

Autoreferat

1. Imię i Nazwisko.

Dr Andrzej Sęk

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. prof. Edwarda F. Szczepanika w Suwałkach

2. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe — z podaniem nazwy, miejsca i roku ich uzyskania oraz tytułu rozprawy doktorskiej.

10 maja 2001 r. w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie ukończyłem wyższe studia zawodowe na kierunku administracja w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego i uzyskałem tytuł oficera dyplomowanego. 23 czerwca 2003 r. na Wydziale Nauk Politycznych Wyższej Szkoły Humanistycznej im. Aleksandra Gieyszтора w Pułtusku uzyskałem tytuł magistra na kierunku politologia w zakresie administracji publicznej. Pracę magisterską zatytułowaną *Ustrój i zadania samorządu powiatowego na przykładzie powiatu ostrołęckiego* napisałem pod kierunkiem naukowym prof. dr. hab. Zbigniewa Kiełmińskiego.

Z kolei 2 lipca 2008 r. na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego uzyskałem stopień naukowy doktora nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, specjalność: samorząd terytorialny. Stopień naukowy został mi nadany uchwałą Rady Wydziału WDiNP na podstawie złożonej rozprawy doktorskiej pt. *Nadzór nad gminą w Polsce. Analiza nadzoru nad gminami powiatu ostrołęckiego w latach 2002–2006*.

Moim promotorem w przewodzie doktorskim był prof. dr hab. Zbigniew Kiełmiński (WDiNP UW).

3. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych.

- a) Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Zakład Służby Prewencyjnej — asystent (2003 r.), wykładowca (2003 r.–2007 r.), starszy wykładowca (2007 r.–2010 r.), adiunkt do 26 września 2010 r.);
- b) Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna w Warszawie (od 15 lutego 2010 r. do 30 czerwca 2010 r., umowa zlecenie);
- c) Wyższa Szkoła Informatyki Zarządzania i Administracji w Warszawie (od 1 października 2008 r. do 30 czerwca 2011 r., umowa zlecenie);
- d) Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna w Ostrołęce (od 1 października 2007 r. do 30 czerwca 2014 r., umowa zlecenie);
- e) Akademia Humanistyczna im. prof. Aleksandra Gieyszтора w Pułtusku (od 1 grudnia 2013 r. do chwili obecnej, umowa zlecenie);



- f) Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. prof. Edwarda F. Szczepanika w Suwałkach (od 1 października 2011 r. — st. wykładowca, umowa o pracę);
- g) Od 1 września 2016 r. — dziekan).

4. Wskazanie osiągnięcia* wynikającego z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. 2016 r. poz. 882 ze zm. w Dz. U. z 2016 r. poz. 1311.):

a) tytuł osiągnięcia naukowego: *Ewolucja ustroju gminy w Polsce w latach 1990–2015*, ss. 433.

b) autor, tytuł publikacji, rok wydania, nazwa wydawnictwa, recenzenci wydawniczy
Andrzej Sęk, Ewolucja ustroju gminy w Polsce w latach 1990 - 2015, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej, Suwałki 2017, ss. 433.

Recenzenci wydawniczy: 1) prof. dr hab. Marek Żmigrodzki (Wydział Politologii UMCS w Lublinie), 2) prof. dr hab. Grzegorz Rydlewski (Wydział Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego).

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

Inspiracją do podjęcia problematyki dotyczącej funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce stały się moja praca naukowa i działalność w obrębie trzech dyscyplin naukowych, mianowicie: nauk o polityce, nauk o administracji i nauk o bezpieczeństwie. Główny punkt moich zainteresowań koncentruje się jednakże wokół zagadnień związanych z działalnością samorządu terytorialnego w kontekście zmian politycznych, gminy po transformacji ustrojowej w Polsce. Jest to kontynuacja moich zainteresowań zainicjowanych podczas studiów magisterskich i kontynuowanych w czasie studiów doktorskich.

Rozważania swoje rozpocząłem od uwag na temat transformacji ustrojowej w Polsce po 1989 r., która zapoczątkowała zmiany wewnątrzustrojowe. Założeniem twórców transformacji była zmiana dotychczasowego sposobu rządzenia państwem zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym. W tym też celu początkowo dokonano zmian w konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r., umożliwiając tym samym zastosowanie demokratycznych reguł rządzenia państwem polskim. Zmiany te, choć dokonywane w szybkim tempie, zachodziły stopniowo, począwszy od pozbawienia PZPR kierowniczej roli w kraju, aż po zmiany w marcu 1990 r., w którym to uchwalona została ustawa o samorządzie terytorialnym. Obserwując proces tworzenia się samorządu terytorialnego w Polsce, przyjąłem, iż był on reaktywowany z uwzględnieniem koncepcji politycznej i państwowej. Przyjęta przeze mnie kolejność jest nieprzypadkowa, ponieważ okres gospodarki nakazowo-rozdzielczej i hierarchiczny model administracji publicznej okazał się niewydolny.



Skutkiem tego było pojawienie się myśli politycznej zakładającej dokonanie zmian ustrojowych w kraju. Jej istota polegała na stworzeniu podstaw społeczeństwa obywatelskiego, które mogłoby decydować o składzie osobowym organów samorządowych. Zgodnie z tym założeniem, opracowano podstawy prawne, w ramach których został ustanowiony samorząd terytorialny. Tym samym państwo w nowym ustroju politycznym dobrowolnie zrezygnowało z większości zadań na rzecz nowo utworzonego samorządu terytorialnego na poziomie gminy. Ten podział zadań odbywał się na podstawie zasady decentralizacji władzy państwowej charakterystycznej dla ustroju demokratycznego państwa. Zakładała ona, że liczba zadań, ich zróżnicowanie i charakter zapewnią lepsze, sprawniejsze wykonanie zadań przez struktury lokalne stykające się z nimi bezpośrednio.

Zgodnie z przyjętym modelem, lokalni przedstawiciele suwerena mieli nie tylko identyfikować się ze swoimi wyborcami, ale także zadbać o zaspokojenie zbiorowych potrzeb miejscowej ludności. Oznaczało to więc sprawowanie władzy przez osoby najbliższe obywatelom. Nowy porządek ustrojowy zapewnił również wyodrębnienie niezależnych i względnie samodzielnych podmiotów, niepodporządkowanych hierarchicznie organom na wyższych szczeblach. Ingerencja agend rządowych w funkcjonowanie samorządu terytorialnego została istotnie ograniczona do wymogów określonych w ustawie. Tak więc administracja rządowa została przez ustawodawcę postawiona w nowej sytuacji polityczno-prawnej: z roli decydenta weszła w rolę pomocnika. Sytuacja ta stała się przyczynkiem do wdrożenia innej, ważnej z punktu widzenia państwa demokratycznego, zasady subsydiarności. Władza państwowa w tym wymiarze nabrała znaczenia jedynie pomocniczego wobec samorządu terytorialnego, który sama stworzyła. Zatem od momentu usankcjonowania się ustroju demokratycznego w Polsce władza centralna zobowiązana była do przestrzegania *credo* demokracji w brzmieniu „tyle władzy, na ile to konieczne, tyle wolności, na ile to możliwe” oraz „tyle państwa, na ile to konieczne, tyle społeczeństwa, na ile to możliwe”.

W tych nowych i trudnych, ze względu na ubogie doświadczenie samorządowe, warunkach musiał zacząć funkcjonować samorząd terytorialny na poziomie gminy. W ciągu jego 25-letniego funkcjonowania zaszło wiele znaczących zmian, wynikających choćby z drugiej reformy administracyjnej kraju. Samorząd gminy był ciągle dostosowywany do zmieniającej się rzeczywistości. Moje zainteresowanie tym tematem było skutkiem chęci zbadania, w jaki sposób przebiegały zmiany w ciągu ćwierćwiecza funkcjonowania samorządu gminnego w Polsce. Punktem wyjścia w niniejszej monografii stała się ewolucja ustroju samorządu gminy. Wydaje się, że tytuł pracy, ściśle z tym związany, wyraźnie określa płaszczyznę badawczą: za okres badań przyjęto lata 1990–2015. W niniejszym opracowaniu zostały uwzględnione uregulowania prawne okresu międzywojennego oraz niektóre postanowienia ustawy o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym. Należy



zauważyć, że ta ostatnia ustawa obowiązywała bezpośrednio przed wprowadzeniem rzeczywistego samorządu terytorialnego.

Niniejsza monografia nie dotyczy *sensu stricto* dogmatyki prawa, która zajmuje się badaniem norm i uregulowań obowiązujących w takiej postaci, w jakiej zostały ustanowione przez ustawodawcę. Podjęto starania, aby mieściła się ona w obszarze nauk o polityce rozumianej jako całokształt działalności polskiej gminy w okresie po transformacji ustrojowej. Brano pod uwagę trzy najważniejsze kategorie badawcze nauk o polityce, mianowicie: władzę, państwo i politykę. Ze względu na to, że badania nauk politycznych mają charakter interdyscyplinarny, starano się ukazać ewolucję samorządu gminy w ciągu ostatnich 25 lat.

Decydując się na napisanie tej monografii, stanąłem przed niezwykle trudnym wyzwaniem. Od chwili włączenia samorządu terytorialnego w nurt życia publicznego, a w szczególności gminy, problematyka ta była już gruntownie badana. W wyniku tych badań powstało wiele interesujących publikacji, których autorami są znani i wysoko cenieni znawcy tematu. Pozwalam sobie wymienić jedynie niektóre nazwiska, osoby, z których opracowań korzystałem podczas prac nad monografią: Aleksandra Wiktorowska, Marek Chmaj, Paweł Sarnecki, Andrzej Piekara, Jerzy Regulski, Bogdan Dolnicki, Marian Zdyb, Konstanty A. Wojtaszczyk, Eugeniusz Zieliński, Zbigniew Kiełmiński, Antoni Agopszowicz, Eugeniusz Ochendowski, Marek Wierzbowski, Zyta Gilowska, Grzegorz Rydlewski, Jan Boć i inni niekwestionowani eksperci literatury przedmiotu w tej dziedzinie. Wiele poglądów wyrażonych przez cenionych autorów, w szczególności w starszych opracowaniach, częściowo już się zdezaktualizowało, zasadne wydaje się zatem podjęcie nowych przedsięwzięć badawczych umożliwiających sformułowanie aktualnych spostrzeżeń na temat zmieniającej się rzeczywistości samorządowej. Tematyka dotychczasowej literatury przedmiotu sprowadzała się do analizy funkcjonowania samorządu w czasie teraźniejszym oraz w — w wybranych fragmentach — ukazywała ewolucję samorządu gminy.

Wydaje się, że 27 lat po reaktywacji samorządu gminy w ładzie demokratycznym jest odpowiednim czasem do całościowego ukazania jego funkcjonowania. Pierwotna koncepcja ustrojowa gminy przyznawała radzie gminy wyraźną nadrzędność nad zarządem. Dochodziło przy tym do sporów: czy zarząd gminy jest organem rady czy też organem urzędu gminy. Ukazując ewolucję tej podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, wskazywałem na niestabilność zarządu jako organu wykonawczego, na czele którego stał wójt, burmistrz, prezydent miasta. Od 1995 r. następowała powolna stabilizacja pozycji organu wykonawczego względem rady gminy. Przełom nastąpił dopiero w 2002 r. po uchwaleniu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta i zarządzeniu przez Prezesa Rady Ministrów wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, rady m.st. Warszawy i rad dzielnic w m.st. Warszawie oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Wybory, które wyłoniły jednoosobowe organy wykonawcze gminy,

pozwołyły uzyskać i zachować — do chwili obecnej — równowagę między tymi organami. Ukazanie całościowe procesu zmian ustrojowych polskiej gminy w okresie 27 lat wyraźnie wyróżnia moje opracowanie spośród dotychczas opublikowanych.

Aby ogłąd sytuacji był całościowy, przeanalizowałem nie tylko dotychczasowe opracowania naukowe na ten temat, lecz także wnikliwie zbadałem treść ustaw obowiązujących dawniej i obecnie oraz proces ich nowelizacji. Przedmiotem rozważań w opracowanej przeze mnie monografii jest reaktywowanie samorządu terytorialnego, jego funkcjonowanie na poziomie gminy i towarzyszące temu przeobrażenia, jakie zaszły w ciągu 25 lat. Podstawowym celem pracy było całościowe ukazanie przebiegu transformacji w kontekście wdrożenia gminy w strukturę jednostek administracji publicznej i jej funkcjonowania od początku do czasów współczesnych. Źródłami, które wykorzystałem w niniejszych badaniach, są akty prawne o charakterze ustaw zasadniczych, od archiwalnych, po aktualnie obowiązujące.

Oprócz tego za przedmiot analizy posłużyły mi także akty prawne o ran ustaw zwykłych, rozporządzeń oraz poglądy na temat samorządu gminy przedstawione w literaturze. Wśród obowiązujących w owym czasie aktów prawnych nadrzędne znaczenie miały Konstytucja PRL z 1952 r. i jej kolejne nowelizacje, Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej, ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, a po drugiej reformie administracyjnej kraju ustawa o samorządzie gminnym, ustawa z 11 października 1991 r. o referendum gminnym, ustawa z 10 maja 1990 r. — Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, ustawa z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowych administracji ogólnej, ustawa z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, ustawa z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, a także inne ustawy i rozporządzenia okresu drugiej RP oraz PRL. Uwzględnienie uchwalonych i wydanych przez kompetentne organy aktów prawnych pozwoliło zobrazować proces tworzenia się samorządu terytorialnego w okresie przedwojennym, jego całkowity zanik w okresie Polski Ludowej i pozorne jego funkcjonowania do momentu upadku poprzedniego systemu politycznego.

Nie mniej ważna była analiza aktów prawnych obowiązujących w okresie przejściowym, kiedy to po zmianie ustroju politycznego funkcjonował samorząd terytorialny na poziomie gminy. Ten swoisty katalog ustaw umożliwił reaktywowanie i funkcjonowanie samorządu w jego początkowym okresie. Z okresu drugiej Rzeczypospolitej Polski, okresu PRL i czasu obowiązywania pierwszej reformy administracyjnej kraju analizie poddano około 108 aktów prawnych rangi ustaw i 18 rozporządzeń resortowych.

W następnej kolejności korzystałem z obowiązujących aktów prawnych, które powstawały w okresie sprawowania władzy przez kolejne rządy RP. W tej części pracy kluczowe znaczenie miały: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., ustawa z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, ustawa z 16 lipca 1998 r. — Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, ustawa z 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym, samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz zmianie niektórych innych ustaw, ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta, ustawa z 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy — Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym, a także inne akty prawne, które były wynikiem sprawowania rządów przez kolejne ekipy polityczne.

Z kolei po wprowadzeniu drugiej reformy administracyjnej kraju stanowiącej domknięcie połowicznie funkcjonującego samorządu w Polsce, analizie poddano ok. 88 ustaw. Materiał uzupełniający stanowiły publikacje w czasopiśmie naukowych, do których należy zaliczyć m.in.: „Samorząd Terytorialny”, „Państwo i Prawo”, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, „Studia Wyborcze”, „Materiały szkoleniowe Kancelarii Prezesa Rady Ministrów”, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, „Przegląd Sejmowy” oraz inne źródła, takie jak „Rzeczpospolita”, które liczyły 52 tytułów. Ponadto pomocne w formułowaniu wywodów było bogate już orzecznictwo sądów administracyjnych, zarówno NSA, jak i WSA, oraz nieliczne, co prawda, wyroki Trybunału Konstytucyjnego.

Na podstawie przeanalizowanych 151 orzeczeń wyżej wymienionych sądów widać, iż uzupełniały one stan prawny z tego obszaru administracji publicznej lub też korygowały wadliwie tworzone przez rządzące krajem elity polityczne przepisy prawa. Przy opracowywaniu niniejszej monografii przydatne okazały się uchwały regionalnych izby obrachunkowych i rad gminy, rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody oraz wydawane przez niego zarządzenia. Trzeba zauważyć, że obowiązujące w przeszłości i współcześnie przepisy ustawy samorządowej niejednokrotnie były właściwie stosowane w praktyce przez organy gminy wywodzące się z różnych środowisk politycznych. Stąd też zważnione strony odwoływały się do sądów administracyjnych, te zaś z kolei wydawały stosowne wyroki. Ich dogłębna analiza pozwalała postawami organów stanowiących i wykonawczych gminy i kształtować opinię o ich wzajemnej ingerencji w ustawowe kompetencje. W porównaniu do wykorzystanych ustaw i orzecznictw sądowych liczba uchwał tych organów, rozstrzygnięć

województw była niewielka. Z tych właśnie względów określenie ich charakteru jako pomocniczego wydaje się w pełni uzasadnione.

Bardzo istotną pomoc przy opracowywaniu niniejszej monografii stanowiły opracowania publikacje naukowców politologii, prawa konstytucyjnego, prawa samorządu terytorialnego, profesorów: Antoniego Agopszowicza, Zyty Gilowskiej, Andrzeja Ajnenkiela, Jana Bocia, Bogdana Dolnickiego, Tadeusza Mołdawy, Konstantego Adama Wojtaszczyka, Grzegorza Rydlewskiego, Marka Żmigrodzkiego, Pawła Sarneckiego, Zygmunta Niewiadomskiego, Jerzego Regulskiego, Andrzeja Piekary, Jerzego Stępnia, Zbigniewa Kiełmińskiego, Mariana Zdyba, Michała Kuleszy oraz innych cenionych naukowców i twórców reform samorządowych. Korzystając podczas opracowywania monografii zarówno ze wskazanych aktów prawnych, jak i swojego dotychczasowego dorobku naukowego, postawiłem sobie jeden warunek, mianowicie musiały one bezpośrednio lub pośrednio odnosić się do samorządu gminy w kontekście zmian ustroju politycznego kraju i koncepcji kolejnych ekip rządowych wywodzących się z różnych ugrupowań politycznych.

Uzyskanie możliwie najbardziej zobiektywizowanej odpowiedzi w kontekście postawionych problemów badawczych wymagało nie tylko zgromadzenia wszechstronnych źródeł, ale również zastosowania odpowiednich metod badawczych. Ażeby osiągnąć zakładany cel, posłużyłem się następującymi metodami badawczymi: historyczną i instytucjonalno-prawną. Jak się wydaje, zastosowanie tych metod pozwoliło uzyskać materiał, który może stanowić punkt wyjścia do formułowania ocen w sferze działalności samorządu gminy w Polsce. Za pomocą metody historycznej zbadałem genezę zjawisk politycznych w kraju u schyłku lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia, na początku przemian ustrojowo-politycznych w Polsce. Niewydolność poprzedniego ustroju politycznego w wielu obszarach życia społeczeństwa przyczyniła się do transformacji ustrojowej państwa polskiego. W wyniku tych zmian nasz kraj przeobraził się w demokratyczne państwo prawa, urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej.

Inne części pracy mają z kolei wymiar materialny, albowiem wydarzenia towarzyszące transformacji skutkowały utworzeniem nowego modelu państwa polskiego tak na poziomie centralnym, jak i lokalnym. W tym procesie zachodzących przemian olbrzymie znaczenie dla ich utrwalenia ma wspomniana już wyżej zasada decentralizacji.

Ze względu na interdyscyplinarny charakter niniejszej pracy zastosowanie jedynie tej metody do osiągnięcia założonego celu nie byłoby wystarczające. Stąd też zdecydowałem się zastosować także analizę instytucjonalno-prawną.

Samorząd terytorialny, a w szczególności polską gminę traktuję jako instytucję państwa demokratycznego. Rzeczywistość pokazała, że lata 1989 i 1990 r. stanowiły jedynie początek budowania społeczeństwa obywatelskiego, w tym również na poziomie gminy. Okres od 1990 r. do 2015 r. pokazał wyraźnie, że polska gmina ewoluowała w sferach

zarówno funkcjonalnej, jak i strukturalnej. Już od początku funkcjonowania gminy w Polsce ustawa stale była nowelizowana, skutkiem czego wprowadzano do niej nowe elementy. Jednym z nich była komisja rewizyjna wraz z określeniem jej kompetencji. Zmiany te dotyczyły również samej struktury i zadań organów gminy. Nie można również pominąć — w państwie demokratycznym — legitymizacji owych władz, czyli zasad ich wyłaniania.

O ile tryb wyborów do organów stanowiących gminy ulegał jedynie powierzchownym zmianom, dotyczącym w szczególności formuły obliczania liczby zdobytych mandatów, o tyle już organ wykonawczy gminy przeszedł głębokie przeobrażenia w sferze wyborczej i kompetencyjnej. Jak wiadomo, stało się to w wyniku drugiej reformy administracyjnej kraju. Istotne zatem z badawczego punktu widzenia były nowelizacje ustawy o samorządzie terytorialnym, a później gminnym. Analizie poddałem także ustawy towarzyszące związane z działalnością gminy, do których należy zaliczyć m.in.: ustawy kompetencyjne, ordynacje wyborcze czy też ustawę referendalną i obowiązującą od 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, które były i są nieodzownym narzędziem w rękach lokalnego suwerena. Wszystkie nowelizacje zostały poddane analizie w kolejności w takiej, w jakiej ustawodawca dokonywał w nich zmian. Wyodrębnione treści zmian posłużyły do formułowania tekstu zasadniczego pracy i na tej podstawie pozwoliły przedstawić obraz przeobrażeń samorządu gminy.

Cel pracy i zastosowane metody badawcze warunkowały zakres i układ niniejszego opracowania. Treść monografii ma układ problemowy odzwierciedlony w konstrukcji rozdziałów. Ten zabieg metodologiczny pozwolił poddać analizie sam moment reaktywowania samorządu terytorialnego, początkowo na poziomie gminny, a następnie jego funkcjonowanie i rozwój w strukturze w jego trójstopniowym podziale. Monografię zatem, poza wstępem, podzielono na pięć rozdziałów i zakończenie zawierające wnioski. Dokonując podziału pracy, starałem się po pierwsze — kompleksowo wyczerpać temat zawarty w jej tytule, po drugie — zachować logikę w strukturze pracy, dobierając liczby płaszczyzn uszczegóławiających pozwalających na realizację zasady ciągłości wynikania oraz zachować harmonijność monografii, tak aby proporcje między poszczególnymi rozdziałami były właściwe.

W pierwszym rozdziale podjąłem próbę określenia miejsca i roli samorządu terytorialnego w transformacji ustrojowej. Przyjęcie terminu „samorząd terytorialny” nie było dziełem przypadkowym ze względu na to, iż w 1990 r. jedynie gmina stanowiła lokalną wspólnotę samorządową. Ukazano trudny początek demokratyzacji kraju po prawie 45-letnim funkcjonowaniu ustroju peerelowskiego. Demokratyzacji państwa towarzyszył opór ze strony poprzedniej władzy, która stwarzała jedynie pozory zgody na tworzenie nowego ładu ustrojowego Polski. Postawy decydentów ukształtowane w poprzednim ustroju politycznym nie pomagały w promowaniu inicjatywy i probierczości, cechowała je bierność i ideologiczna zasada jednolitości władzy państwowej. Dzięki klęsce ówczesnej władzy w wyborach

parlamentarnych, głównie do senatu (na 100 możliwych do zdobycia mandatów Komitet Obywatelski „Solidarność” zdobył 99), druga izba parlamentu stała się główną siłą na drodze do reaktywowania samorządu terytorialnego.

Pod hasłem „bez demokracji lokalnej nie ma demokracji ogólnokrajowej” Komisja Samorządu Terytorialnego działająca na rzecz ustroju demokratycznego odrzuciła stalinowską koncepcję władzy państwowej. Wskazano w tym rozdziale, że w początkowym etapie prac nad zmianą ustroju politycznego zdefiniowano pojęcie samorządu jako związku wolnych ludzi zamieszkujących na danych obszarze. Jak się później okazało, ta definicja gloryfikująca demokrację umożliwiła po 1998 r. określenie pojęć dla pozostałych dwóch wspólnot: powiatowej i wojewódzkiej.

Następnie zbadałem proces zmian w polskim ustawodawstwie w kontekście wdrażania nowego ustroju politycznego. Konieczne wydawało mi się wyartykułowanie postanowień noweli grudniowej z 1989 r. zakładającej upadek ustawy zasadniczej z 1952 r. Nie tylko zmieniła ona ustrój polityczny, ale i doprowadziła do prawnego usankcjonowania działalności samorządu terytorialnego jako fundamentu polskiej demokracji. Na tle tych rozważań wykazałem, że po wymienionej nowelizacji konstytucji stało się możliwe uchwalenie przez sejm w dniu 8 marca 1990 r. ustawy o samorządzie terytorialnym. Tym samym wdrożenie pierwszej reformy administracyjnej kraju z podziałem jedynie na gminy stało się faktem.

W kontekście zasad funkcjonowania nowo powstałego samorządu terytorialnego odniosłem się również do ograniczenia ingerencji władzy państwowej w sferę jego działalności. Wskazałem, że samorząd terytorialny otrzymał własne kompetencje w drodze decentralizacji. Na mocy prawa ingerencja państwa w sferę działalności samorządu została ograniczona do przypadków określonych w ustawie. Podział administracyjny na gminy odbył się jednak w ramach państwa unitarnego. Gmina nie mogła i nie może uchylać ustaw ani też podejmować innych działań wychodzących poza jej granice administracyjne. Moce prawodawcze gminy ograniczają się więc jedynie do wydawania przepisów prawa miejscowego.

Prowadząc badania w ramach pierwszego rozdziału niniejszej monografii, przedstawiłem dalszy proces legislacyjny zmierzający do udoskonalania działalności samorządu gminy. Swoją uwagę skupiłem m.in. na obligatoryjnym powoływaniu przez radę komisji rewizyjnej, która z mocy prawa stała się narzędziem kontroli rady w obszarze działalności finansowej organu wykonawczego. Zwróciłem również uwagę na tryb zmiany głosowania przy jej wyborze, gdzie ustawodawca zdecydował się na wybór tej komisji bezwzględną liczbą głosów. Ten zabieg legislacyjny uznałem za trafny, bowiem ograniczał do minimum przypadkowość powoływania członków komisji rewizyjnej.

W trakcie prowadzonych badań udało mi dowieść, że długi i żmudny proces legislacyjny w trakcie funkcjonowania poszczególnych parlamentów doprowadził także do

utworzenia publikatora do ogłaszania uchwalanych przez organy prawodawcze gmin aktów prawa miejscowego. Jak udało się ustalić, przy wdrażaniu pierwszej reformy administracyjnej kraju tego rodzaju kwestia była pominięta. Jednak całkowite rozwiązania tego problemu nastąpiło dopiero w 2000 r. dzięki ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych *innych aktów prawnych*. Tak więc *potrzeba regulacji w formie publikatora została ostatecznie rozwiązana po dwudziestu latach działalności samorządu terytorialnego, i to już w jego trójstopniowej strukturze*. Pierwszy rozdział zakończyłem wnioskami wynikającymi z przeprowadzonych częściowych badań. Sformułowane wnioski odnosiły się m.in. do Małej Konstytucji z 1992 r. i wskazywały na jej doniosłą rolę w umacnianiu idei samorządowej będącej namiastką aktualnie obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r.

Przedmiotem badawczym rozdziału drugiego jest gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego w Polsce. Swoje rozważania rozpocząłem od tezy dowodzącej, że transformacja ustrojowa i powiązana z nią pierwsza reforma administracyjna ograniczyła się do zbudowania samorządu na poziomie gminy, gdyż nie wyodrębniono wówczas pozostałych społeczności lokalnych. Tym samym reforma administracyjna zakończyła się połowicznym sukcesem jej autorów. Chcąc uzyskać obiektywny obraz dalszej ewolucji samorządu, skonfrontowałem nowelizację ustaw, w szczególności ustawę o samorządzie gminnym, z poglądami zawartymi w licznych monografiach autorstwa wybitnych twórców reform samorządowych. Stało się dla mnie jasne, że odczuwali oni pewien rodzaj dyskomfortu z powodu jednostopniowości samorządu terytorialnego, która wyraźnie odstawała od standardów europejskich.

Uchwalenie 2 kwietnia 1997 r., jeszcze za rządów koalicji SLD–PSL, wspomnianej już Konstytucji RP stworzyło podwaliny pod opracowanie i wprowadzenie w życie drugiej reformy administracyjnej kraj. Analizując ówczesne tendencje polityczne i nowe ustawy samorządowe uchwalane pod ich wpływem, doszedłem do wniosku, że trójstopniowy samorząd terytorialny przyczynił się do zwiększenia sterowności państwa przez *przeniesienie i podzielenie kompetencji na województwa, powiaty i gminy*. Druga reforma administracyjna kraju za rządów AWS–UW przyczyniła się również do zmiany jego mapy administracyjnej. W czasie prowadzenia badań zauważyłem, że pierwsza reforma nie uwzględniła takiej zmiany i do momentu wprowadzenia trójstopniowego samorządu obowiązywała mapa administracyjna z 1983 r. na mocy ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

Badania, jakie zostały przeprowadzone w ramach tego rozdziału, dowiodły, że gmina pozostała w dalszym ciągu podstawową jednostką samorządową. W porównaniu do pozostałych jednostek zajmuje ona niekwestionowaną pozycję. Dowodem tej tezy jest to, że została ona wyraźnie wyartykułowana w aktualnie obowiązującej konstytucji, a kolejne, niewymienione w niej jednostki mogą być utworzone na podstawie ustaw szczególnych.

Innym argumentem świadczącym o niezachwianej pozycji gminy spośród pozostałych poziomów samorządu jest brak podrzędności gminy wobec powiatów i województw. Oznacza to, że polski samorząd terytorialny funkcjonuje w układzie poziomym, a nie pionowym.

Istotną część monografii stanowi rozdział trzeci poświęcony zagadnieniu demokratycznego funkcjonowania lokalnej społeczności — demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej. Wybór niniejszego problemu badawczego wynikał z cechy ustroju demokratycznego związanej z zdobywaniem i sprawowaniem władzy przez suwerena. Rozważania nad tym zagadnieniem rozpocząłem od wydarzenia związanego z uzyskaniem przez Polskę niepodległości, przez cały okres drugiej Rzeczypospolitej, czasy PRL, a skończyłem na współczesności. Analiza wybranej literatury prawnej i literatury naukowej pokazała, że zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym suweren jest istotnym narzędziem demokracji.

Należy zauważyć, że na mocy dekretu naczelnika państwa polskiego marszałka Józefa Piłsudskiego zrównano prawa wyborcze kobiet i mężczyzn. Ta regulacja prawna w owym okresie była bardzo nowatorska i znacząco wyprzedzała rozwiązania demokracji zachodnich, takich jak choćby Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.

Analizując akty prawne z tamtego okresu, należy zauważyć zmieniający się cenzus wieku oraz zasady korzystania z biernego i czynnego prawa wyborczego.

Okres powojenny, z wyjątkiem głosowania ludowego w 1946 r., nie przewidywał żadnej władzy suwerena. Zauważyłem jedynie, że jednorazowość ustawy referendalnej z 1946 r. potwierdziła ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej. Tak więc postanowienia konstytucyjne całkowicie pomijały kwestię demokracji bezpośredniej tak na poziomie centralnym, jak i lokalnym.

Jakąkolwiek, jeśli można tak określić, demokrację przedstawicielską można było zaobserwować w wyborach do sejmu. Niedoskonałość demokracji w owym czasie wiązała się z prawem pozbawiania praw wyborczych osób przebywających bez swojej winy poza granicami kraju. Podjęte prace legislacyjne doprowadziły, co prawda, do uchwalenia Konstytucji PRL, jednak w kwestii demokracji nie dokonano korzystnych zmian. Obniżono jedynie cenzus wieku dla osób korzystających z czynnego prawa wyborczego z 21 do 18 lat, biernego prawa wyborczego zaś z 25 do 21 lat.

Analizując literaturę prawną z poprzedniego ustroju politycznego, zauważyłem niewielką namiastkę suwerena u schyłku lat 90. XX w. Mam tu na myśli nowelizację konstytucji PRL z 1987 r., na podstawie której uchwalono w dniu 6 maja 1987 r. ustawę o konsultacjach społecznych i referendum. Jednak wprowadzone rozwiązania demokracji bezpośredniej były pozorne. Charakteryzowały się bowiem fakultatywnością, co oznacza, że

mogły, ale wcale nie musiały być wprowadzane. Ponadto suweren nie miał prawnych możliwości odwołania organów ówczesnej władzy. Demokracje obydwu rodzajów nie wypełniały więc rzeczywistych standardów charakterystycznych dla woli suwerena.

Punkt zwrotny w urzeczywistnieniu idei demokracji bezpośredniej i pośredniej stanowiły przemiany w Polsce po roku 1989. Przyczyniły się one do powstania warunków do nadania omawianym instytucjom realnych treści i wartości. Rola społeczeństwa w istotny sposób zmieniła się z doradcy scentralizowanej władzy w decydenta wskazującego, kto w jego imieniu będzie władzę sprawował oraz rozstrzygał ważne dla niego sprawy. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym najwcześniej uregulowała kwestię referendum gminnego. Ustawodawca w ramach demokracji bezpośredniej przewidział referenda obligatoryjne i fakultatywne. Niezależnie od rodzaju referendum, suweren miał i ma prawo nie tylko rozstrzygać ważne dla wspólnoty gminnej sprawy, lecz także podejmować decyzje o odwołaniu organów, które sam wybrał. W ramach demokracji przedstawicielskiej suweren otrzymał pełnię władzy w decydowaniu o wyborze składu organu stanowiącego, a w późniejszym okresie również o wyborze jednoosobowego organu wykonawczego gminy.

Rozdział czwarty obejmuje swoim zakresem kwestie związane ze strukturą władzy zarządzającej w gminie z uwzględnieniem jej kolegialnego, a następnie jednoosobowego znaczenia. Swoje rozważania rozpocząłem od analizy początków sprawowania władzy przez organ wykonawczy gminy w formie kolegialnej, a później jednoosobowej. Analizie poddałem zarówno obowiązującą w owym czasie ustawę o samorządzie terytorialnym, jak i ustawę o systemie rad narodowych. Na potrzeby problemu badawczego zawartego w tym rozdziale dokonałem porównania statusu naczelnika gminy z jego następcą, ale już w nowym łądzie polityczno-ustrojowym, czyli wójtem jako przewodniczącym kolegialnego organu wykonawczego.

Przeobrażenia ustrojowe i wprowadzenie instytucji samorządu terytorialnego w Polsce miały decydujący wpływ na zmianę statusu funkcji wykonawczych w gminie. Funkcjonująca wówczas gmina państwowa z jej naczelnikiem stała się gminą samorządową, a organem nią zarządzającym pośrednio — wójt. Począwszy od pierwszej reformy ustrojowej i trzy lata po wprowadzeniu w życie drugiej reformy administracyjnej kraju wójt pozostawał elementem kolegialnego organu wykonawczego gminy. O ile naczelnik gminy mógł w zasadzie pełnić swoją funkcję bezterminowo (dożywotnio), o tyle działalność wójta była ograniczona do czteroletniej kadencji. Zarówno w początkowej fazie funkcjonowania samorządu terytorialnego, jak i w aktualnie obowiązującej formie prawnej liczba reelekcji wójta, burmistrza, prezydenta miasta może być nieograniczona. Po 2002 r. wójt mógł i może być również wybierany nieskończenie wiele razy, ale pod warunkiem, że wyborcy w wyborach bezpośrednich tak zdecydują. Instytucja organu wykonawczego gminy na przestrzeni lat istotnie ewoluowała.



W początkowym okresie obowiązywania ustawy o samorządzie terytorialnym nie sprzyjała ona skutecznej działalności wójta. Brak ustawowych terminów, w których musiał być wyłoniony zarząd, skutkowało przewlekłością w wyłanianiu zarządu gminy oraz brakiem ciągłości działania władzy wykonawczej w gminie. Stąd też przez nowelizacje ustawy o samorządzie terytorialnym poprawiano ciągłość funkcjonowania organu wykonawczego gminy. Jak pokazała analiza obowiązujących w owym czasie aktów prawnych, istotnym zabiegiem jest wprowadzenie do ustawy o samorządzie terytorialnym postanowienia nakazującego wykonywanie przez zarząd gminy dotychczasowych obowiązków do momentu ukonstytuowania się nowego zarządu. Innym wyodrębnionym elementem kolejnej nowelizacji było uzupełnienie luki polegającej na przyznaniu premierowi kompetencji wyznaczenia na stanowisko wójta osoby przez niego wskazanej. Jak się następnie okazało, to rozwiązanie było niezwykle trafne, albowiem nawet w aktualnym brzmieniu ustawy gminnej kwestia ta ma w zasadzie nadal moc obowiązującą.

Przyznanie przez ustawodawcę lokalnemu suwerenowi prawa wybierania wójta sprawiło, że stał się on w pełni jednoosobowym i monokratycznym organem wykonawczym gminy. Jest on kierownikiem urzędu, organem wykonawczym gminy oraz organem administracji publicznej w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Aktualnie wójtowi na mocy poszczególnych ustaw przybyło wiele nowych, dodatkowych obowiązków. Należy przypuszczać, że kompetencje wójta będą przez ustawodawcę rozszerzane. Wraz z dalszym rozwojem społeczeństwa obywatelskiego przed wójtem będą pojawiały się nowe wyzwania, którym będzie musiał sprostać.

Ostatni, piąty rozdział dotyczy kwestii nadrzędności organu stanowiącego nad organem wykonawczym i jednostkami pomocniczymi gminy. Badania rozpocząłem od tezy mówiącej, że zależności organu wykonawczego od organu stanowiącego gminy należy upatrywać w okresie jeszcze przed transformacją ustrojową. Transformacja ustrojowa po 1989 r. nie była zupełnie wolna od mechanizmów ustroju poprzedniego. Uchwalona ustawa o samorządzie terytorialnym zawierała w sobie elementy tamtego systemu administracyjno-politycznego. Przykładem tego stanu rzeczy była ówczesna procedura wyborcza organu wykonawczego gminy. Tego rodzaju powiązania regulowała wymieniana już ustawa z 1983 r. o systemie rad narodowych i późniejsza — o samorządzie terytorialnym. Jednak należy przy tym zauważyć, iż inny był wymiar tej zależności w poprzednim ustroju politycznym, a inny był i jest w ustroju demokratycznym. Chociaż i w tym nowym łańdże ustrojowym występuje nadrzędność rady nad organem wykonawczym, to jednak była ona określona początkowo w ustawie o samorządzie terytorialnym, aktualnie zaś — w ustawie o samorządzie gminnym. Należy również zauważyć, iż ta nadrzędność organu stanowiącego gminy nad organem wykonawczym spełnia standardy demokratycznego państwa prawa wywodzące się m.in. z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Analizując proces nowelizacji ustawy samorządowej doszedłem do wniosku, że w początkowym okresie nadrzędność rady była dominująca. Organ stanowiący gminy miał decydujący głos w sprawie wyboru zarządu i samego wójta, burmistrza, prezydenta. Jednak przy tym wyborze ustawodawca zdecydował się na uwiarygodnienie legitymizacji, bowiem wybór ten był dokonywany kwalifikowaną większością 2/3 ustawowego składu rady przy jej *quorum*. Jednak w miarę upływu czasu nadrzędność ta była ograniczana na korzyść organu wykonawczego. Już po trzech latach obowiązywania ustawy o samorządzie terytorialnym wójt mógł samodzielnie decydować o składzie zarządu. Szczególnie istotne było uchwalenie ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta i zniesieniu kolegialnego organu wykonawczego. Tym samym jednoosobowe organy wykonawcze zwiększył swoją autonomię, bowiem organ stanowiący stracił kompetencję do powoływania i odwoływania wójta.

W demokratycznym państwie prawa rada gminy w dalszym ciągu ma pewien instrument prawny, z którego może skorzystać w wypadku odwołania wójta. Jest nim nieudzielenie mu absolutorium budżetowego. Analiza obowiązujących przepisów prawa pokazuje, że procedura odwoławcza dotycząca wójta z tego powodu pozostaje dość mocno ograniczona. Ważna bowiem w tej procedurze stała się opinia regionalnej izby obrachunkowej. Samo podjęcie uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium nie zwalnia wójta z urzędu, stanowi jednak podstawę do podjęcia inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie jego odwołania. Oprócz tego suweren wybierający jednoosobowy organ wykonawczy gminy może, przy zachowaniu wymogów określonych w ustawie — Kodeks wyborczy, odwołać go w drodze referendum lokalnego.

W pracy celowo pominięto inne kwestie związane z pozostałymi jednostkami samorządu terytorialnego, są one akcentowane przy okazji analizy pozycji gminy po drugiej reformie administracyjnej kraju w bardzo ograniczonym zakresie.

Wnioski:

Należy zauważyć, że w ciągu 25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce rządzące różne opcje polityczne popierały idee samorządności. Dopasowano samorząd terytorialny do standardów występujących w państwach Europy Zachodniej. Chociaż wydawać by się mogło, że w tej konstrukcji samorząd powinien funkcjonować bez większych przeszkód, to jednak pojawiają się nowe pomysły poszczególnych ekip rządzących. Wprowadzenie przez koalicję PO–PSL do ustawy o pracownikach samorządowych doradców i asystentów miało za zadanie wspieranie w pracy wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i marszałków województw. Jeśli przyjąć, że doradcy i asystenci to fachowcy w dziedzinie działalności samorządu terytorialnego, to tworzenie tego rodzaju stanowisk w jednostkach samorządu terytorialnego uważam za zasadne. Inaczej przedstawiałaby się sytuacja, gdyby przy zatrudnianiu osób na te stanowiska pomijany był



element fachowości. Tego rodzaju sytuacje można byłoby nazwać patologią administracji samorządowej.

Jeszcze gorzej byłoby, gdyby przy organach wykonawczych tych jednostek tworzono gabinety polityczne, co podkreśla ostatnio opozycja parlamentarna. Tworzenie tych gabinetów można było uznać za polityzację samorządu terytorialnego w Polsce. W ciągu ostatnich lat obserwuje się, w szczególności w czasie wyborów, ingerencję ugrupowań politycznych w proces decyzyjny mieszkańców określonej wspólnoty samorządowej. Wydaje mi się, że tego rodzaju działalność może stanowić zagrożenie dla zaspokajania zbiorowych potrzeb, mogą tu bowiem przeważać interesy poszczególnych partii politycznych. Inne zagrożenie, również niestety realne, wynika z chęci wejścia poszczególnych działaczy samorządowych do struktur partii politycznych, z którymi sympatyzują. Sądzę, że przy konflikcie interesów potrzeby wspólnot, w szczególności tych słabszych, będą całkowicie pomijane.

Pomysł tworzenia gabinetów politycznych w jednostkach samorządu terytorialnego spotkał się ostatnio z falą krytyki, głównie ze strony ugrupowania „Kukiz15”, które złożyło do Sejmu RP projekt ustawy zakładający likwidację w ustawie o pracownikach samorządowych stanowisk doradcy i asystenta. Można więc uznać, że samorząd terytorialny staje się powoli elementem walki politycznej.

Za pozytywne zjawisko uważam nowelizację kodeksu wyborczego w kwestii wprowadzenia do kodeksu wyborczego art. 41a, który nakazuje organom wyborczym korzystanie z przezroczystych urn wyborczych. Warto dodać, że zmiany w kodeksie wyborczym zostały dokonane z inicjatywy ówczesnego prezydenta Bronisława Komorowskiego, który skierował do sejmu projekt nowelizacji w związku z kontrowersjami dotyczącymi wyborów samorządowych w 2014 r. Tak więc suweren w trakcie korzystania ze swoich praw wyborczych może na bieżąco obserwować proces głosowania w wyborach do samorządu terytorialnego.

Obecna ekipa rządowa przygotowuje zmiany legislacyjne dotyczące m.in. ograniczenie kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Niezależnie od trafności tego pomysłu, na uwagę zasługuje fakt, że projekty zmian ustrojowych w samorządzie terytorialnym nie są konsultowane i uzgadniane z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Tego rodzaju targi legislacyjne trwają od kilku lat i są inicjowane przez różne siły polityczne. W zeszłej kadencji sejmu projekt ustawy w tej sprawie złożył Ruch Palikota, w tej kadencji mówiły o tym Prawo i Sprawiedliwość oraz Nowoczesna, a całkiem niedawno Partia Razem. Należy zauważyć, że na przestrzeni lat wykrystalizowały się dość silne pozycje wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Pozostają one poza partyjną polaryzacją polskiego życia politycznego. Wielu wójtów burmistrzów, prezydentów miast utrzymuje się u władzy mimo partyjnych podziałów, a czasem nawet wbrew nim. Także ci, którzy są członkami partii



politycznych, zajmują w samorządach pozycje relatywnie niezależne od partyjnych liderów. Organ jednoosobowy, choć może niejednokrotnie zgadza się z przyjętą linią określonej partii politycznej, musi słuchać głosu lokalnego suwerena. W przeciwnym przypadku jego kadencja może być ograniczona w sposób naturalny na skutek objawiającej się utraty zaufania wyborców. Analizując aktualną mapę polityczną kraju, należy zauważyć niewielkie straty osobowe, jakie poniosłoby PIS na skutek ograniczenia kadencyjności w samorządach. Obecnie z Prawem i Sprawiedliwością związanych jest zaledwie 10 prezydentów miast. Rządzący obóz polityczny być może liczy, że w następnych wyborach samorządowych w 2018 r. zdobędzie hegemonię na poziomie lokalnym. Jeśli przyjmiemy tę koncepcję, wówczas będzie to kolejny dowód na polityzację samorządu terytorialnego.

Także obecna ekipa rządząca — PIS — ogłasza potrzebę zmiany konstytucji, a nawet uchwalenia nowej. Zapowiedzi swobodnego powoływania i odwoływania przez prezydenta sędziów Krajowej Rady Sądownictwa czy też ograniczenie trójpodziału władzy zmierza wprost do jej stopniowej centralizacji. Wzór ten może być również przeniesiony na szczebel samorządowy. Trudno jest w tej chwili dokładnie prognozować, jakie mogą być obrane kierunki legislacyjne.

Wyrażam przekonanie, że niniejsza publikacja stanowi całościową analizę 25 lat funkcjonowania samorządu gminy w Polsce: od jego reaktywacji aż po 2015 r. Przedstawione w sposób syntetyczny cele, uwarunkowania, mechanizmy działania oraz ewolucję samorządu gminy powinny być wykorzystane przez osoby rozpoczynające działalność naukową w obszarze nauk społecznych, zajmujące się badaniami nad polską gminą. Oprócz tego niniejsza monografia może być wykorzystana w proces dydaktycznym z zakresu polityki i administracji publicznej, w szczególności samorządowej.

5. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych

Po nadaniu mi stopnia naukowego doktora moje zainteresowania badawcze skupiły się na zagadnienia związanych z bezpieczeństwem, polityką i działalnością samorządu terytorialnego w Polsce, głównie gminy. Moje opracowania naukowe publikowałem w czasopiśmie naukowych indeksowanych w: The Central European Journal of Social Sciences and Humanities (CEJSH), IC Journals Master List Scientific literature database (IC) i Index Copernicus Value (ICV).

5.1. Swoją działalność naukową rozpocząłem od opublikowania w czasopiśmie naukowym wydawanym przez Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego „Studia Politologiczne” nr 13 „Oblicza polityki” artykułu zatytułowanego *Nadzór wojewody nad samorządem terytorialnym w Polsce. Studium przypadku*, Warszawa 2009, s. 48, (red. naukowa — prof. dr hab. Jan Błuszkowski, dr Jacek Zaleśny).

- 5.2. Kolejna publikacja zatytułowana *Prawne determinanty współpracy jednostek samorządu terytorialnego i Policji w zakresie ochrony bezpieczeństwa publicznego*, która została opracowana głównie z mojej inicjatywy, a której jestem współautorem, została opublikowana również w czasopiśmie naukowym „*Studia Politologiczne*” nr 14, Warszawa 2009, s. 280 (red. naukowa — prof. dr hab. Jan Błuszkowski, dr Jacek Zaleśny).
- 5.3. Następny współautorski artykuł, którego byłem inicjatorem, zatytułowany *Działalność gmin powiatu ostrołęckiego w ocenie regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie*, został opublikowany w „*Zeszytach Naukowych*” Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie 2009, nr 2 (10), s. 119–145. (recenzenci wydania — prof. dr hab. Marek Żmigrodzki, prof. dr hab. Elżbieta Ura).
- 5.4. Działalność samorządu gminy obejmuje również problematykę bezpieczeństwa, dlatego też w „*Zeszytach Naukowych*” Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie 2010, nr 1 (11), 2010, s. 204, opublikowałem wspólnie z prodziekanem Wydziału Administracji artykuł pt. *Problematyka podejmowania przez funkcjonariuszy straży miejskiej interwencji domowych. Studium przypadku* (recenzenci prof. dr hab. Marek Żmigrodzki, prof. dr hab. Elżbieta Ura, dr Franciszek Ura).
- 5.5. Artykuł *Bezpieczeństwo lokalne w systemie zarządzania kryzysowego wobec zagrożeń terrorystycznych na przykładzie powiatu ostrołęckiego. Wybrane zagadnienia* opublikowano w czasopiśmie naukowym „*Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka. Czasopismo Naukowe Krakowskiej Szkoły Wyższej im. A. Frycza Modrzewskiego*” 2009, nr 1–2, s. 51, (recenzenci wydania — prof. dr hab. Jerzy Konieczny, prof. dr hab. Hieronim Kubiak, prof. dr hab. Andrzej Żebrowski).
- 5.6. Koncentrując się w dalszym ciągu na działalności gminy, opublikowałem w „*Studiach Politologicznych*” 2011, nr 20, s. 214 artykuł zatytułowany *Ochrona przeciwpowodziowa jako zadanie organów władzy lokalnej* (red. naukowa prof. dr hab. Stanisław Sulowski). Inspiracją do napisania tego artykułu było zdarzenie wywołane powodzią w województwie małopolskim i spór kompetencyjny, jaki zaistniał pomiędzy prezydentem Krakowa a wojewodą małopolskim w kontekście zadań realizowanych z zakresu ochrony przeciwpowodziowej.
- 5.7. Inny przykład odnoszący się do działalności polskiej gminy stanowił artykuł pt. *The issue of the choice of remuneration in tenders organized by commune self-governments/Kwestia wyboru wynagrodzenia w przetargach organizowanych przez samorządy gminne* opublikowany w języku angielskim w wydawanych przez Wyższą Szkołę Ekonomiczno-Społeczną w Ostrołęce „*Zeszytach Naukowych*” 2014, nr 4, s. 7 (red. naukowa — prof. dr hab. Andrzej Borowicz, prof. dr hab. Bogusław Kaczmarek).
- 5.8. Artykuł *Zarządzanie informacją publiczną w działalności samorządu gminnego w Polsce* został opublikowany w „*Zeszytach Naukowych*” wydawanych przez Ostrołęckie Towarzystwo



Naukowe im. Adama Chętnika w Ostrołęce 2013, nr 27, s. 469 (red. naukowa prof. dr hab. Janusz Gołota).

5.9. Moja działalność naukowa dotyczyła również badań nad przemocą w rodzinie, z tego też względu seria artykułów naukowych była poświęcona tej problematyce. Głównie z mojej inicjatywy (kierownik projektu badawczego) ukazał się współautorski artykuł pt. *Skala zjawiska przemocy w rodzinie na terenie działania Komendy Powiatowej Policji w Działdowie* opublikowany w czasopiśmie naukowym „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka. Czasopismo Naukowe Krakowskiej Szkoły Wyższej im. A. Frycza Modrzewskiego” 2010, nr 3–4, s. 133.

5.10. *Skala zjawiska przemocy w rodzinie na terenie działania Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie* opublikowany w „Kwartalniku Kadry Kierowniczej Policji. Policja” 2010, nr 3, s. 79 (kierownik projektu badawczego).

5.11. *Przemoc w rodzinie — ocena zjawiska w kontekście badań przeprowadzonych w województwie warmińsko-mazurskim* opublikowany w „Kwartalniku Kadry Kierowniczej Policji. Policja.” 2010, nr 2, s. 57 (kierownik projektu badawczego).

5.12. *Ochrona Prawna rodziny w Polsce. Analiza wybranych zagadnień na przykładzie znowelizowanej ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, opublikowany w czasopiśmie naukowym „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka. Czasopismo__Naukowe Krakowskiej Szkoły Wyższej im. A. Frycza Modrzewskiego” 2011, nr 2, s. 99.

5.13. Rozpatrywanie prawnych i społecznych aspektów ochrony rodziny jedynie w Polsce z punktu widzenia badacza jest z pewnością niewystraszające. Z tego więc powodu podjąłem się współautorsko przeprowadzić badania porównawcze z rozwiązaniami, jakie występują w Republice Litewskiej. Efektem tych badań było opublikowanie w „Roczniku Stowarzyszenia Naukowców Polaków Litwy” 2015, t. 15, s. 176, artykułu pt. *Wybrane aspekty funkcjonowania i ochrony rodziny w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Republice Litewskiej*.

Od 2009 r. współpracuję naukowo z periodykiem „Bezpieczeństwo w Szkole. Miesięcznik Dyrektora Szkoły”, gdzie jako ekspert w dziedzinie oświaty (<http://www.bws.raabe.pl/redakcja>) publikuję artykuły dla nauczycieli szkół podstawowych gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych pomocne w przypadku zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu w szkole. Artykuły te wymieniłem poniżej:

5.14. *Interwencja policji w szkole*, „Bezpieczeństwo w Szkole. Miesięcznik Dyrektora Szkoły” 2009, nr 3, s. 1. Nr ISSN–1897–9564.

5.15. *Postępowanie dyrektora szkoły po otrzymaniu informacji o popełnionym przestępstwie*, „Bezpieczeństwo w Szkole. Miesięcznik Dyrektora Szkoły” 2009, nr 5, s. 1. Nr ISSN–1897–9564.

5.16. *Współpraca szkoły z policyjną izbą dziecka*, „Bezpieczeństwo w Szkole. Miesięcznik Dyrektora Szkoły”, 2009, nr 6-7, s. 6-8. Nr ISSN – 1897– 9564.

- 5.18. *Małoletni świadek*, „Bezpieczeństwo w Szkole. Miesięcznik Dyrektora Szkoły Miesięcznik Dyrektora Szkoły” 2009, nr 4 , s.3-4. Nr ISSN–1897–9564.
- 5.19. *Problemy z rodzicami — agresja i groźby*, „Bezpieczeństwo w Szkole. Miesięcznik Dyrektora Szkoły” 2009, nr 11, s. 6. Nr ISSN–1897–9564..
- 5.20. *Współpraca szkoły z Policją*, „Bezpieczeństwo w Szkole. Miesięcznik Dyrektora Szkoły” 2009, nr 6–7, wydanie znowelizowane, s. 6-8. Nr ISSN–1897– 9564.
- 5.21. *Kontrola osobista ucznia w szkole*, „Bezpieczeństwo w Szkole. Miesięcznik Dyrektora Szkoły” 2010, nr 10, s. 12–14. Nr ISSN–1897–9564.
- 5.23. *Zasady odpowiedzialności nieletnich*, „Bezpieczeństwo w Szkole. Miesięcznik Dyrektora Szkoły” 2010, nr 2, s. 9–11. Nr ISSN–1897–9564.
- 5.24. *Wandal w szkole — zasady postępowania* „Bezpieczeństwo w Szkole. Miesięcznik Dyrektora Szkoły” 2010, nr 10, s. 7–9.Nr ISSN–1897–9564.
- 5.25. *Odpowiedzialność nauczycieli za bezpieczeństwo uczniów w szkole*, „Miesięcznik Dyrektora Szkoły” nr 12/2010, Warszawa 2009, nr ISSN–1897–9564.
- 5.26. *Zatrzymanie ucznia w szkole*, „Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji. Policja” 2011, nr 2, s. 41–44. Nr ISSN 1640-9280.
- Zatrzymanie ucznia w szkole*, „Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji. Policja” nr 2, 2011 ISSN 1640-9280.
- 5.27. *Jak reagować w razie aktów przemocy rówieśniczej w szkole*, „Vademecum Dyrektora Gimnazjum” 2012, nr 1, s. 3–8. Nr ISBN 978-7696-546-8.
- 5.28. *Bezpieczeństwo uczniów na obiektach sportowych* „Bezpieczeństwo w Szkole. Miesięcznik Dyrektora Szkoły” 2012, nr 5, s. 9–11, ISSN–1897–9564.
- 5.29. *Czy policjant może przeprowadzić kontrolę osobistą ucznia w szkole*, „Bezpieczeństwo w Szkole. Miesięcznik Dyrektora Szkoły” 2013, nr 12, wyd. II znowelizowane, s. 7–9. Nr ISSN–1897–9564.
- 5.30. Andrzej Sęk, *Uprawnienia funkcjonariuszy straży miejskiej (gminnej) w szkole*, „Bezpieczeństwo w Szkole. Miesięcznik Dyrektora Szkoły” 2012, nr 2, s. 14–16. Nr ISSN–1897–9564.
- 5.31. Andrzej Sęk, *Czy policjant może przeprowadzić kontrolę osobistą ucznia w szkole*. Wydanie znowelizowane, „Bezpieczeństwo w Szkole. Miesięcznik Dyrektora Szkoły” 2013, nr 12, s. 14–16. Nr ISSN–1897–9564.
- 5.32. Andrzej Sęk, *Jakie są uprawnienia policji w szkole*, „Bezpieczeństwo w Szkole. Miesięcznik Dyrektora Szkoły” 2011, nr 12, s. 14–16. Nr ISSN–1897–9564.
- 5.33. *Rola i postępowanie nauczyciela w zakresie tworzenia bezpiecznych warunków funkcjonowania placówki szkolnej. Analiza problemu na przykładzie wybranych zdarzeń*,

„Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka. Czasopismo Naukowe Krakowskiej Szkoły Wyższej im. A. Frycza Modrzewskiego” 2013, nr 2, s. 19–33. Recenzent — prof. Paweł Szuszczyński.

5.34. *Prawno-organizacyjne aspekty zarządzania bezpieczeństwem w placówkach oświatowych*, „Zeszyty Naukowe” Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Społecznej w Ostrołęce 2013, nr 11, s. 15–23.

5.35. *Polemika do artykułu „Komisja bezpieczeństwa i porządku publicznego — kierunki jej działania i rola w kształtowaniu wizerunku bezpiecznego powiatu* opublikowanego w „Kwartalniku Kadry Kierowniczej Policji. Policja”, nr 1, 2013. Recenzja została opublikowana w dziale „Recenzje, Komunikaty i Doniesienia Naukowe” „Zeszytów Naukowych Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Społecznej w Ostrołęce” 2015, nr 1, s. 103.

5.36. Współautorski artykuł pt. *Współczesny odbiór pracy Policji* [w:] J. Sikorski, A. Prokopiuk, I. Przychocka (red. nauk.), *Regiony peryferyjne i rozwój społeczności lokalnych. Wybrane aspekty*, Wydawnictwo Uczelniane Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. prof. Edwarda F. Szczepanika w Suwałkach, Suwałki 2013, s 103–116.

Oprócz artykułów publikowanych w recenzowanych i punktowanych czasopismach naukowych jestem współautorem kilku pozycji książkowych. Należy do nich zaliczyć:

5.37. Sęk A. *Cisowski Zenon, Działalności interwencyjna patroli policyjnych wobec przemocy w rodzinie w wybranych jednostkach policji garnizonu mazowieckiego*. Wybrane zagadnienia z przeprowadzonych badań [w:] Urban A. (red.), *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych – jednoosobowe patrole policyjne*. Materiały pokonferencyjne, Szczytno 2008, s. 81-86 (recenzja prof. dr hab. Tadeusz Cielecki), s. 14–30nr ISBN–978–83–7462–135–9, Szczytno 2008.

5.38. A. Sęk, *Wybrane zagadnienia prewencyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2009, s. 1–96. Nr ISBN– 978–83–7462–201–1.

5.39. A. Sęk, *Bezpieczeństwo społeczne a przemoc w rodzinie*, Towarzystwo Naukowe Powszechne, Warszawa 2009, s. 127. Nr ISBN 978 –83–61–61556–03 –9. Recenzja — prof. Kazimierz Rajchel

5.40. A. Sęk, *Podstawowe zasady pisania prac dyplomowych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Społecznej w Ostrołęce, Ostrołęka 2012, s. 1–58. Recenzja — prof. dr hab. Andrzej Borowicz.

5.41.. A. Sęk, H. Tokarski, *Zagrożenia bezpieczeństwa w szkole*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Społecznej w Ostrołęce, Ostrołęka 2013, s. 1–63. Recenzja — prof. zw. dr hab. Bogusław Sygit, dr Ireneusz Żuchowski.

- 5.42. M. Róg, A. Sęk, *Materialno-administracyjne aspekty pracy Policji*, Oficyna wydawnicza ASPRA-JR, Pułtusk–Warszawa 2015, s. 139. Opracowanie monograficzne, zwarte książkowe, recenzowane (dr hab. Agata Tyburska, prof. Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie),
- 5.43. M. Róg, A. Sęk, *Działalność komisji bezpieczeństwa i porządku w wybranych powiatach Północnego Mazowsza latach 2011–2013*, Wydawnictwo Akademii Humanistycznej im. prof. Aleksandra Gieysztor w Pułtusku, Pułtusk 2016, s. 127. (recenzja prof. dr hab. Marek Kucharski, prof. dr hab. Jarosław Dobkowski).
- 5.44. *Współczesne zagrożenia zdrowia i bezpieczeństwa*, praca zbiorowa pod red. naukową Zbysława Grajka, Małgorzaty Knaś i Andrzeja Sęka Suwałki 2016; opublikowany współautorski artykuł pt. *Godło, barwy i hymn Rzeczypospolitej Polskiej jako podstawa bezpieczeństwa kulturowego*, s. 311.
- 5.45. *Obecny stan zjawiska przemocy w rodzinie w wybranych jednostkach organizacyjnych Policji garnizonu mazowieckiego*, [w:] A. Borzęcki, K. Pasternak (red. nauk.) *Uzależnienia a rodzina*, Wydawnictwo Uniwersytetu Medycznego w Lublinie, Lublin 2008, s. 165–171. (recenzja: prof. dr hab. Andrzej Borzęcki, prof. dr hab. Kazimierz Pasternak).
- 5.46. *Prawne determinanty ochrony osób i mienia* — pod tym tytułem opublikowałem artykuł naukowy w monografii: A. Tyburska (red.), *Ochrona infrastruktury krytycznej*, Szczytno 2010, s. 115 (recenzja prof. dr hab. Roman Jakubczak).
- 5.47. *Profilaktyka jako zadanie Policji wobec zagrożeń terrorystycznych* [w:] J. Kisielnicki, E. Ura (red. nauk.), *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki Zarządzania i Administracji w Warszawie, Warszawa 2011, s. 490–501.
- 5.48. *Ograniczenia autonomii samorządu terytorialnego w świetle obowiązujących w RP stanów nadzwyczajnych* [w:] I. Przychocka (red. nauk.), *Współczesne wyzwania nauk społecznych i ekonomicznych*, Wydawnictwo Uczelni Techniczno-Handlowej w Warszawie, Warszawa 2016, s. 424–436.
- 5.49. *Suweren i jego wpływ na wybór władzy w wybranych państwach. Przegląd rozwiązań ustrojowych* [w:] M. Chełminiak, P. Schmidt, *Władza w przestrzeni społeczno-politycznej. Ujęcie teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2016, s. 26–42.
- 5.50. Andrzej Sęk, Małgorzata Andryszczyk, *Dylematy jawności działalności organów władzy publicznej* [w:] J. Oniszczyk, M. Róg, A. Sęk (red. nauk.), *Administracja wobec uwarunkowań bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Akademii Humanistycznej w Pułtusku 2017, s. 339–353.
- 5.51. Andrzej Sęk, Mariusz Róg, *Kreowanie bezpieczeństwa publicznego na poziomie powiatu w Polsce* [w:] J. Oniszczyk, M. Róg, A. Sęk (red. nauk.), *Administracja wobec uwarunkowań bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Akademii Humanistycznej w Pułtusku 2017, s. 127-143.



5.52 Andrzej Sęk, Mariusz Róg, *Węgiel w systemie bezpieczeństwa energetycznego Polski* [w:] J. Oniszczyk, M. Róg, A. Sęk (red. nauk.), *Administracja wobec uwarunkowań bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Akademii Humanistycznej w Pułtusku 2017, s. 101–114.

5.53. Andrzej Sęk, Mariusz Róg, *Kreowanie bezpieczeństwa publicznego na poziomie powiatu w Polsce* J. Oniszczyk, M. Róg, A. Sęk (red. nauk.), *Administracja wobec uwarunkowań bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Akademii Humanistycznej w Pułtusku 2017, s. 127–145.

5.54. *Nadrzędność polityki ponad prawem. Prawda czy fałsz. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Władza i bezpieczeństwo przestrzeni społeczno-politycznej* (tekst w opracowaniu redakcyjnym), Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2017.

5.55. *Ochrona praw mniejszości w Polsce. Analiza problemu na podstawie rozwiązań prawnych*, „Rocznik Stowarzyszenia Naukowców Polaków Litwy” 2017, (tekst w opracowaniu redakcyjnym).

Dr Andrzej Sęk

