

Wprowadzenie

Oddawana do rąk Czytelników książka stanowi próbę kompleksowego, praktycznego omówienia przepisów ustaw samorządowych. Mianem tym określamy najważniejsze akty ustawowe, które regulują ustroj jednostek samorządu terytorialnego: ich organizację wewnętrzną, zadania i kompetencje, formy ich realizacji, a także relacje z administracją rządową i innymi podmiotami. Są to: ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym, ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym, ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa, a także dwa akty regulujące ustroj gmin o szczególnym statusie: ustawa z 15.3.2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy oraz ustawa z 28.7.2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych. Niniejsze opracowanie stanowi próbę ujęcia w formie jednej publikacji o charakterze komentarza tego bardzo obszernego materiału normatywnego. W naszej ocenie podejście takie, choć do tej pory szerzej niepraktykowane, jest uzasadnione. Za jego przyjęciem przemawia podobieństwo wielu regulacji zamieszczonych w wymienionych ustawach, a przede wszystkim – ich wzajemne związki, które pozwalają na wspólne omówienie i analizę zawartych w nich unormowań.

Niniejsza publikacja ukazuje się w szczególnym dla jednostek samorządu terytorialnego momencie: w przeddzień wejścia w życie szeregu zmian przewidzianych ustawą z 11.1.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130). Ustawa ta wprowadza wiele nowych instytucji i rozwiązań, które nie były obecne w dotychczasowej regulacji ustroju jednostek samorządu terytorialnego. Mowa tu choćby o raporcie o stanie jednostek samorządu terytorialnego, budżecie obywatelskim, obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej czy nowych uprawnieniach kontrolnych i informacyjnych, które będą przysługiwały radnym. Zmiany te ocenić wypada jako obszerne. Będą one więc stanowiły istotne wyzwanie dla wszystkich podmiotów, które są obowiązane do ich wdrożenia: począwszy od pracowników samorządowych, przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, radnych, adwokatów i radców prawnych świadczących usługi na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, a skończywszy na sędziach sądów administracyjnych i ich asystentach. Z tego powodu wspomniana nowelizacja została omówiona w niniejszym opracowaniu szczegółowo.

Przepisy komentowanych ustaw, jak każdego aktu prawnego, wymagają interpretacji oraz stwarzają problemy przy ich praktycznym stosowaniu w konkretnych sytuacjach faktycznych. Posługiwanie się analizowanymi aktami prawnymi stanie się niedługo tym trudniejsze, że z początkiem nowej kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego wchodzi w życie wspomniane zmiany przepisów, które w istotnym zakresie wpłyną na codzienne funkcjonowanie wskazanych podmiotów.

Odpowiedzią na powyższe problemy może być niniejszy komentarz. Naszą ambicją było nie tylko przedstawienie treści przepisów, ale także dokonanie wyczerpującej analizy powstałego na ich tle dorobku orzeczniczego sądów i organów administracji. Z tego powodu w zespole autorów niniejszego komentarza znaleźli się nie tylko przedstawiciele nauki prawa z wiodących ośrodków

w Polsce, lecz także praktycy z wieloletnim doświadczeniem w sądownictwie administracyjnym. Ten nacisk położony na praktyczne aspekty stosowania ustaw samorządowych sprawia, że niniejsza publikacja nie stanowi konkurencji dla innych występujących na rynku wydawniczym, lecz stanowi odrębną nowość.

Stosownie do swojej formy komentarz ma w pierwszej kolejności charakter funkcjonalny, służy uporządkowaniu analizowanej materii i jej wyjaśnieniu w celu ułatwienia bieżącego stosowania przepisów omawianych w nim ustaw. W komentarzu zamieściliśmy więc liczne przykłady, które mają ułatwić zrozumienie najważniejszych problemów, mogących pojawić się na tle przepisów ustaw samorządowych, i znalezienie ich rozwiązania w praktyce działania gmin, powiatów i województw. W komentarzu nie brakuje jednak rozważań doktrynalnych i krytyki obecnych stanowisk interpretacyjnych. Uważamy, że takie rozważania są niezbędne dla zbudowania szerszego kontekstu prezentowanych w niniejszej publikacji rezultatów wykładni.

Niniejsza publikacja z czasem będzie ulegała doskonaleniu i zmianom. Będziemy więc wdzięczni za wszelkie uwagi, które zostaną poczynione podczas jej lektury, i nam przekazane.

Warszawa, 1.8.2018 r.

W imieniu własnym i zespołu autorskiego: redaktorzy

Sebastian Gajewski

Aleksander Jakubowski