

dr Tomasz Moll

Katedra Prawa i Administracji

Wydział Zarządzania

Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfanego w Katowicach

ul. Harcerzy Września 3

40-659 Katowice

AUTOREFERAT

**przedstawiający opis dorobku i osiągnięć naukowych sporządzony dla celów
postępowania habilitacyjnego**

Wstęp

Na podstawie art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. 2016, poz. 882 j.t.), przepisami rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 26 września 2016 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz.U.2016.1586, ze zm.), rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Dz.U. 2011, Nr 196, poz. 1165), składam niniejszy referat sporządzony dla celów postępowania habilitacyjnego, zawierający informacje na temat uzyskanych przeze mnie stopni naukowych i przebiegu dotychczasowego zatrudnienia w jednostkach naukowych, wskazanie osiągnięcia naukowego wynikającego z art. 16 ust. 2 pkt. 1 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, a także zwięźle omówienie moich pozostałych osiągnięć i dorobku naukowego.

1. Imię i nazwisko

Tomasz Moll

2. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe

Dyplom magistra uzyskałem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach w 2004 r., broniąc pracę pt. „Zasada uwzględniania

interesu społecznego i słusznego interesu obywateli – klauzula generalna” napisaną pod kierunkiem prof. dra hab. Zygmunta Tobora, kończąc studia z oceną bardzo dobrą.

Stopień doktora uzyskałem w dniu 19 maja 2009 r. mocą uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, na podstawie obrony pracy zatytułowanej: „Klasyfikacja zadań gminy”. Promotorem w przewodzie doktorskim był prof. zw. dr hab. Bogdan Dolnicki. Recenzentami w przewodzie doktorskim byli: prof. dr hab. Mirosław Stec oraz prof. dr hab. Czesław Martysz.

3. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych

Od 1 października do 2009 r. do chwili obecnej jestem zatrudniony na stanowisku adiunkta w Katedrze Prawa i Administracji Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej im. Wojciecha Korfanteo w Katowicach, gdzie prowadzę wykłady i ćwiczenia z ustroju samorządu terytorialnego, prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego, wstępu do prawoznawstwa, a także seminaria licencjackie i magisterskie. Ponadto jestem opiekunem i wykładowcą na studiach podyplomowych z zakresu prawa i administracji, prowadzonych na Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej.

W ramach zatrudnienia na Górnośląskiej Wyższej Szkole Handlowej pełnię funkcję Prodziekana do spraw kierunków Prawo i Administracja, jak również opiekuna Koła Naukowego Prawa i Administracji, przewodniczącego Komisji dyscyplinarnej do spraw studentów oraz eksperta Centrum Prasowego Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej z zakresu prawa samorządu terytorialnego. Od 2012 r. jestem także członkiem Komisji ds. Krajowych Ram Kwalifikacji Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej.

Od 2009 r. do chwili obecnej jestem wykładowcą, zatrudnionym na podstawie umowy cywilnoprawnej na Wydziale organizacji i Zarządzania Politechniki Śląskiej w Gliwicach.

W latach od 2010 – 2012 byłem wykładowcą na Studiach Podyplomowych z zakresu prawa samorządu terytorialnego prowadzonych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

W roku akademickim 2017 prowadziłem zajęcia dydaktyczne z ustroju samorządu terytorialnego w Wyższej Szkole Biznesu w Dąbrowie Górniczej.

Ponadto jestem członkiem Zespołu Redakcyjnego Humanistycznych Zeszytów Naukowych - Prawa Człowieka, pełniąc funkcję redaktora tematycznego w obszarze prawa administracyjnego, sekretarza redakcji oraz członka zespołu redakcyjnego.

4. Wskazanie osiągnięcia wynikającego z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. 2016 r. poz. 882 ze zm. w Dz. U. z 2016 r. poz. 1311.):

a) tytuł osiągnięcia naukowego/artystycznego

Jako osiągnięcie naukowe o którym mowa w art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. 2016 r. poz. 882 ze zm. w Dz. U. z 2016 r. poz. 1311.) wskazuję monografię pt. „Model organu wykonawczego powiatu na tle porównawczym”.

b) (autor/autorzy, tytuł/tytuły publikacji, rok wydania, nazwa wydawnictwa, recenzenci wydawniczy),

Tomasz Moll, „Model organu wykonawczego powiatu na tle porównawczym”, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2017, recenzent wydawniczy: prof. zw. dr hab. Bogdan Dolnicki.

c) omówienie celu naukowego ww. pracy i osiągniętych wyników wraz z omówieniem ich ewentualnego wykorzystania

Rozprawa pt. „Model organu wykonawczego powiatu na tle porównawczym” poświęcona jest przyjętemu w ustawie o samorządzie powiatowym modelowi organu wykonawczego. Prawie dwadzieścia lat funkcjonowania powiatów w Polsce, wykonujących zadania za pośrednictwem swoich organów, w tym zarządu powiatu, na którym ciąży realizacja sfery wykonawczej obejmującej zasadniczą część spraw realizowanych przez samorząd lokalny, stanowi niezwykle ciekawe pole badań naukowych.

Jak do tej pory w polskiej literaturze prawa tematyka zarządu powiatu nie cieszyła się szczególnym zainteresowaniem, była bowiem co najwyżej przedmiotem poszczególnych rozdziałów monografii lub artykułów co sprawia, że stanowi ona obszar wymagający szerszej analizy. Jednymi z najnowszych opracowań związanych z zagadnieniem organu wykonawczego powiatu są następujące monografie: Mirosław Stec (red.), Katarzyna Małysa – Sulińska (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014; Jarosław Czerw, *Ustrój i funkcjonowanie rad i zarządów powiatów. Stan aktualny i postulaty zmian (w wybranych obszarach)*, Lublin 2014; Mariusz W. Sienkiewicz, *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Lublin 2011.

Samorząd terytorialny uznawany jest obecnie za jeden z najistotniejszych elementów organizacji i ustroju całego państwa, a także za część składową władzy wykonawczej. Samorząd terytorialny jest korporacją publiczną rozumianą jako organizacyjnie uporządkowane zrzeszenie osób, uprawnione z mocy prawa do wykonywania zadań administracji publicznej w sposób zdecentralizowany i na własną odpowiedzialność.

Jedną z najważniejszych cech samorządu terytorialnego stanowi jego podmiot, a kwestią zasadniczą dla podmiotu samorządu jest jego organizacja. Samorząd terytorialny jako struktura o charakterze korporacyjnym nie jest w stanie wykonywać zadań publicznych *in pleno*. Członkowie wspólnoty samorządowej wybierają własne organy przedstawicielskie i wykonawcze, zdolne do objawiania woli oraz dokonywania czynności prawnych, samodzielne i niepodległe hierarchicznie innym organom władzy publicznej.

W świetle powyższego można stwierdzić, że jednym z elementów mających zasadnicze znaczenie dla samorządu terytorialnego jest jego wewnętrzna struktura organizacyjna, która wywiera decydujący wpływ na zdolność do działania i sprawność wykonywania zadań publicznych.

O pozycji prawnej organu przesądzać się zdają w szczególności dwie kwestie:

1. Ustalenie sposobu jego wyboru. Bezpośredni wybór organu samorządu terytorialnego, wiąże się przede wszystkim z udzieleniem mu mandatu do sprawowania władzy przez członków danej wspólnoty. Koncepcja wyborów bezpośrednich urzeczywistnia w pełni zasadę demokratycznego państwa oraz zasadę samorządu terytorialnego poprzez stworzenie uprawnienia mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego do samodzielnego decydowania o osobach pełniących funkcje organu lub wchodzących w jego skład, a tym samym o sposobie prowadzenia polityki lokalnej i wykonywania zadań o charakterze samorządowym, w imieniu i na rachunek danej wspólnoty.

Organ wybrany przez mieszkańców może jedynie przez nich zostać odwołany (z wyłączeniem środków nadzoru personalnego), co sprzyja trwałości i stabilizacji władzy samorządowej oraz realizacji wytyczonych przez nią celów, pod warunkiem ich zgodności z wolą mieszkańców.

Natomiast koncepcja wyboru organu przez przedstawicieli członków wspólnoty samorządowej (radę gminy, powiatu albo sejmik województwa), osłabia rolę mieszkańców, wyłączając ich z jednej z najważniejszych form demokracji – wyboru organu, który będzie realizował zadania o charakterze lokalnym.

Samorząd terytorialny należy do najważniejszych instytucji społeczeństwa obywatelskiego, tworzy podstawę systemu demokratycznego. Jednym z wyznaczników społeczeństwa

obywatelskiego jest min. zagwarantowana możliwość wyboru organów lokalnych, które realizując zadania własne i zlecone zaspokajają potrzeby wspólnoty samorządowej.

Organ wybrany przez przedstawicieli członków wspólnoty samorządowej (radę gminy, powiatu albo sejmik województwa), nie posiada udzielonego bezpośrednio przez mieszkańców mandatu do sprawowania władzy, co znacznie osłabia jego pozycję ustrojową.

Sposób wyboru wywiera również wpływ na wytyczenie relacji ustrojowej pomiędzy organami danej jednostki samorządu terytorialnego.

Bezpośredni wybór wszystkich organów jednostek samorządu terytorialnego przyczynia się do zrównania ich pozycji ustrojowej, co uruchamia mechanizm „wewnętrznej” kontroli. W przypadku, gdy organ wykonawczy wybierany jest przez organ przedstawicielski, pozycja ustrojowa tego pierwszego jest słabsza, nie występuje wówczas mechanizm „wewnętrznej” kontroli, bowiem może on w każdym czasie zostać odwołany przez radę (sejmik).

2. Określenie struktury wiąże się z wyborem metody działania organu.

Organy kolegialne tworzy się z myślą o ustalaniu ogólnych kierunków działania, celów strategicznych, spraw o szczególnej doniosłości, gdzie ważne jest dołożenie wszelkich starań, aby rozstrzygnięcie było wynikiem rozważenia wszelkich argumentów i okoliczności.

Zaletą organów kolegialnych jest udział w nich wielu osób, co pozwala na wszechstronne rozważenie argumentów za i przeciw określonym rozwiązaniom czy rozstrzygnięciom, co sprzyja ich trafności. Jako kolejną zaletę można wskazać istnienie w takich strukturach mechanizmu wewnętrznej kontroli, co wynika z udziału w jednym organie przedstawicieli wielu środowisk.

Do wad kolegialności należy ociążałość działania, większe koszty w przeciwieństwie do organów monokratycznych, mniejsze poczucie odpowiedzialności za podjęte rozstrzygnięcia i trudność bądź w ogóle nie możliwość ustalenia osób odpowiedzialnych za treść podjętych uchwał (np. gdy rozstrzygnięcie podjęto w głosowaniu tajnym). Wypracowanie przez organ kolegialny rozstrzygnięcia wymaga zwykle przedstawienia różnych koncepcji, konfrontację poglądów wielu osób, co skutkuje koniecznością zagwarantowania dłuższego czasu dla wypracowania określonego stanowiska, a niżeli w przypadku działania organu jednoosobowego. Za decyzje podjęte przez organ kolegialny, a zwłaszcza za rozstrzygnięcia przyjęte w głosowaniu tajnym nikt nie ponosi odpowiedzialności ponieważ nie można ujawniać, kto głosował za, a kto przeciw konkretnemu rozwiązaniu.

Organ jednoosobowy tworzy się dla zadań o charakterze wykonawczym, realizowanych z dużą częstotliwością, wymagających szybkiego podejmowania rozstrzygnięć oraz dużej sprawności działania.

Zgodnie z art. 169 ust. 1 Konstytucji jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych.

Zadania należące do właściwości organu stanowiącego mają charakter strategiczny i planowy, których realizacja jest zazwyczaj długofalowa oraz oddziałuje na ogół mieszkańców danej jednostki. W przypadku organu stanowiącego najlepiej sprawdzi się struktura kolegialna, z uwagi na zalety wskazane wyżej.

Zadania należące do sfery wykonawczej związane są realizacją rozstrzygnięć podjętych przez organ stanowiący oraz załatwianie spraw bieżących, zarówno o charakterze władczym jak i nie władczym. Dla tego typu zadań, najlepszy jest model monokratyczny, cechujący się zaletami, których nie posiada organ składający się z kilku osób.

Konstytucja przewiduje jedynie dwie obligatoryjne jednostki samorządu terytorialnego: gminę i województwo, dopuszczając możliwość utworzenia powiatu (por. 164 ust. 2). Zasadnicze znaczenie dla samorządu powiatowego ma ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, a także ustawa o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie, mocą których utworzony został samorząd powiatowy i wojewódzki.

Przepisy Konstytucji zawierają lakoniczne regulacje dotyczące organów jednostek samorządu, określając, że dzielą się na stanowiące i wykonawcze. Organy stanowiące, pochodzą z wyborów, natomiast zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych określa ustawa. Z powyższego podziału wynika zaledwie zarys charakteru organów, bez określenia ich struktury i nazwy, brak jest także normy pozwalającej na wyznaczenie relacji między organami stanowiącymi a wykonawczymi.

Również Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. odnosi się do kwestii organu jednostek samorządu terytorialnego w sposób lakoniczny, bowiem stanowi jedynie w art. 3 ust. 2, o radach lub zgromadzeniach, „(...) w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi”. Art. 3 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego przewiduje istnienie organów stanowiących, które mają zwierzchnią pozycję ustrojową nad podległymi im organami wykonawczymi. A zatem Europejska Karta Samorządu Lokalnego analogicznie jak Konstytucja

określa zarys charakteru organów, bez określenia ich struktury i nazwy, jednakże w przeciwieństwie do Konstytucji wyznacza relację między organami stanowiącymi a wykonawczymi, wskazując na słabszą, podległą pozycję organu wykonawczego.

W powiecie od dnia wejścia w życie ustawy o samorządzie powiatowym występują dwa organy kolegialne: stanowiący – rada i wykonawczy – zarząd. Model kolegialnego organu wykonawczego w powiecie funkcjonuje nieprzerwanie od 1 stycznia 1999 roku. Jest on związany przede wszystkim z przyjęciem określonego podmiotowego podziału zadań, między zarząd a przewodniczącego. Najistotniejsze zadania w sferze wykonawczej rozstrzygane są kolegialnie, natomiast sprawy bieżące przez przewodniczącego bądź upoważnionego członka (członków). Realizacja podjętych rozstrzygnięć powierzana jest zazwyczaj pojedynczemu członkowi organu kolegialnego.

O ile status prawny zarządu - jako organu - nie budzi wątpliwości, to z uwagi za pozycję ustrojową i zakres zadań oraz kompetencji jego przewodniczącego powstaje pytanie, czy jest on również organem powiatu, pomimo że ustawa o samorządzie powiatowym tak nie nadaje mu takiego przymiotu? Wątpliwości te pogłębia przypisanie funkcji organu wykonawczego powiatu w miastach na prawach powiatu prezydentowi. Prezydent miasta na prawach powiatu, jako organ monokratyczny, obok zadań i kompetencji gminnych realizuje również zadania i kompetencje powiatu, co stawia pod znakiem zapytania celowość utrzymywania kolegialnej struktury organu wykonawczego powiatu.

Rozprawa stanowi próbę kompleksowego ujęcia i oceny modelu organu wykonawczego powiatu w Polsce i w Niemczech.

Hipoteza badawcza niniejszego opracowania obejmuje twierdzenie, że obowiązujący obecnie w Polsce model organu wykonawczego powiatu oraz sposób jego wyboru i odwołania powinien ulec gruntownej zmianie.

Ocena przepisów regulujących ustrojową pozycję prawną organu wykonawczego powiatu została dokonana z zastosowaniem właściwej dla nauk prawnych metodologii, uwzględniającej analizę historyczną, dogmatyczną jak i porównawczą, w celu ustalenia zalet i wad poszczególnych modeli organu wykonawczego powiatu. Ocena dotyczy nie tylko przepisów o ściśle organizacyjnym charakterze, ale również regulacji związanych z wyborem i dowołaniem organu wykonawczego, a także wybranych norm prawa materialnego i proceduralnego określających zadania i kompetencje zarządu powiatu i jego przewodniczącego.

Zastosowane metody badawcze, przedstawione poglądy doktryny, orzecznictwo, a także analiza regulacji samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech, pozwalają na uzyskanie szerokiego obrazu rozwiązań ustrojowych w zakresie organu wykonawczego powiatu oraz

podjęcie próby sformułowania koncepcji, obejmującej dodatnie cechy, z jednoczesną eliminacją nieprawidłowości towarzyszących poszczególnym modelom.

Systematyzacja i zakres rozprawy wynika z jej celu, postawionej hipotezy i zastosowanych metod badawczych, a także z charakteru uwzględnionych w niej aktów normatywnych. Obejmuje ona wstęp, pięć rozdziałów, w których dokonano analizy regulacji normatywnych, począwszy od zagadnień o zasadniczym znaczeniu dla jej tematu, poprzez powiatową administrację terenową okresu dwudziestolecia międzywojennego, organ wykonawczy powiatu Polsce i w Niemczech w świetle obowiązujących przepisów ustrojowych, ocenę skutków zastąpienia modelu kolegiального na rzecz monokratycznego organu wykonawczego gminy, na postulowanych kierunkach zmian kończąc.

W pierwszym rozdziale odniesiono się do zagadnień zasadniczych dotyczących powiatu, których zasygnalizowanie, ze szczególnym uwzględnieniem pozycji ustrojowej organu stanowiącego w Polsce jak i w Niemczech, wydawało się konieczne dla ukazania w niezbędnym zakresie relacji między organami tej jednostki samorządu terytorialnego. Zagadnienia zasadnicze obejmują pojęcie powiatu w oraz zarys jego struktury organizacyjnej w Polsce i w Niemczech. Ta część rozprawy pozwala zobrazować pozycję ustrojową organów powiatu w Polsce i w Niemczech oraz zależność występującą między nimi, a także odnieść się do podmiotów, które obok organów pełnią w strukturze powiatu istotną rolę, uszczuplając niejako ich zakres zadań.

W Polsce samorząd terytorialny występuje na trzech poziomach, z których powiat zajmuje miejsce pośrednie między gminą a województwem.

Powiat, analogicznie jak pozostałe jednostki samorządu terytorialnego realizuje obok własnych również zadania zlecone, z zastrzeżeniem, że jedynie na poziomie powiatu występuje dualizm administracji publicznej, bowiem do jednostek powiatu należą obok starostwa powiatowego także podmioty wyodrębnione organizacyjnie, a ich kierownikom przysługuje status organów wykonujących zadania w imieniu własnym.

Powiat w Polsce ma osobowość prawną oraz samodzielność pod względem organizacyjnym i prawnym, a jego struktura organizacyjna zbudowana jest w oparciu o model dwufilarowy, z kolegialnym organem przedstawicielskim i kolegialnym organem wykonawczym.

Ustawa o samorządzie powiatowym (jak również ustawa o samorządzie gminnym i ustawa o samorządzie województwa) określa radę powiatu jako organ stanowiący i kontrolny, z czego zdaje się wnikać, iż jest to najważniejszy organ powiatu. Twierdzenie to znajduje uzasadnienie w przepisach ustawy o samorządzie powiatowym i w ustawie o samorządzie województwa, z wyłączeniem gminy, gdzie występują dwa równorzędne organy.

Powiaty w Niemczech są ponadgminnymi strukturami administracji oraz największymi jednostkami samorządu terytorialnego, bowiem kraje związkowe (*landy*) mają charakter autonomiczny, są państwami o ograniczonej suwerenności.

Odmienne od struktury organów obowiązujących w Polsce, w Niemczech występują trzy modele powiatu, z których obecnie model trójfilarowy oraz model dwufilarowy, z kolegialnym organem przedstawicielskim i monokratycznym organem wykonawczym są wiodące.

Powiat wykonuje zadania własne i państwowe wykraczające poza możliwości gmin. Struktura organów niezależnie od przyjętego w danym kraju związkowym modelu jest dychotomiczna, bowiem zakłada podział zadań między podmioty o charakterze przedstawicielskim i wykonawczym. W większości ordynacji powiatowych ustanowione jest domniemanie właściwości organu stanowiącego, co w przypadku gdy organ wykonawczy wybierany jest przez radę powiatu, powoduje jego prawie całkowite podporządkowanie. Inaczej kwestia ta przedstawia się w sytuacji, gdy organ wykonawczy pochodzi z wyborów bezpośrednich, wówczas pozycja ustrojowa organów powiatu jest w znacznym stopniu zrównana, z zastrzeżeniem, że rada nadal zachowuje status najważniejszego organu tej jednostki samorządu terytorialnego.

Rozwiązaniem w zakresie realizacji zadań nie występującym w Polsce, jest szczególna pozycja ustrojowo-prawna starostwa powiatowego, określanego jest jako władza powiatu, której państwo bezpośrednio powierza wykonywanie swoich zadań.

Drugi rozdział obejmuje analizę historyczną samorządowych rozwiązań ustrojowych funkcjonujących w okresie dwudziestolecia międzywojennego, ze szczególnym uwzględnieniem ówczesnej koncepcji powiatowej administracji terenowej, a mianowicie starosty jako organu powiatowej administracji ogólnej, jak również wydziału powiatowego będącego kolegialnym organem wykonawczym powiatowego związku samorządowego.

W okresie dwudziestolecia międzywojennego ustrój samorządu terytorialnego był wyznaczany przez dwie, wdrażane w Konstytucjach kolejno po sobie teorie: naturalistyczną i państwową. Konstytucja marcowa zawierała normy, urzeczywistniające naturalistyczną teorię samorządu terytorialnego, zgodnie z którą wyposażony w osobowość prawną samorząd nie jest organem państwa, bowiem jako podmiot praw i obowiązków wykonuje we własnym imieniu zadania istotne dla wspólnoty. Jak podkreślił Tadeusz Bigo, podmiot samorządu terytorialnego to nie państwo, lecz odrębne osoby prawne (związki publiczno – prawne), posiadające własne prawa i obowiązki o charakterze publicznoprawnym. Natomiast Konstytucja kwietniowa istotnie ograniczała samorząd terytorialny, wzmacniając jego podległość wobec państwa oraz sprowadzając go do roli elementu struktury państwowej, będącej jej częścią, co stanowiło

wyraz teorii państwowej, której czołowymi przedstawicielami byli Jerzy Panejko i Henryk Dembiński. Zdaniem tych Autorów istotą samorządu terytorialnego jest realizacja określonego zakresu zadań administracji państwowej, co organy samorządu czynią jako organy państwa.

Samorząd terytorialny okresu międzywojennego cechował się: organizacją dostosowaną do podziału terytorialnego kraju dla celów administracji ogólnej, uprawnieniem do wydawania norm prawnych, zespoleniem organów administracji ogólnej z przewodniczącymi organów wykonawczych samorządu powiatowego i wojewódzkiego, wyposażeniem jednostek samorządu w osobowość cywilnoprawną i publicznoprawną statuującą prawo do dysponowania w określonych sprawach władztwem administracyjnym. W ówczesnym piśmiennictwie podkreślano, że samorząd jest formą decentralizacji administracji, wykonującą w oznaczonym zakresie administrację państwową.

Na szczególne uznanie zasługuje zespolenie organów administracji ogólnej i organów wykonawczych samorządu na poziomie powiatu, pod przewodnictwem starosty, który był „najniżej” wyodrębnionym organem administracji rządowej. Takie nowoczesne, jak na owe czasy, rozwiązanie znajduje również zastosowanie - z odpowiednimi modyfikacjami – współcześnie. Funkcja starosty w powiecie była bardzo złożona, bowiem był on przedstawicielem rządu, szefem administracji ogólnej, członkiem organu wykonawczego samorządu powiatowego oraz przewodniczącym rady i wydziału powiatowego.

Starosta nie był wybierany w wyborach samorządowych lecz mianowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych, któremu podlegał jedynie w zakresie osobowym. Bezpośrednim przełożonym służbowym starosty był wojewoda, który uprawniony był do udzielania mu wskazówek i poleceń, a także sprawowania nadzoru nad jego działalnością. Przyczyniało się to do realizacji zadań administracji ogólnej przez osobę cieszącą się zaufaniem rządu, a także wprowadzeniem fachowego elementu osobowego do samorządu. Starosta realizował swój zakres spraw za pomocą starostwa powiatowego, które było rządową strukturą, powołaną do realizacji zadań o charakterze państwowym.

Należy również wspomnieć o występującym prawodawstwie dwudziestolecia międzywojennego domniemaniu właściwości administracji rządowej oraz o domniemaniu właściwości starosty, we wszystkich sprawach administracji państwowej na obszarze powiatu. Taka rozwiązanie wskazuje na dominującą rolę organów państwowych w realizacji władzy publicznej, co zdaje się zaprzeczać wyrażonej w Konstytucji marcowej zasadzie samorządności.

Starosta, który sprawował ogólne kierownictwo nad powiatem z uwzględnieniem interesu publicznego oraz politycznych i rzeczowych dyrektyw wojewody, współdziałał w

wykonywaniu zadań administracji ogólnej z organami samorządu powiatowego, co sprzyjało ujednoczeniu i spójności działania administracji tych podmiotów władzy. Jak wyżej wspomniano organem wykonawczym powiatu był wydział powiatowy, w którego skład wchodził starosta i jego zastępca. Powodowało to przenikanie się wpływów i interesów rządowych z samorządowymi z przewagą tych pierwszych. Starosta jako przewodniczący nie tylko organu wykonawczego ale i stanowiącego, był w istocie najważniejszym funkcjonariuszem samorządowego powiatu, co biorąc pod uwagę podstawę wykonywania przezeń obowiązków (mianowanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych) oraz jego podległość wojewodzie (w zakresie administracji ogólnej) sprawiało, że samorząd terytorialny działał niejako pod dyktando administracji rządowej.

Powyższe uwagi zachowują również aktualność odnośnie do starostów grodzkich (stojących na czele powiatów miejskich), których analogicznie jak starostów powiatowych mianował Minister Spraw Wewnętrznych.

Ciekawym rozwiązaniem przyjętym w Konstytucji marcowej, była koncepcja „nadzoru wewnętrznego”, który był sprawowany przez wydział powiatowy nad gromadami i gminami. Rozwiązanie to podnosiło rangę wykonawczego organu powiatu oraz wzmacniało poczucie odpowiedzialności za działalność samorządu, bowiem nadzór sprawowali członkowie wydziału powiatowego. „Nadzór wewnętrzny” sprzyjał efektywności i sprawności jego sprawowania, bowiem zakładał zbliżenie jednostek nadzorowanych do organu nadzorującego oraz jego wykonywanie przez osoby zaznajomione z problematyką samorządową.

W trzecim rozdziale pracy opisano aktualny model struktury organizacyjnej organu wykonawczego powiatu w Polsce, problematykę jego wyboru, odwołania oraz rezygnacji, zadania i kompetencje, a także status organu wykonawczego w mieście na prawach powiatu. Uwzględniono pozycję prawną starosty i pozostałych członków zarządu powiatu.

Charakterystyczną cechą przyjętego w polskich powiatach modelu dwufilarowego, z kolegialnym organem przedstawicielskim i kolegialnym organem wykonawczym, jest całkowite podporządkowanie zarządu radzie powiatu, co wynika w szczególności z regulacji wyboru organu stanowiącego. Abstrahując od zagadnienia braku posiadania przez zarząd mandatu lokalnej wspólnoty samorządowej, zdecydowanym mankamentem takiego rozwiązania ograniczona samodzielność organu wykonawczego, oznaczająca w istocie, że w tak zorganizowanych strukturach nie można mówić o mechanizmach wewnętrznej kontroli między organami powiatu. Uściślając owa kontrola występuje, lecz zorientowana jest wyłącznie na działania zarządu, natomiast funkcjonowanie rady podlega ocenie zewnętrznych organów.

Model zarządu powiatu, z wyeksponowaną pozycją jego przewodniczącego prowadzi do sztucznego wewnętrznego podziału zadań w sferze wykonawczej, polegającego z jednej strony na „uzupełniającej” roli starosty wobec zarządu, a z drugiej na „krzyżowaniu” się ich zakresów działania.

Funkcjonowanie kolegialnego modelu organu wykonawczego powiatu problematyczne jest także w zakresie reprezentowania powiatu na zewnątrz, ponieważ inne są jego zasady jeżeli chodzi o oświadczenia woli niezwiązane z mieniem powiatu, inne jeżeli taki związek występuje, a jeszcze inne odnośnie do oświadczeń związanych z prowadzeniem bieżącej działalności powiatu. Takie rozwiązanie, jako mało przejrzyste, stwarza problemy natury praktycznej, wymagające każdorazowej analizy czynności, w związku z którą ma być złożone oświadczenie woli w imieniu powiatu.

Dyskusyjna wydaje się być również ustrojowa koncepcja miasta na prawach powiatu. Monokratyczny organ wykonawczy miasta na prawach powiatu pełni – jak wyżej sygnalizowano - funkcję organu gminy, organu powiatu i członków zarządu powiatu. Koncepcja ta jest sprzeczna zarówno z przyjętym w gminie modelem monokratycznego organu wykonawczego, jak i z występującym w powiecie modelem kolegialnego organu wykonawczego. Na dezaprobatę zasługuje art. 92 ust. 1 u.s.p., w świetle którego funkcję organu wykonawczego powiatu w miastach na prawach powiatu sprawuje prezydent miasta, bowiem powoduje on szereg problemów zarówno natury ustrojowej, materialnej jak i proceduralnej. Problemy te dotyczą w znacznej mierze sfery zadań miasta na prawach powiatu z zakresu działania powiatu. Zadania i kompetencje powiatu zostały skonstruowane z myślą o podmiotach administrujących, które mają być ich wykonawcami, a zatem zawierają w tym względzie regulacje „wpasowane” w model kolegialnego organu wykonawczego. Wcielenie ich do zakresu działania miasta na prawach powiatu, które w znaczeniu ustrojowym jest gminą doprowadziło do licznych problemów, wynikających z ich „prostego” przejęcia do realizacji przez organ monokratyczny.

Rozwiązania problemu nie należy poszukiwać w zmianie struktury organizacyjnej miasta na prawach powiatu, polegającej na rezygnacji z gminy wykonującej również zadania powiatu, na rzecz powiatu wykonującego również zadania gminy. W rezultacie takiej zamiany doszłoby jedynie przeniesienie źródła dotychczasowych problemów z zadań powiatu na zadania gminy.

W czwartym rozdziale dokonano analizy porównawczej pozycji ustrojowej organów wykonawczych w poszczególnych krajach związkowych Niemiec, z uwagi na intensywność zamian zachodzących w tym zakresie oraz dużą różnorodność rozwiązań tam obowiązujących.

Wiodącym w ustroju powiatów niemieckich jest model dwufilarowy, z kolegialnym

organem przedstawicielskim i monokratycznym organem wykonawczym, bowiem ta struktura organizacyjna funkcjonuje w siedmiu krajach związkowych. W dalszej kolejności należy wskazać model trójfilarowy występujący w pięciu krajach związkowych. Model dwufilarowy, z kolegialnym organem przedstawicielskim i kolegialnym organem wykonawczym stanowi w skali Republiki Federalnej Niemiec rozwiązanie szczególne, ponieważ struktura ta obejmuje jedynie powiaty w Hesji.

Komisja powiatowa występuje w znacznej części powiatów. Jest określana w doktrynie prawa jako jedną z najważniejszych osobliwości związanych z ustrojem powiatu. Organ ten nie występuje w powiatach: w Badenii-Wirtembergii, w Szlezwiku-Holsztynie, w Saksonii-Anhalt, Meklenburgii - Pomorzu Przednim, Nadrenii-Palatynacie, Saksonii i Turyngii. Natomiast w Hesji komisja powiatowa jest jedynym organem wykonawczym, bowiem rola starosty sprowadza się do funkcji pomocniczej.

Zauważyć również należy, że w Turyngii, pomimo iż ordynacja gminna i powiatowa tego kraju związkowego nie przewiduje trzeciego obok rady powiatu i starosty organu, to jednak taka komisja powiatowa jest obligatoryjnie tworzona przez organ przedstawicielski, jednakże wyłącznie w celu organizowania posiedzeń rady powiatu. Dla sfery wykonawczej nie ma ona żadnego znaczenia.

Z uwagi, że najważniejszy organ powiatu - rada - składa się z bardzo dużej liczby członków, a ponadto realizuje ona znaczną część zadań powiatu, istnienie komisji powiatowej powoduje odciążenie organu przedstawicielskiego, w zakresie realizacji zadań nie mających fundamentalnego znaczenia dla tej jednostki samorządu terytorialnego.

Komisje powiatowe wykonują:

- zadania nałożone bezpośrednio przez ustawę, do których należy przygotowywanie projektów uchwał rady powiatu, kontrolowanie realizacji zadań przez starostę, czy organizowanie zadań administracyjnych o szczególnym znaczeniu;
- zadania przekazane do realizacji przez radę powiatu w drodze uchwały, pod warunkiem że nie wpływają w zasadniczy sposób na funkcjonowanie powiatu.

W niektórych ordynacjach pozycja komisji powiatowej została wzmocniona przez ustanowienie domniemania właściwości na jej rzecz. W świetle owego domniemania komisja powiatowa podejmuje uchwały w sprawach, które nie wymagają podjęcia uchwały przez radę i nie należą do właściwości starosty. Domniemanie właściwości komisji powiatowej obejmuje nie tylko zadania realizowane w sferze wykonawczej, ale także sprawy należące do organu przedstawicielskiego, z wyłączeniem tych, które wymagają uchwały rady powiatu.

Skład komisji powiatowej i status jej członków jest znacznie zróżnicowany w poszczególnych krajach związkowych. W skład komisji powiatowej Nadrenii Północnej-Westfalii analogicznie jak w Saarze wchodzi starosta oraz członkowie rady powiatu. W skład komisji powiatowej Dolnej Saksonii wchodzi starosta, deputowani powiatowi posiadający prawo głosu, zwani urzędnikami przybocznymi oraz deputowani powiatowi z głosem doradczym, którzy określani są jako posiadacze mandatu podstawowego. Natomiast członkowie komisji powiatowej w Hesji nie mogą być jednocześnie powiatowymi deputowanymi (radnymi). A zatem, w zależności od przyjętych na gruncie poszczególnych ordynacji powiatowych rozwiązań, osoby wchodzące w skład komisji powiatowej pełnią funkcję honorowo albo etatowo.

Reasumując powyższe można stwierdzić, że komisja powiatowa jest w istocie organem pośrednim pomiędzy radą powiatu a starostą. Hybrydalna konstrukcja komisji powiatowej powoduje „zlewanie się” sfery stanowiącej z wykonawczą powiatu, a struktura (członkowie pełniący funkcję honorowo) sprawia, że trudno mówić o odpowiedzialności osób wchodzących w jej skład za działanie tego organu.

Starosta ma pozycję prawną analogiczną do burmistrza w gminie. W większości krajów związkowych starosta wybierany jest bezpośrednio przez obywateli powiatu. Jedynie w Badenii – Wirtembergii występuje możliwość wpływu przez organy państwowe (Ministerstwo Właściwe do Spraw Wewnętrznych) na wybór starosty.

Interesującym rozwiązaniem jest ustawowe uprawnienie do prezentacji kandydatów na urząd starosty podczas publicznego zebrania; stwarza ona możliwość bezpośredniego przedstawienia swojego programu oraz koncepcji sprawowania funkcji wykonawczej wobec potencjalnych wyborców.

Większość ordynacji powiatowych dopuszcza również możliwość odwołania monokratycznego organu wykonawczego przez obywateli powiatu. W powiatach Szlezwiku-Holsztyna starostę może odwołać rada powiatu.

Starosta piastuje urząd kadencyjnie. Ordynacje (ustawy) powiatowe nie wprowadzają ograniczeń w zakresie liczby kadencji starostów, za wyjątkiem powiatów Meklenburgii - Pomorza Przedniego. Ordynacje (ustawy) powiatowe określają również dolną i górną granicę wieku, kandydatów na urząd starosty.

Funkcja starosty jest złożona, bowiem posiada ona status samorządowego urzędnika pochodzącego z wyboru, organu powiatu, kierownika starostwa powiatowego a także władzy wykonującej zadania państwowe. W Dolnej Saksonii i w Saksonii starosta pomimo, że realizuje zadania państwowe jest wyłącznie organem powiatu.

W powiatach Hesji starosta nie ma statusu organu, pełniąc jedynie funkcję pomocniczą w sferze zadań o charakterze wykonawczym.

Funkcja zastępcy starosty jest regulowana w sposób odmienny przez poszczególne ordynacje (ustawy) powiatowe. W jednych krajach związkowych starosta pełni funkcję etatowo, w innych honorowa, a jeszcze w innych przyjmuje się rozwiązanie mieszane. Zróżnicowany jest także zakres, podstawa i sposób wykonywania obowiązków zastępcy.

De lege ferenda należałoby postulować, takie zmiany w ustrojowych ustawach samorządowych, które przyczynią się do dalszego ujednoczenia struktur organizacyjnych powiatu. Wydaje się że, model dwufilarowy, z kolegialnym organem przedstawicielskim i monokratycznym organem wykonawczym stanowi najlepszy kierunek potencjalnych zmian, nie tylko z uwagi na jego dominujący charakter, ale również ze względu na przejrzyste określoną strukturę organów oraz ich zadania. Przyjęcie w powiecie koncepcji podziału władzy między wieloosobowy organ przedstawicielski oraz jednoosobowy organ wykonawczy pozwala na uniknięcie ewentualnych wewnętrznych sporów o właściwość, przyczyniając się także do łatwiejszego ustalenia odpowiedzialności za sprawy publiczne aniżeli ma to miejsce w niejasnych relacjach występujących w modelu trójfilarowym.

W rozdziale piątym opisano dwunastoletni okres funkcjonowania w polskiej gminie modelu kolegialnego organu wykonawczego, od wejścia w życie ustawy o samorządzie gminnym do dnia 26 października 2002 r. tj. dnia wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzonych w związku z zakończeniem kadencji tych organów wybranych w dniu 11 października 1998 r.

W dniu 27 października 2002 r. wprowadzony został model monokratyczny, który obowiązuje obecnie. Z uwagi na analogię z ustawą o samorządzie powiatowym, dokonano również analizy regulacji ustawy o samorządzie gminnym, obowiązujących przed zmianą z dnia 27 października 2002 r. Zastąpienie w gminie modelu kolegialnego na rzecz monokratycznego organu wykonawczego przyczyniło się do wzmocnienia pozycji wójta, a tym samym do zrównoważenia się pozycji ustrojowej organów gminy. Do mankamentów zmiany ustawy o samorządzie gminnym z dnia 27 października 2002 r. należy jej powierzchowność, bowiem część przepisów które miały rację bytu w przypadku koncepcji wyborów organu wykonawczego przez organ stanowiący, w nowym stanie prawnym (wybory bezpośrednio organu stanowiącego) powodują szereg perturbacji, zaburzając w niektórych przypadkach równowagę między organami gminy, a nawet stwarzając stosunek nadrzędności przewodniczącego rady gminy nad wójtem.

Podkreślić należy, że o statusie prawnym organu wykonawczego powiatu decyduje nie tylko jego struktura organizacyjna, ale w równym stopniu sposób wyboru. Jak wyżej sygnalizowano pozycja prawna organu wykonawczego pochodzącego z wyboru organu stanowiącego jest znacznie słabsza, aniżeli wybieranego przez lokalną wspólnotę samorządową. Ponadto organ wykonawczy pochodzący z wyborów bezpośrednich posiada udzielony przez mieszkańców powiatu mandat do sprawowania władzy wykonawczej w tej jednostce samorządu terytorialnego.

Ostatni rozdział pracy zawiera postulowane kierunki zmian, które dotyczą przede wszystkim modelu organu wykonawczego powiatu, z uwzględnieniem rozwiązań obowiązujących w dwudziestoleciu międzywojennym, a także regulacji normatywnych i dorobku doktryny prawa niemieckiego. Wydaje się zmiana modelu na dwufilarowy, kolegialnym organem przedstawicielskim i monokratycznym organem wykonawczym usprawniłby w znacznym stopniu funkcjonowanie powiatu oraz miast na prawach powiatu. Z uwagi na zakres zadań prezydenta miasta na prawach powiatu (funkcja organu gminy oraz organu powiatu i członków zarządu powiatu), wprowadzenie modelu monokratycznego organu wykonawczego również w powiecie, ujednoliciłoby obowiązujące rozwiązania, a tym samym doprowadziłoby do wyeliminowania dotychczasowych problemów wynikających w znacznej mierze z wydających się nie mieć uzasadnienia różnic występujących w ustawie o samorządzie gminnym i w ustawie o samorządzie powiatowym

Ponadto zakończenie obejmuje postulaty mające również charakter uniwersalny dla całokształtu regulacji ustroju samorządu terytorialnego w Polsce. Wydaje się, że optymalnym rozwiązaniem byłoby zamieszczenie regulacji dotyczących gminy, powiatu i województwa w jednym akcie normatywnym, który ze względu na zakres obejmujący wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, mógłby nosić tytuł: ustawa o samorządzie terytorialnym. Systematyzacja takiej ustawy powinna obejmować przepisy ogólne (które obejmowałyby postanowienia wspólne dla wszystkich albo dla większości przepisów merytorycznych w niej zawartych) oraz przepisy szczegółowe (które zawierałyby postanowienia odnoszące się do kwestii wymagających odrębnej regulacji, ze względu na specyfikę poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego).

5. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo – badawczych

Moje pozostałe osiągnięcia naukowo – badawcze (których wykaz przedłożyłem w odrębnym załączniku) od dnia uzyskania stopnia doktora, obejmują dorobek, na który składają się 53

publikacje, w tym 8 książek, 21 artykułów, 17 niesamoistnych części wydawnictwa (rozdziały w pracy zbiorowej), 4 glosy, 1 recenzja oraz 2 sprawozdania.

Istotna część osiągnięć naukowo – badawczych zaprezentowana została przeze mnie podczas 29 konferencji naukowych o charakterze międzynarodowym jak i ogólnopolskim, w charakterze wystąpień i publikacji bądź też publikacji pokonferencyjnych.

Moje pozostałe osiągnięcia naukowo – badawcze te obejmują następujące obszary:

1) Ustrój samorządu terytorialnego

Pierwszą moją publikacją, od dnia uzyskania stopnia doktora, dotyczącą problematyki związanej z ustrojem samorządu terytorialnego był komentarz do art. 5b, 6, 7 (z wyłączeniem tezy 12), art. 8, 18 (z wyłączeniem tezy 10), art. 30 (tezy 1-4 oraz 10-12), art. 31-31b w książce pod redakcją prof. zw. dr hab. Bogdana Dolnickiego, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2010¹. Komentowane przepisy stanowią w znacznej mierze kontynuację badań nad zagadnieniami, które były przedmiotem przedstawionej przeze mnie rozprawy doktorskiej pt. „Klasyfikacja zadań gminy”. Przepisy, do których komentarza jestem autorem, obejmują szczególnie istotne z punktu widzenia prawa samorządu terytorialnego obszary tematyczne: partycypacja społeczna, zakres działania i zadania gminy, zadania i kompetencje rady gminy i wójta (burmistrza i prezydenta miasta). Analizowane w komentarzu przepisy wytyczyły obszary tematyczne, będące przyczynkiem do dalszych badań, które zaowocowały kolejnymi publikacjami.

Odnosząc się do partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym, należy zauważyć, że grupą mieszkańców, wobec której ustawodawca dostrzega szczególną konieczność odpowiedniego działania jest młodzież. Powołanie młodzieżowej rady gminy powoduje intensyfikację zaangażowanie młodych ludzi w sprawy istotne dla społeczności lokalnej, daje im możliwość wyrażenia własnego stanowiska oraz udział w procesie uchwałodawczym. Podkreślić jednak należy, iż powołanie tej instytucji, wybór jej członków, zapewnienie zaplecza lokalowego oraz odpowiednich środków niezbędnych do wypełniania statutowych zadań wymaga odpowiednich nakładów pieniężnych, które musi ponieść gmina.

Dopełnieniem badań w zakresie partycypacji społecznej są moje kolejne publikacje, których istotą jest analiza przepisów, dotyczących uczestniczenia podmiotów spoza struktur samorządu terytorialnego w realizacji zadań gminy, powiatu i województwa: *komentarz do art. 3, 5, 8, 9, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26*, [w:] Katarzyna Płonka-Bielenin, Tomasz Moll, *Partnerstwo publiczno-prywatne, Komentarz do ustawy z 19 grudnia 2008r. o partnerstwie*

¹ Książka ta doczekała się kolejnego wydania w 2016 r.

publiczno-prywatnym, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012; *Konstytucyjne uprawnienie do wnoszenia skarg jako forma kontroli społecznej*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego nr 4, październik 2013; *Wniosek jako klasyczna forma inicjatywy społecznej* [w:] Iwona Niżnik-Dobosz (red.), *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2014; *Konsultacje komunalne jako klasyczna forma partycypacji społecznej*, [w:] Bogdan Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2014; *Rada seniorów – sposób realizacji potrzeby zwiększania aktywności społecznej osób starszych*, Samorząd terytorialny nr 11, 2015; *Partycypacja społeczna w realizacji zadań pomocy społecznej*, [w:] Piotr Zamelski (red.), *Partycypacja społeczna i ekonomiczna w administracji*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Opolskiej, Opole 2015; *Terms initiate mediation proceedings on the complaint of Art. 101 and 101a of the Local Government Act.*, Przegląd Prawa Publicznego nr 9, maj 2015; *Uprawnienie do głosowania jako jeden ze sposobów realizacji zasady partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, [w:] Magdalena Gurdek (red.), *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza Humanitas, Sosnowiec 2016; *Umowa o partnerstwo publiczno – prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych*, [w:] Bogdan Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

Poruszana przeze mnie tematyka zakresu działania i zadań gminy stanowi efekt badań nad celami (wartościami), które ma osiągnąć w swojej działalności samorząd terytorialny, za pomocą kompetencji, biorąc pod uwagę zakres spraw należących do gminy, powiatu i województwa. Kontynuację tych badań stanowi analiza zawarta w następujących publikacjach: *Zasada wykonywania przez gminę zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność – zagadnienia administracyjnoprawne*, Przegląd Prawa Publicznego nr 5, maj 2011; *Podział zadań między jednostki samorządu terytorialnego*, Przegląd Prawa Publicznego nr 1, styczeń 2011; *Zadania miasta na prawach powiatu*, Przegląd Prawa Publicznego nr 12, 2011; *Zadania samorządu terytorialnego a zadania terenowej administracji rządowej*, Przegląd Prawa Publicznego nr 7 - 8, lipiec - sierpień 2012; *Zlecenie jednostkom samorządu terytorialnego zadań w świetle art. 166 ust. 2 Konstytucji – wybrane zagadnienia*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego nr 2, październik 2012; *Раздел заданий между единицами органов территориального самоуправления в аспекте принципа субсидиарности*, ДЕМИДОВСКИЕ ЧТЕНИЯ - ТУПА, 2013: ЭКОНОМИКА И ОБРАЗОВАНИЕ; *Zasada subsydiarności w świetle wybranych świadczeń pomocy społecznej*, Roczniki Administracji i Prawa, Rok XIV, Tom II, Oficyna Wydawnicza

Humanitas, Sosnowiec 2014; *Wybrane świadczenia pomocy społecznej jako sposób przezwyciężania skutków kryzysu gospodarczego*, [w:] Zofia Ratajczak (red.), *Przedsiębiorczość czyli pochwała kryzysu*, Wydawnictwo Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfanteo w Katowicach, Katowice 2014, *Język mniejszości a jawność działania samorządu terytorialnego*, [w:] Bogdan Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2015; *Zadania organów samorządu terytorialnego o charakterze cywilnoprawnym*, *Przeгляд Prawa Publicznego* nr 11, maj 2015; *Zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego w drodze ustawy – wybrane zagadnienia*, *Humanistyczne Zeszyty Naukowe - Prawa Człowieka* nr 19, 2016; *Kara za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] Maciej Borski (red.) *Roczniki administracji i prawa*, Rok XVI, Zeszyt 1, Oficyna Wydawnicza Humanitas, Sosnowiec 2016; *Związek międzygminny jako instytucjonalna forma realizacji zadań*, Jerzy Jaskiernia (red.), *Uwarunkowania efektywności struktur władzy publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego, Kielce 2016; wspólnie z Michałem Pyrzowskim, *Prawa człowieka a powiatowe przepisy porządkowe*, [w:] Jerzy Jaskiernia (red.), Kamil Spryszak (red.), *Ochrona praw człowieka w Polsce. Aksjologia – instytucje- nowe wyzwania – praktyka*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017.

Problematyka zadań i kompetencji rady gminy i wójta (burmistrza i prezydenta miasta), obejmuje prowadzone przeze mnie badania nad podziałem spraw należących do samorządu między organy danej jednostki. Z zagadnieniami tymi wiąże się problematyka wewnętrznych relacji ustrojowych oraz pozycji prawnej organu stanowiącego i wykonawczego. Przydzielenie poszczególnych zadań i kompetencji, które jednostka samorządu terytorialnego ma do zrealizowania organowi stanowiącemu i wykonawczemu jest istotnym elementem (poza sposobem wyboru i strukturą organizacyjną) pozwalającym ustalić wzajemną relację i pozycję ustrojową tychże organów. Pokreślić należy, że samorządowe ustawy ustrojowe przyjmują koncepcję podstawowego charakteru organów stanowiących, czego dobitnym przykładem jest powiat. W przypadku województwa ustawa zawiera domniemanie zarządu, w myśl którego organ ten wykonuje zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Natomiast w przypadku gminy, pomimo, że ustawa o samorządzie gminnym zawiera domniemanie organu stanowiącego tej jednostki, to całokształt regulacji normatywnych pozwala skonstatować, że organ wykonawczy cieszy się tak istotnym zakresem samodzielności, iż jego pozycja ustrojowa zdaje się być równa radzie gminy. Dopełnieniem moich badań nad zadaniami i kompetencjami organów gminy, są następujące publikacje: *Skuteczność prawa bez sankcji, w świetle art. 20*

ustawy o samorządzie gminnym, Przegląd Prawa Publicznego nr 7 - 8, maj 2015; *Upoważnienie w świetle art. 39 ustawy o samorządzie gminnym* [w:] Bolesław Ćwiertniak (red.), *Samorząd terytorialny (Zagadnienia Prawne)*, Tom I Ustrój Samorządu terytorialnego, Oficyna Wydawnicza Humanitas, Sosnowiec 2015; *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym jako jeden ze sposobów hamowania presji na władzę lokalną*, Przegląd Prawa Publicznego nr 7-8, lipiec – sierpień 2016; *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa i ustalenia obszarów funkcjonalnych jako instrumenty polityki przestrzennej województwa*, [w:] Mirosław Stec (red.), Kazimierz Bandarzewski (red.), *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2015; *Właściwość organów w zakresie mienia powiatu*, [w:] Dorota Fleszer (red.), Magdalena Gurdek (red.), Łukasz Strzępka (red.) *Własność w systemie prawa*, Oficyna Wydawnicza Humanitas, Sosnowiec 2017.

W ramach moich badań nad problematyką ustroju samorządu terytorialnego mieści się również podręcznik pod tytułem „Ustrój samorządu terytorialnego. Wybrane przepisy – orzecznictwo – kazusy”, Wydawnictwo Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfanteo w Katowicach, Katowice 2011, który zakresem tematycznym obejmuje analizę najważniejszych zagadnień ustrojowych, w odniesieniu do orzecznictwa, a także problematyki o charakterze praktycznym. W podręczniku tym posuszyłem takie zagadnienia jak: referendum lokalne i konsultacje, strukturę organizacyjną gminy, powiatu i województwa, zadania jednostek samorządu terytorialnego, a także związki międzygminne i związki powiatów.

Zainteresowanie ustrojem samorządu terytorialnego zaowocowało wspólną publikacją z dr Moniką Augustyniak pt. *Tworzenie, przekształcanie i likwidacja jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego Wzory pism i dokumentów. Schematy działań*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Warszawa 2015². W publikacji tej zostały poddane gruntownym badaniom zagadnienia dotyczące pojęcia, podstaw prawnych i tworzenia jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego oraz możliwości ich zmiany w aktualnym stanie prawnym. Obejmuje analizę przepisów ustrojowych regulujących tę problematykę oraz zawiera odniesienie do kwestii finansowych, przesądzających o efektywności i gospodarności w zakresie rozpatrywanych transformacji strukturalnych. Waleor publikacji podnosi sposób z jednej strony zaprezentowanie poruszanej problematyki, obejmujący aspekt teoretyczny i praktyczny, a z

² W roku 2016 został do przedmiotowej monografii dołączony został Suplement dotyczący nowych zagadnień prawnych: Monika Augustyniak, Tomasz Moll, 2016, *Tworzenie, przekształcanie i likwidacja jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego Wzory pism i dokumentów. Schematy działań*, Suplement, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

drugiej liczne przykłady i propozycje rozwiązania wraz ze wzorami i schematami działań. Publikacja w sposób kompleksowy przedstawia zagadnienia dotyczące pojęcia, podstaw prawnych i celu tworzenia jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego oraz możliwości ich zmiany w aktualnym stanie prawnym. Obejmuje analizę przepisów ustrojowych regulujących tę problematykę oraz zawiera odniesienie do kwestii finansowych, przesądzających o efektywności i gospodarności w zakresie rozpatrywanych transformacji strukturalnych.

W kontekście zagadnień ustrojowych, należy wspomnieć także o publikacji pt. *Ustawa o związkach metropolitalnych – rozwiązanie słuszne czy kompromisowe?*, Przegląd Prawa Publicznego nr 7 - 8, 2017. W artykule tym uwzględniono analizę etapu legislacyjnego projektu ustawy o związkach metropolitalnych, jak również ocenę uchwalonego aktu, przez pryzmat możliwych rezultatów wynikających z jego stosowania.

Dopełnieniem moich prac badawczych nad ustrojem samorządu terytorialnego stanowią opracowania o charakterze prawnoporównawczym. W ramach prac naukowych prowadzonych pod kierunkiem naukowym prof. zw. dr hab. Lidii Zacharko powstała publikacja pt. *Model ustroju samorządu gminnego w wybranych krajach europejskich*”, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013, odnosząca się do regulacji ustrojowych Polski, Francji, Hiszpanii i Niemiec. Zakres analizy dotyczy funkcjonowania samorządu terytorialnego na stopniu gminnym w wybranych państwach Unii Europejskiej. Moje autorstwo obejmuje rozdział trzeci i czwarty. W rozdziale trzecim przedstawiona została struktura samorządu terytorialnego Niemiec, począwszy od rysu historycznego i zasad konstytucyjnych, które mają fundamentalne znaczenie dla podstaw ustroju Niemiec. Następnie odniosłem się do zadań i kompetencji organów gminy, z uwzględnieniem rozwiązań ustrojowych występujących na gruncie ordynacji gminnej Wolnego Państwa Bawaria. Ostatni czwarty rozdział dotyczy kierunków zmian, które zaszły w modelu samorządu gminnego w Polsce po 1990 r., ze szczególnym uwzględnieniem organizacji gminy i jej relacji ze strukturami państwowymi.

Kolejnymi publikacjami odnoszącymi się do moich badań prawnoporównawczych są: *Status prawny mieszkańca i obywatela powiatu w świetle Ordynacji Powiatowej Północnej Nadrenii – Westfalii – zagadnienia podstawowe*, [w:] Dorota Fleszer, Anna Rogacka – Łukasik (red.), Studia Administracyjne i Cywilne, Oficyna Wydawnicza Humanitas, Sosnowiec 2016 oraz *Struktura samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech*, [w:] Jerzy Jaskiernia (red.), Kamil Spryszak (red.), 59 Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Kielce 12 – 14 czerwca 2017 r., 20 lat obowiązywania Konstytucji RP: Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017.

Prowadzone przez mnie badania prawnoporównawcze zaowocowały opracowaniem pt. „Organ wykonawczy powiatu w świetle ustawy komunalnej Dolnej Saksonii”, który został przyjęty do publikacji pokonferencyjnej „Źródła prawa w samorządzie terytorialnym” pod redakcją naukową prof. zw. dr hab. Bogdana Dolnickiego, w Wydawnictwie Wolters Kluwer.

Kolejne opracowanie stanowiące tekst (artykuł) do pracy zbiorowej pt. „Stosunki Polsko – Kazachstańskie w obszarach nauki, edukacji i kultury. Wybrane zagadnienia” obejmuje temat „Konstytucyjnoprawne podstawy samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej i w Republice Kazachstanu, uwagi *de lege lata*, wnioski *de lege ferenda*”. Niniejszy tekst został zgłoszony do publikacji w Wydawnictwie Adam Marszałek.

2) Inne zagadnienia z zakresu prawa i postępowania administracyjnego

Z moimi zainteresowaniami ustrojem samorządu terytorialnego wiążą się także badania dotyczące prawnych form działania administracji publicznej oraz statusu prawnego człowieka wobec którego działa aparat władzy. Do publikacji tych należą: *Pojęcie strony w świetle art. 28 k.p.a.*, Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania GWSH, Nr 1 Globalna Gospodarka, Zarządzanie, Prawo i Administracja. Wybrane problemy prawa administracyjnego i prawa gospodarczego, Wydawnictwo Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfantego w Katowicach, Katowice 2013; *Przymiot strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę*, Przegląd Prawa Publicznego nr 9, maj 2014; *Pozycja prawna Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym*, Humanistyczne Zeszyty Naukowe - Prawa Człowieka nr 17, 2014; *Postępowanie mediacyjne na gruncie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Kwartalnik ADR Arbitraż i Mediacja, Nr 2(30)/2015; *Kontrola udzielania zamówień publicznych*, [w:] Henryk Nowicki (red.), Paweł Nowicki (red.), *Prawo zamówień publicznej. Stan obecny i kierunki zmian*, Wydawnictwo Presscom Sp. z o.o., Wrocław 2015; *Instytucjonalna gwarancja ochrony praw człowieka na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] Jerzy Jaskiernia (red.), Kamil Spryszak (red.), *Międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka a doświadczenia Polski*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016; *Podpis elektroniczny – zagadnienia administracyjnoprawne*, [w:] Ewa Wójcicka (red.), Bogusław Przywora (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego i administracji publicznej*, Wydawnictwo im. S. Podobińskiego Akademii im. Jana Długosza, Częstochowa 2016.

Owocem moich badań dotyczących prawnych form działania administracji publicznej oraz statusu prawnego człowieka wobec którego działa aparat władzy, oprócz artykułów i niesamoistnych części wydawnictwa są również glosy do wyroków sądów administracyjnych

oraz powszechnych: *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 marca 2008 r. (sygn. Akt III SA/Wr 2/08, LEX nr 506830)*, Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania GWSH, nr 1, Katowice 2013; *Commentary approving the judgment of the Supreme Administrative Court of 13 February 2014., signature file I OSK 1814/2012*, Przegląd Prawa Publicznego nr 5, maj 2015; *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 lutego 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 694/2011*, Przegląd Prawa Publicznego nr 1, styczeń 2016,; Elżbieta Pawłowska, Tomasz Moll, *Granice sądowej kontroli ugody zawartej przed mediatorem – glosa do postanowienia Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. akt I ACz 2163/13*, Humanistyczne Zeszyty Naukowe - Prawa Człowieka nr 19, 2016.

Zakres przedstawionych wyżej publikacji wpisuje się również w moją działalność jako redaktora tematycznego (prawo administracyjne), sekretarza komitetu redakcyjnego i członka zespołu redakcyjnego Humanistycznych Zeszytów Naukowych Prawa Człowieka.

Badania dotyczące prawnych form działania administracji publicznej objęły także problematykę wykładni prawa, w rezultacie czego powstała publikacja pt.: *Statutory interpretation of a general nature in light of the Tax Ordinance [w:] ДЕМИДОВСКИЕ ЧТЕНИЯ - ТУПА, 2014: ЭКОНОМИКА И ОБРАЗОВАНИЕ*. Zakres tematyczny publikacji odnosi się do interpretacji ogólnej prawa dokonywanej przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych na podstawie art. 14a § 1 Ordynacji podatkowej.

Kolejnym opracowaniem mieszczącym się w tym nurcie badań jest podręcznik pod redakcją prof. dr hab. Andrzeja Bisztygi, *Podstawy prawa*, Wydawnictwo Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfanego w Katowicach, Katowice 2016, w którym jestem autorem rozdziałów IV, V, VI, obejmujących zagadnienia: faktów prawnych, stosowania prawa oraz wykładni przepisów prawa, wnioskowania prawniczego i kolizji norm prawnych.

Tomasz Moll