

różnic w rozpoznawaniu innych grup etnicznych i narodowych przez mieszkańców wschodniego i zachodniego pogranicza Polski” (s. 180). Sytuacja taka wiąże się z posługiwaniem się przez badanych podobnym zakresem cech opisujących, odmiennych etnicznie. Należy jednak podkreślić istnienie różnic, tkwiących w świadomości respondentów, dotyczących przedstawicieli poszczególnych narodowości.

W następnym, siódmym rozdziale Autorka próbuje ustalić granicę „my” w tożsamości społecznej mieszkańców obu pograniczy. Zagadnienie to jest istotne, ale i wielorako skomplikowane, bowiem linia demarkacyjna między odrębnymi etnicznie i narodowo „obcymi”, a „innymi” nie jest przejrzysta.

Przedostatni fragment recenzowanego dzieła dotyczy pojmowania statusu cudzoziemca w naszym kraju oraz jego relacji wobec tożsamości społecznej badanych chełmian i zielonogórczan, czyli respondentów reprezentujących pogranicze wschodnie (608 osób) i zachodnie (295 osób). Te obie próby badawcze we wszelkich analizach i tabelarycznych prezentacjach traktowano jako reprezentację mieszkańców każdego z obu pograniczy.

Finalnym zagadnieniem, z analizowanych szerzej w pracy jest zachodnioeuropejski kontekst tożsamości społecznej mieszkańców tych tak kulturowo i ekonomicznie zróżnicowanych regionów Polski.

Rozważania swoje o charakterze teoretyczno-metodologicznym i prezentację wyników z badań empirycznych z 2000 roku autorka podsumowuje w zakończeniu swego oryginalnego, interesującego i cennego dzieła. Mankamentem tej książki jest język: mało przystępny, zbyt profesjonalny. Brakuje też aneksu z zastosowanym w badaniu narzędziem, jakim był kwestionariusz wywiadu „Ja – Polska – Unia Europejska z 32 pytaniami (s. 40). Pomimo tych uwag recenzowana monografia godna jest polecenia wszystkim zainteresowanym problematyką tożsamości mieszkańców pogranicza, która we współczesnej socjologii polskiej charakteryzuje się rosnącym zainteresowaniem. Zapewne skorzystają z niej zarówno socjologowie i politolodzy, jak i adepci tych kierunków.

*Ewelina Kosowska*

*Instytut Socjologii, Uniwersytet Szczeciński*

Bogdan D o l n i c k i, *Samorząd terytorialny*, Kraków: Wydawnictwo Zakamycze 2003, ss. 351.

Profesor Bogdan Dolnicki jest prawnikiem, specjalistą w zakresie prawa administracyjnego, pracownikiem naukowym Uniwersytetu Śląskiego. Interesuje się również problematyką związaną z samorządnością. Jako badacz tematyki samorządowej wpisuje się w nurt teoretyczno-normatywny. Zajmuje pozycję w kręgu prawnopństwowego konstruowania doktryny samorządu terytorialnego, obok Zygmunta Niewiadomskiego-

go, Jana Szreniawskiego, Zbigniewa Leońskiego, Jerzego Regulskiego, Mariana Kuleszy i Huberta Izdebskiego.

B. Dolnicki jest autorem kilkadziesiątu publikacji naukowych z zakresu prawa administracyjnego, w tym tak ważnych, jak monografie: *Organizacja i funkcjonowanie administracji terenowej* (Katowice, 1989), *Nadzór nad samorządem terytorialnym* (Katowice, 1993), *Modele samorządu terytorialnego w Europie i Polsce* (Katowice 1994), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe* (Zakamycze, 1999).

Ponadto jest również współautorem monografii *Powiat* (Kolonia, 2001).

Praca Dolnickiego pod tytułem *Samorząd terytorialny* jest drugim poprawionym i uzupełnionym wydaniem tego opracowania. Publikacja ta ma charakter podręcznikowy i dotyczy głównie problematyki ustroju i funkcjonowania samorządu terytorialnego. Nie podejmuje zagadnień związanych z gospodarką finansową samorządu terytorialnego, czy stosunków pracy w samorządzie terytorialnym. Zawiera jednak rozważania na temat regulacji prawnych sfery ustroju i funkcjonowania, a także mienia jednostek samorządowych. Autor zastosował w swej pracy głównie metodę analityczną oraz metodę prawnoporównawczą, gdy odnosi obraz polskiego samorządu do wzorów europejskich.

Celem opracowania Dolnickiego jest ukazanie samorządu w aspekcie prawnym. Przedstawienie go w świetle przepisów konstytucyjnych i ustawowych, jako struktury organizacyjnej, umożliwiającej sprawniejsze i efektywniejsze kierowanie administracją państwa, a w konsekwencji tworzenie społeczeństwa obywatelskiego, odpowiedzialnego nie tylko za wspólnotę samorządową, do której przynależą jej mieszkańcy na poszczególnych poziomach trójstopniowego podziału terytorialnego, tj. gminy, powiatu, województwa, ale również całościowo, za państwo, będące organizmem spajającym je wszystkie.

Publikacja przedstawia istotę, ustrój i funkcjonowanie samorządu terytorialnego, a także nadzór nad nim, w nowoczesnym układzie podziału terytorialnego państwa, jaki powstał ostatecznie po reformie administracji publicznej z roku 1998. Dzieło to wypełnia lukę w literaturze prawniczej. Autor w przejrzysty sposób przedstawia model trójszczeblowego samorządu terytorialnego funkcjonującego we współczesnej Polsce. Rozważania dotyczące ustroju samorządu rozpoczyna od określenia jego istoty. Definiuje samorząd terytorialny jako jeden ze sposobów decentralizowania administracji państwowej. Jest to definicja, co przyznaje sam Autor, bogato reprezentowana w literaturze przedmiotu. Ponieważ pojęcie samorządu terytorialnego nie jest zdefiniowane ustawowo, w literaturze występują dość liczne ujęcia interpretujące to pojęcie. Dolnicki przywołuje poglądy historyczne reprezentowane przez Tadeusza Bigo, według którego samorząd terytorialny to związek publicznoprawny wyposażony przez prawo w osobowość prawną, gdzie podmiotem praw i obowiązków tworzących zakres działania gminy jest właśnie gmina, a nie państwo (*Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1982, s. 140). Poglądom Bigo przeciwstawia Dolnicki stanowisko innych naukowców na czele z Jerzym Panejką, który uważał, że samorząd jest tworzony w celu „załatwiania części spraw administracji państwowej w charakterze organu państwa” (*Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 106). Koncepcja Panejki poddawana była surowej krytyce i uznawana za niedemokratyczną, prowadzącą do akceptacji totalitaryzmu państwo-

wego (A. Piekara, *Spoleczność lokalna i samorząd*, Warszawa 1986, s. 33-34). Autorzy zorientowani podobnie jak Panejko byli przeciwni przyznawaniu jakimkolwiek jednostkom osobowości publicznoprawnej, a tym samym uznaniu samorządu za jedną z form decentralizacji administracji. Ta druga opcja wydaje się bliższa także Dolnickiemu, który ujmuje istotę samorządu terytorialnego w sposób prawniczy, w odróżnieniu od podejścia szerszego społeczno-prawnego właściwego socjologom, ale także preferowanego przez niektórych prawników.

Samorząd terytorialny jest jednostką korporacyjną, mającą osobowość prawną publiczną i prywatną. W znaczeniu korporacyjnym samorząd rozumiany jest jako wykonawstwo zadań administracji publicznej w sposób zdecentralizowany i na własną odpowiedzialność przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które w zakresie wykonywania swoich zadań nie są poddane żadnej ingerencji państwa. Poprzez pochodzące z wyborów organy, samodzielnie wypełnia zadania administracji publicznej, w sposób niezależny od administracji rządowej, jednak podlegając przy tym państwowemu nadzorowi. Osobowość publiczno-prawna pozwala jednostkom samorządowym na nawiązywanie stosunków prawnych z organami państwowymi. Fakt, że gmina wykonuje zadania publiczne, rozstrzyga możliwość korzystania przez nią ze środków prawnych, właściwych władzy państwowej, w tym również ze środków prawnych o charakterze władczym. Zdaniem Autora możliwość stosowania władztwa administracyjnego decyduje o faktycznej podmiotowości publiczno-prawnej. Natomiast nadanie jednostkom samorządu terytorialnego osobowości cywilno-prawnej służy uzyskaniu przez samorząd swobody dysponowania mieniem we własnym imieniu. Dzięki posiadaniu osobowości cywilno-prawnej jednostki samorządu mogą być pełnoprawnymi uczestnikami obrotu gospodarczego, posiadać własny majątek i samodzielnie nim zarządzać, a także zaciągać zobowiązania. Dolnicki podkreśla, że osobowość cywilno-prawna gmin jest rękojmą ich samorządności. Do kompetencji gospodarczo-majątkowych gminy należy uchwalanie programów gospodarczych oraz podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych. Do kompetencji finansowych należy uchwalanie budżetu, podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat. Podobne tezy zawierają również inne publikacje z dziedziny samorządności uznające, że korporacja, jaką jest samorząd terytorialny, wykonuje zadania publiczne samodzielnie i na własną odpowiedzialność oraz nabywa podmiotowość w wymiarze publiczno-prawnym, jednakże często z zastrzeżeniem, że odrębną od państwa (K. Byjoch, J. Sulimierski, J. P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 15). Takie rozumienie omawianej kwestii odbiega jednakże od opinii reprezentowanych przez innych współczesnych badaczy. Teresa Rabska stwierdza, że polski ustawodawca nie przyznał osobowości prawa publicznego jednostkom samorządu terytorialnego, a jedynie osobowość prawną pojętą cywilistycznie (*Pozycja samorządu terytorialnego w konstytucji*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5, s. 17).

Natomiast za przedmiot samorządu uważa Dolnicki wykonywanie, w wyznaczonym zakresie, przez samorząd zadań administracji publicznej w sposób władczy. Zaznacza także społecznie służebny charakter działalności samorządu. Jest to pogląd ugruntowany już w literaturze dotyczącej omawianego zagadnienia.

Jako *panaceum* na spory teoretyczne i doktrynalne, dotyczące podziału władzy przywołuje Dolnicki doświadczenie wspólnoty europejskiej, która wzmacnia decentralizację administracji, posługując się zasadą subsydiarności, rozumianą jako oddanie zawłaszczonej władzy samorządom przez administrację rządową. Oznacza to, że jednostki większe działają tylko w przypadkach, kiedy ich wielkość pozwala im osiągnąć efektywność niedostępną w danych dziedzinach jednostkom mniejszym. W tym miejscu trzeba zaznaczyć, że niezwykle istotna jest kwestia współpracy oraz koordynacji kompetencji i działań „dołu” i „góry”.

W kwestii zadań jednostek samorządowych przedstawia Dolnicki teorię samorządu, w myśl której dzieli zadania na własne i zlecone. Zadania własne mają być wykonywane samodzielnie, bez ingerencji organów państwa, chyba że byłyby niezgodne z prawem. Natomiast w przypadku zadań zleconych dopuszcza się merytoryczną ingerencję w postaci wytycznych. Finansowanie zadań może być realizowane także ze środków pochodzących z działalności gospodarczej prowadzonej przez gminy zgodnie z ustawą *Prawo działalności gospodarczej* z dnia 19 listopada 1999 r. Warto zaznaczyć w tym miejscu, że podział zadań na własne i zlecone nie wynika jednak z natury gminy, ale z woli państwowej władzy ustawodawczej. Normy prawne są tak tworzone przez ustawodawcę, aby zapobiec przejmowaniu zadań administracji samorządowej przez administrację rządową oraz chronić samorządy przed nadmiernym obciążaniem ich zadaniami zleconymi (S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 1999, s. 309).

Według Dolnickiego z podziału zadań publicznych gminy i państwa na własne i zlecone nie wynika przeciwstawienie gminy i państwa, gdyż z prawnego punktu widzenia gmina również we własnym zakresie sprawuje administrację publiczną.

Kwestia zadań samorządu implikuje – zdaniem Dolnickiego – pytanie: czy państwo powinno zastrzec dla siebie prawną możliwość podejmowania określonych działań wobec samorządu w celu zagwarantowania, że działania instytucji samorządowych będą się mieścić w ramach porządku prawnego państwa? W odpowiedzi otrzymujemy opis konstrukcji nadzoru państwowego nad działalnością samorządu, opartego na dwóch kryteriach – legalności i celowości. Nadzór prawny odnosi się wyłącznie do zadań własnych, a nadzór celowościowy dotyczy zadań z obszaru administracji państwowej przekazanych samorządowi. W podobnym tonie wypowiadają się również inni autorzy piszący na ten temat, dodając przy tym, że zakres działania samorządu jest określony przez ustawę i podlega ochronie sądowej, a z powodu wykonywania administracji państwowej wynika poddanie działalności samorządu nadzorowi organów państwa (K. Byjoch, J. Sulimierski, J. P. Tarno). Rozstrzygnięcia organu nadzorczego, dotyczące gminy, powiatu i województwa, zawierające zarówno środki nadzoru, jak i zajęcie stanowiska w formie zatwierdzenia, uzgodnienia i zaopiniowania, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Koncepcja strukturalna samorządu, opisana przez Dolnickiego, to trzy szczeble samorządu. Autor szczegółowo omawia model gminy, powiatu i województwa, a także interpretuje normy konstytucyjne w odniesieniu do *Ustawy o samorządzie terytorialnym* z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Ustawa ta jednak upodmiotawia społeczność lokalną gminy stwierdzając, że „mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową” (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74), czyni

z niej podmiot prawa i przyznaje gminie samodzielność. Może ona zatem być uczestnikiem obrotu gospodarczego, posiadać własny majątek i samodzielnie nim rozporządzać. Jednakże T. Rabska zwraca uwagę na fakt, że podmiotowość przyznana samorządowi terytorialnemu przez ustawodawcę w aktualnie obowiązującej konstytucji nie jest pełna. Jest to osobowość prawna, pojęta cywilistycznie, co jest uzasadnione odrębnością majątkową gminy i samodzielnością finansową oraz potrzebą występowania w obrocie prawnym we własnym imieniu. Do podstawowych zadań gminy należy także duży obszar wykonywania zadań publicznych, a zwłaszcza podejmowanie decyzji władczych w relacjach ze wspólnotą samorządową, państwem oraz innymi podmiotami. Mimo że działaniom tym polskie ustawodawstwo międzywojenne, a także współczesne ustawodawstwa zachodnioeuropejskie przyznały również osobowość prawa publicznego, obecny ustawodawca polski tego nie uczynił.

Warto dodać, że także inni autorzy, przyjmujący perspektywę prawniczą, komentując omawianą ustawę zwracają uwagę na fakt, iż przynależność do wspólnoty nie jest uzależniona od aktywności czy też bierności, mieszkańców gminy, lecz wynika z mocy prawa (Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1990, s. 5). Postrzegając to zjawisko w ten sposób, pomijają całkowicie społeczny charakter istnienia wspólnoty, który z kolei znajduje się w centrum zainteresowania badaczy opisujących to zagadnienie z socjologicznego punktu widzenia, definiujących tę zbiorowość jako uporządkowaną wspólnotę ludzi, mającą swoją kulturę, szerokie możliwości działania we wszystkich sferach ludzkiej aktywności i własny głęboki sens.

Badacze samorządności i społeczeństwa obywatelskiego, postrzegający problem bardziej z perspektywy społecznej, zwracają w tym miejscu uwagę na konieczną obecność subsydiarności jako elementu wspierającego i wzmacniającego społeczność lokalną szerszymi zasobami i możliwościami. Piotr Buczkowski pisze, że sprawowanie władzy musi spoczywać na władzach najbliższych obywatelowi, a przekazywanie zadań innym władzom musi odpowiadać zasięgowi i naturze tych zadań, a także wymogom efektywności (P. Buczkowski, *Samorząd*, „Samorząd Terytorialny”, 1992 nr 1-2, s. 81).

Wśród organów stanowiących i wykonawczych gminy, za pośrednictwem których jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania, przedstawia Dolnicki radę gminy, wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Dodając przy tym, że gmina może tworzyć organy pomocnicze, takie jak: sołectwa, dzielnice, osiedla, i inne.

W rozdziale czwartym prezentowanej książki Dolnicki szeroko przedstawia ustrój gminy. Szczególnie zajmuje się praktycznym wymiarem realizacji koncepcji gminy samorządowej we wszystkich aspektach jej publicznego funkcjonowania. Wyraźnie przy tym akcentuje kwestię nadzoru, która – jego zdaniem – ma na celu przestrzeganie w działaniach gminy kryterium zgodności z prawem. Zaznacza jednak, że w najnowszych rozwiązaniach ustawowych widoczne jest odejście od nazbyt szerokich kryteriów nadzoru, na rzecz jednolicie pojmowanej zgodności z prawem tak, aby organy administracji państwowej przy sprawowaniu funkcji nadzorczych nad samorządem terytorialnym nie miały możliwości posługiwania się swobodnym uznaniem. Zdaniem Autora w ustawodawstwie widoczna jest tendencja do traktowania nadzoru jako formy aktywnego oddziaływania, władczego wkraczania na obszar działalności

komunalnej organu nadzorowanego, celem jego korygowania. Nadzór ma na celu głównie zabezpieczenie przestrzegania prawa. Jest wyposażony w możliwość uchylania kontrolowanych aktów. Instytucja nadzoru nad samorządem terytorialnym ukształtowała się na podłożu konieczności skoordynowania i zintegrowania działań wszystkich podmiotów prawa publicznego – tych działających na zasadzie decentralizacji i tych stanowiących strukturę administracji państwowej. Toteż – zdaniem Autora – można przyjąć, że decentralizacja administracji państwowej była główną przyczyną powstania i rozwoju nadzoru.

W wypadku ustroju powiatu, podobnie jak gminy, Dolnicki przedstawia samorządową koncepcję powiatu jako jednostki samorządu terytorialnego, utworzonej na mocy artykułu 164 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dopuszczającego tworzenie, obok gminy, także innych jednostek samorządu terytorialnego) oraz ustawy o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 roku. Zdaniem Autora przez powiat należy rozumieć zbiór osób trwale zamieszkujących dane terytorium. Natomiast według ustawy, powiat to lokalna wspólnota samorządowa, którą z mocy prawa tworzą mieszkańcy, a więc społeczność lokalna, oraz odpowiednie terytorium.

Faktycznym podmiotem samorządu powiatowego jest społeczność lokalna, a nie organy gminy. Wskutek upodmiotowienia powiatu uzyskuje on osobowość prawną, gwarantującą prawa do wykonywania zadań publicznych, określonych ustawami – we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Samodzielność powiatu posiada ochronę sądową.

Organy samorządu, które – jak pisze Autor – działają na mocy ustawy, to: rada powiatu i zarząd powiatu. Rada jest organem stanowiącym i kontrolnym, zaś zarząd jest kolegialnym organem wykonawczym. Do kompetencji zarządu należy wykonywanie uchwał rady oraz zadań powiatu określonych przepisami, w myśl regulacji zawartych w ustawie o samorządzie powiatowym. Wykonywane przez powiat zadania publiczne mają charakter ponadgminny. Zadania i funkcje powiatu są uzupełniające i wyrównawcze w stosunku do funkcji gminy. Autor podkreśla jednak, że z przepisów prawnych nie wynikają żadne uprawnienia kierownicze lub nadzorcze w stosunku do funkcji gminy. Są to dwa działające niezależnie od siebie szczeble samorządu terytorialnego. Przepisy prawa nie przewidują również możliwości przejmowania przez powiat zadań gmin ani w drodze ustawowej, ani w drodze porozumień między gminą a powiatem.

Dużo miejsca w swojej pracy poświęca Dolnicki urzędowi starosty i starostwu powiatowemu. Precyzuje zasady funkcjonowania, zadania, uprawnienia i kompetencje, a nawet opisuje podejmowane przez starostę czynności. Stwierdza, że starosta, prócz funkcji przewodniczącego zarządu, *de facto* pełni wiele samodzielnych funkcji i należy go uznać za organ administracji publicznej. Jednakże pogląd ten nie znajduje potwierdzenia w ustawie, gdyż ustawodawca nie nazywa starosty organem powiatu. Natomiast inni autorzy publikacji z dziedziny samorządności również podnoszą ten problem. Tadeusz Milczarek w książce *Samorząd powiatowy* pisze, że starosta, mimo iż nie jest organem powiatu, podczas wydawania decyzji działa jako organ administracji samorządowej, bowiem wydaje decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, które zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego są aktami rozstrzygającymi merytorycznie poszczególne sprawy leżące w kompeten-

cjach organów administracji publicznej (T. Milczarek, *Samorząd powiatowy*, Warszawa 1999, s. 47).

Prezentując strukturę organizacyjną województwa samorządowego, Dolnicki zwraca uwagę na fakt, że województwo jest traktowane jako związek mieszkańców danego obszaru – korporacja terenowa i zgodnie z ustawą o samorządzie województwa tworzy z mocy prawa wspólnotę samorządową. „Wojewódzka wspólnota samorządowa – pisze Dolnicki – powstaje z mocy prawa. „Upodmiotowienie” społeczności województwa jest tu zatem rozumiane nie socjologicznie czy politycznie, lecz przede wszystkim prawnie” (s. 130). Jednakże w ustawie o samorządzie terytorialnym przyjęto dualistyczny model zarządzania województwem poprzez dwie oddzielne struktury: administrację samorządową z marszałkiem województwa jako organem tej administracji i administrację rządową z wojewodą na czele. Rozróżnienie interesu państwowego od regionalnego i lokalnego polega na decentralizacji administracji publicznej. Traktowanie samorządu wojewódzkiego jako elementu struktury zdecentralizowanej świadczy o tym, że jednostka została wydzielona z całości administracji państwowej. W tym miejscu pojawia się kwestia sporna co do zasad podziału kompetencji pomiędzy państwem a samorządem i jego poszczególnymi szczeblami.

Dolnicki uważa, że podział zadań nie może być dokonywany wyłącznie pomiędzy organy państwowe. Konstytucja RP stanowi, iż istnienie samorządu terytorialnego we wszystkich jednostkach podziału terytorialnego, wyposażonego we własny, samodzielnie realizowany zakres zadań i obowiązków, jest naczelną zasadą prawną. Podział zadań powinien dopuszczać do sprawowania funkcji publicznych także inne podmioty o niepaństwowym charakterze, a przede wszystkim samorząd terytorialny. W tym celu autor opowiada się za zastosowaniem zasady subsydiarności jako najwłaściwszej do realizacji tego zamierzenia (s. 133). Ma ona posłużyć wzmocnieniu decentralizacji, podobnie jak zasada solidarności, a także użyteczności państwa. Będąc strukturą korporacyjną, terytorialny związek samorządowy, jakim jest województwo, nie jest w stanie wykonywać swoich zadań bez powołania organów, które bezpośrednio wykonują zadania nałożone na nie. Są to: sejmik i zarząd województwa: sejmik jako organ stanowiący i kontrolny, natomiast zarząd jako organ wykonawczy. Odpowiednio do swoich ról wykonują one zadania: stanowienia prawa miejscowego, uchwalania budżetu, strategii i planów, podejmowania uchwał z zakresu swych kompetencji – w przypadku sejmiku; oraz wykonywania uchwał sejmiku, gospodarowania mieniem, prowadzenia bieżącej polityki – w przypadku zarządu. Dodatkowo zarząd kieruje i kontroluje działalność wojewódzkich jednostek organizacyjnych.

Zdaniem Dolnickiego również marszałka województwa należy uznać za organ województwa, mimo iż nie robi tego ustawa. Autor argumentuje to zakresem jego funkcji i zadań, które odnoszą się nie tylko do organizacji pracy zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego, ale również do kierowania bieżącymi sprawami województwa oraz reprezentowania go na zewnątrz. O pozycji marszałka jako organu województwa świadczy także przyznane mu przez ustawę prawo wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej.

Rozważania na temat organizacji administracji samorządowej na szczeblu województwa kończy konstatacja dotycząca zasady zespolenia administracji, która jest zawarta w ustawie. Otóż zdaniem autora jest ona w odniesieniu do województwa znacznie ograniczona. Organem naczelnym zespolonej administracji wojewódzkiej jest w tym wypadku wojewoda. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, gminy mogą tworzyć związki międzygminne w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, na przykład jako stowarzyszenia. Dolnicki przytacza podstawowe informacje dotyczące tej problematyki, w czytelny sposób prezentuje także podstawy i tryb ich tworzenia, opisując ich strukturę i kompetencje.

Niezwykle istotny jest rozdział publikacji poświęcony aktom prawa miejscowego stanowionego przez samorząd terytorialny, w którym autor szeroko przedstawia tę kwestię. Dolnicki szczegółowo omawia to zagadnienie, poczynając od wyjaśnienia pojęcia prawa miejscowego. Jego zdaniem prawo miejscowe winno być rozumiane w znaczeniu wąskim, „jako akty prawa powszechnie obowiązującego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego, obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły” (s. 178). Autor zwraca uwagę na fakt, że Konstytucja RP nie poświęca prawu miejscowemu wiele miejsca i dość pobieżnie odnosi się do tego zagadnienia, przewidując jedynie, że zasady i tryb jego stanowienia określi ustawa.

Natomiast w rzeczywistości przepisy dotyczące prawa miejscowego rozrzucone są w kilku różnych ustawach, co znacznie komplikuje sytuację. Dolnicki stwierdza, że dotychczas w doktrynie prawa administracyjnego pojęcie prawa miejscowego nie było traktowane jednolicie i zmierza do skatalogowania istotnych cech aktów prawa miejscowego. Jego zdaniem o aktach prawa miejscowego można mówić w przypadkach, kiedy spełniają łącznie dwa warunki: muszą być wydane przez organ, którego miejscowa właściwość rozciąga się tylko na część terytorium państwa, oraz organ ten posiada kompetencje do wydawania powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Zdaniem Dolnickiego akty prawa miejscowego zajmują mocną pozycję w polskim porządku prawnym, ponieważ jako akty powszechnie obowiązujące wiążą zarówno obywateli, jak i organy administracji publicznej.

Autor postuluje stworzenie odrębnej, jednej ustawy, która kompleksowo uregulowałaby problematykę aktów prawa miejscowego i definitywnie usunęłaby istniejące aktualnie trudności, wynikające ze zróżnicowania zasad dotyczących stanowienia prawa miejscowego w poszczególnych ustawach, co powoduje istotne negatywne skutki prawne.

Także inni autorzy, zajmujący się omawianą problematyką, zwracają uwagę na trudności w interpretacji przepisów prawa odnoszących się do prawa miejscowego, przypominając o licznych interwencjach w tych kwestiach Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego (K. Byjoch, J. Sulimierski, J. P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, s. 88-90).

Rozdziały dziesiąty i jedenasty książki Dolnickiego poświęcone są tematyce mienia samorządowego i nadzoru nad samorządem terytorialnym. W kwestii mienia Autor szczegółowo omawia podstawy prawne nabywania własności przez samorządy, zasady zarządzania nimi oraz formy prowadzenia działalności gospodarczej przez

samorządy. Ta część pracy drobiazgowo i bardzo przejrzysto porządkuje poruszane kwestie. Równie szeroko pisze Dolnicki o problematyce nadzoru nad samorządem.

Tematykę tę poruszał autor w swej wcześniejszej publikacji, poświęconej wyłącznie problemowi nadzoru (B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993). Natomiast w niniejszej pracy rozwija te wątki i uzupełnia o opis regulacji prawnych, które powstały, lub zmieniły się, od czasu ukazania się wspomnianej pozycji traktującej o nadzorze nad samorządem terytorialnym. Rozdział ten wzbogacony jest o podrozdział poświęcony omówieniu modeli nadzoru w kilku krajach Europy Zachodniej, jednak, jak stwierdza sam Autor, zasady budowy struktur organów nadzorczych są w większości krajów zbliżone.

Książkę kończy zaprezentowanie zróżnicowanych modeli samorządu terytorialnego w wybranych państwach europejskich. Podobnie jak w większości materiału zawartego w poprzednich rozdziałach, tak i tu mamy do czynienia z dokładnym, zestawiającym charakterem omawianego zagadnienia, dotyczącego trudnej i złożonej problematyki. Autor publikacji nie podejmuje polemiki z innymi badaczami poruszanych kwestii, lecz daje przejrzysty wykład, prezentując zagadnienie w sposób analityczny.

Niewątpliwą zaletą prezentacji struktury samorządu terytorialnego w krajach europejskich, wraz z ich historycznymi uwarunkowaniami, jest jej charakter poznawczy, w szczególności zaś prezentacja samorządności zjednoczonych Niemiec, gdzie zarówno w sferze organizacyjnej, jak i mentalnej, poszczególnych regionów kraju, dawnej NRD i RFN, uwidoczniło się znaczne zróżnicowanie, zniwelowane z czasem poprzez zabiegi ujednoczające samorząd terytorialny. Natomiast w przypadku prezentacji samorządu terytorialnego Francji, Włoch, czy Hiszpanii Autor nie określa, wzorem innych badaczy (S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, s. 333-340), kierunków rozwoju samorządności i nie klasyfikuje ich pod względem ich regionalizacji czy stopnia autonomiczności, oraz centralistycznego bądź decentralistycznego charakteru.

Niezwykle interesujące jest ukazanie polskich rozwiązań dotyczących samorządu terytorialnego na tle uregulowań prawnych i doświadczeń europejskich. Równie istotne i cenne jest odwołanie się do uniwersalnych wartości samorządu. Dolnicki dostrzega aksjologiczne podstawy, a także stałą konieczność posiłkowania się samorządu terytorialnego zarówno zasadą subsydiarności, jak i zasadą solidarności, czy użyteczności państwa.

Autor definiuje precyzyjnie, chociaż stosunkowo wąsko, czym w jego rozumieniu jest samorząd terytorialny. Wyraziście wskazuje jego cele i zadania. Przedstawia je w odniesieniu do aktów prawnych. Książka odnotowuje kształt i funkcjonowanie przedwojennej administracji terenowej, jednakże prezentuje przede wszystkim współczesną rzeczywistość samorządową. Dolnicki niechętnie odwołuje się do historycznych uwarunkowań. Koncentruje się na współczesnym samorządzie, natomiast wcześniejsze jego formy uznaje za szczątkowe. Nie formułuje zestawiających wniosków i opinii o ogólnym oceniającym charakterze. Pomija prognozowanie ewentualnych tendencji i trendów rozwoju myśli samorządowej w przyszłości. Zaprezentowany przez Dolnickiego model trójszczeblowego samorządu terytorialnego

jest wąską, ujętą z prawniczej perspektywy interpretacją przepisów prawnych, regulujących funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce.

*Samorząd terytorialny* Bogdana Dolnickiego to publikacja niezwykle ważna i potrzebna, która jest znakomitym podręcznikiem dla studentów prawa, politologii, czy socjologii. Jest także rzetelnym i bardzo przejrzystym przewodnikiem po zagadnieniu samorządu terytorialnego, zarówno dla praktyków samorządowców, jak i wszystkich innych osób zainteresowanych tą jakże złożoną i trudną w wielu aspektach problematyką.

Ernest Szum

Katedra Samorządu Terytorialnego i Polityki KUL

Andrew Wilson, *Ukraińcy*, tłum. Marek Urbański, Warszawa: Grupa Wydawnicza Berelsmann Media, 2002, ss. 382 (tytuł oryginału: *The Ukrainians. Unexpected Nation*. New Haven–London: Yale University Press 2000).

Na przełomie XX i XXI wieku zagadnienia narodu, nacjonalizmu, narodowości znalazły się w centrum rozważań wielu przedstawicieli nauk społecznych i humanistycznych. Prace teoretyczne, analizujące zjawiska narodowe, odzwierciedlają zainteresowania praktyczne problemami narodowymi i ich skutkami w życiu społeczeństw. We współczesnym świecie, jak już zostało niejednokrotnie zauważone, istnieją dwie przeciwstawne tendencje: z jednej strony świat staje coraz ściślej powiązany siecią stosunków informacyjnych, ekonomicznych, politycznych i z tego względu coraz bardziej zjednoczony, z drugiej strony, odradzają się ruchy narodowe, regionalne, lokalne. Na gruzach radzieckiego imperium powstało wiele niezależnych państw narodowych w Europie Środkowej i Wschodniej. Procesom narodowego wyodrębnienia i politycznego stanowienia towarzyszą niekiedy nawet krwawe konflikty (np. konflikt jugosłowiański, wojna czeczeńska i in.).

Powstanie państwa Ukrainy było dla świata zachodniego niemałym zaskoczeniem. Nawet w naukowych ośrodkach Europy Zachodniej i Ameryki Północnej wiedza na temat Ukrainy na początku lat dziewięćdziesiątych była zazwyczaj mizerna, a składały się na nią przede wszystkim stereotypy zachodniej sowietologii. Na przyczyny takiego stanu rzeczy wskazuje w swojej książce Mykoła Riabczuk (*Od Małorosji do Ukrainy*, Kraków 2002, s. 17-35). W ciągu ostatnich dziesięciu lat sytuacja ta uległa poprawie, czego świadectwem jest prezentowana tu książka znanego brytyjskiego historyka i ukrajinisty Andrew Wilsona, wykładającego w School of Slavonic and East European Studies londyńskiego University College. W latach dziewięćdziesią-