

## Autoreferat

1. Imię i nazwisko: Jerzy Korczak
2. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe/artystyczne – z podaniem nazwy, miejsca i roku uzyskania oraz tytuł rozprawy doktorskiej

1973-1977 studia na Uniwersytecie Wrocławskim, Wydział Prawa i Administracji, kierunek administracja  
1977 egzamin magisterski na Uniwersytecie Wrocławskim, Wydział Prawa i Administracji, kierunek administracja, tytuł magister administracji  
1986 dysertacja doktorska pt.: *Akty kierowania w systemie terenowych organów administracji państwowej* (promotor prof. dr hab. Tadeusz Kuta, recenzenci prof. dr hab. Henryk Rot, prof. dr hab. Janusz Homplewicz), obrona i nadanie tytułu doktora nauk prawnych dnia 24 lutego 1986 r.

3. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych/artystycznych

1977.09.12-1978.02.28 Uniwersytet Wrocławski, Instytut Nauk Administracyjnych Wydział Prawa i Administracji – asystent stażysta  
1978.03.01-1984.09.30 Uniwersytet Wrocławski, Instytut Nauk Administracyjnych Wydział Prawa i Administracji – asystent  
1984.10.01-1986.04.26 Uniwersytet Wrocławski, Instytut Nauk Administracyjnych Wydział Prawa i Administracji – starszy asystent  
1986.04.27 – nadal Uniwersytet Wrocławski, Instytut Nauk Administracyjnych Wydział Prawa i Administracji - adiunkt  
2004.04.18-2005.09.30 Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości w Wałbrzychu – adiunkt

4. Wskazanie osiągnięcia wynikającego art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach naukowych i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. Nr 65, poz. 595 z późn. zm.)

a) autor/autorzy, tytuł/tytuły publikacji, rok wydania, nazwa wydawnictwa

Monografią, którą pragnę przedstawić, zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach naukowych i tytule w zakresie sztuki jako osiągnięcie naukowe, uzyskane po otrzymaniu stopnia doktorskiego, stanowiące znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny naukowej jest publikacja mojego autorstwa zatytułowana – *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego* zamieszczona w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*. Tom 2. *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2012, rozdział V (s. 151-271).

Przedstawiony dorobek jest opracowaniem wydzielonego zagadnienia stanowiącym odrębną część pracy zbiorowej i stanowi indywidualny wkład habilitanta zgodnie z art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy. Z uwagi na to, że każdy z rozdziałów tej pracy zbiorowej posiada odrębnego autora

oznaczonego imieniem i nazwiskiem nie zachodzi przypadek pracy zbiorowej, o którym mowa w §13 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 22 września 2011 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzenia czynności w przewodach doktorskich, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz.U. Nr 204, poz. 1200) wymagającym oświadczenia wszystkich współautorów, określającego indywidualny wkład każdego z nich w jej powstanie.

- b) omówienie celu naukowego/artystycznego ww. pracy/prac i osiągniętych wyników wraz z omówieniem ich ewentualnego wykorzystania

Przedmiotem mojej monografii uczyniłem zagadnienie konstytucjonalizacji instytucji samorządu terytorialnego, jako jednej z fundamentalnych instytucji ustrojowych większości państw, a państw kontynentalnej Europy w szczególności. Punktem wyjścia był pogląd F.-L. Knemeyera, iż rola samorządu terytorialnego jako czynnika porządkującego państwo demokratyczne rodzi konieczność jego umocowania w konstytucyjnym i ustawowym porządku prawnym. Mam przy tym pełną świadomość, iż regulacja konstytucyjna może być tylko punktem odniesienia dla kierunków regulacji, które zrealizuje ustawodawca zwykły, bowiem nie jest, z jednej strony, możliwe, aby konstytucja przy swoim poziomie ogólności regulacyjnej mogła uregulować w sposób należyte szczegółowy i wystarczający do codziennego funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, z drugiej strony, dekodowanie jej norm pozwala ustalić, czy ustawodawca cel ustrojodawcy zrealizował w sposób należyty, zatem jest naturalnym stan dualizmu regulacyjnego dwóch porządków regulacyjnych: konstytucyjnego i ustawowego, jednak z wykluczeniem ich konkurencyjności (na straży tej zasady stoją najczęściej trybunały konstytucyjnej rozumiane funkcjonalnie z uwagi na wielość rozwiązań kontroli zgodności ustaw z konstytucjami).

Przyjęty w monografii sposób konstruowania metody badawczej i formułowania wypowiedzi ocennych wpisuje się w tradycję wrocławskiej szkoły administratywistycznej. Jej twórca Franciszek Longchamps de Bérier przyjmował, iż administracja publiczna jest połączeniem zjawiska administracji publicznej i układu administracji publicznej, rozumiejąc pod pojęciem zjawiska działanie kulturowe, czyli działanie człowieka, a pod pojęciem układu podział pracy obejmujący działania kulturowe na stanowisku publicznym. Nauka administracji winna zaś opisywać wynik badania oglądowego rzeczywistych zjawisk administracji publicznej i rzeczywistych jej układów. Jeśli zatem, jak chce tego ustrojodawca i ustawodawca zwykły, mieszkańcy jednostki zasadniczego podziału terytorialnego stanowią z mocy prawa wspólnotę samorządową, to podejmowane przez wspólnotę działania są w istocie sumą działań pojedynczych członków wspólnoty, a także jej przedstawicieli na stanowiskach publicznych. Przyjąć można za szczegółowy przedmiot badania ustalenie zakresu i sposobu wyznaczenia prawem stanowiska publicznego, którego położenie społeczne (Longchamps określał je jako przewagę w jakimś zakresie zachowania społecznego wynikającą z używania określonych środków i korzystania z ochrony prawnej) jest odbiciem układu sił społecznych popartego normą prawną. W ślad za Longchampsem przyjąłem, że stanowisko publiczne we wszystkich ważniejszych elementach winno być określone prawem, które ustala granice przewagi, rodzaj środków i warunki ich użycia przez działającego, a wreszcie wyznacza cele jego działania, co jak pisał jest „jedną z głównych właściwości typu ustrojowego zwanego państwem prawnym”. Stąd rozważania nad pozycją samorządu terytorialnego w ustroju państwa polskiego wynikającą z regulacji konstytucyjnej, nad podstawami samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i jej granic i ochrony prawnej. Tak istotny dla koncepcji Longchamps'a układ podziału pracy prowadzi do rozważań nad wewnętrznym ustrojem jednostek samorządu terytorialnego, a skoro jak pisał „Układu administracyjnego trzeba szukać tylko w dziedzinie rzeczywistości znakowanej”, to prowadząc badanie oglądowe w płaszczyźnie nauki administracji

należy ustalić elementy składowe systemu znakowania rzeczywistości, co ponownie prowadzi do analizy norm prawa, które je wyznaczają. W monografii dominuje zatem podejście z punktu widzenia nauki administracji, chociaż przedmiotem oglądu badawczego jest norma prawna – dokładniej rzecz biorąc norma prawa konstytucyjnego, a dopiero następnie norma ustrojowego prawa administracyjnego – to jednak nie jest to podejście z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego, które stosuję jedynie uzupełniająco.

Celem pracy było ustalenie zakresu oraz zasad określenia w konstytucji elementów strukturalnych i funkcjonalnych samorządu terytorialnego. Chodziło przede wszystkim o odpowiedź na pytanie o zasadność konstytucjonalizacji jako takiej w odniesieniu do formy wykonywania administracji publicznej we współczesnym państwie zdecentralizowanym. A następnie o ustalenie, czy konstytucjonalizacji tego przedmiotu regulacji charakteryzuje się swoistą jej specyfiką, która rzutowałaby na sam zakres regulacji, a następnie na sposób jej realizacji. Mamy przecież świadomość, że między poszczególnymi rozdziałami konstytucji poświęconym różnym obszarom życia społecznego występują znaczne różnice wyrażające się nie tylko obszernością i szczegółowością regulacji, tak zresztą jak i dostrzegamy w toku prowadzonych rozważań doktrynalnych brak konstytucjonalizacji niektórych obszarów życia społecznego, co oceniane może być różnie.

Zagadnienie konstytucyjnych podstaw struktury i funkcjonowania samorządu terytorialnego zostało ujęte poza uwagami wstępnymi w 6 częściach oznaczonych – z uwagi na strukturę tomu Systemu Prawa Administracyjnego – paragrafami. Pierwsza część (§33) została poświęcona zagadnieniu konstytucjonalizacji samorządu terytorialnego, czyli charakterystyce samego procesu ujmowania samorządu terytorialnego w treści przepisów konstytucyjnych. Zastosowano tu i metodę analizy historycznej przechodząc przez poszczególne etapy tego procesu wyznaczone kolejnymi konstytucjami i ich nowelizacjami oraz metodę komparatystyczną przez ukazanie polskich doświadczeń konstytucyjnych w konfrontacji z niektórymi krajami europejskimi. Część druga (§34) dotyczy bezpośrednio elementu tytułu monografii poddając analizie regulacje obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. w aspekcie określenia struktury samorządu terytorialnego. Wzięto pod uwagę strukturę samorządu wynikającą z zasadniczego podziału terytorialnego, a zatem wyróżnienie w Konstytucji gminy i pozostałych jednostek samorządu terytorialnego, a następnie strukturę wewnętrzną tych jednostek określonych w jej art. 169. Część następne - §35-38 – dotyczą natomiast konstytucyjnych podstaw funkcjonowania samorządu terytorialnego, w pierwszej kolejności jego samodzielności (§35), a następnie jej ograniczenia prawnymi determinantami działania (§36), aby następnie przejść do weryfikacji skutków tego działania przez nadzór i kontrolę (§37) i na koniec do ochrony samodzielności w działaniu (§38). Idea takiego układu kolejności następowania tych części wynika głównie z konstytucyjnej zasady państwa prawnego określonej w art. 2 Konstytucji RP oraz zasady praworządności z art. 7, ale także konieczności respektowania równie ważnej konstytucyjnej zasady ustrojowej państwa, jaką jest decentralizacji władzy publicznej zadeklarowana w art. 15. Samorząd terytorialny postrzegany jako podstawowy przejaw decentralizacji władzy publicznej pozostając jednak nadal jej częścią mimo swej samodzielności związany jest prawem.

Prowadząc rozważania w części pierwszej (§33) zastosowałem częściowo układ chronologiczny analizy tego zagadnienia dążąc do ukazania pewnej dynamiki procesu konstytucjonalizacji. Jak zauważam już w części wstępnej (§32) okres, w którym wykształca się współczesny samorząd terytorialny, druga połowa XIX w., jest zarazem okresem, w którym ustroje większości państw europejskich regulowane są konstytucjami. Zdawać sobie jednak należy sprawę, że tak jak ewolucja ustroju państwa przebiegała przez poszczególne jej etapy od państwa absolutystycznego, do państwa prawnego, a przecież i ten jego etap obfituje w bardzo różniące się od siebie formy ustrojowe następujące po sobie między połową XIX w. a czasami

współczesnymi, tak i instytucja samorządu terytorialnego sama w sobie szalenie ewolucyjna, przechodziła bardzo zmienny proces jej konstytucjonalizacji, od bardzo szątkowych uregulowań, po bardziej rozbudowane.

Rzeczą inną jest zmienna rola samorządu terytorialnego w ustroju państwa w kontekście regulacji konstytucyjnej. Ilustruję to przykładami z historii konstytucjonalizmu polskiego najodleglejszymi sięgając do pierwszej polskiej konstytucji z dnia 3 maja 1791 r., która w art. III inkorporowała uchwalone dnia 17 kwietnia 1791 r. Prawo o miastach. I chociaż ani sama Konstytucja, ani też Prawo o miastach z powodu konfederacji targowickiej, a ostatecznie trzeciego rozbioru Polski, nie zostały w pełni zastosowane, to jednak odegrały znaczącą rolę w kształtowaniu polskiego konstytucjonalizmu i polskiego prawa samorządowego. Zestawienie jej jednak z okrojowanymi konstytucjami okresu rozbiorowego (Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego) pokazuje, iż gasnąca I Rzeczypospolita przykładała znacznie większe znaczenie do roli tworzonego wówczas samorządu miejskiego, niż późniejsze szątkowe formy państwowości polskiej. Odzyskanie niepodległości i okres dwudziestolecia – pierwszy po 123 latach moment dziejowy, gdy można budować prawdziwie polski samorząd terytorialny – to dwie przeciwstawne koncepcje ustrojowe prezentowane w konstytucjach z 1921 i 1935 roku. Przyjęte w nich rozwiązania diametralnie się różnią, co jest wynikiem ostrej walki politycznej wokół koncepcji władzy państwowej, od początkowo skrajnie demokratycznej (samorząd z szerokimi uprawnieniami), do skrajnie centralistycznej (ograniczenie roli samorządu do „służby publicznej”), jak na warunki młodego państwa polskiego, po zamachu majowym. W regulacjach tych, uzupełnionych przecież ustawodawstwem zwykłym (zwłaszcza ustawą „scaleniową” z 1933 r.) zaznaczają się jednak fundamentalne instytucje prawa samorządu terytorialnego: dualizm zadań, problem relacji między jednostkami samorządu terytorialnego, nadzór sprawowany przez państwo nad jego działalnością.

Sytuacja ta znajduje swoje swoiste powtórzenie w okresie ponownego tworzenia demokratycznego ustroju państwa polskiego w okresie przełomu 1989-1990 i pierwszych latach funkcjonowania III Rzeczypospolitej. Oto bowiem w okresie przełomu lat 1989-1990 regulacja konstytucyjna była bardzo ograniczona, a uchwalane tego samego dnia – 8 marca 1990 r. – ustawa konstytucyjna i ustawa o samorządzie terytorialnym powodowały układ zależności – regulacja ustawowa determinowała regulację konstytucyjną, zatem to nie konstytucja wyznaczała zakres regulacji ustawy zwykłej, a raczej zakres regulacji ustawy zwykłej narzucał ustawie konstytucyjnej sposób wpisania samorządu terytorialnego w ustrój nowo powstającego demokratycznego państwa prawa. Proces konstytucjonalizacji nabrał pewnego tempa dopiero w Małej Konstytucji z 1992 r., gdy już sam jej tytuł, w którym pojawia się jako jego człon zwrot „o samorządzie” mógł skłaniać do refleksji nad rolą tej nowej przecież instytucji ustrojowej w równie młodym ustrojowo państwie prawa. I chociaż różnie w doktrynie oceniano skutki tego procesu (np. zarzuty o niejasną koncepcję osobowości prawnej przyjętej w art. 70), to bez wątpienia dzięki także fundamentalnym orzeczeniom interpretacyjnym Trybunału Konstytucyjnego regulacja ta odegrała znaczącą rolę historyczną w kształtowaniu pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego dzięki chociażby sformułowaniu po raz pierwszy zasady udziału samorządu terytorialnego w wykonywaniu istotnej części zadań publicznych z zastrzeżeniem ograniczeń ustawowych oraz wyłączeniem sfery zadań administracji rządowej (art. 71 ust. 1), czy koncepcji podziału zadań na własne wykonywane we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność dla zaspokojenia potrzeb swoich mieszkańców i na zadania administracji rządowej wykonywane na podstawie ustaw i finansowane przez państwo (art. 71 ust. 2 i 3), jak również gwarancji finansowania działalności samorządowej subwencjami i dotacjami (art. 73). Znaczące było ujęcie w przepisach rangi konstytucyjnej prawa jednostek samorządu do określania w granicach ustawowych struktur wewnętrznych organów stanowiących i wykonawczych, za pośrednictwem których wykonywały one swoje zadania (art. 71 ust.

4), referendum lokalnego jako formy rozstrzygnięcia przez mieszkańców w art. 72 ust. 2 i wreszcie instytucji nadzoru nad działalnością samorządu. Mówiąc o Małej Konstytucji z 1992 r. nie można nie zwrócić uwagi na pierwszą, i to właśnie w randze przepisu tej rangi, zapowiedź możliwości rozbudowy ustroju samorządowego o nowe typy jednostek (w tym czasie trwały prace nad pierwszymi projektami reformy terytorialnej i samorządem powiatowym przerwane upadkiem rządu Premier Suchockiej), skoro art. 70 ust. 4 wskazywał na możliwość określenia ustawą „pozostałych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego”.

Prace nad obecną Konstytucją z 1997 r. toczyły się w złożonych warunkach, oto w latach 1993-1995 podejmowano i przeprowadzono szereg istotnych nowelizacji w prawie samorządowym i coraz bardziej oczywistym stawało się to, że musi dojść do istotnych przemian ustrojowych, które nastąpiły dopiero w 1998 r. Konstytucja z 1997 r. dokończyła proces konstytucjonalizacji samorządu terytorialnego rozpoczęty w grudniu 1989 r., wpisując do zasad ustrojowych państwa te instytucje samorządu terytorialnego, które w ciągu lat poprzedzających uchwalenie Konstytucji ukształtowały się i utrwaliły w praktyce samorządowej, a jedyną regulacją kreatywną było owa zapowiedź rozbudowy samorządu terytorialnego z gwarancją podstawowej roli gminy.

Przeprowadzona analiza historyczna pozwoliła mi ocenić proces konstytucjonalizacji jako bardzo dynamiczny, nie mający cech ciągłości, kontynuacji. Dyskontynuacja miała nie tylko miejsce po 1945 r., ale też w 1935 r., kiedy założenia Konstytucji Marcowej zostały zanegowane i odrzucone przez sanacyjne ugrupowania sprawujące władzę. Proces odzwierciedla oczywiście naturalną zależność aktu ustrojowego od zdarzeń historycznych i politycznych kształtujących ustrój, ale w przypadku samorządu terytorialnego ilustruje paradoksalny skutek wielości koncepcji samorządu, można bowiem – cały czas deklarując swoje zrozumienia dla jego znaczenia w ustroju państwowym – kształtować rzeczywistą pozycję ustrojową bardzo różnie. Zwróciłem też uwagę na inny paradoks polskiej konstytucjonalizacji samorządu terytorialnego, a mianowicie odwrotną kolejność regulacji: to nie konstytucja wprowadziła instytucję samorządu terytorialnego do ustroju państwa, to nie konstytucja ustalała ustrojowe zasady państwa, których rozwinięciem była dopiero ustawa zwykła. W 1990 r. sytuacja była nieco inna niż w 1997, bowiem dnia 3 marca 1990 r. uchwalono co prawda w pewnej logicznej kolejności – najpierw ustawę o zmianie konstytucji a następnie dopiero ustawę o samorządzie terytorialnym – ale oczywistym było, że projekty obu ustaw przygotowane były równolegle i to raczej projekt ustawy konstytucyjnej był dostosowany do ustawy samorządowej niż na odwrót, uzasadnienie tego przypadku jest oczywiste – istniało porozumienie wszystkich uczestników życia politycznego o potrzebie jak najszybszego przeprowadzenia procesu transformacji ustrojowej i tego rodzaju zabiegi legislacyjne były akceptowane z powodu obiektywnej konieczności. Konstytucja obecna usankcjonowała to co już w prawie samorządowym dokonało się w latach 1990-1998 i nie wprowadziła żadnych nowych rozwiązań inspirowanych ustawodawcą do wprowadzania nowych regulacji prawnych (jeśli nawet weźmiemy pod uwagę pewne oddalone w czasie jej skutki jak np. ustawę o dostępie do informacji publicznej z 2001 r. realizującą art. 61 Konstytucji, to nie dotyczą one wyłącznie samorządu terytorialnego), a nawet nie doszło do koniecznych moim zdaniem nowelizacji już obowiązujących przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym (dzisiaj gminnym), na co wskazywałem w stosownych miejscach monografii.

W części pierwszej (§33) poświęconej analizie sposobu regulacji samorządu terytorialnego w konstytucji obok analizy procesu ewolucji prawa polskiego podjąłem także proces badawczy analizy prawnoporównawczej chcąc ustalić, czy stan regulacji polskiej odpowiada stanowi w innych kontynentalnych krajach europejskich. Pamiętać należy, iż polska tradycja samorządowa jest z racji zaszczości historycznych bardzo skromna ograniczając się łącznie nieco do ponad 40 lat, podczas gdy tradycje samorządu francuskiego czy niemieckiego sięgają lub

przekraczają lat 200, może to zatem skłaniać do tego typu konfrontacji i ustalenia, czy w przypadku tak długiej tradycji mamy do czynienia z bardziej rozbudowanym stanem regulacji konstytucyjnej samorządu terytorialnego niż w przypadku polskim. Z racji ograniczeń wydawniczych analiza ta nie mogła objąć zbyt wielu państw, co zmuszało do dokonania wyboru. Za kryterium wyboru przyjąłem typ ustroju państwa dobierając jako państwa federacyjne Niemcy, Szwajcarię i Belgię, jako państwa unitarne Francję i Włochy o mocno jednak rozbudowanych autonomiach terytorialnych (niektórych regionach we Włoszech i terytoria zamorskie we Francji). Przeprowadzona nawet bardzo pobieżna analiza kilku wybranych przykładów konstytucji kontynentalnych państw europejskich pokazuje, że nie istnieje żaden standard regulacyjny. Okazuje się, że problem funkcjonowania samorządu terytorialnego w państwie, tak przecież istotny dla ustroju państwa demokratycznego (a każde z nich jest tego niekwestionowanym przykładem) może być rozwiązany zarówno bardzo wręcz szczegółowo (np. łącznie z określeniem środków nadzoru, jak we Włoszech), jak i bardzo skąpo (jak w RFN), mogą to być regulacje dotyczące rzeczy iście fundamentalnych – istota samorządu, miejsce w ustroju organów władzy publicznej i wzajemne relacje między nimi, gwarancje samodzielności jednostek samorządu – ale też nie mających dla samego istnienia samorządu i jego jednostek znaczenia gwarancje praw grup etnicznych (jak we Francji, bo przecież prawa grup etnicznych to bardziej materia praw obywatelskich niż regulacji ustroju państwa, a samorządu w szczególności). Co więcej art. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego nie preferuje konstytucjonalizacji stanowiąc, iż zasada samorządności musi być uznana w prawie wewnętrznym, a w konstytucji w miarę możliwości. Na ich tle regulacja przyjęta w obowiązującej polskiej konstytucji jawi się jako bardzo rozbudowana (osobny rozdział VII a ponadto szereg przepisów pomieszczonych w innych rozdziałach) i w niektórych aspektach szczegółowa (przykładowo kwestia konstytucyjnych organów nadzoru, co zresztą stwarza istotne problemy interpretacyjne w przypadku ustalania charakteru prawnego ingerencji w funkcjonowanie organów jednostek samorządu niewymienionych w art. 171). Prowadzi to do pewnej konstatacji, iż daleko skromniejsza niż niemiecka i francuska, czy belgijska, tradycja samorządowa nie musi oznaczać gorszej jakości skutków procesu konstytucjonalizacji, a wręcz przeciwnie, można uznać, iż stan regulacyjny konstytucji polskiej mimo zgłaszanych tu i ówdzie mankamentów, jest zadowalający, że polski ustrojodawca doskonale wykorzystał europejskie doświadczenia w tym względzie, o czym świadczą dokonania doktrynalne z okresu rodzenia się polskiego samorządu terytorialnego po 40-letniej nieobecności przywoływane przez mnie w monografii a poświęcone właśnie analizom stanu regulacji prawa samorządowego państw europejskich, jak i prace eksperckie w ramach procesu legislacyjnego, w których sam miałem okazję uczestniczyć kilkakrotnie.

Po przeprowadzeniu tych analizach historycznych i komparatystycznych przystąpiłem do wskazania sposobu uregulowania podstaw prawnych struktury i funkcji samorządu terytorialnego w Konstytucji RP ustalając, iż samorządowi terytorialnemu poświęconych jest najpierw kilka zasad ogólnych zawartych w preambule oraz dwie zasady decentralizacyjne z art. 15 i 16 Konstytucji. Następnie wykazałem szereg szczegółowych odniesień znajdujących się w różnych częściach ustawy zasadniczej, które są adresowane do organów władzy publicznej w ogólności, zatem tym samym i do samorządu terytorialnego. Jednakże największe znaczenie odgrywa wyodrębnienie w Konstytucji rozdziału VII zatytułowanego „Samorząd terytorialny”. Jest to dowód wysokiej rangi, jaką ustrojodawcy przypisuje samorządowi w ustroju państwa. Zamieszczono w nim najbardziej fundamentalne założenia ustroju samorządu terytorialnego i jego elementy konstrukcyjne ujęte w 10 artykułach o różnej strukturze wewnętrznej.

Gdy idzie o miejsce samorządu terytorialnego w preambule Konstytucji RP, to przede wszystkim zwróciłem uwagę na zasadę pomocniczości i wynikające z niej konsekwencje dla roli samorządu terytorialnego, które są na tyle istotne, iż zasadę tę wpisano również do pre-

ambuły, ale tym razem Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Należą do nich delimitacja zadań państwa i samorządu terytorialnego, konstruowanie klauzul kompetencyjnych w ramach ustroju wieloszczeblowego i wielopodmiotowego, budowa systemu finansów publicznych, kwestia uprawnień do wykraczania poza sferę użyteczności publicznej, czy wreszcie wyznaczania granic nadzoru nad samorządem. W każdym z tych przypadków zastosowanie zasady pomocniczości pozwala rozstrzygnąć wątpliwości ustrojowe na etapie ich regulacji ustawowej, ale też na etapie ich stosowania. Jednakże zarazem podkreśliłem, iż zasada pomocniczości nie może być utożsamiana z zasadą decentralizacji władzy publicznej. W świetle ustaleń doktryny pogląd o zbieżności, czy też synonimiczności, zasady subsydiarności i decentralizacji jest pod pewnymi warunkami jedynie częściowo dopuszczalny, ale też nie zawsze podzielany, na pewno jednak nie jest uprawnione stawianie znaku równości między obu zasadami, bowiem inna jest ich treść, pochodzenie, ale też do innych celów są one zastosowane, co zilustrowane zostało przeglądem poglądów doktrynalnych.

Analizując preambułę zwróciłem też uwagę na zasadę godności człowieka wywodzoną z użycia w końcowej części preambuły wezwania do stosujących w przyszłości Konstytucję „aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka”. Co prawda w publikacjach poświęconych istocie samorządu terytorialnego nie spotykamy rozważań nad jej odniesieniem do samorządu terytorialnego, to jednak prześledziwszy ewolucję teorii samorządu terytorialnego dostrzegamy, iż w ostatecznym przejawie aktywności działania organów jednostki samorządowej jest pojedynczy człowiek, mieszkaniec tej jednostki. Również z końcowej części preambuły Konstytucji można wywieść zasadę solidarności społecznej, odczytywaną jako swoisty mechanizm pogodzenia ze sobą potrzeb indywidualnych i zbiorowych. Zauważyć należy, że byt jednostki dokonuje się zawsze w grupie społecznej i chociaż może, to wcale nie musi rodzić napięć i konfliktu interesu indywidualnego i zbiorowego, jeżeli tylko jednostka jest w stanie (nie tyle intelektualnie, co bardziej przez przejaw woli) dostrzec wspólnotowość przez sam fakt podobieństwa zachowań, sposobu odczuwania i systemów wartości, a jednocześnie, gdy grupa społeczna stwarza szanse dla indywidualnego zachowania, gdy duch wspólnoty nie niszczy ducha jednostki. Ponadto z preambuły wyinterpretować należy z preambuły jeszcze dwie istotne zasady: współdziałania władz oraz dialogu społecznego, przy czym każda z nich formułuje inne wzorce budowania podstaw działania samorządu terytorialnego. Współdziałanie władz jest jednym z fundamentów demokratycznego państwa, zasadą korespondującą z afirmującym wartości dialogu, negocjacji, porozumienia i kompromisu charakterem Konstytucji. Odnosząc ją do samorządu terytorialnego można wywieść określone wnioski co do roli konsultacji na poziomie krajowym (Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego), jak i na poziomie regionalnym i lokalnym przejawiającej się w formach współdziałania (porozumień, związków i stowarzyszeń), a wreszcie wewnątrz jednostek samorządu terytorialnego przejawiającej się w konsultacjach społecznych. Z kolei zasada dialogu społecznego rodzi dla samorządu terytorialnego to przede wszystkim obowiązki organów ich jednostek do konsultowania projektów podejmowane przez nich rozstrzygnięć oraz prowadzenia jawnej polityki informacyjnej, czemu służą wspomniane już przepisy o jawności informacji publicznej.

Ujęta w art. 15 podstawowa zasada ustrojowa państwa decentralizacji władzy publicznej stwarza ustrojowe ramy dla istnienia samorządu terytorialnego rozumianego od czasów monografii T. Bigi przede wszystkim jako forma decentralizacji administracji publicznej, bowiem jedynie w samorządzie terytorialnym może zrealizować się idea decentralizacji, skoro administracja rządowa (ale też państwowa zwana niekiedy „nierządową”) z istoty swej nie daje po temu żadnych możliwości, co najwyżej może być poddana dekoncentracji. Konstytucja w art. 15 ust. 2 nie określiła liczby szczebli podziału zasadniczego ani też nie ustaliła typów jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, w pewnym stopniu dokonała tego dopie-

ro w art. 164 ust. 1 w odniesieniu do gminy. Określiła natomiast kryteria podziału terytorialnego na poszczególne jednostki: 1) kryterium więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych oraz 2) kryterium zdolności wykonywania zadań publicznych. W monografii przyjąłem, iż zasada decentralizacji skorelowana jest z przyjętymi podziałami terytorialnymi, bowiem to układ organizacyjny ustroju samorządowego (jednostki samorządu terytorialnego) jest lokowany w jednostkach podziału terytorialnego, przy czym nie zawsze jednostki samorządu terytorialnego ulokowane są na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego (np. w RFN samorząd występuje zasadniczo w dwóch z czterech poziomów). Podziały terytorialne są narzędziem polityki państwa służącym do stabilizacji bądź zmian w drodze reform terytorialnych terenowych układów administracyjnych, państwowych, samorządowych, społecznych i gospodarczych. Pozwoliło mi to na analizę przeprowadzonych od 1990 roku reform terytorialnych i ich skutków dla ustroju samorządowego, będącą jednym z wyników mojej monografii. Prowadzi on do wniosku, iż proces decentralizacji jest procesem dynamicznym o dużej zmienności zależnej od celów politycznych ugrupowań sprawujących władzę w państwie, stąd obserwujemy okresy narastania decentralizacji przeplatane jej zatrzymaniem, czy wręcz recentralizacją. W prowadzonych rozważaniach nad istotą decentralizacji stawiam pytanie o granice decentralizacji dochodząc do konkluzji, iż jeśli w ogóle mówić o granicach decentralizacji, to przywołać należy zasadę jednolitości państwa z art. 3 Konstytucji, bowiem tylko ona przez wynikający z niej unitarny charakter państwa wyklucza najdalej posunięty stopień decentralizacji, jakim jest autonomia.

Kolejną zasadą ustrojową, która w moim przekonaniu odgrywa istotne znaczenia w konstruowaniu podstaw samorządu terytorialnego jest sformułowana w art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji zasada przysługiwania samorządowi istotnej części zadań publicznych, nieco w doktrynie zapomniana, czy wręcz ignorowana z uwagi akcentowanie gwarancji samodzielności samorządu zwartą *in fine* w zwrocie „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. To na niej koncentrują się komentatorzy konstytucjoniści, ale też przedstawiciele doktryny administratywistycznej, to ona jest kanwą sentencji i uzasadnień wyroków Trybunału Konstytucyjnego. W moim przekonaniu jednak to pomijanie zasady przysługiwania samorządowi istotnej części zadań publicznych jest absolutnie nieuzasadnione, bowiem gwarantuje ona samorządowi miejsce w systemie władzy wykonawczej, a zarazem zobowiązuje ustawodawcę do takiego podziału zadań w sferze administracji publicznej, który przyzna samorządowi ich istotną część. Rozwinięcie tej zasady następuje w art. 163 Konstytucji, gdzie ustrojodawca doprecyzował zakres znaczeniowy sformułowania „istotna część zadań publicznych” przez konstrukcję domniemania kompetencyjnego samorządu w zakresie zadań publicznych niezastrzeżonych przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

Kwestię konstytucyjnych podstaw struktury samorządu terytorialnego ująłem w trzech aspektach: zasady domniemania kompetencyjnego na rzecz samorządu terytorialnego, jako że racjonalność struktur organizacyjnych uwarunkowana jest ich dostosowaniem do zakresu kompetencji realizowanych przez te struktury; ustalenia relacji zachodzących między typami jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiatu i województwa) oraz ustroju wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego. Zasada domniemania kompetencyjnego z art. 163 ma fundamentalne znaczenia dla ustalenia konsekwencji omawianej wcześniej zasady decentralizacji władzy państwowej, bo w obliczu wielości organów tej władzy jednoznacznie wskazuje na samorząd (bez przesądzania o właściwości poszczególnych jego jednostek i ich organów) jako ten organ władzy, która nie potrzebuje szczególnej normy prawnej do wywiedzenia swoich uprawnień do wykonania zadania publicznego, wystarczy tylko aby dane zadanie publiczne nie miało konstytucyjnie lub ustawowo wskazanego innego organu władzy właściwego do jego wykonania. Jak wspomniano prace nad przyszłą Konstytucją prowadzone były w warunkach ostrego sporu politycznego i doktrynalnego nad kierunkami dalsze-



go kształtowania ustroju państwowego, w tym rozbudowy samorządu, stąd też art. 164 został zredagowany w sposób uniwersalny, bowiem z jednej strony sygnalizuje możliwość przyszłej reformy terytorialnej i ustrojowej (ust. 2), ale zarazem w ust. 1 i 3 formułuje gwarancje nienaruszalności *status quo* gminy jako jednostki podstawowej. Redakcja art. 164 ust. 3 jest zresztą doskonałym przykładem konstytucjonalizacji wcześniejszego przepisu rangi ustawy zwykłej, o czym była mowa wcześniej, bowiem wzorowany był w istocie rzeczy na art. 6 ust.1 ustawy o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym). Z kolei redakcja art. 164 ust. 2 wyznaczyła kierunek przyszłej reformy, gdy idzie o utworzenie powiatu, uzależniając go od jednoczesnego utworzenia województwa samorządowego, co w stosunku do prac koncepcyjnych z lat 1992-1993 było czymś absolutnie nowatorskim i odmiennym.

Rozważania nad ustrojem wewnętrznym jednostek samorządu terytorialnego skupiłem na dwóch zagadnieniach: wspólnoty samorządowej i jednostki samorządu terytorialnego oraz organów jednostki samorządu terytorialnego. Konstytucja w art. 16 ust. 1 wprowadziła do języka przepisów konstytucyjnych termin „wspólnota samorządowa” (co zresztą jest kolejnym przykładem konstytucjonalizacji przepisu ustawowego, czyli art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym z konieczną jedynie modyfikacją rozszerzenia go na wszystkie jednostki a nie tylko gminną) definiując go jako ogół mieszkańców jednostki podziału zasadniczego. Prowadząc analizę zakresu pojęciowego tego terminu w samej konstytucji, jak i w konfrontacji z ustrojowymi ustawami samorządowymi, dochodzę do wniosku, iż ani ustrojodawca, ani ustawodawca, nie są spójni terminologicznie, utrudniając tym samym ustalenie kwestii podmiotowości adresata ich postanowień. Oto Preambuła Konstytucji deklaruje jako zasadę ustrojową państwa zasadę pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot, a następnie w art. 166 ust. 1 reguluje sposób zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, zaś członkom wspólnot samorządowych przyznaje prawo do bezpośredniego decydowania o sprawach dotyczących tej wspólnoty (art. 170), ale to jednostkom samorządu terytorialnego przyznaje osobowość prawną (art. 165 ust. 1) i chroni ich samodzielność (art. 165 ust. 2), a ich działalność poddaje nadzorowi (art. 171 ust. 2). W żadnym z przepisów prawa pozytywnego nie wskazuje się na wspólnotę jako podmiot władzy samorządowej. Sam fakt bycia członkiem wspólnoty samorządowej nie rodzi określonych praw i obowiązków, dopiero bowiem w połączeniu z innymi sytuacjami prawnymi poszczególnych mieszkańców ich sytuacja prawna jako mieszkańców gminy, powiatu i województwa nabiera właściwej treści, co zilustrowałem prawem wyborczym oraz referendum lokalnym. Zwróciłem też uwagę na istotne konsekwencje przyjętej redakcji art. 170, pozytywne, gdy idzie o użycie zwrotu „organ” bez dystynkcji „stanowiący”, co pozwoliło na istotną reformę ustrojową z 2002 r. w zakresie nie tylko bezpośredniego wyboru, ale i odwołania organu wykonawczego gminy, negatywne, gdy idzie o użycie zwrotu „lokalne”, co prowadzi do sytuacji, gdy lokalne referendum przeprowadzane jest też w samorządzie regionalnym, co musi razić niekonsekwencją nie tylko terminologiczną, ale przede wszystkim ustrojową. Osobno rozważono problem zakresu pojęciowego jednostki samorządowej, która pojawia się w konstytucjach polskich od 1921 r., ale która przy obecnej konstrukcji ustrojowej zakładającej wzajemną niezależność między gminą, powiatem i województwem, rodzi bardzo skrajne reakcje doktryny. Podkreślam, że chociaż posługujemy się pojęciem samorządu terytorialnego jako kategorią zbiorczą (np. w art. 16 ust. 2 Konstytucji), to jednak nie tworzy on całości zorganizowanej, jako że jednostki samorządu znajdujące się na poszczególnych stopniach podziału zasadniczego nie podlegają sobie. Fakt zawierania się gmin w powiecie, a powiatów w województwie, jest następstwem podziału zasadniczego kraju na jego jednostki, nie zaś hierarchicznej budowy samorządu terytorialnego. Wreszcie co do kwestii organów jednostek samorządu terytorialnego, to na uwagę zasługuje ustalenie dychotomicznego podziału organów jednostek samorządu terytorialnego na stanowiące i wykonawcze w art. 169 ust. 1.

Jednym z kluczowych problemów we wszystkich rozważaniach doktrynalnych jest samodzielność samorządu terytorialnego i dlatego przeprowadziłem szczególnie staranną analizę tych przepisów Konstytucji, które można zakwalifikować przedmiotowo i celowo jako związane z tym zagadnieniem. W jej wyniku przedstawiłem trójczłonową strukturę konstrukcji samodzielności jednostki samorządu terytorialnego, na którą składa się osobowość prawna i władztwo sprawowane przez jednostkę samorządu oraz nadzór sprawowany nad samorządem. Te trzy elementy są ze sobą ściśle powiązane i wzajemnie się warunkują, bowiem bez osobowości prawnej – zwłaszcza publicznoprawnej – nie jest możliwe realizowanie przez organy jednostek samorządu terytorialnego władztwa, zaś jego realizacja jest przedmiotem istnienia samorządu terytorialnego w zdecentralizowanym państwie, która podlega nadzorowi z jego strony. Jednocześnie stanowczo odrzuciłem rozpatrywanie samodzielności w kategorii pojęciowej jego autonomii, bowiem jednostka samorządu jest jednostką zdecentralizowanej administracji publicznej, nie zaś jednostką autonomiczną wobec państwa.

Mimo braku jednoznacznej interpretacji art. 165 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji co do przysługującej jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej, mimo wypowiedzi doktrynalnych kwestionujących sens koncepcji osobowości publicznoprawnej, opowiadam się za interpretacją tego przepisu w kierunku uznania dwoistej natury osobowości prawnej jednostek samorządu (powołuję przy tym wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, w którym co do tego sposobu rozumienia osobowości prawnej Trybunał nie miał wątpliwości). Uważam przeto, że osobowość publicznoprawna umożliwia samorządowi nawiązywanie stosunków prawnych z organami Państwa a osobowość cywilnoprawna – swobodne dysponowanie mieniem we własnym imieniu, jako uczestnikowi obrotu gospodarczego.

Termin „władztwo” wywodzony jest w doktrynie samorządowej od niemieckiego terminu „Hoheit”, który używany jest w niej od czasów przełomu XVIII i XIX w. W niemieckiej doktrynie teorię władztwa jednostek samorządu terytorialnego wywodzi się z konstrukcji opartej na wyposażeniu przez państwo wspólnot terytorialnych w uprawnienia o charakterze władczym w celu umożliwienia wykonywania powierzonych im zadań. Istotą tej konstrukcji jest tzw. „kompetencja kompetencji”, czyli uniwersalna kompetencja państwa do wszelkich władczych zachowań, którą może przelać na inne podmioty – w tym przypadku wspólnoty samorządowe. Zyskują one tzw. uniwersalną kompetencję w zakresie swoich spraw lokalnych, która nie wynika z autonomii – jak niegdyś twierdzono – ale z aktu władczego rangi konstytucyjnej i ustawowej. Należy przy tym podkreślić, że władztwo rozumiane jest w takim ujęciu doktrynalnym, nie jako kompetencja do jednostronnego, wiążącego określania sytuacji prawnej adresatów działań jednostek samorządu terytorialnego, a raczej jako właściwość tej jednostki do regulacji określonych spraw, odniesiona przede wszystkim do samej tej jednostki. Koncepcję władztwa jednostki samorządu terytorialnego zastosowałem do dekodowania tych przepisów Konstytucji, które mogą stanowić zarazem punkt odniesienia do ustalania podstaw, treści i granic samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, przy czym kolejność prezentacji wyników tego postępowania wyznaczała kolejność następujących po sobie przepisów Konstytucji, co nie wyklucza doktrynalnych prezentacji opartych na innej zasadzie. Każdy rodzaj władztwa wywiedziony z Konstytucji doznaje rozwinięcia w ustawach, głównie ustrojowych ustawach samorządowych, ale też ustawach o gospodarce komunalnej, o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a wreszcie w ustawach materialnego prawa administracyjnego wyznaczających zadania jednostek samorządu terytorialnego.

I tak art. 16 ust. 2 wraz z art. 163 prowadzą nas ostatecznie do art. 166 ust. 1 i 2, które pozwalają wyróżnić władztwo zadaniowe jednostki samorządu terytorialnego tak w zakresie zadań własnych (art. 166 ust. 1), jak i zadań zleconych (art. 166 ust. 2). Uzupełniając tę konstrukcję konsekwencjami płynącymi z art. 164 ust. 3 uzyskujemy swoistą mapę kompetencyjną jedno-

stek samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Władztwo zadaniowe pozwala organom jednostek samorządu terytorialnego działać samodzielnie w zakresie swojej właściwości korzystając z sądowej ochrony tej samodzielności w przypadku naruszenia zakresu władztwa. Przyjęta konstrukcja władztwa zadaniowego realizuje założenia dotyczące zakresu działania samorządu terytorialnego określone w art. 4 EKSL.

Z art. 165 ust. 1 zd. 2 Konstytucji i zawartej w niej gwarancji dysponowania prawem własności oraz innymi prawami majątkowymi wywiódłem władztwo majątkowe. Władztwo majątkowe polega na dysponowaniu składnikami mienia komunalnego przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego za pośrednictwem ich organów i utworzonych w tym celu jednostek organizacyjnych.

Wyróżnione przeze mnie władztwo finansowe jest kategorią władztwa złożoną obejmującą: władztwo budżetowe, które z kolei dzieli się na władztwo dochodowe i władztwo wydatkowe, oraz władztwo podatkowe. Władztwo finansowe jednostek samorządu terytorialnego należy postrzegać z uwzględnieniem zasad funkcjonowania systemu finansów publicznych. Będąc jednym z elementów decentralizacji władzy publicznej przejawia się ono w decentralizacji zasobów redystrybuowanych przez budżety lokalne i regionalne oraz w decentralizacji uprawnień do pozyskiwania środków finansowych na realizację swoich zadań, stanowiących dochody ich budżetów, a także samodzielność dokonywania wydatków (władztwo wydatkowe). Z tych powodów w literaturze przedmiotu mówi się o samodzielności finansowej o charakterze mieszanym dochodowo-wydatkowej. Przepisem wyjściowym do rozważań są art. 167 i 168 Konstytucji. Podstawą władztwa dochodowego jest konstytucyjna gwarancja zawarta w art. 167, który określa źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Władztwo wydatkowe nie jest wyraźnie w Konstytucji sformułowane, mimo to w wyroku z dnia 16 marca 1999 r. TK przyjął przez wykładnię systemową art. 167 w powiązaniu z art. 165 ust. 2, iż określona w nim zasada samodzielności wykonywania zadań publicznych musi prowadzić w zasadzie prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej do dysponowania dochodami dla realizacji tychże zadań, co określił mianem władztwa wydatkowego. W doktrynie podnosi się, że jądrem samodzielności finansowej samorządu terytorialnego jest władztwo podatkowe zwane też niekiedy autonomią podatkową. Na pytanie o treść władztwa podatkowego wywiezione z treści art. 168 Konstytucji można odpowiedzieć wymieniając kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie dochodów finansów publicznych pochodzących z podatków. Oceniając stan regulacji prawnych dostrzec można różnicę między władztwem podatkowym sensu stricto a władztwem podatkowym sensu largo, gdy traktujemy je jako władztwo daninowe obejmujące nie tylko podatki, ale też opłaty lokalne. Należy mieć na uwadze, iż władztwo podatkowe sprawuje wyłącznie gmina, gdyż powiaty i województwa w tym zakresie nie posiadają żadnych kompetencji. Zwróciłem też uwagę na problem samoopodatkowania, o którym Konstytucja nie wspomina ani jako o źródle dochodów z art. 167 ust. 2, ani jako o rodzaju podatku lokalnego z art. 168 (podobnie jak art. 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu), a przecież art. 54 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym podobnie jak art. 7 ustawy o referendum lokalnym szczegółowo regulują instytucję referendum gminnego w sprawie samo opodatkowania mieszkańców.

Dla wykonywania władztwa kompetencyjnego jednostki samorządu terytorialnego wyposażono we władztwo organizacyjne i personalne. Władztwo personalne w literaturze przedmiotu jest rozumiane jako samodzielne kreowanie członków organów kolegialnych i piastunów organów monokratycznych, ale też w zakresie wyborów składów osobowych wewnątrz tych organów, a wreszcie w zakresie zatrudniania w urzędach stanowiących ich aparat pomocniczy i innych jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Dokonany w art. 169 ust. 1 Konstytucji podział organów na stanowiące i wykonawcze rzutuje na zakres i treść władztwa personalnego spoczywającego, co istotne w rękach wspólnot samorządowych. Kon-

stytucyjna regulacja wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego dokonana w art. 169 ust. 2 i 3, która zagwarantuje wyłonienia zgodnej większości samorządowych ciał przedstawicielskich, celem skutecznego realizowania funkcji konstytucyjnych i ustawowych, jest istotnym elementem podmiotowości konstytucyjnoprawnej samorządu. Zwraca oczywiście uwagę brak odniesienia w Konstytucji do bezpośredniego wyboru gminnego organu wykonawczego.

Władztwo administracyjne może być postrzegane w ujęciu wąskim, jako samodzielność organów jednostek w zakresie załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnych (stosowania prawa), która ma swoje oparcie w art. 16 ust. 2 w związku z konstytucyjną zasadą decentralizacji władzy publicznej. W monografii przyjmuję jednak władztwo administracyjne w ujęciu szerokim wpływającym z osobowości publicznoprawnej jednostek samorządu terytorialnego, którego potwierdzeniem jest wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego we władztwo ustrojowe z art. 169 ust. 4 Konstytucji i władztwo w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego z art. 94 w zw. z art. 87 ust. 2 Konstytucji, zwłaszcza statutów, które zgodnie z przepisami ustaw ustrojowych określają ustrój jednostki samorządu terytorialnego. W ramach władztwa ustrojowego mieści się również władztwo organizacyjne, polegające na samodzielności w zakresie wyboru formy organizacyjnoprawnej dla wykonywania zadań jednostki samorządu terytorialnego.

W Konstytucji podstawy funkcjonowania samorządu terytorialnego związane są także z samodzielnością w zakresie form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. Konstytucja wypełniając zobowiązania wynikające z ratyfikacji EKSL odniosła się do jej art. 10, który przewiduje, iż w celu ochrony i rozwijania wspólnych interesów społeczności lokalne mają prawo do przystępowania do stowarzyszeń, w art. 172 przewidziała prawo jednostek samorządu do zrzeszania się (ust. 1) oraz prawo do przystępowania jednostek samorządu do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy z takimi społecznościami. Realizacja tego prawa dokonuje się na podstawie przepisów ustaw, do których odsyła art. 172 ust. 3 Konstytucji. Gdy idzie o stowarzyszenia krajowe to poza powtórzeniem treści art. 172 ust. 1 w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych, zastosowanie mają głównie przepisy Prawa o stowarzyszeniach. Gdy zaś idzie o prawo do współpracy na forum międzynarodowym, to dyspozycja konstytucyjna została zrealizowana dopiero w 2000 r. w ustawie o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, mimo, iż już w 1993 r. ratyfikowano Europejską Konwencję Ramową o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi (tzw. Karta Madrycka), która jednak bez ustawy krajowej nie miała pełnego zastosowania.

Tak zadeklarowana przez Konstytucję samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie oznacza, iż mogą one podejmować działania dowolne, jako że Konstytucja wprowadza prawne determinanty działania jednostek samorządu. Art. 7 Konstytucji i art. 2 zawierają zasadę praworządności i legalizmu działania organów władzy publicznej oraz zasadę demokratycznego państwa prawa. Konsekwencją jej w powiązaniu z przyznaną jednostce samorządu terytorialnego osobowością prawną, jest nie tylko obowiązek podejmowania działań nakazanych prawem, ale też obowiązek wskazywania podstawy prawnej dla działań podejmowanych w ramach zadań fakultatywnych lub też podejmowanych dobrowolnie. Samorząd terytorialny jest związany wszystkimi wyprowadzonymi zwłaszcza z art. 2 zasadami. Dokonałem egemplifikacji takich determinant wskazując choćby przewidzianą art. 51 ust. 1 Konstytucji gwarancję ochrony danych osobowych, która nakłada na organy jednostek samorządu obowiązek pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania informacji o obywatelach tylko w przypadkach prawem przewidzianych, co znajduje swoje uszczegółowienia w przepisach ustawy o ochronie danych osobowych. Inna determinantą prawną jest wprowadzona w art. 61 Konstytucji

zasada jawności działania organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, co w wyniku jej uszczegółowienia w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych oraz ustawie o dostępie do informacji publicznej prowadzi np. do jawności obrad organów stanowiących i ich komisji, ale także dostępu do dokumentów pod warunkiem przestrzegania przepisów o ochronie informacji niejawnej oraz o ochronie danych osobowych. Przywołane dotychczas przykłady dotyczą determinant wyznaczających sposób działania organów samorządowych, podczas gdy art. 35 ust. 2 Konstytucji zawierający gwarancje realizacji i ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych nakłada m.in. na organy jednostek samorządowych nowe zadania. Ich uszczegółowienie nastąpiło głównie w przepisach ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, które pozwoliły mniejszościom zamieszkałym na terenie danej gminy – po spełnieniu ustawowych warunków - skutecznie domagać się używania swojego języka narodowego lub regionalnego jako języka pomocniczego w urzędzie i jednostkach organizacyjnych gminy, używania nazewnictwa gminy, ulic i obiektów fizjograficznych w takim że języku.

W monografii przyjąłem określone założenia uzasadniające instytucję nadzoru i kontroli nad działalnością samorządu terytorialnego w ogóle, ale też pozwalające w określony sposób interpretować przepisy Konstytucji przewidujące nadzór i kontrolę (§37). Zarazem jednak podkreślam, iż konstrukcja nadzoru przyjęta w Konstytucji i ustawach pozwala traktować ją jako trzeci element samodzielności obok osobowości prawnej i władztwa. Jako że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jest konstytucyjnie gwarantowana jedynie w granicach obowiązującego prawa, jeśli zatem osoba prawna podejmuje działania mieszczące się w tych granicach, ma gwarantowaną ochronę swojego działania, jeśli je przekracza lub w inny sposób ignoruje opisane wyżej determinanty, spotyka się z ingerencją nadzorczą. W art. 171 Konstytucji określono w ust. 1 kryterium nadzoru, którym jest wyłącznie legalność działania podmiotu nadzorowanego, zwracam przy tym uwagę na przepisy ustrojowych ustaw samorządowych, które wprowadzają w istocie rzeczy kryterium zgodności z prawem, co jest przedmiotem krytycznych wypowiedzi doktrynalnych, a nadto na te przepisy – dotyczące zawieszania organów jednostek samorządu terytorialnego – które wprowadzają kryterium celowości („W razie nierokującego nadziei na szybka poprawę i przedłużającego się braku skuteczności”). W art. 171 ust. 2 wymieniono organy nadzoru: Prezesa Rady Ministrów, wojewodę i regionalną izbę obrachunkową, której nie sposób zaliczyć do organów administracji rządowej, co burzy powszechne przekonanie o sprawowaniu nadzoru wyłącznie przez te organy. Ustawy ten enumeratywny, jak podkreśla się w doktrynie i orzecznictwie, katalog organów w wielu przypadkach rozszerzają o organy, które na mocy przepisów zatwierdzają, uzgadniają lub co najmniej opiniują uchwały i zarządzenie organów jednostek samorządu terytorialnego, co skłania w niektórych wypowiedziach doktrynalnych do wprowadzenia kategorii pojęciowej „pozakonstytucyjny organ nadzoru”. Wreszcie art. 171 w ust. 3 przewiduje szczególny środek ingerencji w samodzielność jednostek samorządu w postaci rozwiązania organu stanowiącego w następstwie dopuszczenia się przezeń rażącego naruszenia Konstytucji lub ustaw przez Sejm, który określiłem jako stosowanie przez Sejm środka o charakterze nadzorczym, jednakże ze stanowczym wykluczeniem zakwalifikowaniem go do środków nadzoru w ogóle, a Sejmu do organów nadzoru, co niestety spotyka się w niektórych wypowiedziach doktrynalnych. Zwróciłem też uwagę na szereg kontrowersji wynikających z tego przepisu, od fundamentalnego pytania, o to czy Sejm winien być włączany w ten sposób do systemu nadzoru (łącznie z wątpliwością o samą redakcję tego przepisu), przez podkreślenie naruszenia konstytucyjnej ochrony samodzielności z uwagi na brak drogi sądowej od uchwały sejmowej, do kwestii niespójności przepisów ustrojowych ustaw samorządowych z przepisem konstytucyjnym, które „rażące naruszenie” zastąpiły „powtarzającym się naruszeniem”, co trudno uznać za określenia tożsame.

Z punktu widzenia regulacji konstytucyjnych kontrolę nad działalnością samorządu terytorialnego należy rozpatrywać jako sądową kontrolę sprawowaną na podstawie art. 184 przez sądy administracyjne, przez sądy powszechne, aczkolwiek w sferze dominium a nie imperium (np. zgodnie z art. 20 Konstytucji, gdy dochodzi do naruszenia zasady wolności gospodarczej), wreszcie przez Trybunał Konstytucyjny w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego zgodnie z art. 188 Konstytucji. Osobno należy natomiast rozpatrywać kontrolę sprawowaną przez Najwyższą Izbę Kontroli w myśl art. 203 ust. 2 Konstytucji. Analizując kontrolę sądownoadministracyjną zwróciłem uwagę, iż z uwagi na legitymację skargową w zakresie składania skarg na działania i bezczynność organów jednostek samorządu terytorialnego, iż do systemu kontroli nad samorządem należy włączyć też Rzecznika Praw Obywatelskich, który zgodnie z art. 208 ust. 1 Konstytucji stojąc na straży wolności i praw człowiek i obywatela może badać działania organów samorządowych (podobna legitymacja prokuratora nie może być tu uwzględniona z uwagi na brak konstytucyjnej regulacji przewidzianego w ustawie o prokuraturze stania na straży praworządności).

Całość rozważań nad konstytucyjnymi podstawami funkcjonowania samorządu terytorialnego kończą rozważania nad ochroną samodzielności samorządu terytorialnego (§38). Skupiłem się tu na dwóch zagadnieniach: ochronie przed nieuprawnionym działaniem nadzoru oraz prawie jednostki samorządu do skargi konstytucyjnej. Kiedy do Konstytucji wpisano w art. 165 ust. 2 gwarancje sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, mogło powstać zaważanie, czy w owej szerokiej formule ochrony ustrojodawca umiejscawia też wąską, skoro w art. 171 poświęconym nadzorowi, ale też w art. 184 poświęconym sądowej kontroli nad działaniem administracji publicznej, nie wspomina osobno o prawie skargi do sądu administracyjnego na akty nadzoru. Wątpliwości te upadły dzięki interpretacji jurydycznej i doktrynalnej art. 165 ust. 2 Konstytucji, która przyjęła szeroki jego zakres, a więc ochronę w sferze cywilno- i publicznoprawnej. Tak więc w sferze cywilnoprawnej jednostki samorządu dążą do ochrony ich prawa własności i praw majątkowych, zaś w sferze publicznoprawnej ochrona dotyczy nieuzasadnionej lub nieproporcjonalnej ingerencji organu nadzoru. W orzeczeniach podkreśla się wielokrotnie, iż organ nadzoru musi w szczególny sposób wykazać naruszenie prawa po stronie organu samorządowego, ale też musi zastosować środek nadzoru adekwatny do rodzaju i skutków naruszenia, jeśli budzi to wątpliwości, to skarga na akt nadzoru jest w pełni uzasadniona, a jak dowodzi praktyka orzecznicza też i skuteczna. Zarazem jednak od samego niemal początku (pierwszy taki wyrok pochodzi z 1991 r.) podkreśla się, iż organy samorządu mogą domagać się skutecznej ochrony tylko dla swoich działań podejmowanych w granicach prawa. Inny charakter przypisać należy skardze konstytucyjnej, bowiem tu idzie o prewencję, o to, aby stanowiony akt ustawowy czy rozporządzeni owy nie naruszył samodzielności samorządu terytorialnego (nie tyle więc konkretnej jednostki, jak przy ochronie sądowej, ale wszystkich jednostek danego typu – np. gmin – czy samorządu jako całości). Z tych powodów art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji wpisał do katalogu podmiotów uprawnionych do występowania z wnioskami do trybunału także jednostki samorządu terytorialnego. Jak piszę w ostatnim fragmencie monografii samorzady są częstym wnioskodawcom i doprowadziły do szeregu istotnych zmian w ustawodawstwie.

Monografia prezentuje odmienne od stosowanego w dotychczasowych pracach doktrynalnych podejście do zagadnienia konstytucjonalizacji instytucji prawa samorządu terytorialnego. Badanie oglądowe i analiza prawna prowadzona była w płaszczyźnie ustaleń nauki administracji, podczas gdy w dotychczasowych dokonania dominuje płaszczyzna nauki prawa konstytucyjnego oraz nauka prawa administracyjnego. Pozwoliło to na zastosowanie metodologii pojęć swoistej dla nauki administracji, zwłaszcza pojęcia władztwa jako elementu konstrukcji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Termin „władztwo” nie jest swoisty dla języka normatywnego, ale też i prawniczego, jako że został on zastosowany w nauce admini-

stracji już w XIX i używany dla wyjaśniania pojęcia administracji publicznej. Koncepcja władztwa wraz z jego egzemplifikacją dokonana na gruncie przepisów Konstytucji, stanowi fundamentalną wartość poznawczą tej monografii. Dokonane w monografii ustalenia mogą stanowić punkt wyjścia dla dalszych badań naukowych nad samorządem terytorialnym, mogą także stanowić płaszczyznę odniesienia dla interpretacji przepisów prawa w orzecznictwie sądowym. Wskazywane w niej wątpliwości interpretacyjne wynikające z niespójności lub niejasności przepisów mogą skłaniać do inicjatyw legislacyjnych, z rozważeniem zmian niektórych przepisów konstytucyjnych włączenie. Bez wątpienia zaproponowana metoda badawcza, układ prezentacji jej wyników, a zwłaszcza analiza poglądów doktrynalnych i ich ewolucja, linii orzeczniczych i ich przełamania, może stanowić źródło poznania w procesie dydaktyki akademickiej w zakresie nauk prawnych.

Monografia zamieszczona została w 2 Tomie Systemu Prawa Administracyjnego, co poczytuję sobie za zaszczyt. Przypomnieć należy, iż jest to drugie w historii nauki prawa w Polsce przedsięwzięcie doktrynalne tego rodzaju. Pierwsze podjęte w latach 70` XX w. przez grupę wybitnych przedstawicieli polskiej nauki prawa przeszło do historii jako czterotomowy kanon nauki prawa administracyjnego i pozostanie w niej na zawsze, przedsięwzięcie obecne jest nieporównywalnie większe gdy idzie o rozmiar (12 tomów) i gdy idzie o liczbę autorów poszczególnych rozdziałów. Stanie się ono także fundamentalną pracą doktrynalną stanowiącą jeden z najważniejszych etapów rozwoju nauki polskiej. Tym samym i moja monografia zyskuje swoją wartość doktrynalną szczególną.

#### 5. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych (artystycznych).

Pozostałe osiągnięcia naukowo-badawcze zostały przedstawione zgodnie z wymogami zawartymi w rozporządzeniu 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).

- a) kryteria oceny w zakresie osiągnięć naukowo-badawczych habilitanta obejmują, zgodnie z §3 pkt 2 ww. rozporządzenia, w obszarze nauk społecznych, autorstwo lub współautorstwo publikacji naukowych w czasopiśmie znajdujących się w bazie *Journal Citation Reports (JCR)* lub na liście *European Reference Index for the Humanities (ERIH)*

Moje zainteresowania naukowo-badawcze w zakresie nauk prawnych dotyczą zagadnień należących do materii prawa administracyjnego i nauki administracji. Głównym obszarem moich prac naukowo-badawczych są polskie rozwiązania ustrojowe, analizowane na tle regulacji innych państw europejskich należących do tzw. kontynentalnego systemu prawnego. Z tego też powodu głównymi publikatorami moich prac są czasopisma i monografie o zasięgu ogólnokrajowym. Kolejnym powodem publikowania w tytułach krajowych jest to, że tematyka czasopism zagranicznych (amerykańskich i brytyjskich) znajdujących się w bazach wymienionych w §3 ww. rozporządzenia skupia się na anglosaskich rozwiązaniach ustrojowych. Dlatego też przedstawiony dorobek nie zawiera publikacji naukowych w czasopiśmie znajdujących się w bazie JCR. Natomiast lista czasopism naukowych ERIH, na którą składają się czasopisma z piętnastu wybranych dyscyplin nauk humanistycznych i społecznych, aktualnie nie zawiera czasopism z zakresu nauk prawnych.

- b) kryteria oceny w zakresie osiągnięć naukowo-badawczych habilitanta, zgodnie z §4 ww. rozporządzenia we wszystkich obszarach wiedzy

- 1) autorstwo lub współautorstwo monografii, publikacji naukowych w czasopiśmie międzynarodowych lub krajowych innych niż znajdujące się bazach lub na liście, o których w mowa w §3, dla danego obszaru wiedzy oraz
- 2) autorstwo lub współautorstwo odpowiednio dla danego obszaru: opracowań zbiorowych, katalogów zbiorów, dokumentacji prac badawczych, ekspertyz, utworów

Z uwagi pokrywająca się ze sobą problematykę prowadzonych przez mnie prac naukowo-badawczych kryteria zawarte w §4 pkt 1 i 2 ww. rozporządzenia zostały omówione łącznie.

Przystępując do omówienia moich pozostałe osiągnięć naukowo-badawczych chcę zwrócić uwagę na podstawowe obszary moich badań. Badania te mieszczą się w ogólnym nurcie badawczym nauki administracji, gdyż za swój zasadniczy przedmiot przyjmują opis funkcjonowania administracji publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem administracji samorządowej. Istotną cechą moich badań i ich wyników jest silny związek z praktyką administracyjną, co wynika z moich rozbudowanych, wieloletnich i trwałych kontaktów z organami i ich urzędami, jeśli zatem inspiracją do badań jest nawet przepis prawa, a zwłaszcza jego powstanie lub zmiana, to jednak zawsze w kontekście jego stosowania i wynikających z tego skutków. Badania obejmują, po pierwsze, szeroko pojętą tematykę samorządu terytorialnego, po drugie, tematykę statusu prawnego funkcjonariuszy i pracowników administracji publicznej oraz, po trzecie, szczegółowe zagadnienia nauki administracji. Wyniki moich badań po uzyskaniu stopnia doktora nauk prawnych ujęte zostały w 27 monografiach i rozdziałach prac zbiorowych, 144 artykułach naukowych, 4 recenzjach, 1 recenzji, 3 zbiorach materiałów szkoleniowych, 3 publikacjach o różnorodnym charakterze (w tym 2 to raporty z badań) i 6 artykułach publicystycznych. Ponadto w druku znajdują się 2 publikacje referatów wygłoszonych na konferencjach naukowych i jeden rozdział w pracy zbiorowej.

Zasadniczym ich obszarem jest oczywiście tematyka samorządu terytorialnego na różnym poziomie jej ogólności. Zainteresowanie tą tematyką datuje się niemal od początku mojej pracy naukowej, czyli końca lat 70` ubiegłego wieku, przy czym z oczywistych powodów badania te skupiały się wówczas na samorządzie terytorialnym krajów Europy Zachodniej, głównie niemieckim, co skutkowało brakiem możliwości opublikowania jakichkolwiek efektów tych badań. Ograniczały się zatem do poznawania literatury niemieckojęzycznej i prezentowanych w niej poglądów na istotę samorządu i jego ustrój. Wiedza ta znalazła swoje zastosowanie dopiero na przełomie roku 1989 i 1990 podczas prac eksperckich w ramach Komisji Samorządu Terytorialnego Sejmu RP, a następnie w wielkiej akcji szkoleniowej organizowanej przez powstałą wówczas Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej w okresie poprzedzającym pierwsze wybory samorządowe i tuż po nich, kiedy konieczne było upowszechnienie podstawowej wiedzy o samorządzie terytorialnym jako takim oraz o świeżo wprowadzonych przepisach prawa samorządowego. Została głównie wykorzystywana praktycznie w pierwszych sporządzanych opiniach i ekspertyzach prawnych na potrzeby jednostek samorządu terytorialnego dzięki utworzonemu Biuru Orzecznictwa w Sprawach Samorządowych przy Sejmiku Samorządowym we Wrocławiu. Została wreszcie wykorzystana w dydaktyce dzięki utworzonemu jako pierwsze w Polsce Podyplomowemu Studium Samorządu Lokalnego i Gospodarki Lokalnej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego. Jednakże niewiele w tym czasie powstaje publikacji. Jako pierwszą związaną tematycznie z samorządem terytorialnym należy wymienić napisaną na zamówienie Zarządu Głównego Prawników Polskich publikację *Polityka a samorząd terytorialny*. w serii wydawniczej „Prawo Samorządu Terytorialnego” z.10, ZPP Katowice 1991.

W pierwszym okresie badań nad samorządem terytorialnym zaznaczył się silnie wątek empiryczny związany z działalnością w ramach utworzonego we Wrocławiu Biura Orzecznictwa w Sprawach Samorządowych (z kolejnymi jego mutacjami aż do stanu obecnego, gdy prowa-



dzi ją Wydawnictwo „Profil”), co owocowało blisko 200 opiniami i ekspertyzami prawnymi sporządzanymi na zlecenie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, które składały następnie do refleksji naukowej wyrażonej w ponad 100 publikacjach zamieszczanych głównie we wrocławskim dwumiesięczniku „Zeszyty Samorządowe” a następnie „Nowe Zeszyty Samorządowe”, ale także w referatach konferencyjnych i innych publikacjach. Skupiają się one nad zagadnieniami ustroju jednostek samorządu (*Sytuacja prawna komisji rewizyjnej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2/99, poz. 20, s. 5-11; *Liczebność członków komisji rady gminy spoza rady*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2/99, poz. 22, s. 14-18; *Ustalenie prawidłowego nazewnictwa organów powiatu*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 3/99, poz. 38, s. 25-28; *Zasady odwoływania członków zarządu gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 6/99, poz. 73, s. 5-16; *Statuty jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 5, s. 62-75; *Zakres kontroli rady gminy nad komunalnymi osobami prawnymi*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2000, nr 4, poz. 33 s. 7-12 i in.); statusie prawnym radnego (*Zasady udostępniania radnym informacji i dokumentacji znajdującej się w urzędzie gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2000, nr 1, poz. 4, s. 23-33; *Zasady ustalania prawa do diety radnym i członkom komisji spoza rady gmin*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2000, nr 3, poz. 28 s. 43-48; *Przesłanki wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym sejmiku województwa*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2000, nr 5 poz. 49, s. 17-22; *Ochrona prawna stosunku pracy radnego* [w:] B. M. Ćwiertniak [red], *Prawo pracy. Zabezpieczenie społeczne (z aktualnych zagadnień)*, WSZiA, Opole 2001, s. 151-171; *Warunki stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w drodze uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2001, nr 5, poz. 51, s. 28-32; *Prawonokarne warunki stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2002, nr 1, poz. 3, s. 22-35; *Diety radnych rad gmin za udział w pracach organów związków międzygminnych*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2002, nr 3, poz. 24, s. 20-29 i in.), prawnych formach działania (*Współdziałanie organów przy ustalaniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji wkraczającej poza obszar gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2000, nr 5, poz. 50, s. 23-30; *Wymogi stawiane uchwałom organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w świetle przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2001, nr 3, poz. 25, s. 5-10 i in.). Wiele uwagi w swoich badaniach poświęciłem samorządowym regulacjom antykorupcyjnym, śledząc ich powstawania i rozwój, interpretując obowiązujące przepisy, ale też zajmując wielokrotnie stanowisko krytyczne wobec ich nieprawidłowości (np. *Stosowanie przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne w stosunku do członka organów samorządowych*, „Zeszyty Samorządowe” 2-4(7-9)/97, poz. 24, s. 28-35; *Zasady pełnienia funkcji w organach spółek prawa handlowego z udziałem mienia samorządowego przez radnych jednostek samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2000, nr 4, poz. 35, s. 20-25; *Dopuszczalność prowadzenia działalności oświatowej przez radnego gminy i jednocześnie członka zarządu gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2001, nr 2, poz. 15, s. 21-30; *Skutki prawne naruszenia zakazów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej przez radnych sejmików wojewódzkich*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2003, nr 2, poz. 16, s. 34-48; *Zakaz łączenia funkcji członka zarządu powiatu ze służbą w Policji*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2004, nr 4 poz. 36, s. 18-31; *Przepisy antykorupcyjne w prawie samorządowym w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2770 „Prawo” CCXCV, Wrocław 2005, s. 217-238 i in.). W badaniach swoich zajmowałem się także problemem współdziałania jednostek samorządu terytorialnego analizując zmieniające się przepisy prawa, poglądy doktryny i obserwując praktykę samorządową, co zaowocowało szere-

giem publikacji, w których nie tylko syntetycznie ujmowałem ewolucję zjawiska (*Wybór formy organizacyjnoprawnej realizacji zadania wspólnego sąsiadujących gmin*, „Zeszyty Samorządowe” 1(2)/96, poz. 4, s. 35-40; *Rola związków komunalnych w reformie kolei państwowych w Niemczech* [w:] Materiały z konferencji z okazji setnej rocznicy prof. dr. hab. Tadeusza Bigo pt. Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej, Karpacz 1994, AUW No 1871 *Przegląd Prawa i Administracji* XXXV, Wrocław 1996, s. 149-153; *Rozwiązywanie i likwidacja związków międzygminnych*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 6/99, poz. 76, s. 29-38; *Formy współdziałania komunalnego (gmin i powiatów) w obszarze przygranicznym. Wybrane zagadnienia* [w:] E. Albrecht, K. Nowacki (red.), *Transgraniczna współpraca społeczności lokalnej i władz między Polską a Niemcami*, Berlin 2006; *Współdziałanie komunalne i regionalne w obszarze przygranicznym. Euroregiony polskie* [w:] K. Nowacki, R. Russano (red.), *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, Kolonia Limited 2008, s.331-350; *Priorytety współpracy zagranicznej województwa jako akt regionalnej polityki zagranicznej* [w:] Seminarium „Regiony - między państwem a Europą. Modele porównawcze i perspektywy rozwoju”, Izba Rzemieślnicza oraz Małej i Średniej Przedsiębiorczości w Katowicach, Katowice 2009, s. 48-56; *Ewolucja form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na forum międzynarodowym* [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009, s. 331-345), ale też zajmowałem stanowisko porządkujące system pojęć z nią związanych (*O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6, s. 20-38; *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1-2, s. 86-103 i będąca w druku: *Województwo samorządowe jako uczestnik form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego* [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, WoltersKluwer Polska 2012). W swoich badaniach zajmowałem się wielokrotnie instytucją nadzoru sprawowanego nad działalnością samorządową, co znalazło swój wyraz w publikacjach: *Prawa podmiotowe członków wspólnot samorządowych wobec środków nadzoru ad personam* [w:] E. Ura (red.) *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Międzynarodowa konferencja naukowa, Olszanica 21-23.05.2001, Rzeszów 2001, s. 183-201; *Sytuacja prawna podmiotów zastępujących organy jednostek samorządu terytorialnego* [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, TNOiK Oddział w Rzeszowie 2002, s. 280-300; *Radny, pracownik samorządowy, gmina – analiza stosunków oparta na odpowiedzialności prawnej* [w:] C. Kociński (red.), *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*, Wrocław 2006, rozdział VI, s.135-156 *Przejawy patologii w sprawowaniu nadzoru nad samorządem terytorialnym* [w:] P. J. Suwaj, D. R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 560-580. Osobny problem badawczy to nowe zjawiska w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego związane z poszukiwaniem innych form organizacyjnych wykonywania zadań, czego przykładem są publikacje: *Outsourcing komunalny* [w:] J. Muszyński (red.), *Funkcjonowanie instytucji demokratycznych w Polsce. Zarządzanie w samorządach terytorialnych*, Gdynia-Warszawa 2000, s. 140-158; *Outsourcing komunalny w świetle teorii kosztów transakcyjnych* [w:] J. Korczak (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej*, Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej – Wrocław, 7-8 marca 2005, Wrocław 2005, s. 31-36; *Prywatyzacja zadań gminy* [w:] J. Boć (red.), *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2007, s.115-128 i będąca w druku: *Outsourcing komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych uregulowań prawnych*, [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012. W swoich badaniach zajmowałem się także potencjalnym i rzeczywistym udziałem mieszkańca w sprawowaniu władzy w swojej jednostce samorządu terytorialnego wskazując na liczne ograniczenia, ale też możliwe zmiany w prawie i układach władz lokalnych (*Problemy*

*prawne skarg na działalność organów samorządu terytorialnego i jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego* [w:] *Administracja i prawa administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*. Materiały Konferencji Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Łódź-wrzesień-2000, WUŁ, Łódź 2000, s. 195-213; *Prawa podmiotowe członków wspólnot samorządowych wobec środków nadzoru ad personam* [w:] E. Ura (red.) *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Międzynarodowa konferencja naukowa, Olszanica 21-23.05.2001, Rzeszów 2001, s. 183-201; *Zasada jawności przy podejmowaniu uchwał przez radę gminnym*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2001, nr 5, poz. 48, s. 14-20; *Udostępnianie informacji i dokumentacji znajdujących się w posiadaniu urzędu gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2003, nr 2, poz. 14, s. 23-30; *Uczestnictwo mieszkańców gminy w inicjatywie uchwalodawczej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2004, nr 3, poz. 25, s. 21-28; *Wybrane zagadnienia prawne realizacji praw podmiotowych członków wspólnot samorządowych na tle rozwiązań europejskich* [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2005, rozdz. XV; *Prawa podmiotowe członków wspólnot samorządowych do uczestnictwa w życiu społecznym w Polsce na tle niektórych rozwiązań europejskich* [w:] M. Woźniak, J. Ryszka (red.), *Prawno-administracyjne regulacje samorządności i zarządzania państwem w Unii Europejskiej*, Opole 2006; *Konflikt zasady jawności informacji publicznej o działaniach organów jednostek samorządu terytorialnego z przepisami o ochronie danych osobowych na tle uchwał w sprawie rozpatrywania skarg na działania organów i kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych* [w:] E. Pierchała, M. Woźniak (red.), *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie. Wybrane zagadnienia prawne*, Opole 2010). W badaniach uwzględniłem także poszerzanie zakresu działania samorządu terytorialnego o nowe zadania dokonując najpierw bardzo szczegółowej pracy analitycznej w: *Układ kompetencyjny organów i jednostek organizacyjnych gmin, miast na prawach powiatów, powiatów i województw samorządowych*, Poznań-Wrocław 2001, a następnie rejestrując nowe zadania: *Samorząd terytorialny w stanach nadzwyczajnych* [w:] E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008, s.211-222 i *Wojewoda – marszałek województwa – zadania w systemie bezpieczeństwa* [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Kolonia Limited 2009, s. 89-106. Z uwagi na zaangażowanie w proces legislacyjny z uwagą śledziłem ewolucję samorządu od roku 1990 ze szczególnym uwzględnieniem reformy z 1998, co znalazło wyraz w publikacjach: *Najnowsze uregulowania prawne dotyczące funkcjonowania organów gminy*, „Poradnik samorządowy” Nr 2 - 93/94, Wrocław 1993, s. 35-47; *Nowe regulacje prawa samorządowego*, „Zeszyty Samorządowe” 2-4(11-13)/98, poz. 1, s. 5-22; *Wdrażanie reformy administracji publicznej – próba oceny* [w:] S. Dolata (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, T. I, *Prawo samorządowe i administracyjne*, Opole 2000, s. 103-118; *Ewolucja gminy* [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited 2002, rozdział 4, s.86-120; *Ewolucyjność prawa samorządowego a prawo do dobrej administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.) *Prawo do dobrej administracji*. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego - Warszawa-Dębe 23-25 września 2002; Warszawa 2003, s. 426-437; *Ewolucja gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w latach 1990-2005* [w:] J. Korczak (red.) *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej*, Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej – Wrocław, 7-8 marca 2005, Wrocław 2005, s. 53-66; *Od programu pilotażowego do zespołów metropolitalnych. Przyczyny i pożytki reform administracji publicznej* [w:] J. Korczak (red.) *10 lat miast na prawach powiatu*, Materiały z seminarium „10 lat miast na prawach powiatu” – Wrocław, 14-15 września 2008r., Wrocław 2008, s.5-10; *Perspektywy rozwoju samorządu powiatowego* [w:] „Zeszyty

Naukowe Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki”, Studia z nauk społecznych pod red. S. Walasińskiego i B. H. Bladochy, nr 3, Polkowice 2010, s. 147-163

Kolejny obszar, jaki należy wyróżnić to tematyka szeroko pojętych kadr administracji publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem prawa urzędniczego. Od samego początku mojej pracy badawczej nad administracją byłem przekonany o decydującym znaczeniu dla jej funkcjonowania tzw. czynnika ludzkiego. W latach osiemdziesiątych trafnie ujęła to w swojej rozprawie habilitacyjnej prof. Teresa Górzyńska pisząc, iż najlepsze prawo, najlepsze rozwiązania organizacyjne i wyposażenie techniczne, nie przyniosą pożądanego skutku, jeśli w administracji nie będą zatrudnieni właściwi ludzie. Jeszcze przed doktoratem opublikowałem kilka artykułów poświęconych uchwalonej w 1982 r. ustawie o pracownikach urzędów państwowych (jeden z nich został wówczas nagrodzony przez miesięcznik „Organizacja-Metody-Technika”), a w trakcie prac nad projektami ustaw samorządowych w roku 1990 miałem okazję pracować także nad projektem ustawy o pracownikach samorządowych, co zaowocowało pierwszą publikacją *Pozycja prawna pracownika samorządowego w świetle przepisów ustawy o pracownikach samorządowych (Wybrane zagadnienia)*, „Człowiek i Środowisko” T.16 Nr 1-2, Warszawa 1992, s. 57-73, a następnie – z uwagi na nieustanny związek z praktyką samorządową i obserwowane w niej problemy dotyczące zatrudniania pracowników samorządowych – publikacją *Pragmatyka samorządowa w świetle praktyki*, „Poradnik samorządowy” Nr 1/1992, Wrocław 1992, s.82, w tym nurcie utrzymane są inne publikacje dotyczące tylko pracowników samorządowych: *Dienstordnung der Selbstverwaltung*, [w:] M.L. Lipowski (red.), *Rechtliche Grundlagen, Aufgaben und Kompetenzen der Gemeinden in Polen*, Warszawa 1992, s. 142-161; *Sytuacja prawna pracowników samorządowych po reformie administracji publicznej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 3/99, poz. 37, s. 5-24; *Pracownicy powiatu* [w:] J. Boć (red), Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz., Kolonia Limited 2001, część I, rozdział VII s.85-107; *Ewolucja statusu prawnego pracowników samorządowych* [w:] A. Błaś (red), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited 2002, rozdział 9, s. 207-232; *Urzędnik samorządowy – nowa instytucja polskiego prawa samorządowego* [w:] E.Ura (red.), *Sprawność działania administracji samorządowej. VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej*, Rzeszów 2006, s.255-274; *Sytuacja prawna pracowników samorządowych II i III RP* [w:] J. Korczak (red.), *20 lat samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej*, I Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Kolonia Limited 2010, s. 379-404. Z chwilą pojawienia się służby cywilnej objąłem moim badaniami także i tę kategorię pracowników administracji publikując w ich wyniku m.in. *Procedura naboru do służby cywilnej – biurokratyzacja czy modelowa biurokracja* [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Biurokracja. III Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Krynica Zdrój 2-4 czerwca 2006*, Rzeszów 2006, s.290-301. Przedmiotem moich badań były także zagadnienia dotyczące prawa urzędniczego w ogóle: *Kadry administracji publicznej wobec przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś (red.), *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego*. Materiały z sesji naukowej na temat przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym - Wrocław, listopad 1997, Wrocław-Poznań 1999, s. 43-56; *Profesjonalizacja działania administracji publicznej w nowych regulacjach prawa urzędniczego* [w:] A. M. Sosnowski (red.), *Administracja publiczna. Obywatel, społeczeństwo, państwo*, Materiały z Konferencji Naukowej „Administracja publiczna – obywatel, społeczeństwo, państwo” zorganizowanej w dniach 3-4 października 2006r. Wrocław, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania „Copernicus” we Wrocławiu 2006; *Europejskie prawo urzędnicze* [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 359-376; *W kwestii potrzeby wyodrębnienia prawa urzędniczego i korpusowego charakteru służby publicznej* [w:] *Nowoczesna administracja publiczna „Zeszyty Naukowe” Uniwersytet Szczeciński Nr 573*, Eko-

nomiczne Problemy Usług Nr 45, Szczecin 2009, s. 299-308. Znaczącą publikacją w tym obszarze tematycznym jest rozdział *Pracownicy administracji* w podręczniku pod redakcją J. Bocia *Prawo administracyjne* wydawanym od roku 1996 (łącznie 11 wydań - najnowsze z 2010 - przy czym w każdym kolejnym wydaniu uwzględniano istotne zmiany w polskim prawie urzędniczym). Ponadto opublikowałem szereg pomniejszych artykułów w „Zeszytach Samorządowych” oraz „Nowych Zeszytach Samorządowych” poświęconych zagadnieniom praktycznym stosowania przepisów prawa.

Wreszcie należy uwzględnić obszar zainteresowań związanych z zagadnieniami nauki administracji w kilku jej aspektach: zagadnień polityki administracyjnej (*W sprawie rewizji pojęcia polityki komunalnej* [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna. IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Stryków 7-9 września 2008r.*, Rzeszów 2008, s.353-364) i zagadnień kultury administracji (*O pojęciu kultury administrowania*, Zeszyty Naukowe WWSzZiP „Refleksje społeczno-gospodarcze” Nr 6 (1/2005), s. 54-69), a także porządkujące systematykę pojęć dotyczących organizacji administracji publicznej (np. *O związkach administracji publicznej ze statystyką publiczną na przykładzie samorządu terytorialnego*, [w:] S. Kamiński, E. Mazurek (red.), *Statystyka publiczna w służbie samorządu terytorialnego. Konferencja naukowa Wrocław 7-8 marca 2011 r.* „Biblioteka Wiadomości Statystycznych” T. 65, Warszawa 2011, s. 35-52) i jej oceniania. W nurcie prac związanych z organizacją administracji publicznej znajdują się publikacje poświęcone aktom kierowania stosowanym jeszcze w systemie terenowych organów administracji państwowej w okresie PRL. Należą do nich artykuł *W sprawie klasyfikacji aktów kierowania*, opublikowany w Acta Universitatis Wratislaviensis Nr 922, „Prawo” T.CLIII, Wrocław 1988 oraz zmodyfikowana wersja doktoratu z 1986 r. opublikowana pod tytułem *Akty kierowania w systemie terenowych organów administracji państwowej*, w osobnym tomie *Studia i rozprawy* w Acta Universitatis Wratislaviensis Nr 1142, „Prawo” T.CLXXX, Wrocław 1991, s. 85-128. Skutki mojego badania oglądowego funkcjonowania administracji publicznej po roku 1990 przyjmowały postać publikacji o charakterze analitycznym i wartościującym (*Problemy niespójności i niekonsekwencji przepisów prawa na przykładzie prawa samorządowego* [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Laszczyca (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*. Materiały na zjazd katedr prawa administracyjnego, Katowice - Wisła 8-10 października 1998 r., Kraków 1999; s. 197-216; *O realnych zagrożeniach państwa prawnego* [w:] E. Ura (red.), *Jednostka, państwo administracja – nowy wymiar*. Międzynarodowa konferencja naukowa Olszanica, 23-26 maja 2004r., Rzeszów 2004, s. 239-258; *Jakość prawa administracyjnego na przykładzie materialnego, procesowego i ustrojowego prawa administracyjnego samorządu terytorialnego*, [w:] D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Kryzys prawa administracyjnego w administracji publicznej?* T.1 *Jakość prawa administracyjnego*, WoltersKluwer Polska 2012, s. 180-226 i w druku: *Regulacje projakościowe prawa samorządu terytorialnego* [w:] E. Jasiuk (red.), *Jakość administracji publicznej, a jakość życia – aspekty prawne i społeczne*, Radom 2012). W sferze zainteresowań prowadzonych z punktu widzenia nauki administracji znalazły się też pojęcia, których zastosowanie do administracji publicznej nie jest oczywistej, jak chociażby *O pojęciu sprawności administracji*, [w:] Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Pośluszny, J. Stelmasiak (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemyśl – Rzeszów 2011, s. 456-488, czy *Władztwo jako podstawa samodzielności jednostek samorządu terytorialnego* [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012, s. 257-303, a wreszcie *Jawność jako nowa jakość działań administracji publicznej* [w:] J. Łukasiewicz, *Jakość administracji publicznej*. Międzynarodowa konferencja naukowa Cedzyna k.Kielc, 24-26 września 2004r., Rzeszów 2004, s. 201-213.

Jako dydaktyk brałem również udział w przygotowywaniu podręczników akademickich dla studentów kierunków prawo i administracja. Jest to nie tylko wymieniany w kontekście moich badań nad prawem urzędniczym podręcznik pod red. J. Bocia *Prawo administracyjne*, ale też przygotowany ze współpracownikami w Zakładzie Nauki Administracji specjalnie dla studentów kierunku administracja podręcznik *Nauka organizacji i zarządzania*, Kolonia Limited 2005. Podręcznik przedstawia dorobek nauk ergologicznych w kontekście zastosowania jej ustaleń w administracji publicznej, czym różni się istotnie od podręczników o podobnym zakresie tematycznym spotykanym na uczelniach ekonomicznych, czy kierunków studiów o zarządzaniu. Również zespołowo (z P. Lisowskim i A. Ostapskim) od roku 2007 opracowaliśmy podręcznik do prowadzenia zajęć z przedmiotu Ustrój i zadania samorządu terytorialnego, który w najnowszym wydaniu nosi tytuł *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały do ćwiczeń*, Kolonia Limited 2011. Zawiera on nie tylko wybrane teksty normatywne prawa powszechnie obowiązującego i przykłady aktów prawa miejscowego, a także orzecznictwa, ale także – co jest najcenniejszą jego zaletą – tabelaryczne i schematyczne układy ilustrujące ustrój jednostek samorządu, ich związków, konstrukcję nadzoru, procedur związanych z wyborem organów wykonawczych w powiecie i województwie i in.

3) kierowanie międzynarodowymi lub krajowymi projektami badawczymi lub udział w takich projektach (**załącznik nr 8**)

4) międzynarodowe lub krajowe nagrody za działalność odpowiednio naukową albo artystyczną

**1986.11.15** Nagroda III<sup>o</sup> JM Rektora U.UWr. za osiągnięcia dydaktyczne;

**1987.11.15** Nagroda III<sup>o</sup> JM Rektora U.UWr. za osiągnięcia naukowe;

**1987.07.10** Wyróżnienie miesięcznika „Państwo i Prawo” w XXIX konkursie na najlepsze prace habilitacyjne i doktorskie w dziedzinie nauk prawnych za pracę doktorską;

**1988.11.15** Nagroda III<sup>o</sup> JM Rektora U.Wr. za działalność organizacyjną;

**1996.11.15** Zespołowa nagroda JM Rektora U.Wr. za monografię *Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej* (za rok 1995);

**2004. 11.15** Nagroda JM Rektora U.Wr. za osiągnięcia dydaktyczne i organizacyjne

**2005. 11.15** Nagroda III<sup>o</sup> JM Rektora U.Wr. za działalność organizacyjną;

**2006.11.15** Nagroda III<sup>o</sup> JM Rektora U.Wr. za osiągnięcia naukowe;

**2007.11.15** Nagroda III<sup>o</sup> JM Rektora U.Wr. za działalność organizacyjną;

**2008.12.01** Nagroda Marszałka Województwa Dolnośląskiego z okazji 10-lecia Województwa Dolnośląskiego za zaangażowanie i wkład pracy w budowania wspólnoty regionalnej Dolnego Śląska;

**2009.11.15** Nagroda JM Rektora U.Wr. za osiągnięcia organizacyjne

**2010.27.05** Srebrny Medal „Zasłużony dla Wrocławia” z okazji XX-lecia samorządu Miasta Wrocławia

5) wygłoszenie referatów na międzynarodowych lub krajowych konferencjach tematycznych (**załącznik nr 10**)

c) kryteria oceny w zakresie dorobku dydaktycznego i popularyzatorskiego oraz współpracy międzynarodowej habilitanta, zgodnie z §5 ww. rozporządzenia, we wszystkich obszarach wiedzy

1) uczestnictwo w programach europejskich i innych programach międzynarodowych lub krajowych (**załącznik nr 8**)

2) udział w międzynarodowych lub krajowych konferencjach naukowych lub udział w komitetach organizacyjnych tych konferencji (**załącznik nr 10**)

3) kierowanie projektami realizowanymi we współpracy z naukowcami z innych ośrodków polskich i zagranicznych, a w przypadku badań stosowanych we współpracy z przedsiębiorcami (**załącznik nr 8**)

4) udział w komitetach redakcyjnych i radach naukowych czasopism

**1990-1992** udział w Kolegium redakcyjnym Kalendarza i Poradnika Samorządowego

**1992-1995** udział w Kolegium redakcyjnym Poradnika Samorządowego

5) członkostwo w międzynarodowych lub krajowych organizacjach i towarzystwach naukowych

**1977-1995** Towarzystwo Naukowej Organizacji i Kierownictwa

**1977-1995** Towarzystwo Wolnej Wszechnicy Polskiej

**1984-1991** Towarzystwo Wiedzy Powszechnej

6) osiągnięcia dydaktyczne w zakresie popularyzacji nauki lub sztuki (**załącznik nr 9**)

7) opieka naukowa nad studentami i lekarzami w toku specjalizacji (**załącznik nr 7**)

8) staże w zagranicznych lub krajowych ośrodkach naukowych lub akademickich

**1990.01.30-02.15** wyjazd studyjny na zaproszenie Fundacji Konrada Adenauera do Bonn (Sankt Augustin)

**1991.11.23-30** udział w seminarium „Logistyka w zarządzaniu” na zaproszenie Bundeskammer der Wirtschaft, Wiedeń

**1993.10.04.-1994.03.27** pobyt studialny w Hochschule für Verwaltungswissenschaften w Speyer w ramach programu stypendialnego dla młodych polskich pracowników nauki finansowanego przez Volkswagenstiftung (opiekun prof. H. Siedentopf)

**1998.09.10-12** Warszawa - KSAP - Centralna Konferencja Szkoleniowa *Ustrojowe i prawne podstawy decentralizacji systemu administracji* - uprawnień do szkolenia wykładowców w ramach wdrażania reformy administracji publicznej

9) udział w zespołach eksperckich i konkursowych (**załącznik nr 8**)

Oława, 03.10.2012

data



podpis