

STANISŁAW BUŁAJEWSKI

*Rada powiatu.**Pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola*Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego,
Olszyn 2009, s. 287

(Jacek Zaleśny)

RECENZJE

Przeprowadzona w Polsce w 1998 r. reforma samorządowa odtworzyła powiat jako jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Od tej pory także rada powiatu została wyposażona w kompetencje stanowiąco-kontrolne. Zarazem postawić należy pytanie, jaka jest istota jej uprawnień prawotwórczych oraz, na czym polega funkcja kontrolna wybieralnego organu powiatu? Zadaje je Stanisław Bułajewski – Autor recenzowanej publikacji – *Rada powiatu. Pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola*. Potwierdza on podstawową rolę powiatowych aktów prawa miejscowego w kształtowaniu sytuacji prawnej obywateli. Przedmiotowe akty prawa miejscowego bezpośrednio odnoszą się do sfery praw i obowiązków każdego, kto w danej chwili przebywa na terytorium powiatu. Dlatego też nie do przecenienia jest waga zagadnienia omawianego

w recenzowanej pracy i wniosków na tym tle formułowanych.

Jak zaznacza Autor, zakresem przedmiotowym pracy nie zostały objęte wszystkie kwestie dotyczące działalności uchwałodawczej rady powiatu, ale te, które są najbardziej istotne tak dla teoretyków prawa, jak i praktyków. Stara się przy tym w sposób przystępny i jednoznaczny wskazać kwestie sporne, które ani przez doktrynę ani przez orzecznictwo nie zostały do końca rozstrzygnięte.

Co się tyczy funkcji kontrolnej rady powiatu i co zarazem świadczy o jej znaczeniu dla lokalnej wspólnoty, a poprzez sumę ponad trzystu lokalnych wspólnot powiatowych, dla całego państwa, to może ona kontrolować działalność zarządu i powiatowych jednostek organizacyjnych nie tylko pod względem legalności, ale także pod kątem celowości, rzetelno-

ści i gospodarności. Jednak, co do zasady, rada powiatu nie przeprowadza kontroli bezpośrednio, lecz niemal zawsze posiłkuje się wyspecjalizowanym podmiotem, którym najczęściej jest komisja rewizyjna lub znacznie rzadziej – inne komisje funkcjonujące w ramach rady powiatu. Bez systemu kontroli trudno byłoby wyobrazić sobie prawidłowe działanie nie tylko kontrolowanych podmiotów, ale i całego powiatu. System kontroli powinien być tak zbudowany, aby zmuszać wszystkie podmioty funkcjonujące w ramach samorządu do osiągania zamierzonych celów społeczno-gospodarczych przewidzianych w Konstytucji i innych aktach nie tylko normatywnych, ale w ogóle – aktach prawnych. Chociaż na płaszczyźnie formalnoprawnej rada powiatu podlega także kontroli ze strony wyborców, którzy, jeśli są niezadowoleni z jej działalności, to mogą skrócić jej kadencję w drodze referendum, to w praktyce ta postać kontroli nie odgrywa większego znaczenia. Czynnikiem przesądzającym o drugorzędności społecznej kontroli nad radą powiatu są warunki zarządzania referendum i uznania jego wyniku za wiążący. Sprawiają one, że w okresie między wyborami obywatele nie mają większego wpływu na podmioty funkcjonujące w ramach samorządu w zakresie osiągania przez nie zamierzonych celów społeczno-gospodarczych przewidzianych w Konstytucji i innych aktach prawnych. Stąd też nie tylko prawne, ale zarazem społeczne znaczenie instytucjonalnej kontroli nad działalnością organów powiatu.

Podstawowym celem recenzowanej pracy była charakterystyka działalności uchwałodawczej i kontrolnej rady powiatu oraz wykazanie niedoskonałości obowiązujących rozwiązań prawnych dotyczących powyższych sfer. Wyjściową tezę przeprowadzonych badań było stwierdzenie, że istniejące regulacje prawne, zawarte tak w ustawie o samorządzie powiatowym, jak i w innych aktach prawnych odnoszących się do funkcjonowania powiatu, nie udzielają pełnej i jednoznacznej odpowiedzi co do zakresu kompetencji rady powiatu.

Celem pracy było również rozstrzygnięcie wielokrotnie podnoszonych zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie, konkretnych problemów prawnych, pojawiających się w związku z ustawami odnoszącymi się do rady powiatu. Wśród nich jako kluczowe uznał Autor: 1) zasady i tryb podejmowania powiatowych aktów prawa miejscowego, 2) zasady obowiązywania i kontrola powiatowych aktów prawa miejscowego, 3) stosunki komisji rewizyjnej względem organów kontroli zewnętrznej, 4) zakres działania i pozycji komisji rewizyjnej w radzie powiatu.

Kolejnym celem badawczym, jaki wyznaczył sobie Autor rozprawy *Rada powiatu ...* było dokonanie oceny działalności prawotwórczej i kontrolnej rady powiatu oraz próba wskazania błędów, jakie są popełniane przez ten organ. Za materiał badawczy posłużyły Stanisławowi Bułajewskiemu dane empiryczne z Powiatu Mrągowskiego. Na marginesie przeprowadzonych przez Autora badań empirycznych, ale przy tym niezależ-

nie od nich, podnieść należy deficyt w nauce polskiej badań nad lokalną praktyką prawotwórczą. Zasadniczo, oprócz projektu badawczego kierowanego przez Profesora Eugeniusza Ruśkowskiego, obejmującego kontrolę tworzenia i stosowania prawa podatkowego, w tym – lokalnego prawa podatkowego¹, trudno byłoby przywołać kompleksowe prace badawcze poświęcone przedmiotowej problematyce.

Stawianie tez badawczych, jeśli ma prowadzić do efektów wartościowych poznawczo, musi być obwarowane właściwym doбором używanych metod badawczych. Względ na prawnoustrojowy charakter publikacji nakazał Autorowi posługiwać się zasadniczo metodą dogmatyczną. Wykorzystuje również poglądy doktryny prawa, orzecznictwo. Dzięki analizie orzecznictwa łatwiej jest uchwycić problematyczność prezentowanych zagadnień tak teoretycznych, jak i czysto jurydycznych. W ograniczonym zakresie Autor zastosował metodę porównawczą, zaś metoda statystyczna umożliwiła mu wykazanie rzeczywistych walorów i wad trybu uchwalania powiatowych aktów prawa miejscowego. W wyniku użytych metod badawczych uzyskano materiał, który stał się punktem wyjścia do sformułowania wniosków *de lege ferenda* oraz innych ocen, które mogą stać się impulsem zmian legislacyjnych.

Jeśli chodzi o strukturę publikacji, to składa się ona z pięciu rozdziałów.

W pierwszym rozdziale, który ma charakter wprowadzający, została ukazana historia ewolucji powiatu jako jednostki podziału terytorialnego w Polsce. Autor uznał za zasadne przedstawienie podstawowych rozwiązań ustrojowych odnoszących się do samorządu terytorialnego poczynając od okresu I Rzeczypospolitej po 1975 r., kiedy to powiat, jako jednostka podziału terytorialnego państwa, przestał istnieć.

W rozdziale drugim – także o charakterze wprowadzającym – ma miejsce ukazanie koncepcji powiatu samorządowego. Autor analizuje podstawowe zagadnienia ustrojowe odnoszące się do samorządu powiatowego III RP, w tym – dokonuje opisu organów powiatu, ich składu personalnego, organizację, sposób działania i zadania. Za ważne w pokazywaniu istoty rady powiatu uznał Autor przedstawienie zasad zawartych w rozdziale pierwszym Konstytucji RP, na których został oparty ustrój powiatu. Do przedmiotowych zasad zaliczył: subsydiarność, demokratyczne państwo prawa, unitarność państwa, decentralizację władzy publicznej, zasadę legalizmu, współtworzenia prawa miejscowego, zasadę wolności zrzeszania się, zasadę samodzielności, demokracji przedstawicielskiej, bezpośredniego stosowania Konstytucji oraz zasadę domniemania właściwości samorządu terytorialnego.

Zasadnicze segmenty publikacji, jej „ściany nośne”, to rozdziały trzeci i czwarty. W rozdziale trzecim Stanisław Bułajewski przeprowadził analizę stanowienia i obowiązywania powiatowych aktów prawa miejscowe-

¹ E. Ruśkowski (red.), *Kontrola tworzenia i stosowania prawa podatkowego pod rządami Konstytucji RP*, Wolters Kluwer 2006.

go. Uczynił to na bazie obowiązujących aktów prawnych, poczynając od Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., a kończąc na statutach powiatowych. W tej części pracy ma miejsce omówienie fundamentalnych dla powiatowego prawotwórstwa zagadnień, takich jak: problematyka podstaw prawnych stanowienia powiatowych aktów prawa miejscowego, ich typologii, procedury uchwalenia, warunków obowiązywania oraz legalności. Wskazuje się przy tym na rolę, jaką odgrywa prawo miejscowe zarówno dla społeczności lokalnych, jak i w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Motywem przewodnim prowadzonych rozważań jest stwierdzenie, że w obecnym stanie prawnym nie obowiązuje jakakolwiek regulacja prawna ustanawiająca precyzyjnie i kompleksowo tryb podejmowania uchwał przez radę powiatu. Uregulowanie przedmiotowej materii w tzw. ustawach samorządowych jest na tyle fragmentaryczne, że nie daje dostatecznego obrazu zasad tworzenia prawa przez organ samorządu powiatowego. W konsekwencji bierności ustawodawczej Sejmu rada powiatu musi samodzielnie ukształtować procedurę podejmowania aktów prawa miejscowego – rozpoczynając od inicjatywy uchwałodawczej, a kończąc na kwestii promulgacji i wejściu uchwały w życie. W stanie faktycznym, co uznaje za nie do przyjęcia, jest to materia statutu powiatu.

Autor dowodzi, że stanowienie prawa przez samorząd powiatowy jest utrudnione. Niedookreślenie zasad tworzenia aktów prawa miejscowego na poziomie krajowym sprawia, że

jakość stanowionego prawa w znacznej mierze zależy od umiejętności prawotwórczych lokalnych prawodawców, w czym dostrzega Autor ryzyko dla jakości powstającego powiatowego prawa miejscowego. Biorąc powyższe pod uwagę za niezbędne uznaje uchwalenie w jednej ustawie jednolitych zasad działalności prawotwórczej organów samorządu terytorialnego. W jego przeświadczeniu ustawa taka powinna zawierać spójnie i precyzyjnie uporządkowane przedstawienie mechanizmów proceduralno-organizacyjnych, organów powiatu uprawnionych do stanowienia źródeł prawa charakterze powszechnie obowiązującym, podstaw prawnych różnych rodzajów aktów prawa miejscowego, ich obowiązywania i ogłaszania. W tym też kontekście stwierdza, że ustawodawca „zupełnie” (s. 270) zignorował konstytucyjny obowiązek określenia w formie ustawy zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego.

W rozdziale czwartym Autor rozprawy *Rada powiatu ...* podjął analizę uprawnień kontrolnych rady powiatu. Szczegółowo przedstawił kompetencje komisji rewizyjnej, za pośrednictwem której organ uchwałodawczy powiatu najczęściej wypełnia swoją funkcję kontrolną. Opisuje specyficzną pozycję tej komisji w radzie oraz dokładnie charakteryzuje tryb jej działania. Za niezbędne w niniejszym rozdziale uznał także scharakteryzowanie pojęcia „kontrola”, bez którego przeanalizowanie badanych zagadnień nie byłoby możliwe. Za niedociągnięcie obecnej regulacji prawnej uznaje, że nie ma aktualnie możliwości włączenia w prace komisji rewizyjnej na

prawach członka osób spoza rady. Ma to co prawda na celu zapewnienie zamkniętego charakteru pracy komisji w stosunku do osób trzecich, jednak za minus takiego rozwiązania Stanisław Bułajewski poczytuje brak możliwości powołania w jej skład specjalistów nie będących radnymi, którzy ze względu na swoje kwalifikacje byłiby pomocni w rozwiązywaniu istotnych problemów, z jakimi boryka się komisja. W związku z powyższym wnioskuje, aby taką możliwość utworzyć. Uważa również, że członek komisji rewizyjnej, a przynajmniej jej przewodniczący, powinien być osobą, która tak jak sędzia powinna cechować się nieskazitelnym charakterem i podstawową wiedzą z zakresu prawa lub ekonomii.

Uzupełnieniem rozdziału czwartego jest rozdział piąty. Zawarto w nim charakterystykę zarówno organów nadzoru, jak i kontroli funkcjonujących na zewnątrz samorządu powiatowego. Po scharakteryzowaniu pojęcia „nadzór”, przedmiotu, kryteriów nadzoru i środków nadzorczych ma miejsce omówienie organów nadzorczych oraz organów mających kompetencje nadzorcze. Autor dokonuje rozróżnienia organów, które kontrolują różne sfery działalności samorządu powiatowego. Tradycyjnie do organów nadzorczych nad legalnością działalności organów samorządu powiatowego zaliczył Prezesa Rady Ministrów, wojewodę oraz Regionalną Izbę Obrachunkową. Obok organów nadzoru wydzielił organy posiadające uprawnienia nadzorcze: Sejm oraz Samorządowe Kolegium Odwoławcze. Zaś do organów kontroli zewnętrznej

Stanisław Bułajewski zaliczył Najwyższą Izbę Kontroli, prokuraturę, Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny, sądy administracyjne i sądy powszechne. Jednocześnie zastrzega, że zaproponowany katalog podmiotów sprawujących nad powiatem tzw. kontrolę zewnętrzną nie jest zamknięty i w zależności od podejścia do problemu kontroli liczba tych podmiotów może być różna.

Cechą charakterystyczną kontroli przeprowadzanej w ramach aparatu administracyjnego jest funkcjonowanie rozbudowanej kontroli specjalistycznej. Jednakże kontrola wykonywana przez uprawnione do tego podmioty jest kontrolą tylko z nazwy. Zazwyczaj polega ona nie tylko na sprawdzaniu, ocenianiu oraz oddziaływaniu pokontrolnym w formie zaleceń czy też wystąpień do podmiotu kontrolowanego. W ramach kontroli specjalistycznej możliwe jest również władcze oddziaływanie na kontrolowanego, co w znacznej mierze zbliża podmioty kontrolowane do podmiotów nadzorczych. W tym też kontekście w *Radzie powiatu...* przywołana jest kontrola skarbową, Państwową Inspekcją Sanitarną oraz Państwową Inspekcją Pracy.

Podsumowując, recenzowaną publikację można polecić nie tylko teoretykom prawa konstytucyjnego, ale zarazem, a może przede wszystkim, praktykom, tym wszystkim, którzy na co dzień zajmują się tworzeniem powiatowego prawa miejscowego oraz kontrolą działalności organów powiatu.

Jacek Zaleśny