

Marek Szewczyk\*

## Ustrój samorządu terytorialnego jako jeden z nurtów badawczych Jubilatki

### I. Wprowadzenie

Pośród rozlicznych zainteresowań badawczych prof. zw. dr hab. Małgorzaty Stahl szczególne miejsce zajmuje problematyka dotycząca ustroju samorządu terytorialnego. Zainteresowania Jubilatki tym zagadnieniem znalazły swój wyraz m.in. w opracowaniu zbiorowym, napisanym pod naukową redakcją Jubilatki wspólnie z prof. Zofią Duniewską, prof. Barbarą Jaworską-Dębską, prof. Ewą Olejniczak-Szałowską oraz dr Ryszardą Michalską-Badziak, i mającym cechy podręcznika akademickiego. Opracowanie to zostało zatytułowane: *Zasady organizacji i działania terenowej administracji publicznej. Wstęp do prawa administracyjnego*. Ukazało się ono w 1991 r. nakładem bardzo aktywnej wówczas – w sensie pozytywnym – Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej<sup>1</sup>. Wydawca wspomnianego opracowania – ze względu na statutowo określony zakres jego aktywności – zadedykował je słuchaczom szkół samorządu i administracji, radnym oraz pracownikom urzędów gmin<sup>2</sup>. W rzeczywistości jednak w pierwszych latach po wprowadzeniu w życie reformy ustrojowej Państwa, z którą łączyło się reaktywowanie instytucji samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym, wspomniane opracowanie funkcjonowało w daleko

579

---

\* Prof. dr hab., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji.

<sup>1</sup> M. Stahl, *Zasady organizacji i działania terenowej administracji publicznej. Wstęp do prawa administracyjnego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1991.

<sup>2</sup> Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej – zgodnie z § 7 pkt 1 jej Statutu – ma prowadzić m.in. działalność oświatową, doradczą i naukową poprzez prowadzenie badań i studiów nad problemami samorządności terytorialnej. Zgodnie zaś z treścią § 8 pkt 1b swe cele statutowe ma realizować m.in. poprzez organizowanie i prowadzenie działalności szkoleniowej.

szerszym odbiorze, w tym także jako podręcznik akademicki. W 1991 r. nie było jeszcze żadnego innego opracowania, które zawierałoby całościową charakterystykę zasad organizacji i funkcjonowania terenowej administracji publicznej, tak rządowej, jak i samorządowej<sup>3</sup>. W tym sensie można bez wahania powiedzieć, że omawiane opracowanie miało charakter prekursorski. Co jednak wydaje się najistotniejsze, w pewnym zakresie, zwłaszcza niezwiązanym ściśle z treścią określonych unormowań, które z czasem podlegały zmianom, pomimo upływu ćwierć wieku, zachowało ono swą aktualność. Zbliżający się jubileusz stwarza szczególną okazję do refleksji nad тезami sformułowanymi w tej pracy.

## II. Rozważania na temat genezy samorządu terytorialnego

Dokonując rekonstrukcji genezy samorządu terytorialnego, prof. Małgorzata Stahl rozpoczęła wywód od przywołania przemawiającego do wyobraźni stwierdzenia, że „Początków samorządu terytorialnego szukać można już w ustrojach miast średniowiecznych”<sup>4</sup>. Także współcześnie pogląd ten zachował pełną aktualność, choć w literaturze obcej można spotkać tezę, wedle której początków samorządu terytorialnego można się doszukać w ustrojach miast Imperium Rzymskiego z okresu pryncypatu<sup>5</sup>. Z odwołaniem się do powyższej tezy tłumaczy się niekiedy sukces prawa magdeburskiego – jako prawa miejskiego. Rzekomo doskonałość i zupełność tej regulacji prawnej miałyby wynikać stąd,

580

<sup>3</sup> O samorządzie terytorialnym wzmiankowali różni autorzy opracowań z różnych okresów Polski Ludowej. W tym zakresie na szczególne odnotowanie zasługuje opracowanie W. Brzezińskiego, M. Jaroszyńskiego i M. Zimmermanna zatytułowane *Polskie prawo administracyjne*, wydane przez PWN w 1956 r., a także opracowanie Z. Leońskiego pt. *Przekształcenia terenowego aparatu administracji państwowej*, stanowiące rozdział II tomu 2 monumentalnego dzieła z lat 70./80. XX stulecia, jakim było 4-tomowe opracowanie zatytułowane *System prawa administracyjnego*. Z opracowania tego czerpali liczni uczeni zajmujący się prawem administracyjnym. Nie może też być wątpliwości, że do myśli twórców tego opracowania nawiązywała także Szanowna Jubilatka.

<sup>4</sup> M. Stahl, *op. cit.*, s. 48.

<sup>5</sup> Tezę taką prezentuje P. Grimal w pracy pt. *Miasta rzymskie* wydanej w tłumaczeniu na język polski przez PWN, Warszawa 1970 r., s. 53 i n., argumentując, że już w miastach Cesarstwa Rzymskiego w okresie pryncypatu powoływano organy zarządzające złożone z 2–8 członków zwanych odpowiednio: duowirami, quaturowirami, względnie oktowirami, których działalność wspomagały tzw. rady dekurionów traktowanych jako odpowiedników współczesnych radnych.

że biskup magdeburski – właściciel miasta – wszedł w posiadanie dokumentacji jednego z samorządowych miast rzymskich, którą nakazał przetłumaczyć oraz dostosować do warunków miast średniowiecznych<sup>6</sup>. Na podstawie tych argumentów można próbować formułować tezę, że początki samorządu terytorialnego sięgają nie średniowiecza, lecz zgoła antyku.

Warto też przypomnieć, że tezę o początkach samorządu terytorialnego w czasach średniowiecza postawił J. Panejko w swej pracy z 1926 r. *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*<sup>7</sup> oraz M. Zimmermann w znacznie późniejszej pracy z 1963 r., zatytułowanej *Terenowe przepisy prawne na ziemiach Polski. I. Prawo państw zaborczych*<sup>8</sup>. Podkreślenia wymaga jednak trafna uwaga przywoływana często przez Szanowną Jubilatkę, że pomiędzy ustrojami samorządowymi średniowiecznych miast europejskich, zwłaszcza z kręgu kultury germańskiej, a współczesnym samorządem terytorialnym wskazać można bardzo istotne różnice. Po pierwsze, współcześnie prawo do samorządu jest prawem powszechnym, obejmującym wszystkich mieszkańców danego państwa. Powszechność tego prawa wynika przede wszystkim stąd, że opiera się ono na ustawie. Z tego względu obejmuje ono wszystkich, nawet te osoby, które, zamieszkując określony teren, mają inną przynależność państwową. Tymczasem w średniowieczu prawo do samorządu było przywilejem. Tym samym obejmowało ono jedynie tych, którzy zostali owym przywilejem objęci. Nierzadko bywało, że przywilej nie dotyczył wszystkich mieszkańców danego miasta, a jedynie co zaniejszych, np. płacących podatki powyżej określonej sumy. Prawo do samorządu w miastach średniowiecznych nie miało więc charakteru prawa powszechnego. Po drugie natomiast, w średniowieczu prawo do samorządu nie miało jednakowej treści, albowiem nie opierało się na jednolitej regulacji ustawowej. Przeciwnie, kształtowane było ono osobno dla poszczególnych miast z odwołaniem się jedynie do rozpowszechnionych wówczas wzorców. Na tej zasadzie odbywały się lokacje miast na prawie magdeburskim, chełmińskim czy średzkim. Można więc powiedzieć, że same akty lokacyjne, które stanowiły źródło uprzywilejowania, nie miały charakteru w pełni normatywnego – jak to jest współcześnie w przypadku ustaw będących źródłem prawa do samorządu – lecz charakter aktów generalno-konkretnych, na wzór współczesnych generalnych aktów administracyjnych<sup>9</sup>. Akt lo-

<sup>6</sup> Podaję za: Wikipedia, lokacje (historia) [dostęp 24.08.2016].

<sup>7</sup> J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 32.

<sup>8</sup> M. Zimmermann, *Terenowe przepisy prawne obowiązujące na ziemiach Polski. I. Prawo państw zaborczych*, Poznań 1963, s. 21 i n.

<sup>9</sup> Szerzej na ten temat: E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.

kacyjny nadawał bowiem szczególny status publiczno-prawny pewnej konkretnie określonej miejscowości i dotyczył wszystkich współczesnych i przyszłych jej mieszkańców albo jedynie określonych w takim akcie ich części<sup>10</sup>.

### III. Rozważania nad rozwojem myśli filozoficzno-prawnej dotyczącej istoty samorządu terytorialnego

W omawianej pracy Jubilatki znalazł się niezwykle ważny – dla zrozumienia istoty samorządu terytorialnego – fragment, w którym prof. M. Stahl zrelacjonowała trzy podstawowe, ukształtowane w trakcie historycznych uwarunkowań faktycznych i prawnych teorie samorządu terytorialnego. Są to: 1) tzw. „teoria «naturalnych» praw gminy”, zwana też teorią wolnej gminy; 2) teoria pozytywistyczna oraz 3) tzw. państwowa teoria samorządu terytorialnego<sup>11</sup>.

582

Pierwsza i zarazem najstarsza z tych koncepcji – jak trafnie zauważyła Jubilatka – „Uznawała ... prawo gminy do samorządu za prawo naturalne, którego państwo naruszać nie może”<sup>12</sup>. Koncepcja ta narodziła się pod wpływem filozofii prawa natury we Francji w okresie „wrzenia przedrewolucyjnego”, a następnie znalazła swe odzwierciedlenie w ustawodawstwie francuskim z pierwszych lat Wielkiej Rewolucji Francuskiej<sup>13</sup>. Jednakże wywarła ona wpływ na ustawodawstwa wielu innych państw, w szczególności Belgii, oraz ustawodawstwo kantonów szwajcarskich<sup>14</sup>. Paradoksalnie ustawodawstwo odeszło od tej koncepcji filozoficzno-prawnej najwcześniej tam, gdzie się ona zrodziła: we Francji, i to jeszcze w czasach Wielkiej Rewolucji, a dokładniej mówiąc, w epoce wojen napoleońskich. Był to bowiem okres budowania przez Napoleona Bonaparte scentralizowanego państwa, w którym nie było miejsca dla żadnych podmiotów, które – tak jak gminy (według słów Jubilatki) – miałyby mieć status „...podmiotów władzy publicznej starszych od państwa i posiadających w stosunku do niego prawa podmiotowe, gwarantujące samodziel-

<sup>10</sup> Na temat przywilejów lokacyjnych miast średniowiecznych por. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, LexisNexis 2009, s. 143 i n.

<sup>11</sup> M. Stahl, *op. cit.*, s. 48–49.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 49.

<sup>13</sup> Szerzej na ten temat M. Zimmermann, *op. cit.*, s. 114.

<sup>14</sup> J. Panejko, *op. cit.*, s. 41.

ne zarządzanie sprawami publicznymi o znaczeniu lokalnym”<sup>15</sup>. Sytuację taką uznano w epoce napoleońskiej za niemożliwą do pogodzenia z zasadą suwerenności wewnętrznej państwa. W innych krajach, w szczególności zaś w Belgii, koncepcja ta przez długie lata oddziaływała na kształt ustawodawstwa. Jako jej relikwyt można – jak się wydaje – traktować treść art. 166 ust. 2 zdanie 1 Konstytucji RP, który dotyczy zadań zleczanych samorządowi terytorialnemu. Przepis ten stanowi: „Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych”. W świetle cytowanego wyżej przepisu Konstytucji RP widać wyraźne, typowe dla teorii wolnej gminy, przeciwstawienie państwa jednostkom samorządu terytorialnego.

Druga z koncepcji wymienionych przez Jubilatkę, a więc koncepcja pozytywistyczna, zrodziła się w Niemczech w połowie XIX w., wpisując się w podstawowe założenia pozytywizmu prawniczego. Jedno z najbardziej fundamentalnych spośród nich głosiło tezę, zgodnie z którą „nie ma prawa bez normy prawnej”; ta zaś może pochodzić wyłącznie od państwa; **ergo**: prawo do samorządu nie jest żadnym prawem naturalnym, lecz pochodzi od państwa. Prawo to ma jedynie ten, komu państwo je dało. Jak to ujęła Jubilatka: „...samorząd, jako jedna z form decentralizacji administracji publicznej, działa w ramach państwa i na podstawie praw przez państwo stanowionych (prawo pozytywne)”<sup>16</sup>. W myśl założeń pozytywistycznej koncepcji samorządu terytorialnego gmina (czy szerzej – jednostka samorządu terytorialnego) stanowi wprawdzie odrębny od państwa podmiot władzy publicznej, mając odrębną od państwa podmiotowość publicznoprawną, jednakże choć działa ona obok państwa, tworząc w ten sposób tzw. pluralistyczny układ podmiotów władzy publicznej<sup>17</sup>, to jednak działa ona w ramach państwowego porządku prawnego i na podstawie prawa stanowionego przez państwo.

Koncepcja pozytywistyczna wywarła i w dalszym ciągu wywiera wpływ na ustawodawstwo wielu państw. Jej założenia można bez trudu odnaleźć także w ustawodawstwie polskim, tak w samej Konstytucji RP, jak i w ustawach określających ustrój poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego. Przykładowo, przepis art. 16 ust. 2 Konstytucji RP stanowi: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”.

<sup>15</sup> M. Stahl, *op. cit.*, s. 49.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> M. Kasiński, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawnopolityczne*, Łódź 2009, s. 282 i n.

Powyższy przepis traktowany jest jako źródło podmiotowości (osobowości) publicznoprawnej jednostek samorządu terytorialnego<sup>18</sup>. W niemal identycznie brzmiącej wersji został on zamieszczony w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446): „Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”, w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 814): „Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” oraz w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 486): „Samorząd województwa wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność”. We wszystkich cytowanych wyżej przepisach akcentowana jest odrębność podmiotowa jednostek samorządu terytorialnego, która w efekcie daje pluralistyczny układ podmiotów wykonujących władzę publiczną.

Dla trzeciej koncepcji wymienionej przez Jubilatkę, a więc dla tzw. państwowej teorii samorządu terytorialnego, najbardziej charakterystyczne było to, że negowała ona jakąkolwiek odrębność podmiotową samorządu względem państwa, traktując samorząd terytorialny jako – jak to trafnie ujęła Jubilatka – „zdecentralizowaną administrację państwową”<sup>19</sup>. Nie wdając się w bliższą charakterystykę tej koncepcji<sup>20</sup>, warto skonstatować jedynie to, że zwolennicy tej koncepcji opowiadali się za monistyczną koncepcją władzy publicznej, stwierdzając, że „Podmiot władzy publicznej jest tylko jeden: jest nim państwo”<sup>21</sup>.

Wspomniana państwowa teoria samorządu terytorialnego zrodziła się na gruncie normatywizmu prawniczego, za którego twórcę powszechnie uważa się H. Kelsena, a za jego najbardziej prominentnego przedstawiciela w łonie rodzimej nauki prawa administracyjnego – J. Panejkę. Ich czysta, pozbawiona wszelkiej mitologii koncepcja posłużyła do realizacji celów zgubnych dla idei wszelkiego samorządu, nie tylko terytorialnego. Otóż tezę, że podmiot władzy jest tylko jeden oraz że jest nim wyłącznie państwo dzielił już tylko jeden krok od całkowitej tak faktycznej, jak i formalnej likwidacji – przynajmniej w Polsce – samorządu terytorialnego i zaprowadzenia całkowicie obcego tradycji i kulturze systemu terenowych organów jednolitej władzy państwowej.

<sup>18</sup> J. Filipek, *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, PiP 1961/2, s. 199 i n.; B. Dolnicki, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 24 i n.; M. Szewczyk, *Podmiotowość prawna gminy*, RPEiS 1993/3, s.

<sup>19</sup> M. Stahl, *op. cit.*, s. 49.

<sup>20</sup> Jej szczegółową charakterystykę, także w konfrontacji z prawnonaturalną koncepcją wolnej gminy oraz z koncepcją pozytywistyczną zawiera powoływana już wcześniej praca J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*.

<sup>21</sup> Tak J. Panejko, *op. cit.*, s. 78.

## IV. Ocena relacji polskich regulacji zawartych w ustawie o samorządzie gminnym do regulacji europejskich

W przypominanej niezwykle istotnej publikacji Jubilatka wyraziła doniosłą opinię odnoszącą się do relacji regulacji zawartych w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do regulacji zawartej w Europejskiej karcie samorządu lokalnego<sup>22</sup>.

Powyższe słowa zostały napisane na kilka lat przed podpisaniem traktatu stowarzyszeniowego<sup>23</sup> oraz na kilkanaście lat przed podpisaniem układu akcesyjnego pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotą Europejską<sup>24</sup>.

Co do zasady nie można się nie zgodzić ze stanowiskiem Jubilatki. Jednakże w kwestiach bardziej szczegółowych okazało się, że Rzeczpospolita Polska w swej działalności prawodawczej nie do końca przestrzegła zobowiązań przyjętych poprzez akceptację postanowień zawartych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego.

Przypomnieć pewnie warto, że omawiany dokument został sporządzony w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. Ratyfikowany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej został w dniu 26 kwietnia 1993 r. Jego ogłoszenie nastąpiło w Dzienniku Ustaw z dnia 25 listopada 1994 r. Nr 124, poz. 607. W owym czasie nie ujawniły się jeszcze istotne konflikty wewnątrz wspólnot samorządowych. Do procesów dotyczących istotnych kwestii ustrojowych samorządu terytorialnego doszło dopiero w drugiej kadencji samorządu terytorialnego. Wówczas też okazało się, że polskie prawo komunalne<sup>25</sup>, a więc ustrojowe prawo samorządu terytorialnego,

585

<sup>22</sup> Na marginesie godna odnotowania jest okoliczność, że Jubilatka przetłumaczyła właściwie tytuł tego dokumentu jako *Europejska Karta Samorządu Lokalnego*. Jego pierwotne oficjalne tłumaczenie, zawarte w publikacji w Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, brzmiało: *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*. Nazwa tego aktu została sprostowana dopiero w 2006 r. w brzmieniu wskazanym przez Jubilatkę już w roku 1991, a więc na 3 lata przed ratyfikacją tego aktu. Dokonano tego mocą obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. opublikowanego w Dz. U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107.

<sup>23</sup> Umowa międzynarodowa ustanawiająca stowarzyszenie pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi, określana mianem „Układu Europejskiego”, podpisana została w dniu 16 grudnia 1991 r. w Brukseli. Układ ten wszedł w życie w dniu 1 lutego 1994 r.

<sup>24</sup> Umowa akcesyjna ustanawiająca członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej podpisana została w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. i weszła w życie z dniem 1 maja 2004 r.

<sup>25</sup> Takim określeniem nazywał Z. Leoński prawo ustroju samorządu terytorialnego, por. Z. Leoński, *Ustrój samorządu terytorialnego w RP*, TNOiK, Poznań 1992, s. 16 i n.

nie do końca jest zharmonizowane z normatywną treścią Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Powyższa teza dotyczy w szczególności tzw. „personelu” instytucji samorządowych: tak personelu politycznego, który stanowią radni, jak i personelu biurokratycznego, jaki stanowią pracownicy samorządowi.

Gdy chodzi o radnych, to zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego: „Status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien zapewniać swobodne wykonywanie mandatu”. Można twierdzić, że powyższy wymóg spełnia polskie prawo w stopniu w pełni zadowalającym. Gwarantem swobodnego wykonywania mandatu są przede wszystkim przepisy art. 23 ust. 1, art. 23a ust. 1 oraz art. 25 ustawy o samorządzie gminnym, a także przepisy określone mianem antykorupcyjnych, a także przepisy zakazujące łączenia mandatu radnego z pełnieniem innych funkcji publicznych stanowią zabezpieczenie swobodnego wykonywania mandatu<sup>26</sup>.

586

Podobnej opinii nie można natomiast wyrazić w odniesieniu do wymogów określonych w art. 7 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Przepis ten wymaga, by przedstawicielom wybieranym do władz lokalnych: „...zapewnić wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu oraz, w razie potrzeby, wyrównanie finansowe za utracone zyski lub też wynagrodzenie za wykonaną pracę, jak również odpowiednie ubezpieczenie społeczne”. Wymogów tych polskie prawo komunalne nie spełnia w żadnym, nawet minimalnym stopniu. Jako spełnienia powyższych wymogów nie można traktować ustawowego prawa do diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych, limitowanych restrykcyjnie rozporządzeniami ministrów właściwych do spraw administracji publicznej. To, czego w sposób oczywisty nie przewiduje polskie prawo komunalne, to „odpowiednie ubezpieczenie społeczne” radnych, a więc objęcie ich tzw. „okresem składkowym” za czas wykonywania mandatu. Standardom Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego nie odpowiada też normatywna treść rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz. U. Nr 66, poz. 800 ze zm.), w którym zdefiniowany został ustawowy zwrot „podróż służbowa”. Przy tym definicja tego zwrotu ma charakter niezwykle restrykcyjny, albowiem jako podróż służbową pozwala ona traktować jedynie „... wykonywanie przez radnego zadania mającego bezpośredni związek z wykonywaniem mandatu, określonego przez przewodniczącego rady gminy, poza miejscowością, w której znajduje się siedziba rady”. Przy takim

<sup>26</sup> Szerzej na ten temat Z. Sypniewski, M. Szewczyk, *Status prawny radnego*, ZCO Zielona Góra–Poznań 1999, s. 46 i n.

uregulowaniu w drodze rozporządzenia pojęcia podróży służbowej, radni nie mają możliwości realizowania praw do zwrotu kosztów, jakie obowiązani są ponosić w związku z wykonywaniem mandatu, choćby w celu dotarcia do miejsca, w którym obraduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Nawet w przypadku gmin koszty te nie są obojętne. Próba podania w wątpliwość przepisów wspomnianego rozporządzenia poprzez zanegowanie jego legalności przez Trybunał Konstytucyjny zainicjowana w roku 2000 przez Radę Miasta Poznania nie powiodła się<sup>27</sup>.

Trudno dopatrzeć się także zgodności regulacji zawartych w polskim prawie komunalnym z treścią art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Zgodnie z powołanym wyżej przepisem: „Status pracowników samorządowych powinien umożliwiać zatrudnianie pracowników wysoko wykwalifikowanych, w oparciu o kryterium umiejętności i kompetencji; w tym celu należy przewidzieć odpowiednie zasady szkolenia, wynagradzania oraz możliwości awansu zawodowego”. W obowiązującym w Polsce systemie prawnym obowiązują zasady mające zagwarantować zatrudnianie wysoko wykwalifikowanych pracowników. Gwarancją taką stanowi zasada ustawowa wyrażona w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 902), zgodnie z którą: „Nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, jest otwarty i konkurencyjny”. Brak jest natomiast – jak dotychczas – ustawowo określonych tak zasad szkolenia pracowników samorządowych, jak i zasad dotyczących możliwości awansu zawodowego. Lukę tę w jakimś zakresie wypełniają samorzutnie powstałe stowarzyszenia, zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego, takie jak np. działający na terenie Wielkopolski oraz na obrzeżach tego regionu, a więc na terenie ościennych województw Wielkopolski, Ośrodek Kształcenia i Studiów Samorządowych z siedzibą w Poznaniu. Zgodnie z jego Statutem, podstawowym celem działalności tego stowarzyszenia jest działalność szkoleniowa na rzecz radnych oraz pracowników samorządowych<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> W roku 2000 Trybunał Konstytucyjny odrzucił wniosek Rady Miasta Poznania o stwierdzenie niezgodności z ustawą o samorządzie gminnym oraz Konstytucją RP przepisu § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz. U. Nr 66, poz. 800 ze zm.), w którym zdefiniowany został ustawowy zwrot „podróż służbowa”, nie dopatrując się w tym uregulowaniu ani przekroczenia granic ustawowego upoważnienia do wydania tego rozporządzenia, ani zakazu definiowania zwrotów normatywnych użytych przez ustawodawcę w aktach normatywnych rangą niższych od ustawy i wydanych w celu wykonania ustawy.

<sup>28</sup> Statut Wielkopolskiego Ośrodka Kształcenia i Studiów Samorządowych dostępny jest na stronie internetowej [www.wokiss.pl](http://www.wokiss.pl)

## V. Konkluzja

Omawiane dzieło Jubilatki, choć nie przygniata swą objętością, imponuje treścią oraz znaczeniem tak pod względem wkładu w rozwój nauki prawa komunalnego, a więc prawa o ustroju samorządu terytorialnego, jak i pod względem znaczenia tego dzieła dla kształtowania świadomości i kultury prawnej osób, które odważyły się wziąć aktywny udział w kształtowaniu nowej rzeczywistości zapoczątkowanej reaktywowaniem w dniu 27 maja 1990 r., a więc w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym<sup>29</sup> w dziedzinie zarządzania wykonywaniem zadań publicznych o znaczeniu lokalnym. Z powyższych względów dzieło to zasługuje na przypomnienie oraz przybliżenie młodszemu pokoleniu, tak osobom zajmującym się naukowo problematyką samorządu terytorialnego, jak i praktycznym stosowaniem prawa komunalnego.

---

<sup>29</sup> Taki tytuł nosiła do dnia 1 stycznia 1999 r. ustawa, która od tej daty określana jest jako „ustawa o samorządzie gminnym”.