1 tej ustawy. Oznacza to, że w zakresie dotyczącym

wyborów do organów jednostek pomocniczych gmin, nie ma podstaw prawnych do stosowania tych przepisów. Legitymacji prawnej obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej do udziału w wyborach organów jednostek pomocniczych można jednak dopatrywać się w aktach prawa międzynarodowego. Skoro bowiem art. 22 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a także art. 3 Dyrektywy Rady 94/80/WE gwarantuje obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej zarówno czynne jak i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych, to wydaje się, że prawo to można odnieść także do wyborów organów jednostek pomocniczych. Wybory te mają bowiem charakter lokalny i mogą mieścić się w definicji „wyborów lokalnych”, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. b Dyrektywy Rady 94/80/WE. W doktrynie przyjmuje się, że zasada powszechności odnosi się do kręgu osób, którym przysługują prawa wyborcze, i wskazuje, że z tych praw korzystają wszyscy, a więc np. mieszkańcy danej wspólnoty samorządowej. Argumentem przemawiającym za możliwością objęcia zakresem art. 2 ust. 1 lit. b Dyrektywy Rady 94/80/WE wyborów do organów jednostek pomocniczych jest także literalne brzmienie tej normy, która stanowi, że wybory lokalne mają na celu wyłonienie członków samorządowych organów przedstawicielskich. Skoro zatem w przepisie tym mówi się o wyborach samorządowych organów przedstawicielskich, a nie organów jednostek samorządu terytorialnego, to zawężanie omawianej definicji tylko do wyborów rad gmin i wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) nie wydaje się zasadne. Za dopuszczalnością uczestniczenia obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej nieposiadających obywatelstwa polskiego w wyborach organów jednostek pomocniczych wypowiedziała się E. Olejniczak – Szałowska.

W omawianej monografii postawiono pytanie także o to, w jaki sposób kształtuje się sytuacja prawna pozostałych cudzoziemców w zakresie omawianego uprawnienia? Analizując przedmiotową problematykę na gruncie ustawy o samorządzie gminnym, zwłaszcza art. 36 ust. 2 tego aktu prawnego w związku z powołanym art. 22 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i art. 3 Dyrektywy Rady 94/80/WE, nie wykluczono takiej interpretacji, zgodnie z którą przepisy te stanowią jedynie podstawowe gwarancje dopuszczenia do udziału w wyborach lokalnych podmiotów określonych tymi normami. Normy te nie wyłączają jednak prawnej dopuszczalności ustanowienia szerszej kategorii osób uprawnionych do udziału w wyborach lokalnych. Takie stanowisko wespół z ustalonym pojęciem mieszkańca, którym jest osoba przebywająca z zamiarem stałego pobytu na obszarze gminy, doprowadziła

w konkluzji do wniosku, że nie jest wykluczony udział w wyborach do organów jednostek pomocniczych także tych cudzoziemców, którzy nie legitymują się obywatelstwem państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Wydaje się jednak, że omawiane zagadnienie de lege lata powinno być wprost określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Omawiany problem został dostrzeżony także przez innych przedstawicieli doktryny, m.in. P. Chmielnickiego oraz A. Szewca.

O tym jakie warunki musi spełnić mieszkaniec gminy, powiatu i województwa, by móc wypowiadać się wspólnie z innymi członkami wspólnoty samorządowej w ramach władczych, administracyjnoprawnych form w imieniu gminy, powiatu i województwa przesądzają przepisy odrębne od ustrojowych ustaw samorządowych. Normy te zawarte są przede wszystkim w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. Ustawa ta reguluje nie tylko zagadnienia dotyczące tego, kto posiada prawa wyborcze, ale także kwestie związane z tym, kto może brać udział w referendum lokalnym. Zgodnie bowiem z art. 3 ustawy o referendum lokalnym „W referendum mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki.” Posiadanie prawa wybierania (czynnego prawa wyborczego) do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego ocenia się na podstawie art. 10 §1 pkt 3 Kodeksu wyborczego. Spełnienie kryteriów wynikających z tego przepisu – o ile nie zachodzą okoliczności określone w art. 10 §2 Kodeksu wyborczego - warunkuje członkowi wspólnoty samorządowej możliwość wypowiedzania się w sprawach dotyczących tejże wspólnoty. Przesłanką warunkującą możliwość współuczestniczenia w wypowiedzaniu się w imieniu jednostek samorządu terytorialnego jest również przesłanka wieku. Przesądza o tym zarówno art. 62 ust. 1 Konstytucji RP jak i art. 10 §1 pkt 3 i 4 Kodeksu wyborczego, art. 3 ustawy o referendum lokalnym oraz art. 11 §1 pkt 5 i 6 Kodeksu wyborczego.

Omawiana monografia zawiera także opis enumeratywnych przesłanek, które pomimo spełnienia warunku stałego zamieszkiwania na obszarze jednostki samorządu terytorialnego, warunku obywatelstwa oraz wieku, wyłączają możliwość udziału w głosowaniu w ramach wyborów organów samorządowych, a także wypowiedzania się w referendum lokalnym. W tym kontekście wiele uwagi poświęcono ubezwłasnowolnieniu prawomocnym orzeczeniem sądu, którego konsekwencją jest niemożność uczestniczenia w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego oraz w referendum lokalnym. Podstawowym

argumentem przemawiającym za istnieniem takiej konstrukcji prawnej jest twierdzenie, że jeżeli osoba nie posiada odpowiedniej sprawności intelektualnej do kierowania i zawiadywania własnymi sprawami oraz nie jest w stanie samodzielnie dokonywać czynności prawnych, to tym bardziej nie jest w stanie samodzielnie rozeznąć się w sytuacji politycznej państwa i dokonać racjonalnego, logicznego aktu wyborczego. Odnotować należy, że zagadnienie dotyczące ubezwłasnowolnienia było przedmiotem analizy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. W wyroku z dnia 20 maja 2010 r. Europejski Trybunał uznał, że automatyczne pozbawienie osób ubezwłasnowolnionych prawa do głosowania może stanowić naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W opinii Europejskiego Trybunału niezróżnicowane odbieranie praw wyborczych, bez przeprowadzenia zindywidualizowanej sądowej oceny, oparte jedynie na upośledzeniu umysłowym wymagającym częściowego ubezwłasnowolnienia, nie może zostać uznane za zgodne z uzasadnionymi prawnie przesłankami ograniczania prawa do głosowania. Zdaniem Europejskiego Trybunału prawo wyborcze jest to dziedzina, w której, zasadniczo, prawodawcy krajowemu należy przyznać szeroki margines uznania w odniesieniu do rozstrzygania, czy ograniczenia prawa do głosowania są w dzisiejszych czasach uzasadnione, a jeżeli tak, to w jaki sposób należy zachować w tej mierze sprawiedliwą równowagę. W szczególności do prawodawcy powinno należeć podjęcie decyzji co do tego, w jaki sposób winien zostać określony tryb dokonywania oceny zdolności do oddania głosu w wyborach przez osoby umysłowo upośledzone. Nie można jednakże uznać, iż zupełny zakaz głosowania każdej osoby częściowo ubezwłasnowolnionej, bez względu na jej rzeczywisty stan władz umysłowych, wchodzi w zakres stosowania dopuszczalnego marginesu uznania. W omawianej monografii podkreślono, że wskazane orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka koreluje z postanowieniami „Kodeksu Dobrych Praktyk w Sprawach Wyborczych” przyjętego przez Komisję Wenecką, gdzie także akcentuje się zasadę proporcjonalności i nakaz orzekania o utracie prawa do głosowania w drodze decyzji sądowej. Wprawdzie ani powołane orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ani też „Kodeks Dobrych Praktyk w Sprawach Wyborczych” nie wywołał skutków prawnych w postaci konieczności zmian polskiego systemu prawnego w omawianym zakresie, niemniej jednak wskazane dokumenty przyczyniły się do tego, że w doktrynie sformułowano liczne postulaty wskazujące na konieczność rozważenia nowelizacji aktualnie obowiązującego art. 62 ust. 2 Konstytucji RP w tej części, w której przepis ten pozbawia prawa do udziału w referendum oraz prawa wybierania osób, które prawomocnym orzeczeniem sądowym

zostały ubezwłasnowolnione. Omawiana problematyka była też przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego, który wskazał, że „można także rozważyć dokonanie bardziej kompleksowych zmian w zakresie instytucji ubezwłasnowolnienia w prawie polskim. W większości państw odchodzi się obecnie od sztywnego ograniczania praw i wolności osób chorych psychicznie, upośledzonych lub uzależnionych na rzecz regulacji bardziej elastycznych, dopasowywanych do konkretnych sytuacji przez sąd orzekający w danej sprawie.” (Wyrok z dnia 7 marca 2007 r., K 28/05, OTK –A 2007/3/24).

Analizując zagadnienia dotyczące zdolności do wypowiedania się w ramach wspólnoty samorządowej za gminę, powiat i województwo, w monografii odniesiono się także do stanowiska prezentowanego w doktrynie, z którego wynika, że zdolność mieszkańców tworzących wspólnoty samorządowe do bezpośredniego wypowiedania się przesądza o ich statusie prawnym jako odrębnym organie stanowiącym. Pogląd o posiadaniu statusu organu jednostki samorządu terytorialnego przez wspólnoty samorządowe prezentuje M. Sieniuc twierdząc, że „Z zestawienia art. 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz przepisów ustawy o referendum lokalnym można wyprowadzić wniosek, iż mieszkańcy wypowiadający się w drodze referendum gminnego stanowią odrębny od rady gminy organ stanowiący samorządu gminnego”. Podobny wniosek autorka ta formułuje w odniesieniu do mieszkańców powiatu i województwa oraz miasta na prawach powiatu. Wskazane stanowisko zostało zanegowane w omawianej pracy m.in., z uwagi na to, że w obowiązującym stanie prawnym koncepcja ta nie posiada uzasadnienia. Pogląd o statusie prawnym mieszkańców jako organie stanowiącym nie znajduje umocowania zwłaszcza w świetle art. 11a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 15 ustawy o samorządzie województwa oraz art. 5 §2 pkt 6 kpa, które *expressis verbis* określają organy jednostek samorządu terytorialnego. Zgodzić się natomiast należy z propozycją E. Olejniczak – Szałowskiej, by zbiorowość osób, którym przysługuje prawo do udziału w referendum określić terminem lokalny suweren, czy też lokalny podmiot władzy (suwerenności).

Rozdział trzeci omawianej monografii został poświęcony referendum lokalnemu, jako władczej, administracyjnoprawnej formie wypowiedania się gminy, powiatu i województwa. W tej części pracy poza opisaniem podstaw prawnych przeprowadzenia referendum i procedury jego przeprowadzenia, wiele uwagi poświęcono zagadnieniu o znaczeniu zasadniczym dla tej formy demokracji bezpośredniej, tj. określeniu zakresu przedmiotowego

referendum lokalnego. Wątpliwości dotyczących tego, co może być przedmiotem głosowania powszechnego w ramach wskazanej formy demokracji bezpośredniej, nie usunęła nowelizacja art. 2 ustawy o referendum lokalnym obowiązująca od 15 lutego 2013 r., pomimo tego, że w zamyśle jej projektodawców miała ona dostosować przepisy ustawy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r. Wprowadzona zmiana nadal nie przesądza o tym, czy przedmiotem referendum lokalnego mogą być sprawy dotyczące wspólnoty samorządowej, jednakże mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji zastrzeżonych ustawami do wyłącznej właściwości organów danej jednostki samorządu terytorialnego. Kwestia ta ma natomiast fundamentalne znaczenie dla instytucji referendum lokalnego. Odnotować bowiem należy, że liczni przedstawiciele doktryny prezentują pogląd, z którego wynika, że wyłączna właściwość organu jednostki samorządu terytorialnego w zakresie realizacji określonego zadania publicznego czy kompetencji gminy, powiatu względnie województwa, wyklucza możliwość jego poddania pod rozstrzygnięcie mieszkańców w głosowaniu powszechnym, w ramach referendum. Stanowisko to zostało odrzucone w omawianej monografii. Przyjęcie wskazanego poglądu skutkowałoby m.in. tym, że de facto jedynie wąski zakres spraw gminnych, powiatowych czy wojewódzkich dotyczących wspólnoty samorządowej mógłby być przedmiotem rozstrzygnięcia przez wspólnotę samorządową. Zasadniczą część zadań publicznych ustawodawca przypisuje bowiem wprost do rozstrzygnięcia, a następnie do realizacji organom samorządowym. Ponadto większość z przeanalizowanych w monografii stanowisk judykatury, podobnie zresztą jak i literatury przedmiotu, dotyczących tzw. materii referendalnej, wskazuje na ograniczoną przydatność tej formy wypowiedzania się jednostek samorządu terytorialnego, często opierając się na argumentach natury pozaprawnej. Do takich zaliczyć z pewnością można poglądy wskazujące na to, że referendum nie nadaje się do wykorzystywania "na co dzień", w celu zastępowania organów jednostki samorządowej w wykonywaniu ich zwyczajnych, podstawowych zadań i kompetencji. Miałoby to doprowadzić, w opinii przedstawicieli literatury, do zmarginalizowania znaczenia wyborów samorządowych i wyłonionych w tym trybie organów jednostek samorządowych. Odnosząc się w monografii do tych argumentów, stwierdzono, że nie można odmówić im racji z praktycznego punktu widzenia. Nie ulega bowiem wątpliwości, że daną sprawę publiczną szybciej i sprawniej, a także ekonomiczniej rozstrzyga się za pośrednictwem właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego. Wskazana argumentacja nie zasługuje jednak na aprobatę, gdyż nie odnajduje potwierdzenia w przepisach obowiązującego prawa i to rangi konstytucyjnej. Występujące bowiem

w art. 170 ustawy zasadniczej określenie przedmiotu referendum jest na tyle szerokie, że nie pozostawia wątpliwości co do prawnej możliwości rozstrzygnięcia poprzez referendum lokalne znacznie szerszego spektrum spraw publicznych niż poprzez organy samorządowe. Co więcej, przeprowadzona w omawianym opracowaniu analiza przepisów konstytucyjnych łącznie z przepisami ustrojowych ustaw samorządowych, ustawy o referendum lokalnym oraz regulacjami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego wykazała, że to mieszkańcy tworzący wspólnoty samorządowe stanowią pierwotną władzę gminy, powiatu i województwa. Pierwotność ta skutkuje pierwszeństwem mieszkańców w rozstrzygnięciu spraw publicznych dotyczących wspólnoty samorządowej. Konsekwencją posiadania przez mieszkańców tego także ważkiego atrybutu – pierwszeństwa w sprawowaniu władzy, przed innymi upoważnionymi do tego podmiotami - jest legitymacja do wypowiedzania się o sprawach publicznych dotyczących wspólnoty samorządowej (z wąskim jedynie marginesem wyłączeń, o których mowa w omawianej pracy), o ile tylko nie prowadzą one do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. W monografii stwierdzono zatem, że ewentualna wola ograniczenia przedmiotu referendum lokalnego ze względu na jakiegokolwiek argumenty, w tym także natury praktycznej, czyli pozaprawnej, powinna być wyrażona przez ustawodawcę wprost, mocą konkretnej normy prawnej. W przeciwnym bowiem razie nie znajduje ona oparcia w przepisach obowiązującego prawa. Biorąc pod uwagę, że określenie przedmiotu referendum lokalnego stanowi materię konstytucyjną, czego dowodzi art. 170 ustawy zasadniczej, w monografii przyjęto, że ewentualna ingerencja ustawodawcy zwykłego byłaby w tym zakresie niewystarczająca. Takie wnioski de lege ferenda zostały sformułowane w omawianej pracy.

W tej części monografii sformułowano również uwagi krytyczne w odniesieniu do referendum lokalnego, którego przedmiotem ma być utworzenie, połączenie, podział i zniesienie gminy oraz ustalenie granic gminy. W kategoriach mankamentu prawnego oceniono umiejscowienie regulacji prawnych dotyczących takiego referendum poza ustawą o referendum lokalnym. Przyjęte przez ustawodawcę aktualne rozwiązanie prawne pozostaje bowiem w sprzeczności z § 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów sprawie „Zasad techniki prawodawczej.” Z przepisu tego wynika, że „Ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny.” Nie ulega natomiast wątpliwości, że referendum lokalne

dotyczące terytorium gminnego stanowi ewidentnie dziedzinę spraw, która powinna być objęta zakresem przedmiotowym ustawy o referendum lokalnym.

W omawianej pracy wskazano również, że zarówno przepisy ustawy o referendum lokalnym jak i mające odpowiednie zastosowanie regulacje zawarte w Kodeksie wyborczym, nie są pozbawione luk prawnych czy wręcz unormowań błędnych. W szczególności przepisy żadnej ze wskazanych ustaw nie precyzują tego, czy na uchwały organów stanowiących podejmowane w toku przeprowadzania procedur referendalnych czy też wyborczych do organów jednostek samorządu terytorialnego, mieszkańcom przysługuje prawo do złożenia skargi w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, 87 ustawy o samorządzie powiatowym, względnie na podstawie art. 91 ustawy o samorządzie województwa. W monografii wykazano natomiast, że zagadnienie to jest rozbieżnie oceniane zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w orzecznictwie sądowym, przy czym zdecydowanie większa jest grupa zwolenników odrzucających taką możliwość. Odnosząc się do tej problematyki w omawianym opracowaniu przyjęto, że obowiązujące przepisy prawa nie pozwalają na wykluczenie a priori możliwości zaskarżenia przedmiotowych uchwał w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym i odpowiedników tej normy prawnej zawartych w pozostałych ustrojowych ustawach samorządowych. Sformułowano jednak wniosek, by zagadnienie to wprost uregulować w przepisach prawa.

W kategoriach błędu ustawodawczego oceniono w monografii przepisy ustawy o referendum lokalnym dotyczące oprotestowywania wyników referendum. Wskazana ustawa w zakresie dotyczącym prawa do wnoszenia i rozpoznawania protestów oraz skutków ich uwzględnienia odsyła mocą art. 66 ust. 2 tego aktu prawnego do odpowiedniego stosowania art. 59-61, art. 63 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ustawy, o której mowa w art. 1 ust. 2, czyli do Kodeksu wyborczego. Odesłanie to jest wadliwe, gdyż wskazane przepisy tj. art. 59-61, art. 63 ust. 1 i 2 oraz art. 64 pochodzą z Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, a nie z Kodeksu wyborczego.

W omawianym opracowaniu zwrócono też uwagę na to, że istotną luką prawną, której nie usunęła ani nowelizacja ustawy o referendum lokalnym ani też przepisy ustawy Kodeks wyborczy pozostaje kwestia związana z procedurą odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wybranego przez radę gminy. W obowiązującym stanie prawnym przepisy nie dają tego uprawnienia organowi stanowiącemu gminy. Gdyby zaś opowiedzieć się za dokonaniem

tego odwołania w drodze referendum, to brak „liczby bazowej”, tj. liczby mieszkańców uczestniczących w wyborze odwoływanego wójta (burmistrza, prezydenta miasta), z której wyliczy się 3/5 mieszkańców, których udział jest konieczny, by referendum było ważne. W tym stanie rzeczy w monografii wskazano, że możliwe jest przyjęcie jednego z dwóch rozwiązań. W myśl pierwszego, można zaakceptować koncepcję odwołania wójta w sposób analogiczny do jego powołania, tj. przez radę gminy, na wniosek co najmniej 1/3 ustawowego składu rady, bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady w głosowaniu tajnym. Zgodnie z drugim rozwiązaniem, odwołanie mogłoby nastąpić w drodze referendum, przy czym o ważności tego referendum powinien rozstrzygać udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania mieszkańców. Wprawdzie żadne z proponowanych rozwiązań nie znajduje umocowania w obowiązujących przepisach prawa, jednakże do czasu zmiany obecnego stanu prawnego (o co należy pilnie postulować) wydaje się, że są to jedyne racjonalne wyjścia z omawianej sytuacji. Nie do przyjęcia jest bowiem koncepcja, w myśl której, wobec braku właściwej regulacji prawnej, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wybrany przez radę gminy jest organem nieodwoalnym.

Dokonana w monografii analiza przepisów ustawy o referendum lokalnym wykazała, że ich mankamentem jest również to, regulacje zawarte w tym akcie prawnym nie określają terminu wprowadzenia w życie woli mieszkańców wyrażonej w ważnym referendum, którego wynik jest rozstrzygający. Art. 65 wskazanej ustawy stanowi jedynie, że właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego ma niezwłocznie podjąć czynności w celu realizacji sprawy poddanej pod referendum. Tak określony termin ma charakter zarówno nieostry, jak i instrukcyjny, gdyż nie przewidziano sankcji za jego naruszenie. W omawianym opracowaniu sformułowano więc postulat de lege ferenda wprowadzenie takiej zmiany art. 65 ustawy o referendum lokalnym, by w normie tej znalazł się termin końcowy wskazujący, np. że właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie podejmie czynności w celu realizacji sprawy będącej przedmiotem referendum, jednakże nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia zakończenia postępowania referendalnego. Zakończenie tego postępowania należałoby łączyć nie tylko z ustaleniem wyników referendum oraz podaniem ich do wiadomości publicznej, ale także z upływem terminów do wniesienia protestów oraz rozpoznaniem protestów przez sąd okręgowy względnie sąd apelacyjny, w przypadku wniesienia zażalenia.

Czwarty rozdział monografii został poświęcony formie demokracji bezpośredniej, jaką stanowią wybory organów jednostek samorządu terytorialnego. W tym miejscu wskazano, że akt wyborczy dokonany przez uprawnionych mieszkańców - członków wspólnot samorządowych łączy się po pierwsze z tym, że za pomocą jednorazowej władczej decyzji dochodzi do powołania określonych organów samorządowych. Po drugie – dokonując wyboru tych a nie innych osób, opowiadając się za realizacją określonego programu politycznego, uprawnieni mieszkańcy w sposób pośredni ukierunkowują sposób sprawowania władzy w jednostkach samorządu terytorialnego, wpływając na linię postępowania wybranych organów. Wolne wybory przeprowadzane według reguł pozwalających uczciwie i wiernie uwzględniać wolę wyborców są uznawane za jedną z podstaw ustroju demokratycznego.

Zgodnie z art. 169 ust. 2 Konstytucji RP wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa. Wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wybory wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przeprowadza się zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.

Wskazać należy, że skodyfikowanie prawa wyborczego, w zamierzeniu projektodawców, miało na celu zebranie w jednym akcie normatywnym przepisów prawa regulujących procedury wyborcze w Polsce. W literaturze przedmiotu pojawiły się jednak głosy krytykujące zmiany w prawie wyborczym wynikające z uchwalenia Kodeksu wyborczego. Przedstawiciele doktryny stwierdzili bowiem, że jakiegokolwiek przełomu czy choćby jakichkolwiek nowatorskich rozwiązań nowy kodeks wyborczy, dla samorządów powszechnych nie przyniósł (takim przełomem byłby powrót do systemu Saint – Leaguë, ale to akurat się nie udało).

W części opracowania dotyczącej wyborów omówiono m.in. zagadnienia związane z rejestrem i spisem wyborców, obsadzaniem mandatów bez głosowania, a także kwestie związane z okręgami i obwodami głosowania. Wiele uwagi poświęcono zagadnieniu głosowania przez pełnomocnika, głosowaniu korespondencyjnemu oraz obowiązkowi informacyjnym wobec wyborów niepełnosprawnych. Przedmiotem szczegółowej analizy były też przepisy regulujące wybory przedterminowe i uzupełniające oraz normy dotyczące podziału mandatów, ważności wyborów i protestów wyborczych. Wykazano także

mankamenty przepisów Kodeksu wyborczego regulujących te zagadnienia. Omówiono również zasady zgłaszania kandydatów na radnych. W tej części opracowania znalazły się rozważania dotyczące konstytucyjności parytetów wyborczych funkcjonujących w polskim prawie wyborczym poczynając od 3 marca 2011 r.

Przeprowadzona w monografii analiza regulacji kodeksowych dotyczących wyborów organów jednostce samorządu terytorialnego dowiodła, że brak nowatorskich rozwiązań to nie jedyny mankament. W kategoriach błędu ustawodawczego ocenione zostały niektóre aspekty prawne dotyczące przesłanek utraty biernego prawa wyborczego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W omawianym opracowaniu wykazano, że przepisy dotyczące tego prawa wynikające z Kodeksu wyborczego są niespójne np. z normami zawartymi w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z art. 32 ust. 3 tej ustawy „Ukaranie karą zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi nie ogranicza prawa wybieralności (biernego prawa wyborczego) na wójta, burmistrza i prezydenta miasta.” W literaturze przedmiotu podkreślono, że regulacja zawarta w art. 32 ust. 3 o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest wyrazem rażącej niekonsekwencji ustawodawcy, jest sprzeczna z logiką, zasadami sprawiedliwości społecznej i może być źródłem negatywnych konsekwencji dla wspólnoty samorządowej (biorąc pod uwagę zwłaszcza szeroki zakres kompetencji finansowych wójta). Konieczne jest zatem jak najszybsze wprowadzenie ograniczenia - na czas określony w orzeczeniu o ukaraniu - biernego prawa wyborczego w wyborach wójtów tak, by kontrowersyjna norma została wyeliminowana z porządku prawnego.

Powołując się na stanowiska prezentowane przez Państwową Komisję Wyborczą, za mankament regulacji wynikających z Kodeksu wyborczego uznano w monografii także to, iż na etapie tworzenia tej ustawy nie wykorzystano możliwości stworzenia instytucji centralnego elektronicznego rejestru wyborców, który w ostatnich latach znajduje zastosowanie w coraz większej liczbie państw europejskich. Wprowadzenie w Polsce elektronicznego rejestru, jest w opinii przedstawicieli doktryny koniecznością i mogłoby stanowić podstawę dla szerokich reform prawa wyborczego, szczególnie w zakresie alternatywnych sposobów głosowania, ułatwiających wyborcy oddanie głosu. Ponadto stworzenie takiego rejestru ułatwiłoby wymianę informacji pomiędzy gminami o wpisaniu wyborcy do rejestru oraz o pozbawieniu

prawa wybierania. Rejestr centralny stanowiłby zbiór danych z gminnych rejestrów wyborców.

Analiza norm zawartych w Kodeksie wyborczym dokonana w monografii wykazała, że błąd ustawodawczy znajduje się także w przepisach dotyczących wnoszenia protestów w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Zgodnie bowiem z art. 470 Kodeksu wyborczego do wyborów wójta w zakresie nieuregulowanym stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 10 działu VII, tj. przepisy dotyczące wyborów rad gmin, chyba że przepisy działu VIII Kodeksu wyborczego stanowią inaczej. Wskazane przez art. 470 Kodeksu wyborczego regulacje prawne nie zawierają jednak ani przepisów dotyczących protestów wyborczych w wyborach do rad ani też nie zawierają odesłania do przepisów dotyczących wprost możliwości oprotestowywania wyników wójta. Normy prawne odnoszące się do protestów wyborczych w wyborach samorządowych zostały bowiem umiejscowione w rozdziale 6 działu VII, zatytułowanym „Ważność wyborów”. Oceniając istniejący stan prawny w omawianym opracowaniu stwierdzono, że jest on wynikiem przeoczenia ustawodawczego. Trudno byłoby bowiem zaakceptować koncepcję, w myśl której, wyniki wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie podlegają wzruszeniu za pośrednictwem instytucji protestu wyborczego.

Za niewątpliwą zaletę przepisów Kodeksu wyborczego uznano w monografii utrzymanie istniejących wcześniej i wprowadzenie dodatkowych odstępstw od zasady głosowania osobistego w lokalu obwodowej komisji wyborczej. Wprowadzenie nowych rozwiązań poprzez utworzenie instytucji pełnomocnika działającego w imieniu osób niepełnosprawnych, a także możliwości głosowania korespondencyjnego przez wyborców niepełnosprawnych oraz możliwości głosowania korespondencyjnego w obwodach głosowania utworzonych za granicą, ma za zadanie zmniejszyć dostrzegany kryzys uczestnictwa obywateli w wyborach, a w przypadku osób niepełnosprawnych dodatkowo pozwolić im na aktywny udział w życiu publicznym. Z myślą o wyborcach niepełnosprawnych ustawodawca wprowadził również do Kodeksu wyborczego szereg norm prawnych nakładających na podmioty uczestniczące w organizacji i przeprowadzeniu wyborów (także referendum lokalnych) obowiązek informowania tych wyborców o stworzonych dla nich udogodnieniach ułatwiających im bezpośredni udział w omawianych formach demokracji bezpośredniej. Przepisy te zasługują na aprobatę.

Dokonując ogólnej oceny Kodeksu wyborczego w monografii stwierdzono, że pomimo licznych mankamentów tej ustawy, dobrze się stało, że ustawodawca polski podjął się skodyfikowania prawa wyborczego w jednym akcie prawnym. Przyjęcie takiego rozwiązania stanowi ułatwienie w dotarciu do tekstów norm prawnych dotyczących prawa wyborczego bez konieczności poszukiwania wielu różnych aktów prawnych. Fakt uregulowania prawa wyborczego praktycznie w jednym Kodeksie przyczynił się również do ujednolicenia tych elementów procedur wyborczych, które są wspólne dla wszystkich postępowań wyborczych, bez względu na to, jaki organ władzy publicznej jest wybierany.

Ostatnia, piąta część pracy została poświęcona zagadnieniom dotyczącym wypowiedania się gminy, powiatu i województwa za pośrednictwem organów tych jednostek samorządu terytorialnego. Wyrażanie woli poprzez samorządowe organy stanowi zdecydowanie częstszy sposób wypowiedania się jednostek samorządu terytorialnego, niż za pośrednictwem mieszkańców – członków wspólnot samorządowych. Można uznać, że działania podejmowane właśnie poprzez wybierane pośrednio czy bezpośrednio organy samorządowe stanowią „zwykły” sposób funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Ten aspekt upodabnia też gminy, powiaty i województwa do innych osób prawnych, dla których działanie poprzez określone przepisami prawa organy stanowi jedyną możliwą formę wypowiedania się.

Wskazany rozdział monografii składa się z dwóch zasadniczych bloków tematycznych: pierwszego – stanowiącego omówienie zarządzeń wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz drugiego – poświęconego uchwałom organów stanowiących oraz uchwałom kolegialnych organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego.

W tej części pracy przeprowadzono analizę dotyczącą m.in. tego, czy zarządzenie i uchwała (poza decyzjami administracyjnymi rozstrzygającymi sprawy indywidualne z zakresu administracji publicznej) stanowią jedyne prawnie dopuszczalne władcze, sposoby wypowiedania się przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Wskazane zagadnienie jest bowiem rozbieżnie oceniane zarówno w doktrynie jak i w judykaturze.

W przypadku zarządzeń wójta, w monografii zwrócono uwagę na to, że ustawodawca samorządowy nie posłużył się klauzulą generalną analogiczną do tej, która występuje w aktach prawnych w odniesieniu do innych organów administracji publicznej np. wojewody. Przykładowo bowiem, zgodnie z art. 17 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej

w województwie „Wojewoda w celu realizacji powierzonych mu zadań, wydaje zarządzenia.” Na gruncie przepisów ustawy o samorządzie gminnym nie występuje podobna norma prawna, zaś zarządzenia jako forma wyrażania woli przez wójta zostały przypisane wprost do konkretnych czynności dokonywanych przez ten organ. Taki stan rzeczy zrodził pytanie o formę wypowiedzania się wójta w imieniu gminy, względnie urzędu gminy, w sytuacjach, gdy nie została ona narzucona przepisem prawa, oraz o dopuszczalność stosowania w takich sytuacjach formuły zarządzenia. Zagadnienie to jest problemem istotnym chociażby w kontekście sprawowania nadzoru nad zarządzeniami wydawanymi przez wójta, a także w związku z możliwością wnoszenia skarg na zarządzenia naruszające czyjkolwiek interes prawny lub uprawnienie. Analiza przedmiotowej problematyki dokonana w omawianym opracowaniu doprowadziła do wniosku o dopuszczalności wypowiedzania się wójta w formie zarządzenia nie tylko w kwestiach, które ustawodawca *expressis verbis* przypisał do tej formy. Przyjęcie stanowiska przeciwnego, tj. uznającego prawną dopuszczalność wydawania przez wójta zarządzeń tylko w przypadkach wprost wymienionych w ustawach powodowałoby, że jedynie wąski margines spraw gminnych należących do kompetencji tego monokratycznego organu wykonawczego podlegałby działaniom nadzorczym. Nadto większość spośród tych spraw pozostawałby poza zakresem art. 101 ustawy o samorządzie gminnym stanowiącego o możliwości złożenia skargi do sądu administracyjnego przez każdego czyjego interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone zarządzeniem wójta. Z uwagi jednak na to, że zagadnienie to jest przedmiotem rozbieżnych ocen w literaturze przedmiotu, w monografii zgłoszono postulat, by ustawodawca jednoznacznie uregulował omawianą kwestię w przepisach prawa.

Przeprowadzona w omawianej pracy analiza zarządzeń wydawanych przez wójta wykazała również niejednoznaczność regulacji dotyczących działalności nadzorczej nad tymi aktami prawnymi. Obowiązujące przepisy prawa, w tym w szczególności art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, oceniany poprzez zastosowanie wykładni literalnej, dają podstawę do przyjęcia, że zakresem działań nadzorczych objęte są jedynie zarządzenia, których przedmiotem są przepisy porządkowe oraz te zarządzenia, które obejmuje zakres regionalnej izby obrachunkowej. Taka interpretacja jest natomiast nie do zaakceptowania z punktu widzenia wykładni celowościowej oraz ogólnych przepisów dotyczących nadzoru, w tym także rangi konstytucyjnej. Skoro bowiem w art. 170 ust.1 Konstytucji RP ustawodawca przyjął, że działalność gminy podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, to stwierdzić

należy, że mocą tej normy prawnej nadzór nad działalnością gminy oraz jej organów obejmuje wszelkie sfery funkcjonowania tej podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, a zatem także i te, które wykraczają poza przepisy porządkowe oraz objęte zakresem regionalnej izby obrachunkowej. Wskazane wątpliwości na zasadzie analogii dotyczą również uchwał zarządu powiatu oraz zarządu województwa, co omówiono w monografii.

Odnosząc się do uchwał podejmowanych przez kolegialne organy jednostek samorządu terytorialnego stwierdzono, że na ogół są one traktowane jako formy wyrażania woli, akty prawne zawierające decyzje tych organów. W orzecznictwie sądowym przyjęto, że uchwałą w rozumieniu art. 14 ustawy o samorządzie gminnym jest taka forma działania rady gminy, której rezultatem jest akt woli tego organu podjęty w trakcie jego posiedzenia, w drodze głosowania. Podobnie uznać należy w odniesieniu do uchwał rady powiatu i sejmiku województwa.

Tak jak w przypadku zarządzeń samorządowych monokratycznych organów wykonawczych, tak i w przypadku uchwał organów kolegialnych, w monografii podkreślono, że w literaturze przedmiotu zarysowały się odmienne stanowiska dotyczące tego, czy uchwała stanowi wyłączną formę uzewnętrzniania woli organów jednostek samorządu terytorialnego. Dokonana w omawianym opracowaniu analiza przedmiotowego zagadnienia w odniesieniu do rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa doprowadziła w konkluzji do wniosku, że uchwała jest wprawdzie typową, podstawową formą wypowiedzania się tych organów, jednakże nie jedyną. W praktyce organy stanowiące podejmują bowiem także apele, wnioski, rezolucje, stanowiska itp. Uchwała jest jednak tą formą, w której rada (sejmik) wypowiada się, realizując swoje ustawowe kompetencje władcze, stanowiące i kontrolne, a wynikające w szczególności z art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym i odpowiednio z art. 12 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 18 ustawy o samorządzie województwa, a także z przepisów materialnego prawa administracyjnego. Ponadto uchwała jest właściwą formą wypowiedzania się organu stanowiącego również wtedy, gdy stanowisko to jest tylko wyrażeniem zamiaru podjęcia określonych działań w przyszłości, czyli tylko ich zapowiedzią.

Podobne rozbieżności co do tego, czy uchwała jest jedyną prawnie dopuszczalną formą wypowiedzania się, występują w odniesieniu do uchwał kolegialnych organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Obowiązujące przepisy prawa, w tym w szczególności normy ustrojowych ustaw samorządowych stanowią wprost o innych niż uchwała formach

wyrażania woli przez zarząd powiatu oraz zarząd województwa. Tytułem przykładu wskazano na decyzje administracyjne wydawane przez te organy wykonawcze. Także przeanalizowane w monografii statuty powiatów i statuty województw dowodzą, że poza uchwałami, zarząd może podejmować rozstrzygnięcia w formie decyzji i postanowień, które są odrębnymi dokumentami lub w formie zapisu do protokołu posiedzenia. Odnotować jednak należy, że zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny decyzja administracyjna podejmowana przez zarząd jest uchwałą szczególnego rodzaju. Odnosi się to zarówno do decyzji zarządu, jak i do uchwał oraz przepisów porządkowych. Forma prawna czynności nie ma tu zatem znaczenia, bowiem wszystkie swe czynności zarząd podejmuje przez "uchwalanie." Prezentowany w doktrynie pogląd znajduje odzwierciedlenie w przeanalizowanych w monografii statutach jednostek samorządu terytorialnego

W omawianym opracowaniu wykazano istnienie mankamentów w zakresie procedury podejmowania uchwał przez organy wykonawcze powiatu. Przeprowadzona analiza dotycząca określenia kworum koniecznego do podjęcia uchwały przez zarząd powiatu doprowadziła do wniosku, że błędne jest aktualne brzmienie przepisu ustawy o samorządzie powiatowym, w myśl którego kworum tym jest co najmniej połowa ustawowego składu zarządu. Biorąc bowiem pod uwagę, że liczba członków zarządu powiatu może być różna, gdyż waha się od 3 do 5 osób, zaś aktem prawnym konkretyzującym tę liczbę, jest statut powiatu a nie ustawa, uznano że do podjęcia uchwały przez zarząd powiatu wymagane jest kworum wynoszące co najmniej połowę statutowego, a nie ustawowego, składu zarządu.

W monografii dokonano porównania procedury podejmowania uchwał przez zarząd powiatu i zarząd województwa, co w efekcie nasunęło jeszcze jedną uwagę krytyczną pod adresem ustawodawcy powiatowego. W ustawie o samorządzie powiatowym nie przyjęto bowiem reguły występującej na gruncie ustawy o samorządzie województwa, z której wynika, że w przypadku równej liczby głosów przy podejmowaniu uchwały przez zarząd województwa, rozstrzyga głos marszałka województwa. Ratio legis tej odmiennej regulacji prawnej i brak analogicznego uprzywilejowania głosu starosty powiatu nie jest znane. Konsekwencją braku rozstrzygającego głosu starosty przy podejmowaniu uchwał zarządu powiatu jest to, że w sytuacji arytmetycznej równości głosów pozytywnych i negatywnych w trakcie głosowania uchwała tego organu wykonawczego nie zostaje podjęta. Tożsamy pogląd zaprezentowano w orzecznictwie organów nadzorczych prezentowanym w monografii.

W opracowaniu omówiono także zagadnienie dotyczące inicjatywy uchwałodawczej zarówno w przypadku podejmowania uchwał przez organy stanowiące jak i wykonawcze. Kwestia ta nie została uregulowana w przepisach ustawowych, jednakże jest na ogół przedmiotem regulacji wynikających ze statutów jednostek samorządu terytorialnego. W monografii zwrócono uwagę, że w orzecznictwie sądowym kwestionowana jest legalność przepisów statutowych przyznających prawo inicjatywy uchwałodawczej określonej grupie mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego. W ślad za omówionymi poglądami przedstawicieli doktryny, przychylnono się do krytycznej oceny takich stanowisk judykatury.

Praca zawiera również opis treści i konstrukcji uchwały, a także analizę norm prawnych dotyczących wejścia w życie uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego oraz zasad ich publikacji. Omówiono również kwestie dotyczące podpisu uchwały organu stanowiącego. W konkluzji sformułowano wniosek, że w świetle obowiązujących przepisów prawa uchwała kolegiального organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, która nie jest aktem prawa miejscowego, nie wymaga podpisu osoby będącej przewodniczącym organu. Z uwagi na to, że w literaturze przedmiotu zaprezentowano także stanowiska przeciwnie, w monografii dokonano ich omówienia.

W prezentowanym opracowaniu podjęto również zagadnienie regulacji prawnych umożliwiających zaskarżanie uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Przeprowadzona w tej części analiza wykazała, że ustawodawca dokonał zróżnicowania w zakresie możliwości zaskarżania uchwał organów gminy i powiatu oraz samorządowego województwa poprzez zdecydowane zawężenie przedmiotu zaskarżalnych uchwał sejmiku i zarządu województwa. Literalne brzmienie przepisów ustawy o samorządzie województwa sugeruje bowiem, że ustawodawca dopuszcza możliwość składania skarg nie na wszystkie uchwały organów województwa, lecz tylko na te, które stanowią akty prawa miejscowego wydane w sprawie z zakresu administracji publicznej. Postawione w omawianym opracowaniu pytanie o ratio legis wskazanych odmienności w ustawie o samorządzie województwa doprowadziło w konkluzji do wniosku, że racjonalne przyczyny zróżnicowania tej regulacji prawnej w porównaniu z przepisami prawa dotyczącymi samorządów lokalnych nie istnieją. Wobec jednak niejednorodnych poglądów doktryny w tym zakresie stwierdzono, że zagadnienie to powinno być jednoznacznie unormowane w przepisach prawa, celem usunięcia istniejących wątpliwości interpretacyjnych.

W konkluzji monografii przyjęto, że przeanalizowane w niej administracyjnoprawne, władcze, wiążące sposoby wypowiedania się jednostek samorządu terytorialnego, do których zaliczono referendum i wybory oraz uchwały i zarządzenia, stanowią wystarczający sposób dla skutecznego wyrażania woli gminy, powiatu i województwa. Dotyczy to zarówno wypowiedania się w ramach demokracji bezpośredniej, tj. za pośrednictwem mieszkańców – członków wspólnot samorządowych, jak i w ramach demokracji przedstawicielskiej, tj. za pośrednictwem organów jednostek samorządu terytorialnego. Brak konieczności poszukiwania nowych, władczych form wyrażania woli przez jednostki samorządu terytorialnego nie oznacza jednak, że istniejące formy są właściwe. Wykazane w monografii luki prawne, omówione niejednoznaczne przepisy, które dają możliwość dokonywania ich różnych interpretacji, a także oczywiste błędy powodują, że istniejące władcze, administracyjnoprawne formy wyrażania woli przez jednostki samorządu terytorialnego wymagają dalszych zabiegów ustawodawczych.

2. Ograniczenia antykorupcyjne w administracji publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem ograniczeń w samorządzie terytorialnym

Poza problematyką dotyczącą władczych, administracyjnoprawnych sposobów (form) wyrażania woli przez jednostki samorządu terytorialnego, moje badania naukowe koncentrują się wokół ograniczeń antykorupcyjnych w administracji publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem ograniczeń w samorządzie terytorialnym. Zainteresowania te zaowocowały opublikowaniem dwóch monografii mojego autorstwa oraz artykułów naukowych, które w mojej ocenie posiadają istotny walor naukowy, a tym samym znaczenie w nauce prawa samorządu terytorialnego. Pierwsza z monografii to „Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym” (Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2008 r., 232 s.), zaś druga to „Przepisy antykorupcyjne w administracji publicznej” (Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2010 r., s. 363 s.).

Monografia pt. „Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym” była pierwszą kompleksową pozycją w polskiej literaturze prawniczej, poświęconą w całości tzw. przepisom antykorupcyjnym” adresowanym przede wszystkim do radnych oraz innych osób pełniących funkcje publiczne w jednostkach samorządu terytorialnego. Wskazana monografia w sposób kompletny przedstawiła obowiązujące normy i rozwiązania prawne mające na celu

przeciwdziałanie korupcji w administracji samorządowej. W książce tej omówiony został system funkcjonowania przepisów antykorupcyjnych adresowanych do osób zatrudnionych bądź pełniących funkcje w organach jednostek samorządu terytorialnego, w osobach prawnych, w których uczestniczą gmina, powiat czy województwo, oraz w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego. W omawianym opracowaniu wielokrotnie zwracano uwagę na niekonsekwencje ustawodawcy, niejednoznaczność czy nawet niekompletność omawianych przepisów. Z tego powodu w monografii odsyłano do orzecznictwa sądowego oraz istniejących poglądów doktryny. Z uwagi na wątpliwości dotyczące prawidłowego stosowania przepisów antykorupcyjnych, co jest efektem ich częstej niekomplementarności z innymi dziedzinami prawa (w tym w szczególności prawa pracy), w monografii przedstawiano możliwe ich interpretacje, odwoływano się do istniejących projektów aktów prawnych oraz sformułowano postulaty o charakterze de lege ferenda.

„Przepisy antykorupcyjne w administracji publicznej” to monografia, w której omówione zostały regulacje antykorupcyjne w odniesieniu do trzech następujących kategorii podmiotów:

1. osób, do których stosuje się przepisy antykorupcyjne zawarte w przepisach ustrojowych ustawach samorządowych,
2. osób, do których stosuje się przepisy antykorupcyjne zawarte w przepisach ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne,
3. innych organów (podmiotów) publicznych, do których stosuje się przepisy antykorupcyjne, niewymienionych w pkt 1-2.

We wskazanej monografii przeprowadzono analizę obowiązujących przepisów prawa, orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, sądów powszechnych, sądów administracyjnych, Trybunału Konstytucyjnego, a także licznych rozstrzygnięć nadzorczych. Analiza ta doprowadziła do wniosku, że w judykaturze istnieją dwa odmienne kierunki wyznaczające interpretację przepisów antykorupcyjnych. Zgodnie z pierwszą linią orzecniczą, regulacje antykorupcyjne ingerują w strefę praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie. Dotyczy to w szczególności zasady wolności gospodarczej i zasady wolności pracy (art. 22 i art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji). Przepisy ograniczające prawa i wolności jednostki, które wprowadzają określone nakazy i zakazy antykorupcyjne, co do zasady, należy interpretować przede wszystkim przy zastosowaniu wykładni językowej. Zakazy te

mają bowiem charakter wyjątku od konstytucyjnych zasad i w związku z tym przesłanki zastosowania sankcji za ich naruszenie muszą być interpretowane restryktywnie. Regułą jest bowiem, iż wyjątków od zasady nie należy traktować rozszerzająco.

Zgodnie z drugą linią orzecniczą zaprezentowaną w monografii, wykonywanie jakiegokolwiek funkcji publicznej jest dobrowolne. Oznacza to, że osoby pełniące funkcje publiczne muszą liczyć się z pewnymi ograniczeniami aktywności gospodarczej. Celem tych ograniczeń jest - jak podkreśla się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego - zapobieżenie angażowaniu się osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko poddawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet konstytucyjnych organów Państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania. Konstytucja RP przewiduje możliwość wprowadzenia wyjątków od zasady zapewniającej każdemu wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Te ograniczenia są podyktowane interesem publicznym.

Dokonana w monografii interpretacja przepisów antykorupcyjnych w administracji publicznej wykazała, że normy te zawarte w różnych aktach prawnych wykazują względem siebie liczne podobieństwa, jednakże w wielu aspektach są ze sobą rozbieżne, co często nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Dotyczy to przykładowo zasady jawności oświadczeń majątkowych składanych przez osoby pełniące funkcje publiczne. Dla wielu osób wykonujących omawiane funkcje, w szczególności w jednostkach samorządu terytorialnego, oświadczenia majątkowe są objęte daleko idącą zasadą jawności, zaś dla innych, przykładowo przedstawicieli administracji rządowej, stanowią tajemnicę służbową. W omawianej monografii za całkowicie nieuzasadniony uznano także system zróżnicowanych sankcji za tożsame naruszenie przepisów antykorupcyjnych, które są nad wyraz restrykcyjne względem funkcjonariuszy samorządowych i często mało dotkliwe w odniesieniu do innych osób pełniących funkcje publiczne.

Wskazane powyżej względy przesądziły o tym, że w omawianej monografii sformułowano wiele wniosków o charakterze *de lege ferenda*, spośród których najważniejszym i najdalej idącym był postulat stworzenia jednolitego prawa antykorupcyjnego, wspólnego dla wszystkich przedstawicieli administracji publicznej. Podobne poglądy zostały zaprezentowane w literaturze przedmiotu wskazanej w monografii.

Zainteresowania przepisami dotyczącymi ograniczeń antykorupcyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego skutkowały powierzeniem mi napisania komentarza do tych norm prawnych w ramach dwóch pozycji książkowych opublikowanych pod red. prof. zw. dr hab. Bogdana Dolnickiego. W pierwszej z nich zatytułowanej „Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz”, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2010 r. byłam autorką komentarza m.in. do przepisów antykorupcyjnych tj. do art. 24b (tezy 10-15), art. 24c-24m.

W drugiej pozycji książkowej zatytułowanej „Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz”, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012 r. byłam autorką komentarza m.in. do przepisów antykorupcyjnych tj. art. 23 ust. 4, art. 24 ust. 1 i 2, art. 25-27h.

Efektom prowadzonych studiów nad przepisami antykorupcyjnymi było także opublikowanie krytycznej glosy do wyroku Sądu Najwyższego z 28 lutego 2006 r., II PK 189/05 dotyczącego obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego przez kierownika samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej utworzonego przez gminę (w: „Przegląd Prawa Publicznego”, 2008 r., nr 2, s. 88-99).

Moje zainteresowania badawcze przepisami antykorupcyjnymi zaowocowały również artykułem pt. „Wadliwość przepisów dotyczących oświadczeń majątkowych w jednostkach samorządu terytorialnego”, opublikowanym w pracy zbiorowej pod redakcją prof. dr hab. M. Steca oraz dr K. Badarzewskiego „Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej”, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

Badania nad przedmiotowymi normami prawnymi pozwoliły także na napisanie publikacji pt. „Samorządowe przepisy antykorupcyjne – postulaty de lege ferenda”, która ukazała się w zeszycie naukowym Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku „Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe”, 2010, nr 2.

Ważna z naukowego punktu widzenia jest również moja publikacja w czasopiśmie „Samorząd Terytorialny”, która ukazała się w 2012 r. (nr 10, s. 40-47), po przeprowadzeniu nowelizacji przepisów antykorupcyjnych w ustrojowych ustawach samorządowych. Tematem artykułu były „Terminy składania oświadczeń majątkowych w prawie samorządu terytorialnego – postulaty de lege ferenda”. W publikacji tej wykazana została istotna wadliwość przepisów prawa określających terminy składania oświadczeń majątkowych. Konsekwencją tej wadliwości jest na ogół brak możliwości zastosowania ustawowych sankcji z tytułu naruszenia norm antykorupcyjnych, nawet w sytuacjach, w których naruszenia są oczywiste.

We wskazanym artykule sformułowano więc wniosek o pilną ingerencję ustawodawczą, by samorządowe przepisy antykorupcyjne nie były jedynie iluzoryczne.

Istotną rolę w moim dorobku naukowym odgrywają także publikacje będące wynikiem napisanych opinii eksperckich do Projektu rozwojowego Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie pt. „Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu w warunkach bezpiecznego, przyspieszonego i zrównoważonego rozwoju społeczno – gospodarczego”. Projekt był realizowany przy współudziale Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Efektem wskazanych opinii były trzy obszerne następujące publikacje:

„Analiza obowiązujących przepisów antykorupcyjnych z wykazaniem mankamentów prawnych” w: „Korupcja i antykorupcja – wybrane zagadnienia” (red. J. Kosiński i K. Krak), Szczytno 2011, s. 55-281, „Analiza orzecznictwa sądowego pod kątem przepisów antykorupcyjnych” w: „Korupcja i antykorupcja – wybrane zagadnienia” (red. J. Kosiński i K. Krak), Szczytno 2011, s. 283-347 (publikacja napisana wspólnie z prof. zw. dr hab. B. Dolnickim) oraz „Propozycje de lege ferenda w zakresie przepisów antykorupcyjnych” w: „Korupcja i antykorupcja – wybrane zagadnienia”, część II (red. J. Kosiński i K. Krak), Szczytno 2011, s. 87-125 (publikacja napisana wspólnie z prof. zw. dr hab. B. Dolnickim).

Ważne miejsce w moim dorobku naukowym dotyczącym przepisów antykorupcyjnych zajmują także liczne artykuły publikowane w okresie od 2007-2012 r. w czasopiśmie: „Wspólnota” (Pismo Samorządu Terytorialnego), „Pracownik Samorządowy”, „Dyrektor Szkoły” (Miesięcznik kierowniczej kadry oświatowej) oraz w dzienniku „Rzeczpospolita”. Wykaz tych artykułów zamieszczam poniżej.

„Wszystko o oświadczeniu majątkowym dyrektora” w: „Dyrektor Szkoły” Miesięcznik kierowniczej kadry oświatowej, nr 4, 2012, s. 44-47; „Oświadczenia majątkowe do zmiany” w: „Wspólnota” Pismo Samorządu Terytorialnego, nr 37, 2011 r., s. 14-15; „Kiedy pracownik samorządowy nie może być radnym” w: „Pracownik samorządowy”, 2011, Nr 1, s. 28-32; „Pierwsze oświadczenia majątkowe radnych” w: „Wspólnota” Pismo Samorządu Terytorialnego, nr 47, 2010 r., s. 21-23; „Oświadczenie majątkowe powiatowego inspektora sanitarnego” w: „Wspólnota” Pismo Samorządu Terytorialnego, nr 41, 2010 r., s. 30-32; „Oświadczenie majątkowe dyrektora SPZOZ” w: „Wspólnota” Pismo Samorządu Terytorialnego, nr 23, 2010 r., s.18-20; „Oświadczenia majątkowe składane przez radnych” w: „Wspólnota” Pismo Samorządu Terytorialnego, nr 15, 2010 r., s. 18-20; „Oświadczenie

majątkowe sekretarza” w: „Wspólnota” Pismo Samorządu Terytorialnego, nr 11, 2010 r., s. 34-36; „Oświadczenia majątkowe kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży” w: „Wspólnota” Pismo Samorządu Terytorialnego, nr 37, 2009 r., s.22-23; „Dodatkowe zajęcia pracownika samorządowego” w: „Wspólnota” Pismo Samorządu Terytorialnego, nr 31, 2009 r., s. 21-22; „Analiza oświadczeń majątkowych” w: „Wspólnota” Pismo Samorządu Terytorialnego, nr 27, 2008 r., s. 38-40; „Dochody małżonka w oświadczeniu” w: „Wspólnota” Pismo Samorządu Terytorialnego, nr 15, 2008 r., s. 38-39; „Kto składa oświadczenie majątkowe?” w: „Wspólnota” Pismo Samorządu Terytorialnego, nr 13, 2008 r., s. 32-33; „Oświadczenie majątkowe przewodniczącego rady” w: „Wspólnota” Pismo Samorządu Terytorialnego, nr 9, 2008 r., s. 34-35; „O łączeniu stanowisk” w: „Wspólnota” Pismo Samorządu Terytorialnego, nr 3, 2008 r., s. 42; „Oświadczenie majątkowe kierownika SPZOZ-u” w: „Wspólnota” Pismo Samorządu Terytorialnego, nr 43, 2007 r., s. 44-45; „Oświadczenia o działalności gospodarczej zróżnicowały pozycję prawną radnych” w: „Rzeczpospolita” nr 126 (7223) z 31 maja 2007 r., s. C 10

Obszary badawcze wskazane powyżej charakteryzuje model badawczy oparty każdorazowo na systemowym przedstawieniu danej płaszczyzny badań (m.in. w całościowych komentarzach do danych regulacji prawnych i ich kompleksowym ujęciu oraz w publikacjach szczegółowo opisujących wybrane zagadnienia badawcze), jak i następującej po niej analizie bezpośrednio z nimi związanych wybranych instytucji i zagadnień. Celem przyjęcia takiego modelu było nie tylko uzyskanie efektu stricte badawczego w wymiarze naukowym, ale również wykazanie znacznej przydatności praktycznej prowadzonych badań naukowych.

3. Inne zagadnienia ustrojowe dotyczące współczesnego polskiego prawa samorządu terytorialnego

Moje zainteresowania naukowo – badawcze w zakresie nauk prawnych dotyczą zagadnień należących do materii prawa administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem administracji samorządowej. Głównym obszarem moich prac naukowo – badawczych są polskie rozwiązania ustrojowe dotyczące samorządu terytorialnego. Z tego powodu podstawowymi publikatorami prac mojego autorstwa są monografie i czasopisma o zasięgu krajowym. Istotną cechą prowadzonych przeze mnie badań i ich wyników jest silny związek

z praktyką administracyjną, co wynika z moich kilkunastoletnich, trwałych kontaktów z organami jednostek samorządu terytorialnego i ich urzędami, a także z samorządowymi jednostkami organizacyjnymi.

W pierwszym okresie badań nad samorządem terytorialnym zajmowałam się przede wszystkim ustrojem jednostek lokalnego samorządu terytorialnego. Wskazane zainteresowania stanowiły kontynuację badań, jakie prowadziłam przygotowując rozprawę doktorską pt. „Miasto na prawach powiatu (studium administracyjnoprawne)”. Napisana przeze mnie monografia „Miasto na prawach powiatu. Zagadnienia ustrojowe” (Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2006 r.) nawiązuje tytułem i w znacznym stopniu treścią do obronionej rozprawy doktorskiej. Zawiera jednak wiele modyfikacji oraz nowych ustaleń poczynionych w oparciu o nowsze orzecznictwo sądowe oraz orzecznictwo organów sprawujących nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego. Pokłosiem studiów nad ustrojem powiatu grodzkiego stało się powierzenie mi napisania komentarza do rozdziału 9 ustawy o samorządzie powiatowym „Miasta na prawach powiatu”, w ramach komentarza opublikowanego pod red. prof. zw. dr hab. Bogdana Dolnickiego „Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz”, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2007 r., ss. 503-514. Studia nad ustrojem miasta na prawach powiatu pozwoliły mi uczestniczyć w realizacji projektu badawczego pt. „Wzmocnienie spójności terytorialnej i efektywności funkcjonowania miast na prawach powiatu z wykorzystaniem doświadczeń francuskich”. Kierownikiem projektu była prof. dr hab. Jadwiga Glumińska – Pawlic. Projekt uzyskał dofinansowanie i został zrealizowany w ramach Konkursu Dotacji „Fundusze europejskie na poziomie NSS” - IV edycja organizowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej.

Efektom zainteresowania ustrojem miasta na prawach powiatu było także opublikowanie kolejnych artykułów dotyczących tej jednostki samorządu tj. „Wybrane problemy statusu prawnego jednostek organizacyjnych miasta na prawach powiatu” w: „Zeszyty Naukowe Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej im. Wojciecha Korfantego”, Zeszyt Naukowy Katedry Prawa Administracji, rok 2007, nr 32, ss. 195-207, „Miasto na prawach powiatu – zagadnienia wybrane” w: „Studia Prawno – Ekonomiczne” Łódzkie Towarzystwo Naukowe, tom LXXIV, 2006 ss. 27-49, „Pozycja prawna prezydenta miasta na prawach powiatu – zagadnienia wybrane” w: „Ius Et Administratio”, Facultas Iuridica Universitatis Ressoviensis, Rzeszów 2006, zeszyt 1 (9), ss. 27-51, „Powiaty grodzkie mogą się zrzeszać”

w: „Rzeczpospolita” nr 232 (7221) z 4 października 2005 r., s. C1 (3), „Związki, porozumienia komunalne i stowarzyszenia miasta na prawach powiatu. Przystępowanie miast na prawach powiatu do międzynarodowych zrzeszeń i społeczności regionalnych” w: „Ius Et Administratio”, *Facultas Iuridica Universitatis Rzesoviensis*, Rzeszów 2005, zeszyt 3 (7), ss. 73-85. Powierzono mi również opracowanie merytoryczne haseł : „Miasto na prawach powiatu” oraz „Prezydent miasta na prawach powiatu” w „Encyklopedii Samorządu Terytorialnego” (red. K. Miaskowska – Daszkiewicz, B. Szmulik), Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2010 r., s. 391-395 oraz 611-615).

Pokłosiem prowadzonych badań nad funkcjonowaniem jednostek lokalnego samorządu terytorialnego stało się autorstwo „Części IV, Samorząd powiatu” w ramach opublikowanej pozycji książkowej „Administracja publiczna, t. III. Ustrój administracji samorządowej. Komentarz” (red. prof. UKSW dr hab. B. Szmulik, dr K. Miaskowska – Daszkiewicz), Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2012 r. W opracowaniu tym dokonałam analizy pozycji prawnej rady powiatu (z uwzględnieniem jej kompetencji, sposobu powoływania, struktury wewnętrznej, pozycji prawnej radnego oraz sposobu podejmowania rozstrzygnięć) oraz zarządu powiatu (z uwzględnieniem zasad wyboru i składu osobowego tego organu, kompetencji i sposobu podejmowania rozstrzygnięć). W sposób odrębny omówiłam status prawny starosty powiatu. We wskazanym Komentarzu dokonałam także opisu pozycji prawnej organów miasta na prawach powiatu.

Przedmiotem moich badań naukowych była również pozycja ustrojowa zastępcy wójta („Status prawny zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta)” w: „Samorząd Terytorialny” 2014, Nr 5) oraz sekretarza i skarbnika jednostki samorządu terytorialnego („Pozycja ustrojowa sekretarza jednostki samorządu terytorialnego” w: „Studia Prawno – Ekonomiczne” Łódzkie Towarzystwo Naukowe, tom LXXIX, 2009 ss. 25-52 oraz „Pozycja prawna skarbnika jednostki samorządu terytorialnego” w: „Finanse Komunalne”, nr 4, 2008 r., ss. 5-18).

Analiza orzecznictwa sądowego dotyczącego pozycji prawnej radnych skłoniła mnie do napisania glosy negującej utrwaloną linię orzeczniczą dotyczącą klubów radnych. Przedmiotem krytycznej glosy był wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2012 r., II OSK 2351/11. W orzeczeniu tym Sąd stwierdził m.in., że nie jest dopuszczalne wybranie składu komisji rewizyjnej, w którym pominięty zostałby

przedstawiciel chociażby jednego z klubów. Ponadto w opinii Sądu rada gminy nie jest związana kandydaturą przedstawioną przez klub. Celem glosy było wykazanie, że interpretacja art. 18a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym dokonana przez Naczelny Sąd Administracyjny opiera się jedynie na wykładni językowej, która prowadzi do niewłaściwych wniosków. Naczelny Sąd Administracyjny nie wziął bowiem pod uwagę, że wskazany przepis należy oceniać także z uwzględnieniem tego, że stwarza on uprawnienie dla klubu w zakresie wytypowania swego przedstawiciela do omawianej komisji. Konsekwencją powyższego stała się konkluzja, z której wynika, że rada gminy nie ma prawa ingerować w uprawnienie do wytypowania kandydata do komisji rewizyjnej, ani tym bardziej powołać do składu tej komisji członka innego niż ten, którego wytypował klub. Ponadto rezygnacja klubu z udziału jego przedstawiciela w komisji rewizyjnej powinna pozostać bez wpływu na byt prawny uchwały w sprawie powołania tej obligatoryjnej komisji rady. radnych („Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 stycznia 2012 r., II OSK 2351/11” w: „Przeгляд Prawa Publicznego”, 2014 r., nr 5).

W zakresie dotyczącym pozycji prawnej radnego, przedmiotem moich zainteresowań była też problematyka rozwiązania stosunku pracy z radnym (artykuł dotyczący tego zagadnienia został przyjęty do publikacji w „Samorządzie Terytorialnym”). Zajmowałam się również pozycją wojewódzkiej komisji rewizyjnej (komentarz do art. 30 w: „Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz”, (red. B. Dolnicki), Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012 r., ss. 382-383).

Zainteresowanie zagadnieniami ustrojowymi jednostek samorządu terytorialnego znalazło odzwierciedlenie w artykule „Domniemanie właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych” w: „Samorząd Terytorialny” 2012, Nr 12, s. 6-14. W publikacji tej wykazano, że generalne klauzule kompetencyjne w samorządzie terytorialnym są normami prawnymi niezbędnymi przy określaniu właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego w realizacji tych zadań samorządu, które mocą konkretnego przepisu nie zostały zastrzeżone na rzecz żadnego z organów. W artykule podkreślono, że w przypadku klauzul kompetencyjnych – inaczej niż w większości przypadków, w których przepisy ustrojowych ustaw samorządowych wykazują się istotnym stopniem podobieństwa - ustawodawca przyjął odmienne zasady w ustawie o samorządzie gminnym i ustawie o samorządzie województwa, pomijając je w odniesieniu do samorządu powiatowego. Biorąc pod uwagę niezwykle ważną funkcję klauzul kompetencyjnych,

w publikacji tej zostało stwierdzone, że ich pominięcie w ustawie o samorządzie powiatowym jest istotnym przeoczeniem ustawodawcy. W korelacji z tą tematyką pozostawał także kolejny artykuł naukowy - „Realizacja norm prawa administracyjnego przez organy powiatu” w: „Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego” (red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski), Wydawnictwo KUL, Lublin 2010, s. 121-128.

Przedmiotem moich badań objęte zostały również kwestie dotyczące statutów jednostek samorządu terytorialnego. Dowodem powyższego są napisane komentarze do art. 3 i art. 22 ustawy o samorządzie gminnym (w: „Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz”, (red. B. Dolnicki) Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2010 r., ss. 37-49 oraz 327-329) oraz do art. 7 ustawy o samorządzie województwa (w: „Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz”, (red. B. Dolnicki) Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012 r., ss. 82-87).

W zakresie moich zainteresowań badawczych znalazły się zagadnienia związane z wykonywaniem zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego za pośrednictwem samorządowych jednostek organizacyjnych. Odzwierciedleniem prowadzonych studiów w zakresie tej tematyki stało się skomentowanie art. 8 ust. 1 w ramach powołanej powyżej książki „Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz”, (red. B. Dolnicki) Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012 r., ss.87-91). Zagadnienie dotyczące tematyki samorządowych jednostek organizacyjnych, ze szczególnym wykazaniem, jakie problemy prawne wynikają z braku ustawowej definicji jednostki organizacyjnej gminy, powiatu i województwa oraz rozbieżnych w tym zakresie poglądów doktryny i judykatury, omówiłam w opisanej powyżej monografii „Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym”, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2008 r., a także w glosie do wyroku Sądu Najwyższego z 28 lutego 2006 r., II PK 189/05 (opubl. w: „Przegląd Prawa Publicznego”, 2008 r., nr 2, s. 88-99) oraz w artykule pt. „Wybrane problemy statusu prawnego jednostek organizacyjnych miasta na prawach powiatu” w: „Zeszyty Naukowe Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej im. Wojciecha Korfańskiego”, Zeszyt Naukowy Katedry Prawa Administracji, rok 2007, nr 32, ss. 195-207. Analizie poddałam również kompetencje organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie powoływania i odwoływania kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych. Efektem tej analizy była publikacja pt. „Odwołanie dyrektora szkoły (placówki oświatowej) w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia” (w: „Finanse Komunalne”, nr 5, 2012 r., s. 5-12), a także

oczekująca na publikację w „Samorządzie Terytorialnym” glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2013 r., I OSK 1084/13.

Przedmiotem prowadzonej przeze mnie analizy było też zagadnienie dotyczące dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego. Pokłosiem powyższego zainteresowania były dwa artykuły: „Dopuszczalność prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego” w: „Ius Et Administratio”, *Facultas Iuridica Universitatis Rzeszoviensis*, Rzeszów 2006, zeszyt nr 4 (12), ss. 106-116 oraz „Działalność gospodarcza samorządu wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej” w: „Rzeczpospolita” nr 186 (7175) z 10 sierpnia 2005 r., s. C1 (5).

W ramach prac prowadzonych pod kierunkiem naukowym prof. zw. dr hab. B. Dolnickiego nad opracowaniem „Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz”, (red. B. Dolnicki) Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012 r., zajmowałam się również omówieniem regulacji prawnych dotyczących wojewódzkich konsultacji społecznych (ss. 121-123).

V. Podsumowanie

Niniejszy autoreferat, będący realizacją wymagań zwartych w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. stopniach i tytule naukowych oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, zawiera opis mojego wkładu naukowego w rozwój prawa administracyjnego, w tym w szczególności prawa samorządu terytorialnego.

Wyrażam nadzieję, że przedstawione osiągnięcia naukowe wraz z doświadczeniem wynikającym z kilkunastoletniego współdziałania z organami jednostek lokalnego samorządu terytorialnego, ich urzędami i samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, zostaną uznane przez Komisję za wystarczające do dopuszczenia mnie do przewodu habilitacyjnego i uzyskania stopnia naukowego doktora habilitowanego.

Katowice, dnia 14 kwietnia 2014 r.

