

Karol Dąbrowski

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin

karol.dabrowski@poczta.umcs.lublin.pl

*Samorząd terytorialny w Polsce
i w Niemczech*, red. Max-Emanuel Geis,
Grażyna Grabarczyk,
Jarosław Kostrubiec, Jerzy Paśnik,
Thorsten Ingo Schmidt,
Wydawnictwo Wyższej Szkoły Menedżerskiej
im. prof. Leszka J. Krzyżanowskiego,
Warszawa 2015, ss. 225

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2016.011>

Dnia 24 maja 2013 r. miała miejsce międzynarodowa konferencja naukowa Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Warszawie oraz Stowarzyszenia Stypendystów Niemieckiej Centrali Wymiany Akademickiej (DAAD). Jej owocem stała się recenzowana praca zredagowana przez polskich i niemieckich autorów reprezentujących: Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Max-Emanuel Geis), Wyższą Szkołę Menedżerską w Warszawie (Grażyna Grabarczyk), Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie (Jarosław Kostrubiec), Wyższą Szkołę Administracyjno-Społeczną w Warszawie (Jerzy Paśnik) oraz Universität Potsdam (Thorsten Ingo Schmidt).

Omawiana książka sytuuje się między typową publikacją po-konferencyjną a podręcznikiem do polskiego i niemieckiego prawa samorządu terytorialnego. Składa się bowiem z rozdziałów ogólnych (podręcznikowych z natury) i szczegółowych (właściwych dla wystąpień konferencyjnych). Łącznie na kartach książki spotkało się 19 autorów, którzy przygotowali 16 rozdziałów. Zamiarem recenzenta nie jest streszczanie tej ponad dwustustronicowej książki, zwłaszcza że – dzięki inicjatywie redaktorów – będzie ona dostępna bezpłatnie online poprzez wyszukiwarkę Federacji Bibliotek Cyfrowych. W artykule zasygnalizowano więc jedynie tematykę poszczególnych rozdziałów, a potem skupiono się na uwagach merytorycznych.

Rozdziały książki zostały ułożone alfabetycznie. Tomasz Barankiewicz i Bogusław Przywora skomentowali wątek referendum lokalnych w prezydenckim projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym. Adam Bosiacki opisał pokrótce doktryny samorządu terytorialnego: prawnonaturalną i państwową. Zbigniew Bukowski zastanawiał się nad potrzebą zmianą trójstopniowej struktury organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego (dalej jako: jst). Waldemar Czachur scharakteryzował elity polityczne w powiecie cieszanowskim w okresie galicyjskim. Robert Dziembowski i Krystyna Szczechowicz podnieśli rolę samorządu terytorialnego dla zapewnienia bezpieczeństwa lokalnego. Max-Emanuel Geis podał charakterystyczne cechy niemieckiego samorządu gminnego. Wojciech Ł. Gunia i Eliza Kosieradzka odnieśli się do podstaw prawnych i form prowadzenia działalności gospodarczej przez jst w Polsce. Mirosław Karpiuk zajął się tematyką zawarcia umów użytkowania, najmu lub dzierżawy nieruchomości stanowiących własność jst. Paweł Kosiński omówił ustrój samorządu miasta Warszawy w okresie okupacji niemieckiej z czasów I wojny światowej. Jarosław Kostrubiec skupił się na problematyce wpływu myśli niemieckiej na koncepcje doktrynalne i założenia normatywne samorządu terytorialnego Polski międzywojennej. Dorota Lebowa odniosła się do zadań jst w zakresie ochrony środowiska. Jerzy Paśnik zwrócił uwagę na zjawiska patologiczne w sferze nabywania prawa własności przez polskie jst, szczególnie po 1989 r. Rafał Poździk podkreślił rolę programu

operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka” dla budowy społeczeństwa informacyjnego. Thorsten Ingo Schmidt streścił finansowe podstawy funkcjonowania jst w Niemczech. Jarosław Czechowicz rozważał skutki braku kontrasygnaty skarbnika. Przemysław Szymański – w ostatnim rozdziale – przedstawił zagadnienie podziału nieruchomości w kontekście zagospodarowania przestrzeni przez gminę. Widać więc, że zakres tematów poruszonych przez autorów był bardzo szeroki: od warstw historycznej i doktrynalnej, przez część ogólną prawa administracyjnego, po wąskie tematycznie rozwiązania przynależące do materialnego prawa administracyjnego.

Recenzent pragnie zwrócić uwagę na wybrane wątki merytoryczne z podziałem na zagadnienia politologiczne, prawno-administracyjne w Polsce i w Niemczech, oraz historyczno-doktrynalne. Piszący te słowa zaliczał się do przeciwników prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw¹, ze względu na mnożenie biurokratycznych struktur w stylu powiatowych konferencji rozwoju gospodarczego. Dlatego nie tylko podziela wyważone stanowisko Barankiewicza i Przywoiry, ale co więcej opcję zniesienia progu frekwencji w przypadku niektórych referendów lokalnych przyrównałby do niesławnego *liberum veto*. Po ostatnich doświadczeniach szczególnie w skali ogólnopolskiej niżej podpisany jest zdania, że instytucja referendum słabo przyjęła się w polskiej kulturze politycznej. Dlatego zamiast kosztownych referendów należałoby skupić się na poprawie mechanizmów demokracji pośredniej. To znaczy wypracować takie sposoby przeliczania głosów, które by najbardziej adekwatnie odzwierciedlały preferencje wyborców, np. system głosów wielokrotnych (kiedy wyborca może zakreślić dowolną liczbę kandydatów), pojedynczego głosu przechodniego czy nawet głosów dodatnich i ujemnych (gdą wyborca może przyznać „plus” popieranemu przez siebie kandydatowi i dać „minus” temu, którego nie popiera).

W rozdziale Bukowskiego razi dysproporcja między wnioskami a częścią opisową. Trudno recenzentowi zgodzić się z tezą, że

¹ Druk nr 1699, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1699> (dostęp: 15.03.2016 r.).

„trójstopniowy podział terytorialny w Polsce [...] sprawdza się” (s. 57), a podejmowanie przez władze centralne decyzji o kluczowym znaczeniu „jest utrudnione w permanentnym stanie przedwyborczym”. W odczuciu piszącego te słowa to właśnie ów „permanentny stan” skłania do podejmowania jakichkolwiek decyzji przez szefów partii rządzących. Najnowsze polskie przykłady ukazują, że szef partii występuje z inicjatywami jedynie w ciągu pierwszych 100 dni po wyborach i na 100 dni przed wyborami, w międzyczasie zadowolając się polityczną biernością oraz – jak się mawia – „podziałem łupów”. Dlatego kadencja parlamentu powinna być co najwyżej trzyletnia. Wydłużenie kadencji prowadziłyby do rozproszkowania klubów politycznych i paraliżu władzy ustawodawczej, co pokazała historia Polski międzywojennej. Krótsza kadencja ułatwia odświeżenie sceny politycznej i mobilizuje jej aktorów do działania. Recenzent nie dostrzega u Bukowskiego argumentów przemawiających za utrzymaniem powiatów. Postawić więc można kontrtezę, że kosztochłonne i zbiurokratyzowane powiaty z powodzeniem można zastąpić fakultatywnymi związkami gminnymi.

Wśród artykułów przeglądowych najlepszy wydaje się rozdział Lebowy. Autorka rzeczowo i przystępnie przedstawiła niemieckiemu czytelnikowi podstawy prawne polskiego prawa ochrony środowiska, definicje legalne, grupy zadań (w uproszczeniu: wykonawcze, reglamentacyjne, kontrolno-nadzorcze) i kompetencje organów samorządowych. Wyliczyła też – co ważne dla uporządkowania toku wywodu – organy administracji publicznej (rządowej i samorządowej) właściwe w sprawach z zakresu prawa ochrony środowiska.

Jak już wspomniano, niemieckiego ustroju lokalnego dotyczą teksty Geisa i Schmidta. W odczuciu recenzenta są zbyt skrótowe, a w pierwszym brakuje przypisów. Bez wątpienia są ważne dla polskiego czytelnika, gdyż zwrócono w nich uwagę na tematy niekiedy uboczne, lecz istotne dla zrozumienia ewolucji niemieckiego samorządu komunalnego, jak np. odejście od kameralistycznego sposobu zarządzania budżetem gminy.

Państwowa i naturalna teoria samorządu, tak omawiana po 1989 r., jest znana w literaturze polskiej, choćby poczynając od publikacji Grażyny Łuszkiewicz-Dzierżawskiej – późniejszej prezes

Radomskiego Towarzystwa Naukowego². Wątek podjęty w sposób wartościowy przez Bosiackiego warto byłoby więc zaadresować przede wszystkim do czytelnika niemieckiego, tak jak uczynił to Kostrubiec. Autor ten zaprezentował nad wyraz poprawne podejście metodologiczne. W sposób probabilistyczny postawił hipotezę: czy, a jeśli tak, to jakie wzorce niemieckie „wpłynęły bądź mogły mieć wpływ na organizację i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Drugiej Rzeczypospolitej” (s. 131). Szukając odpowiedzi, wskazał m.in. na wpływ badeńskiego modelu samorządu lokalnego oraz recepcję myśli klasyków niemieckich przez polskich prawników (wykształconych w dużej mierze w uczelniach niemieckich). Tym samym rozdział autorstwa Kostrubca stanowi ważny wkład do dyskusji nad doktrynalnym podłożem polskiego samorządu terytorialnego.

Interesujący jest rozdział Czachura o elitach politycznych powiatu cieszanowskiego, gdyż ukazuje przewagę polityczną wielkich właścicieli ziemskich. Opiera się też na obfitych danych statystycznych. Samorząd terytorialny był nie tyle jednak „przedszkolem w nabywaniu kompetencji politycznych” (s. 75) dla elit, ile zwieńczeniem, gdyż wcześniej działacze ci pełnili funkcje poselskie. W korekcie nie zauważono przestawionych dat i drobnych błędów, np. „100 zł reńskie” zamiast „100 zł reńskich”, „dominikalnej” – „dominalnej”, „ciesznowskiego” – „cieszanowskiego”, „odbył się” – „odbyły się”. Brakuje też przypisów do przywoływanych aktów prawnych.

Jako ostatni pozostał do omówienia rozdział Kosińskiego, o mylącym tytule „Deutsche Vorbilder der Stadtverwaltung in Warschau”. Owszem, odnosi się do warszawskiego samorządu miejskiego, ale w latach 1915–1918, tj. czasów Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego. Autor przedstawił tło powołania magistratu, wykorzystując źródła archiwalne, ale zabrakło – w odczuciu piszącego te słowa – szerszego spojrzenia na rolę komitetów obywatelskich i aktywność Polaków, którzy dążyli do wykraczania

² G. Łuszkiewicz, *Przegląd prawnych teorii samorządu w Polsce w okresie międzywojennym*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Inżynierskiej w Radomiu. Ekonomia, Nauki Społeczne, Ubezpieczenia” 1988, nr 19, s. 199–225.

poza ramy wyznaczone przez niemieckiego okupanta. Autor koniecznie powinien też sięgnąć do prac Wojciecha Szwarca³.

Od strony redakcyjnej książka *Samorząd terytorialny w Polsce i w Niemczech* została przemyślana i przygotowana. Spis treści jest dwujęzyczny: polsko-niemiecki, podobnie jak tytuły rozdziałów. Słowo wstępne podano również w obu językach. Rozdziały zostały napisane albo po polsku, albo po niemiecku i zawierają odpowiednio streszczenie polskie albo niemieckie. Błędów technicznych, jak np. pominiętych spacji, tzw. literówek, jest niewiele. Mankamentem jest natomiast – w ocenie recenzenta – podawanie w języku niemieckim tytułów polskich publikatorów urzędowych, aktów prawnych, publikacji, jak też nazw własnych, zamiast w oryginale, gdyż może wprowadzić zagranicznego czytelnika w błąd. O ile można, choć to wydaje się zbędne, dopuścić równoległe umieszczenie tłumaczenia nazw tytułów polskich w języku niemiecki, o tyle zastępowanie polskich oryginałów tłumaczeniami niemieckimi nie jest poprawne. Odbiorca zagraniczny, chcąc odnaleźć tekst Konstytucji RP z 1997 r., nie znajdzie go w „Gesetzblatt der Republik Polen”, ale w „Dzienniku Ustaw”. Miejsce wydania danej polskiej pozycji bibliograficznej to nie Warschau, a Warszawa. Taka maniera byłaby dopuszczalna w państwach dwu- lub multijęzycznych albo w takich, które publikują oficjalne przekłady tytułów aktów prawnych np. na język angielski, jak Estonia. Wydaje się, że jest to ukłon w kierunku czytelnika niemieckiego, ale niestety może go zmylić, gdy będzie chciał odszukać konkretną ustawę, publikację lub wyrok w Internecie. Nie mając podanego w przypisie polskiego oryginalnego tytułu, odnalezienie polskiego źródła będzie utrud-

³ W. Szwarz, *Okupacja niemiecka w Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim (1915–1918) – zagadnienia ustrojowe*, „Rocznik Lubelski” 1976, t. 19, s. 89–115; idem, *Podstawy i zakres działalności niemieckich władz okupacyjnych w Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim (1915–1918)*, „Przegląd Zachodni” 1975, nr 1, s. 42–64; idem, *Podstawy prawne działalności policyjnej okupacyjnego zarządu cywilnego w Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim i organizacja jego aparatu wykonawczego (1915–1918)*, „Annales UMCS” 1973, sectio G, vol. 20, s. 93–122; idem, *Uprawnienia i działalność policyjna niemieckiego zarządu wojskowego w Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim (1915–1918)*, „Annales UMCS” 1972, sectio G, vol. 19, s. 177–195.

nione. Recenzent nie jest też, jak już wspomniano, zwolennikiem przytaczania przekładów tytułów polskich publikacji obok pisowni w języku polskim, ponieważ dubluje to treść przypisów, ograniczając ich czytelność. Wpływa to też na przejrzystość bibliografii, a ściślej – jak w przypadku recenzowanej pozycji – wykazu literatury i źródeł. Ma jednak świadomość, że jest to praktyka stosowana w polsko-niemieckich i niemiecko-polskich publikacjach zbiorowych.

Na zakończenie odnieść się trzeba do koncepcji recenzowanej pracy i perspektyw, jakie za sobą niesie. Połączenie treści ogólnych i szczegółowych daje dobrą bazę wyjściową dalszej współpracy polskich i niemieckich jednostek naukowych. Warto by było, aby redaktorzy kontynuowali podjętą inicjatywę wydawniczą. W kolejnym wydaniu mogliby podzielić opracowanie tematycznie, a nie alfabetycznie, konstruując na podstawie już istniejących artykułów syntetyczne rozdziały, np. samorząd terytorialny w Galicji, ewolucja samorządu terytorialnego w Polsce od 1918 r., organy jst w Polsce, zadania, gospodarowanie nieruchomościami itd. Tym sposobem mógłby powstać dwuczęściowy i zarazem dwujęzyczny podręcznik. Polscy autorzy opisaliby po niemiecku regulacje polskie, adresując swą część niemieckiemu czytelnikowi, a badacze z Niemiec – w części przetłumaczonej na język polski, przybliżyliby rozwiązania niemieckie, dla przykładu: relacje na linii federacja–landy, reformę administracyjną w Saksonii, status Bremy i Hamburga czy prawnonaturalną podstawę samorządu gminnego w konstytucji Bawarii. Kolosalne znaczenie mają rozważania nad językiem prawnym. Różnice między polską a niemiecką terminologią nie są tak wyraźne, jak w przypadku słownictwa angielskiego, ale nastroczają trudności. Przełożenie polskiego rozumienia administracji specjalnej na niemiecką administrację krajową i federalną, a potem krajową i gminną może być dużym wyzwaniem. Tego typu inicjatywa wydawnicza – do której recenzent z całego serca zachęca – owocowałaby wartościowym studium monograficznym. Recenzowana książka stanowi zaś doskonałą ku temu podstawę.

