

Kodyfikacja ustrojowego prawa samorządu terytorialnego jako potrzeba zmian w XXI w.

Szanowny Jubilat Pan Profesor Jerzy Korczak jest osobą, którą z administracją publiczną i z prawem administracyjnym łączy nie tylko mocna więź naukowa. Przez całe swoje życie zawodowe Profesor Korczak potrafi spinać teorię prawa z praktyką funkcjonowania w administracji publicznej w charakterze eksperta i doradcy, szczególnie poświęcając swoją uwagę i pracę samorządowi terytorialnemu, w tym wojewódzkiemu. W Jego wystąpieniach problemy prawne są prawie zawsze ilustrowane przykładami z działalności administracji publicznej. Można powiedzieć, że działalność administracji publicznej jest dla Niego polem badawczym, w którym znajduje problemy stosowania prawa związane albo z jego złą konstrukcją (formalną, materialną), albo z nieprawidłowym rozumieniem lub – co gorsza – z wadliwym procesem prawotwórczym. W ostatnich czasach toczył intelektualną batalię o stan praworządności w Polsce, będąc uczulonym na wszelkie przejawy jej naruszenia szczególnie w prawie administracyjnym ustrojowym i sądowym. Sygnalizował te problemy w środowisku akademickim, nie pozwalając mu na oderwanie się od upartyjnionej rzeczywistości i sfery prawnej. Jest bezsprzecznie osobą, dla której stan państwa i administracji publicznej zgodny ze standardami konstytucyjnymi i demokratycznego państwa prawnego – członka UE – nie jest obojętny. Wręcz przeciwnie, jest w tym zakresie pasjonatem w dobrym tego słowa znaczeniu. Zatem całkowicie jasny i uzasadniony jest tytuł dedykowanej Mu Księgi Jubileuszowej.

Wprowadzenie – uzasadnienie kodyfikacji

W nauce prawa administracyjnego trafnie podnosi się, że samorząd lokalny stanowi kolebkę lokalnej demokracji. Podkreśla się zarazem, że „Zasadniczym motywem działalności samorządu lokalnego – jest poczucie wspólnoty

* Prof. dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego; ORCID: [0000-0003-1108-4548](https://orcid.org/0000-0003-1108-4548).

** Prof. dr hab. Piotr Dobosz, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego; ORCID: [0000-0001-5220-9269](https://orcid.org/0000-0001-5220-9269).

interesów wśród mieszkańców jednego obszaru”¹. Ekspozowany jest także wymiar „adekwatności cywilizacyjnej samorządu terytorialnego”: „Samorząd i cywilizacja. Samorząd t. j. udział ludności w zarządzaniu sprawami publicznymi może służyć za miarę cywilizacji. Do wyższego poziomu, do rozkwitu kultury dochodzą te państwa i narody, które mają lepsze urządzenia komunalne. Nie może być trwałej cywilizacji tam, gdzie najbliższe i najpotrzebniejsze sprawy miejscowej ludności rozstrzyga samowładnie wyższy organ władzy państwowej, traktując mieszkańców jak małoletnich”². Jednocześnie coraz częściej w nauce prawa i zarządzania jest mowa – i słusznie – o kryzysie demokracji instytucjonalnej i proceduralnej³. Wyjściem z impasu jest preferowana demokracja wspólnotowa⁴. Jak okazuje się w świetle terminologii konstytucyjnych i ustawowych instytucji i zasad ustrojowych, potencjalnie najlepszym miejscem usytuowania i rozwijania tej demokracji wspólnotowej są gmina, powiat i województwo – stanowiące z mocy ustawy wspólnoty samorządowe. Te wspólnoty samorządowe są przy tym jednym z czynników wspólnoty narodowościowej.

W świetle tych ustaleń można stwierdzić, że samorząd terytorialny zajmujący się istotną częścią zadań publicznych jest istotnym modułem teraźniejszości i przyszłości polskiej administracji publicznej. Co istotne, inspirując „refleksuje” wytworzoną w swoim obszarze wspólnotowością na wspólnotę państwową. Z kolei wspólnota narodowościowa (naród) stanowi zasadniczą wartość i uwarunkowanie bytu państwa. Z uwagi na swoją istotę

¹ S. Miklaszewski, *Gmina*, [w:] E.J. Reyman (red.), *Encyklopedia Nauk Politycznych (Zagadnienia społeczne, polityczne i gospodarcze)*, t. II E-J, Warszawa 1937, s. 373.

² B. Wasiutyński, *Samorząd. Notatki z wykładów prof. Wasiutyńskiego. Teoria samorządu. Ustrój samorządowy Anglii i Francji*, Poznań 1924, s. 1.

³ M. Król, *Sądy w czasach kryzysu demokracji*, „Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik” 2018, nr 1, s. 82-84. Zob. też: *idem*, *Demokracja jako wspólnota*, [w:] D. Bach-Golecka (red.), *Solidarność i dobro wspólne jako wartości w prawie*, Warszawa 2021, s. 20, 25, 27.

⁴ „Można sobie wyobrazić, że wspólnota demokratyczna będzie stanowiła o systemie politycznym państwa, i tak być powinno, i tak się stanie – jestem o tym głęboko przekonany. Może za 10 lat, a może za 40. Natomiast muszą jednak istnieć pewne ograniczniki i nie trójpodział władz jest głównym ogranicznikiem. Jest nim rodzaj prawa weta przyznanego najbardziej świątym obywatelom. To brzmi nieco elitarystycznie, ale to nie jest elitaryzm; to jest taki elitaryzm jak u Pareta, który jest dziś kompletnie niedoceniany. Przeświadczenie o tym, że nie jesteśmy w stanie jako zwykli ludzie ogarnąć całości spraw publicznych. Trzeba z jednej strony postawić wspólnotę demokratyczną na pierwszym miejscu w stosunku do demokracji proceduralnej, czyli wobec demokratycznych rządów prawa, z drugiej strony muszą być pewne gwarancje tego, że nie dojdzie do anarchii i samowoli. Czy to się uda? Musi się udać po prostu – Jakub Burckhardt powiedział, powtórzył to później Bismarck – że mija koniunktura na rozmaite systemy. Moim zdaniem minęła właśnie koniunktura na demokrację proceduralną”. Tak M. Król, *Demokracja...*, s. 29.

i podmiotowe i terytorialne uwarunkowania jest czymś innym niż wspólnota lokalna, ponadlokalna, regionalna. Nie wchodząc w głębsze dywagacje, bezsprzecznie w jednostkach samorządu terytorialnego są potencjalnie obiektywne faktyczne i prawne warunki do wytwarzania, uczenia się i nabywania zdolności do wspólnotowości lokalnej, ponadlokalnej, regionalnej i narodowościowej. Autorzy zakładają, że ze wspólnotowością w Polsce jest lepiej niż w roku 2011⁵, skoro zmiany w ustrojowym prawie samorządowym były kierunkowo nastawione na pogłębianie uczestnictwa mieszkańców w życiu społecznym i wykonywaniu zadań publicznych. Współczesne ustrojowe prawo administracyjne jest niestety nastawione czasami fasadowo, z różnym stopniem skuteczności, na zagwarantowanie i generowanie zjawiska partycypacji i deliberacji w wykonywaniu zadań publicznych. Zakładamy, że przyszłość ma demokracja wspólnotowa, że dla jej wytworzenia istotne są wspólnoty lokalne, ponadlokalne, regionalne, instrumenty prawne, którymi dysponują, i że w tym procesie istotny jest świat zewnętrzny, stan świadomości człowieka, jego relacje z innymi i prawo.

Tytuł artykułu odnoszący się do kodyfikacji ustrojowego samorządowego prawa administracyjnego nie jest wyrazem bezrefleksyjnej afirmacji tej kodyfikacji. Uważamy, że wartości, jakie wnosi kodyfikacja do systemu prawnego ustrojowo-organizacyjnego prawa samorządowego, optymalnie stanowią o nowej jakości prawa, która może być czynnikiem potencjalnie wzmacniającym wspólnotowość. Kodyfikacja stanowi coś więcej niż sumę połączonych merytorycznie ustaw i ich przepisów, ponieważ poprzez zsyntezowanie

⁵ „Raport pt. *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków* [1] kończy mocne stwierdzenie, że polskie społeczeństwo, zwłaszcza w zakresie kapitału społecznego (wspólnotowego, obywatelskiego), trawi głęboka *penuria* (brak, niedostatek). Obraz, jaki wyłania się z tych konkluzji, sugeruje, że nie jesteśmy jako naród, wspólnota zdolni (skłonni) do działań (nierzadko poświęceń) w imię dobra wspólnego, wspólnych wartości i obywatelskich działań. Cierpimy na brak, niedostatek kapitału społecznego. Ale jednocześnie, według redaktorów przytoczonego raportu – Janusza Czapińskiego i Tomasza Panka, Polacy są zawieszani w trudnej ambiwalencji: w przeciwieństwie do wyjątkowo słabych, niedomagających działań wspólnotowych Polacy jako jednostki, pojedyncze osoby dają sobie radę doskonale. Świadczy o tym wysoki poziom kapitału ludzkiego. W rezultacie obraz całości społeczeństwa, jaki się wyłania, to „społeczeństwo dwóch prędkości”: świetnie zorganizowanych jednostek, lecz niezmiernie nieefektywnej wspólnoty, pomiędzy którymi dystans systematycznie rośnie i dodatkowo się pogłębia. Doprowadza to do sytuacji, że rozwój, jaki w Polsce (nieuchronnie) się dokonuje, jest rozwojem molekularnym – poszczególnych osób, indywidualów, przeciwstawiony wspólnotowemu, co jaskrawo uwidacznia powiększająca się przepaść między tempem poprawy warunków życia gospodarstw domowych a tempem rozwoju infrastruktury i realizacji inwestycji publicznych”. Tak U. Glišńska, *Odważnie czy z obawą? Oczekiwania Polaków wobec rozwoju Polski w świetle wyników badań Narodowego Programu Foresight „Polska 2020” – wybrane aspekty*, ST 2011, nr 12, s. 24-38.

i uporządkowanie przepisów daje nową jakościowo bazę do wyinterpretowania bardziej zintensyfikowanego w swych atrybutach systemu prawa. Z przepisów obecnych, aktualnych ustaw ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego możemy wywieść system norm prawnych odnoszących się do tego samorządu. Jednak skodyfikowanie przepisów tworzy nową jakość: na nowo i potencjalnie lepiej uporządkowanych, usystematyzowanych, zwartych i niepowtarzających się przepisów prawnych, co przekłada się na jakość wyinterpretowanego z nich systemu normatywnego.

W założeniu teoretycznym idealny system normatywny jest skuteczny, całościowy, nadrzędny i otwarty⁶. Należy przy tym podkreślić, że ten walor ma wyłożony, wyinterpretowany system norm ujęty całościowo; nie posiadają go przepisy ani pojedyncze wywodzące się z nich normy. Na tym polega emergentność systemu prawa wobec skodyfikowanych przepisów, a następnie wywiedzionych norm. Chodzi o to, że ma inne cechy niż przepisy i pojedyncze normy, z których się wywodzi.

Czy warto się pokusić na takie wielkie i skomplikowane działanie legislacyjne i zarazem kodyfikacyjne? Idąc w przyszłość i myśląc przyszłościowo: tak. Trzeba bowiem mieć na uwadze dostrzeżone przez B. Brożka zależności pomiędzy trzema światami wywiedzionymi w ślad za K.R. Popperem: światem stanów fizycznych (1), światem stanów psychicznych/mentalnych (2), a światem ludzkich wytworów kulturowych, w którym mieszczą się prawo, normy, wartości, wzory, teorie, idee – bytujące także realnie (3). Bartłomiej Brożek, przedstawiciel krakowskiej szkoły filozofii prawa, zakładając emergentność prawa, zbadał także, co jest niezwykle istotne, jego oddziaływanie na światy, z których prawo się wywodzi. Doszedł do wniosku, że prawo „superweniuje równocześnie na stanach mentalnych (należących do świata 2) i na zachowaniach społecznych (należących do świata 1)”⁷. Oryginalność poglądów B. Brożka polega na tym, że K.R. Popper zakładał, iż prawo wywodzi się tylko ze stanów mentalnych. Zdaniem autorów dostrzeżone i uzasadnione przez B. Brożka zjawisko przemawia za celowością kodyfikacji ustrojowego prawa samorządu terytorialnego – bo ta kodyfikacja poprzez superweniowanie „zintensyfikowanego szczególnie” prawa na stany mentalne i zachowania społeczne potencjalnie – z podanych już przyczyn – ma potencjalnie większe szanse przyczynić się do rozwoju wspólnotowości w jednostkach samorządu terytorialnego⁸.

⁶ Zob.: A. Dyrda, T. Gizbert-Studnicki, *Czy systemowość jest konieczną właściwością prawa?*, AUWr No 3718, PPIA 2016, t. CIV, s. 32-34.

⁷ B. Brożek, *Normatywność prawa*, Warszawa 2012, s. 172.

⁸ Zob. także: D. Minich, *Prawo dnia jutrzejszego z perspektywy filozofii antropologicznej*, [w:] P. Chmielnicki, D. Minich (red.), *Prawo jako projekt przyszłości*, Warszawa 2022, s. 32.

1. Pojęcie i koncepcje kodyfikacji

W naukach prawnych przyjmuje się, że kodyfikację stanowią czynności mające na celu zebranie w jedną całość zaktualizowanych i usystematyzowanych przepisów i/lub zasad w kodeksowym źródle prawa powszechnie obowiązującego. Kodyfikacja to: „usystematyzowanie i połączenie przepisów prawnych z określonej dziedziny w jedną całość; ułożenie kodeksu”⁹. W tym ujęciu kodyfikacja jest pewnym konstruktywnym, kreatywnym zabiegiem techniczno-prawnym. Od strony teoretycznej można wskazać na dwa wymiary kodyfikacji.

Z jednej strony, w pewnym modelowym uproszczeniu, kodyfikacja może przyjąć postać prostego w formie i treści zabiegu techniczno-prawnego (kodyfikacji technicznej), który wyraża się w połączeniu w jedną całość już obowiązującego prawodawstwa rozrzuconego w szeregu źródłach prawa, z jednoczesnym usunięciem powtórzeń i zaprogramowaniem tzw. kodeksowej zwięzłości technicznej, a co za tym następuje – także treściowej. Niezwykle istotny jest tutaj wstępny wybór prawodawstwa, które technicznie zawarte zostanie w kodeksie. Kodyfikacja w tym ujęciu zasadniczo odnosi się do źródeł prawa tej samej, ustawowej rangi prawnej. Przy tak zaaranżowanej procedurze kodyfikacyjnej nie dokonuje się zmian w koncepcyjnej materialnej/merytorycznej treści zastanego ustawodawstwa. Możliwe jest natomiast to, że w kodeksie „spinającym” w jedną całość dotychczasowe ustawodawstwo zawarte zostaną także przepisy, które wyrażone były wcześniej w aktach podustawowych, wydanych na podstawie delegacji ustawowej (np. rozporządzeniach, aktach prawa miejscowego). Tym samym kodyfikacja techniczno-prawna może w systemie źródeł prawa przyjmować potencjalnie trzy układy rozwiązań i powiązań prawotwórczych: 1) kodeks oraz dotychczasowe podustawowe źródła prawa; 2) kodeks oraz „okrojone” technicznie podustawowe źródła prawa w wyniku wprowadzenia niektórych z nich w całości lub części do kodeksu oraz 3) kodeks oraz nowe podustawowe źródła prawa, w jakim zakresie „powielające” wcześniejsze rozwiązania normatywne i wprowadzające nowe kategorie norm prawnych i przepisów prawa. Jednocześnie kodyfikacja techniczna może być albo swoistym „prostym” zespojeniem w jedną całość już obowiązujących źródeł prawa, albo może przyjąć postać koncepcyjnie kreatywnej kodyfikacji technicznej w zakresie technik prawotwórczych.

⁹ W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, t. III, H-K, Warszawa 1964, s. 788. Szerzej na temat kodyfikacji zob.: A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa administracyjnego: idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988.

Z drugiej strony kodeks i procedura kodyfikacyjna – i tak jest najczęściej – mogą przyjąć formułę merytoryczno-technicznej kodyfikacji. Ową „merytoryczność” rozumieć należy jako zabieg koncepcyjnie kreatywny, którego efektem jest wypracowanie nowych rozwiązań ustrojowych, proceduralnych i materialno-prawnych. Tej formie kodyfikacji towarzyszy wstępna refleksja co do całego zastanego stanu prawnego obejmowanego zamierzoną kodyfikacją oraz „świeża” wizja merytorycznych i technicznych rozwiązań kodeksowych.

2. Kodeks z perspektywy samorządu terytorialnego

Autorzy artykułu stoją na stanowisku, że w odniesieniu do rozważanego ustrojowo-organizacyjnego kodeksu samorządu terytorialnego zasadna jest formuła merytoryczno-technicznej kodyfikacji. W chwili obecnej argumenty podnoszące „oswojenie się” organów i pracowników administracji publicznej, a także obywateli i mieszkańców z treścią rozproszonego na trzy stopnie prawodawstwa samorządowego i ustabilizowaną w tym zakresie praktykę stosowania prawa – w naszej ocenie nie są wystarczająco usprawiedliwione¹⁰. Korzystanie przez mieszkańców i zarazem członków wspólnot samorządowych z praw im należnych jest uzależnione od znajomości przepisów prawa. Kodeks lapidaryzujący i spinający te przepisy bezsprzecznie to ułatwia. Słuszne zdaniem autorów wydaje się przeprowadzenie w tym zakresie badań ankietowych w celu ustalenia oczekiwań społecznych. Kodeks samorządu terytorialnego od strony techniczno-merytorycznej powinien zawierać część ogólną obejmującą zagadnienia wspólne dla całego samorządu terytorialnego, a także materię zasad ogólnych samorządu terytorialnego. W tym zakresie bazą są Konstytucja RP, EKSL i trzy ustawy ustrojowe o poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Części szczególne są m.in. zależne od dodatkowego zakresu kodyfikacji i ich powiązań funkcjonalnych z ustrojowo-organizacyjnym bytem jednostek samorządu terytorialnego. Jest to rzecz do głębokiej dyskusji, przy czym z punktu widzenia mieszkańca istotne są zasady dochodów i finansowania j.s.t.¹¹, prowadzenia przez nie działalności komunalnej¹², status prawny

¹⁰ Na temat kodyfikacji ustroju samorządu terytorialnego zob.: W. Kisiel, *Prawo o ustroju samorządu terytorialnego: założenia gruntownej reformy*, [w:] P. Kopyciński (red.), *Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Kraków 2015, s. 24.

¹¹ U.d.j.s.t.

¹² U.g.k.

urzędników samorządowych¹³, problematyka metropolii¹⁴ i sztucznej inteligencji, *smart city*, zapewnienie rozwoju cywilizacyjnego i zarządzania ryzykiem, prawne instrumenty partycypacji, deliberacji i kontroli społecznej, a także cyfryzacji administracji publicznej.

Podstawową trudnością, z jaką zmierzają się autorzy potencjalnego projektu tej kodyfikacji, jest jej zaprojektowanie z uniknięciem biernych powtórzeń zasad i instytucji konstytucyjnych odnoszących się do samorządu terytorialnego. Kodeks ten w żadnym wypadku nie może być z tego punktu widzenia przejawem ustawowej dekonstytucjonalizacji rozwiązań przyjętych w ustawie zasadniczej. Powinien stanowić ich wykonanie i rozwinięcie. Jednocześnie, mając na uwadze samodzielność samorządu terytorialnego, zasadę pomocniczości i decentralizacji, a także trafność doktrynalnych koncepcji stałej w czasie prawnej optymalizacji samorządu terytorialnego (zarówno w obrębie wizji merytorycznej, ustrojowej, proceduralnej, jak i techniczno-legislacyjnej), jesteśmy zdania, że szczególnym, oczekiwanym i cennym atrybutem podnoszonej kodyfikacji jest jej uelastycznienie w drodze normatywnego eksponowania i gwarantowania zdolności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie samoregulacji m.in. w formie aktów prawa miejscowego i nienormatywnych aktów polityk administracyjnych a także instytucji i zasad partycypacji, deliberacji i kontroli społecznej. Członek wspólnoty samorządowej powinien mieć w zakresie partycypacji i deliberacji, a także kontroli społecznej możliwość korzystania z prawnych niefasadowych urzędzeń skutecznych i efektywnych. Celem kodyfikacji powinna być ich weryfikacja i ujednoczenie z zachowaniem specyfiki zróżnicowanych terytorialnie, aksjologicznie, podmiotowo i zadaniowo wspólnot samorządowych. Mocnej artykulacji wymagają normy programowe zapewniające rozwój cywilizacyjny samorządu terytorialnego.

Za racjonalnością kodyfikacji samorządu terytorialnego przemawiają zobiektywizowane przyczyny i argumenty. Nie zaliczamy do nich faktu, że tekst pierwotny obowiązującej u.s.g. nosił na samym początku tytuł „o samorządzie terytorialnym”. Nie jest naszym celem prowadzenie w tym miejscu rozważań co do powyższego stanu. Dla naszej analizy nie ma również znaczenia to, czy pierwotnie zamierzano w jednej, zbiorczej regulacji ustawowej normować najpierw materię samorządności gminnej, a następnie w przyszłości, gdy nowe stopnie samorządu terytorialnego będą wprowadzane do systemu samorządu terytorialnego, zawrzeć w niej odpowiadające im rozwiązania normatywne. Tytuł ustawy „o samorządzie terytorialnym” na pewno czynił zadość prawidłowości

¹³ U.pr.sam.

¹⁴ U.z.m.w.ś.

ujęcia w niej materii samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Ustawodawca zdecydował się jednak na odmienne rozwiązanie i w 1998 r. uchwalił odrębne ustawy: u.s.p., u.s.w., a dotychczasowa ustawa o samorządzie terytorialnym otrzymała tytuł ustawy o samorządzie gminnym, co w istocie odpowiadało zawartej w niej treści odnoszącej się wyłącznie do podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

Za kodyfikacją systemu samorządu terytorialnego przemawia praktyczne znaczenie społeczne i prawne tego zabiegu legislacyjnego dla człowieka i jego wspólnot samorządowych, a także dla każdej jednostki struktury samorządu terytorialnego.

Całościowe i kompleksowe kodeksowe ujęcie samorządności terytorialnej ułatwiłoby percepcję rozwiązań samorządowych przez człowieka, będącego podstawowym podmiotem struktury społecznej. Aktualny rozrost ustawodawstwa regulującego pozycję mieszkańca, jednostek samorządu terytorialnego, metropolii, referendum w samorządzie terytorialnym (nazywanych niezbyt fortunnie zbiorczo: „lokalnymi”), działalności komunalnej, statusu prawnego „funkcjonariuszy samorządu terytorialnego” (pracowników jednostek samorządu terytorialnego) – wywołał w konsekwencji zjawisko inflacji ustawodawstwa samorządowego połączonego z dysfunkcjonalnością systemową wywołaną tym rozrostem prawa. Nastąpiło systemowe rozformowanie systemowej spójności polskiego samorządu terytorialnego.

Niezależnie od sygnalizowania konieczności skodyfikowania ustrojowo-organizacyjnej problematyki samorządu terytorialnego dostrzegamy konieczność głębokiej refleksji nad konstrukcją systemową samorządu terytorialnego w jego najszerszym rozumieniu. Wskutek praktyki kilkudziesięciu lat funkcjonowania polskiego samorządu terytorialnego dostrzec należy, że u źródeł restytucji i budowy polskiego samorządu terytorialnego w Polsce urzeczywistniona została filozofia „małej gminy”. Prawodawstwo nie zostało dostatecznie zgłębione pod kątem filozofii regionów i metropolii. Dodawanie „punktowe” ustawodawstwa metropolitalnego, odrębność regulacji dotyczącej referendum i działalności komunalnej, a także finansowania działalności samorządu terytorialnego wywołały efekt dekompozycji aksjologicznej, empirycznej i wizerunkowej samorządu terytorialnego. Stał się on strukturą systemową sformalizowaną, nastawioną w większym stopniu na działanie organów, a w mniejszym na człowieka jako podstawowego członka wspólnot samorządowych.

Kodyfikacja samorządu terytorialnego jest przy tym ułatwiona okolicznościami jego względnie mniejszego upartyjnienia i większą stabilnością polityczną w zakresie uzyskiwania konsensusu, co może mieć olbrzymie zna-

czenie w przypadku prac nad kodeksem inspirowanych przez środowiska samorządowe¹⁵.

Nie jest celem autorów dokonywanie w tym miejscu szczegółowej analizy konstrukcyjnej postulowanego kodeksu samorządu terytorialnego, dlatego przestajemy na poczynionych konstatacjach, mając nadzieję, że nasze stanowisko wywoła być może dyskusję akademicką oraz będzie stanowić asumpt do refleksji i działań decydentów politycznych.

¹⁵ Zob. szerzej: K.M. Ziemiński, M. Kiełbus, *Raz jeszcze o potrzebie kodyfikacji prawa samorządowego*, „Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego” 2020, nr 10, s. 30-33.

