

Beata Słobdzian, recenzja: Radosław Kamiński, *Samorząd terytorialny w III Rzeczpospolitej Polskiej. Odbudowa i jej efekty*, Wydawnictwo Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi, Łódź 2014, ss. 533.

Nakładem Wydawnictwa Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi ukazała się kolejna publikacja poświęcona problematyce polskiego samorządu terytorialnego. Tematyka znana, bogato osadzona w piśmiennictwie, a jednak ciągle zmiany zasad funkcjonowania samorządności wymagają jej szczegółowej obserwacji, analizy, a przede wszystkim aktualizacji w formie publikacji.

Taką próbę (zwycięską) podjął Radosław Kamiński, autor monografii *Samorząd terytorialny w III Rzeczpospolitej Polskiej. Odbudowa i jej efekty*. Należy przyznać, że publikacja ta ma powszechnie stosowaną strukturę podziału treści w układzie problemowo-chronologicznym, co stanowi dla czytelnika wskazówkę o odległej i bogatej historii polskiego samorządu terytorialnego.

Publikacja składa się ze *Wstępu*, pięciu rozdziałów (podzielonych na podrozdziały), *Podsumowania* oraz wykazu bibliograficznego. We *Wstępie* autor dokonał krótkiego omówienia treści poszczególnych rozdziałów publikacji (s. 5–10), wymienił najważniejsze osoby zasłużone dla polskiej samorządności. Zgadzam się z twierdzeniem autora (które stanowi hipotezę badawczą pracy) o tym, że „budowanie terytorialnej samorządności to niezmiennie i permanentne »wydzieranie« zadań i kompetencji administracji rządowej: szukanie i odkrywanie uzasadnienia dla owego »wydzierania« w doktrynie oraz aktualna (bieżąca) polityczna gra wszystkich liczących się i bezpośrednio zainteresowanych aktorów” (s. 5). Analizując jakość dokonywanych zmian zasad funkcjonowania polskiej samorządności po 1989 r., z pełnym przekonaniem można potwierdzić postawioną przez Kamińskiego tezę badawczą. Udowadnia ją w treści kolejnych rozdziałów monografii.

Teoretyczne rozważania nad samorządem terytorialnym, będącym jednym z elementów administracji publicznej zostały zawarte w rozdziale pierwszym *Samorząd terytorialny jako problem polityczny i politologiczny*. Autor rozpoczął od wyjaśnienia pojęcia „administracja” (s. 11–42), wskazał na jego wieloznaczność (co często jest błędnie wykorzystywane): administracja publiczna, administracja rządowa, administracja państwowa; odniósł się do historycznej interpretacji pojęcia, przywołując autorów Jerzego Panejkę, Henryka Dembińskiego, Tadeusza Bigo. W toku rozwoju idei i instytucji samorządu powstało kilka koncepcji jego opisu, a trzy z nich uzyskały status teorii samorządu. Autor przywołał teorię naturalistyczną (s. 25–28), państwową (s. 28–32) oraz polityczną (s. 32–33), scharakteryzował miejsce samorządu terytorialnego w społeczeństwie obywatelskim, odwołując się do koncepcji Davida Hume’a, Johna Locke’a, George’a Hegla czy Monteskiusza (s. 35–40). W konkluzji autor stwierdził, że „społeczeństwo obywatelskie tworzą obywatele wyposażeni w podmiotowość we wszystkich wymiarach i aspektach życia społecznego, gospodarczego, kulturalnego i politycznego, zaspokajając tym samym różne więzy” (s. 40).

W rozdziale drugim *Samorząd terytorialny w Polsce do 1990 roku* Kamiński przypomniał o wielowiekowej tradycji polskiej samorządności, którą datuje się na okres średniowiecza. Już w tak odległych czasach wykształciły się załączki pierwszych instytucji „samorządowych”, których atrybutem była niezależność od władcy oraz samodzielność w sprawowaniu funkcji (s. 49). W kolejnych wiekach następował rozwój instytucji samorządowych, uregulowanie zasad jego funkcjonowania mocą aktów prawnych, np. Konstytucja z 1791 r., Konstytucja marcowa

z 1921 r. czy Konstytucja kwietniowa z 1935 r. Wiele uwagi autor poświęcił samorządności w okresie II RP; wskazał na specyficzne warunki polityczne, gospodarcze, społeczne, w jakich budowano samorządność oraz przypomniał o rozwijającej się polskiej nauce prawa administracyjnego. Szczegółowej charakterystyce poddał system administracji terenowej ukształtowany po II wojnie światowej (s. 70–97). Wskazał na jego „odmienność” ze względu na kształtowanie się nowego, socjalistycznego ustroju państwa, dokonujące się zmiany instytucjonalne (np. likwidacja samorządu terytorialnego i zastąpienie go terenowymi organami władzy państwowej w 1950 r., zniesienie urzędów wojewodów, starostów) oraz w układzie przestrzennym – zmiana podziału administracyjnego (np. w 1954 r. zlikwidowano gminy, zastępując je liczniejszymi gromadami, w 1975 r. utworzono 49 województw, likwidując 17). Jak słusznie zauważył autor, „przez ponad cztery dziesięciolecia z różnym nasileniem i różnymi środkami budowano scentralizowane państwo. Jego podstawy opierały się na zasadach jednolitej władzy w własności państwowej. Postępowała centralizacja systemu” (s. 94).

Na szczególną uwagę czytelnika zasługują zamieszczone w tym rozdziale (również w następnym) przypisy wyjaśniające. Podejrzewam, że autor, nie chcąc rozbudowywać treści monografii (a tym samym zaburzać jej proporcje), zdecydował się „uzupełnić” ją w formie przypisów, co się powiodło.

Z pewnością duże zainteresowania dla badacza będą miały treści zawarte w rozdziale trzecim *Budowa samorządu terytorialnego w Polsce*. Współcześnie wiele uwagi poświęca się badaniom procesu transformacji ustrojowej oraz jej następstwom. Jednym z efektów dokonanych przeobrażeń po 1990 r. było reaktywowanie instytucji samorządu terytorialnego – zdecentralizowanej formy władzy publicznej. Autor z dużą starannością w doborze materiałów źródłowych, literatury scharakteryzował proces budowy samorządu terytorialnego po 1990 r., warunków, w jakich go kształtowano. Ponadto omówiono liczne propozycje projektów reformy samorządu terytorialnego, „wprowadzono” czytelnika do dyskusji toczących się na forum parlamentarnym i pozaparlamentarnym (s. 105–110, 111–115). Rozdział ten kończy się ogólną charakterystyką przepisów konstytucyjnych z 1997 r. odnoszących się do samorządu terytorialnego; w ujęciu tabelarycznym autor przedstawił komparatystyczne zestawienie 7 projektów konstytucji wobec instytucji samorządu terytorialnego (s. 146–147).

W rozdziale czwartym *Nowy ustroj administracji publicznej w Polsce* Kamiński przedstawił projekty oraz sposób wprowadzania nowego, zdecentralizowanego samorządu terytorialnego oraz nowe zasady funkcjonowania administracji publicznej w Polsce. Reforma administracji publicznej, która stała się koniecznością w warunkach demokratycznego, zdecentralizowanego państwa, z gospodarką wolnorynkową, miała przebiegać sprawnie i w krótkim czasie. Jej „twórcy”, ich założenia, projekty nie spotkały się z aprobatą zainteresowanych środowisk społeczno-politycznych, co przyczyniło się do zmiany koncepcji reformy, wydłużenia prac nad jej założeniami (s. 164–184). W dalszej części monografii autor scharakteryzował jednostki samorządu terytorialnego, ale w ujęciu ekonomicznym (wielkość dochodów własnych, udział w podatku PIT, CIT, potencjał gospodarczy mierzony wielkością udziału zatrudnionych w produkcji) (s. 195). Pozwala to na porównanie „mocy finansowej” jednostek terytorialnych w nowym podziale administracyjnym.

Zakończenie rozważań nad nowym modelem ustroju terytorialnego państwa stanowi jego ocena oraz wskazanie na popełnione błędy podczas jej przygotowywania (s. 200). Autor, wykazując się umiejętnością interpretacji zjawisk i procesów, wiedzą w obszarze instytucji samorządu terytorialnego, precyzyjnie wskazał na „niedociągnięcia” reformy oraz dalsze dokonujące się

przeobrażenia w funkcjonowaniu nowych struktur samorządowych, m.in. nowelizacja obowiązujących regulacji prawnych oraz przyjęcie nowych ustaw (s. 209–211).

W rozdziale piątym *Ustrój i finansowe podstawy działalności samorządu terytorialnego* autor scharakteryzował obowiązujący (stan prawny na dzień 15 maja 2014 r.) model podziału terytorialnego państwa na gminy, powiaty i województwa, ustrój poszczególnych jednostek, kompetencje, zadania ich organów władzy, nadzór nad samorządem terytorialnym oraz działalność finansową i gospodarczą samorządu.

Na szczególną uwagę zasługuje wykaz bibliograficzny – bogaty (liczne materiały, źródłowe opracowania, ekspertyzy autorstwa instytucji publicznych), starannie uporządkowany. Autor wykazał się dużą umiejętnością w poszukiwaniu i pozyskiwaniu materiałów źródłowych niezbędnych do przygotowania monografii oraz dużą starannością w ich doborze i analizie.

Uważam, że monografia autorstwa Radosława Kamińskiego powinna spotkać się z dużym zainteresowaniem czytelników. Powtórzę za recenzentem – prof. Ludwikiem Habudą – że książka ta „łączy w sobie elementy monografii i podręcznika”. Jej walory poznawcze, sposób ich prezentacji zasługują na szczególną uwagę. Stanowi kompendium wiedzy o współczesnym polskim samorządzie terytorialnym, o procesach towarzyszących jego ukształtowaniu.