

MONIKA CHLIPAŁA

POMOCNICZOŚĆ, DECENTRALIZACJA, SAMODZIELNOŚĆ
JAKO PODSTAWOWE ZASADY FUNKCJONOWANIA
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

WYBRANE ZAGADNIENIA

1. UWAGI OGÓLNE

Samorząd terytorialny jako organ władzy publicznej funkcjonuje na podstawie regulacji prawnych, których charakter i znaczenie są zróżnicowane. Szczególne miejsce zajmują wśród nich normy określone jako zasady prawa, które wyznaczają ramy i zarazem podstawy działania samorządu terytorialnego.

Dla potrzeb niniejszego artykułu przyjmuję za J. Wróblewskim wąskie rozumienie pojęcia zasad prawa. Zdaniem autora, zasadami prawa są tylko normy prawa pozytywnego o szczególnym charakterze, którego wyznacznikami są: kryterium formalne (np. wyrażenie danej normy w ustawie zasadniczej) lub kryterium materialne, które przejawia się w tym, że dana norma „stanowi racje dla całej grupy norm”, kryterium roli, jaką norma uznana za zasadę pełni w danej instytucji prawnej, jak również kryterium doniosłości społecznej danej normy. Wyróżnione kryteria pozwalają na wyodrębnienie w każdym systemie prawnym zbioru norm, którym może zostać przyznany status zasad prawa¹.

Dr MONIKA CHLIPAŁA – Małopolski Urząd Wojewódzki, ul. Basztowa 22, 31-156 Kraków, adres do korespondencji: e-mail: mchl@malopolska.uw.gov.pl

¹ *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczne”, seria I 1965, z. 42 – cyt. za: K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM 1989, s. 24. W literaturze

W polskim porządku prawnym nie występuje zamknięty katalog zasad prawa. Osiągnięcie tego stanu uniemożliwiają ciągłe przekształcenia obowiązującego prawodawstwa warunkowane zmianami o charakterze ekonomiczno-społeczno-politycznym. Kwestią dyskusyjną pozostaje, czy dążenie do stworzenia wyczerpującej listy zasad prawa winno być celem działań ustawodawcy, judykatury i doktryny. Należy się zgodzić ze stanowiskiem J. Starościaka, iż brak zupełności w obszarze rodzajów zasad prawa podkreśla ich wagę i znaczenie dla funkcjonowania całego systemu prawnego, stwarza bowiem możliwość kształtowania nowych zasad, odpowiadających zmieniającym się regulacjom prawnym i czynnikom zewnętrznym². Niemniej jednak, uwzględniając podstawowe regulacje prawne, dotyczące samorządu terytorialnego, można wyodrębnić zasady prawa odnoszące się do tej instytucji. W grupie tej należy umieścić: zasadę pomocniczości (subsydiarności), decentralizacji władzy publicznej na samorząd terytorialny oraz samodzielności samorządu terytorialnego. Każda z wymienionych zasad jest normą prawa pozytywnego wyrażoną w Konstytucji. Cecha ta oraz znaczenie wskazanych zasad dla funkcjonowania samorządu terytorialnego pozwalają na przyznanie im statusu zasad prawa. Zasady te nie wyczerpują całości problematyki związanej z samorządem terytorialnym, tworzą jednak podstawy jego działania.

2. ZASADA POMOCNICZOŚCI

Zasada pomocniczości, określana także jako zasada subsydiarności³, stanowi przedmiot zainteresowania ustawodawcy i przedstawicieli doktryny, zarówno w wewnętrznych porządkach prawnych, jak i na arenie prawa międzynarodowego. Zanim zasada pomocniczości została zaadaptowana na grunt prawa, występowała jako idea charakterystyczna dla niektórych kierunków

przedmiotu prezentowane jest również szerokie ujęcie zasad prawa. Zgodnie z tym poglądem, pojęcie „zasady prawa” odnosi się zarówno do norm prawa pozytywnego, jak i do norm, których treść zostaje wywnioskowana z tekstów prawnych przy posługiwaniu się złożonymi regułami interpretacyjnymi oraz do norm, które pomimo braku usankcjonowania w tekstach prawnych doktryna zgodnie uznaje za obowiązujące. (Z i e m s k i, dz. cyt., s. 25).

² *Źródła prawa administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, t. I, red. tenże, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich 1977, s. 153-154.

³ E. Popławska krytycznie odnosi się do traktowania pojęć „pomocniczość” i „subsidiarność” jako synonimów. Zdaniem autorki, przyjęte na gruncie polskim nazywanie zasady subsy-

myśli filozoficznej⁴. Za prekursorów zasady pomocniczości przyjmuje się dwóch wybitnych filozofów, Arystotelesa i św. Tomasza z Akwinu⁵.

Podstawy współczesnego rozumienia pomocniczości, czerpiąc z dorobku poprzedników, w tym przede wszystkim z filozofii św. Tomasza, stworzyła katolicka nauka społeczna⁶. Po raz pierwszy istotę pomocniczości wyraził Pius XI w encyklice „O odnowieniu ustroju społecznego i dostosowaniu go do normy prawa ewangelii” (*Quadragesimo Anno*), stwierdzając, że „tego, co jednostka może zdziałać z własnej inicjatywy i własnymi siłami, nie wolno jej wydierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym spo-

diarności również zasadą pomocniczości rodzi możliwość błędnego rozumienia istoty subsydiarności jako polegającej na obowiązku państwa do udzielania bezwarunkowej pomocy na rzecz jednostek i ich wspólnot. Autorka dodaje, iż termin „pomocniczość” wydaje się bardziej nawiązywać do społeczno-moralnej, czy filozoficznej istoty pojęcia, „subsidiarność” zaś należy do terminologii politycznej i prawnej (E. P o p ł a w s k a, *Zasada pomocniczości (subsidiarności)*, w: *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 1998, s. 189-190). Wyrażony pogląd zasługuje na uwagę, niemniej jednak powszechne staje się używanie tych dwóch pojęć zamiennie, jako synonimicznych (por. m.in.: H. I z d e b s k i, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa: LexisNexis 2003, s. 89-90; Z. N i e w i a d o m s k i, *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego*, w: t e n ż e, *Samorząd terytorialny – ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz-Warszawa: Oficyna Wydawnicza Branta 2001, s. 35).

⁴ Szerokie omówienie filozoficznej genezy pomocniczości przedstawia Ch. Millon-Delsol (*Zasada pomocniczości*, Kraków: Znak 1995, s. 11-35).

⁵ U Arystotelesa pomocniczość traktowana jest jako zasada sprawiedliwości (słuszności) oparta na założeniu, że związek (zrzeszenie) nie jest celem, ale środkiem służącym jego uczestnikom do pomocy samym sobie. Im mniejszy związek, tym większy zakres możliwości wyboru i inicjatywy dla jednostki. Z kolei im większy związek, tym proces podejmowania decyzji jest bardziej oddalony od jego członków. Zasada pomocniczości pozwala złagodzić tę konsekwencję wymagając, by większy związek nie przejmował zadań, które mogą zostać właściwie wykonane przez mniejsze organizacje. Św. Tomasz z Akwinu wprowadza szersze rozumienie pomocniczości. Zasada ta nie jest, jak u Arystotelesa, łączona tylko z pojęciami hierarchii i porządku, ale występuje także jako idea, na której winna się opierać współpraca pomiędzy jednostkami i zbiorowościami. Obowiązkiem państwa jest zapewnienie jednostkom warunków służących realizacji ich potrzeb przy pełnym respektowaniu ich osobowości. Por. E. P o p ł a w s k a, *Symposium on the Constitution of the Republic of Poland – Part I: The Principle of Subsidiarity under the 1997 Constitution of Poland*, „Saint Louis-Warsaw Transatlantic Law Journal” 1997, nr 107; t a ż, *Zasada pomocniczości*, s. 191.

⁶ Por. T. O. H u e g l i n, *Federalism, subsidiarity and the European tradition: some clarifications*, „Telos” 1994, nr 7; A. D y l u s, *Idea subsydiarności a integracja Europy*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 5; W. Ś n i e c i k o w s k i, *Czy pomocniczość jest receptą na powstanie społeczeństwa obywatelskiego?*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1-2; Z. Z g u d, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków: Zakamycze 1999, s. 11-20.

łecznościom tych zadań, które mogą spełnić, i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym. Każda akcja społeczna ze swego celu ma charakter pomocniczy; winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać⁷. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że w ujęciu Piusa XI pomocniczość jest zasadą porządku społecznego, która najpierw wyraża zakaz: nie wolno odbierać jednostce tego, co może dokonać sama i przenosić na inną płaszczyznę działania. Następnie zasada ta zawiera treść pozytywną: jeżeli zdolność wspólnoty do działania jest niewystarczająca, szczebel wyższy powinien wesprzeć tę wspólnotę i pomóc w wykonywaniu jej kompetencji⁸. W katolickiej nauce społecznej pomocniczość traktowana jest jako zasada organizowania życia publicznego, polegająca na tym, że wszelkie kwestie dotyczące jednostek i organizacji znajdujących się najbliżej nich, będą właśnie przez nie rozwiązywane, a jakakolwiek ingerencja ze strony przedstawicieli władzy może mieć miejsce tylko wtedy, gdy jest konieczna i uzasadniona⁹.

Początkowo pomocniczość występowała jako idea, postulat. Jej uniwersalne treści sprawiły, że stopniowo zyskuje rangę zasady prawnej formułowanej w aktach prawnych, stając się „fundamentalną normą, kształtującą podział kompetencji pomiędzy władze poszczególnych szczebli”¹⁰. Kryterium tego podziału stanowi niewystarczalność władz szczebla niższego. „Koncepcja pomocniczości domaga się przeniesienia kompetencji tylko wtedy, gdy zachodzi przypadek niewystarczalności sił”¹¹. Zaistnienie tego rodzaju sytuacji wymaga, zgodnie z istotą subsydiarności, odpowiedzi na dwa pytania. Po pierwsze, czy ingerencja ze strony organu wyższego szczebla jest konieczna, a po drugie jak powinna ona przebiegać¹². Interwencja ze strony władz

⁷ P i u s XI, *Quadragesimo Anno*, „Znak” 1982, nr 7-8, s. 708.

⁸ Por. K. P o d g ó r s k i, *Kierunki zmian prawa samorządowego*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 11.

⁹ Por. M. R a d w a n, *Zasada pomocniczości w polityce regionalnej EWG*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 9; R. K. V i s c h e r, *Subsidiarity as a principle of governance: beyond devolution*, „Indiana Law Review” 2001, nr 35 (103); J. C i a p a ł a, *Zasada subsydiarności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i w Unii Europejskiej (zagadnienia podstawowe)*, w: *Region europejski a polskie województwo*, red. A. Bałaban, B. Sitek, Toruń: Wit-Graf 1998, s. 93.

¹⁰ J. R e g u l s k i, *Kilka refleksji o integracji europejskiej i samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5.

¹¹ M i l l o n - D e l s o l, dz. cyt., s. 100.

¹² Tamże, s. 102.

wyższego szczebla jest zasadna nie tylko, gdy organy niższe są niewystarczające do realizacji danego zadania, ale dodatkowo musi być spełniony warunek, że władza centralna potrafi osiągnąć ten sam cel, przy użyciu odpowiednich środków¹³. Kryterium niewystarczalności po stronie organu niższego oraz gwarancja efektywności działania przez organ wyższy, uzasadniają ograniczenie kompetencji władz szczebla niższego w określonych dziedzinach. Pomocniczość, rozumiana jako zasada wyznaczająca obszary właściwości poszczególnych organów władzy publicznej, odnosi się nie tylko do władz działających w ramach jednego obszaru państwowego. W powyższym ujęciu występuje również w porządku prawnym o charakterze ponadpaństwowym. Przykładem jest utrwalone miejsce zasady subsydiarności w prawie Unii Europejskiej¹⁴.

Zasada pomocniczości obowiązuje w polskim systemie prawnym nie tylko w związku z członkostwem w Unii Europejskiej. O jej występowaniu świadczą przede wszystkim postanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

¹³ Tamże, s. 39.

¹⁴ Zasada subsydiarności zaliczana jest do ogólnych zasad prawa wspólnotowego. Swoje podstawy ma w prawie pierwotnym i odnoszona jest do podziału kompetencji między Wspólnotą a Państwami Członkowskimi. Zgodnie z nią Wspólnota podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, gdy cele proponowanych działań nie mogą być skutecznie osiągnięte przez Państwa Członkowskie, a zatem z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań zostaną lepiej zrealizowane przez Wspólnotę. (Art. 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, w: *Dokumenty Europejskie*, t. III, oprac. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefalska, Lublin: Morpol 1999, s. 107). Subsydiarność zakłada ograniczenie kompetencji Wspólnoty tylko do tych zadań, których Państwa Członkowskie nie mogłyby efektywnie realizować. Zasada subsydiarności w prawie wspólnotowym wyraża dążenie do zachowania samodzielności w podejmowaniu decyzji przez Państwa Członkowskie w dziedzinach nieprzekazanych wyraźnie instytucjom wspólnotowym. Na tych ostatnich spoczywa obowiązek zaniechania, czyli nie naruszania obszarów zadań zarezerwowanych dla Państw Członkowskich. T. Rabska trafnie zauważa, że konsekwencje przyjętych rozwiązań wspólnotowych oddziałują nie tylko na relacje pomiędzy organami Wspólnoty, a organami państw członkowskich, wyznaczając granice działania dla tych pierwszych, ale także stanowią kryterium podziału zadań i kompetencji funkcjonowania organów władzy publicznej w porządkach prawnych każdego z państw członkowskich. Autorka dodaje, iż „idea struktur europejskich może być w pełni zrealizowana tylko wówczas, gdy zasada subsydiarności jest respektowana w wewnętrznych strukturach poszczególnych państw”. (T. R a b s k a, *Administracja publiczna w świetle integracji z Unią Europejską*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 3). Zob. szerzej na temat zasady subsydiarności w prawie wspólnotowym m.in.: D. L a s o k, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Toruń: TNOiK „Dom Organizatora” 1995, s. 44-47; V. W. G a r y, *The subsidiarity in European Union law- American federalism compared*, „Case Western Reserve Journal of International Law” 1995, nr 12; A. S z p o r, *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1-2.

oraz Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (EKST). Wymieniona w preambule Konstytucji zasada pomocniczości ma służyć umacnianiu uprawnień obywateli i ich wspólnot. Wprowadzenie przez ustawodawcę pojęcia „zasada pomocniczości” do porządku prawnego jest pozytywnie przyjmowane przez doktrynę. Aprobata ta wynika z zamieszczenia tego terminu w tekście prawnym o najwyższej randze w systemie źródeł prawa i nadanie mu mocy obowiązującej. Rozbieżności w nauce dotyczą kwestii czy ustawodawca nie powinien podjąć działań w kierunku rozwinięcia treści omawianej zasady w dalszej części Konstytucji. E. Popławska wskazuje, iż „ograniczenie się tylko do „nazwania” zasady pomocniczości nie wydaje się rozwiązaniem właściwym z powodu nikłej, jak dotąd, znajomości treści zasady pomocniczości przez społeczeństwo [...]. Określenie zasady pomocniczości jako umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot nie stoi na przeszkodzie przypisywaniu tej zasadzie ograniczonej – w duchu państwa opiekuńczego – treści, a nawet rodzi ryzyko jego utrwalenia”¹⁵. Innego zdania jest H. Izdebski, według którego to, iż „Konstytucja nie zawiera dalszych treści *explicite* odnoszących się do omawianej zasady uznać można za słuszne, bowiem rozwijanie zasad tego rodzaju powinno się pozostawić doktrynie i orzecznictwu, a nie regulacji konstytucyjnej”¹⁶.

EKST wprawdzie nie zawiera pojęcia pomocniczość (subsydiarność), jednak wyraża istotę tej zasady. Zgodnie z nią odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli¹⁷. Regulacja ta zobowiązuje sygnatariuszy EKST do takiego podziału zadań publicznych, w wewnętrznym porządku prawnym, aby jak największa część była realizowana na szczeblu lokalnym, a powierzenie ich wykonywania innemu, wyższemu, organowi władzy wymaga uwzględnienia zakresu i charakteru tych zadań oraz wymogów efektywności i gospodarności¹⁸.

Porównując przytoczone regulacje należy zauważyć, iż Konstytucja przyjmuje szersze rozumienie zasady pomocniczości. Nie odnosi jej wyłącznie, jak zakłada EKST, do podziału kompetencji pomiędzy organy władzy publicznej, przy założeniu, aby jak największy zakres zadań publicznych (i odpowiednich

¹⁵ *Zasada pomocniczości*, s. 196-197.

¹⁶ Dz. cyt., s. 89.

¹⁷ Art. 4 ust. 3 zd. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

¹⁸ Art. 4 ust. 3 zd. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

środków) został przekazany do właściwości organów znajdujących się najbliżej obywateli. Jak wskazano zgodnie z preambułą, zasada pomocniczości ma służyć umacnianiu uprawnień obywateli i ich wspólnot. Sformułowanie to oznacza, że pomocniczość znajduje zastosowanie w stosunkach organów władzy publicznej (w tym samorządu terytorialnego) z jednostkami oraz różnorodnymi grupami i zrzeszeniami obywateli¹⁹. Takie ujęcie zasady pomocniczości zobowiązuje ustawodawcę do zagwarantowania jak najszerszej autonomii obywatelom oraz ich grupom do wykonywania odpowiedniego zakresu zadań publicznych. Pomocniczość implikuje „poszanowanie odrębnej od państwa podmiotowości społeczności lokalnych i przyznania im właściwości we wszystkich sprawach, w których są w stanie działać nie mniej efektywnie niż państwo [...]”²⁰. W tym kontekście należy wskazać dwa rodzajowo różne, choć ściśle połączone ze sobą, aspekty omawianej zasady. Aspekt pozytywny wyraża się w obowiązku każdej władzy do „pobudzania, podtrzymywania, a w ostateczności, w razie potrzeby, uzupełniania wysiłków tych podmiotów, które nie są samowystarczalne”²¹. Aspekt negatywny wymaga zaniechania, czyli powstrzymywania się od działania przez organy władzy publicznej, zwłaszcza szczebla centralnego. „Nie powinny one przeszkadzać osobom lub grupom społecznym w podejmowaniu ich własnych działań, to znaczy w możliwie najpełniejszym używaniu ich energii, wyobraźni, wytrwałości dla dokonania dzieł, przez które same się realizują z pożytkiem dla interesu ogólnego, jak i partykularnego”²². Pomoc szczebla wyższego nie może mieć charakteru stałego, czyli nie może doprowadzić do pozbawienia szczebla niższego przejętych kompetencji.

W odniesieniu do samorządu terytorialnego, zgodnie z Konstytucją, zasada pomocniczości oznacza obowiązek władz samorządowych do współdziałania z organizacjami obywatelskimi, członkami wspólnot samorządowych (lokalnych i regionalnych) w wykonywaniu zadań publicznych. Zgodnie zaś z EKST, omawiana zasada wyraża nakaz, adresowany do ustawodawcy, aby jak największy zakres zadań publicznych i równocześnie środków odpowied-

¹⁹ Por. W. K i s i e l, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: LexisNexis 2003, s. 31-35.

²⁰ B. J a w o r s k a - D ę b s k a, *Stabilizacja prawnoustrojowa społeczności lokalnej*, w: *Tradycje i współczesne odmiany samorządu*, red. D. Walczak-Duraj, „Zeszyty Naukowe Szkoły Wyższej im. P. Włodkowica” 1999, vol. 11, s. 68.

²¹ M i l l o n - D e l s o l, dz. cyt., s. 8-9.

²² Tamże.

nich do ich efektywnego wykonywania został przekazany na rzecz jednostek samorządu terytorialnego.

W obowiązującym porządku prawnym widoczne jest dążenie do realizacji założeń zasady pomocniczości. Ustawodawca nie poprzestał jedynie na jej wymienieniu w Konstytucji. Potwierdzają to dalsze postanowienia ustawy zasadniczej, jak również regulacje zawarte w ustawodawstwie zwykłym. W szczególności należy wymienić zasadę domniemania kompetencji na rzecz samorządu terytorialnego, która stanowi, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych²³. Jej uzupełnieniem jest kolejna zasada, zgodnie z którą gmina, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, została upoważniona do decydowania o wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów²⁴. Należy podzielić pogląd prezentowany w literaturze przedmiotu, iż rzeczywiste znaczenie wprowadzonych reguł kompetencyjnych można ocenić dopiero w zestawieniu z zakresem zadań, który został „zastrzeżony” na rzecz innych organów władzy publicznej²⁵. W rezultacie takiego porównania może się okazać, że bardzo rozległa sfera ich właściwości czyni zakres działania samorządu terytorialnego bardzo ograniczonym.

Wyrazem dążenia do stosowania zasady pomocniczości jest, obok przekazania określonej części zadań publicznych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzenie rozwiązań prawnych, pozwalających organom samorządowym współpracować z mieszkańcami w wykonywaniu zadań publicznych tak, aby konstytucyjny nakaz umacniania uprawnień obywateli i ich wspólnot mógł przybrać wymiar realny.

Podstawy prawne umożliwiające (jak zakłada zasada pomocniczości) organizacjom obywatelskim bycie podmiotem uczestniczącym w wykonywaniu zadań publicznych zawiera ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 roku²⁶. Ustawa wprowadza obowiązek

²³ Art. 163 Konstytucji (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

²⁴ Art. 164 ust. 3 Konstytucji, art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

²⁵ Por. T. R a b s k a, *Samorząd terytorialny w projekcie konstytucji RP*, w: *Ocena projektu Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Materiały z sympozjum, Lublin 16 grudnia 1995 r.*, red. J. Krukowski, Lublin: TN KUL 1996, s. 133; K i s i e l, dz. cyt., s. 34.

²⁶ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.). Pierwsza część ustawy ujmuje w ramy prawne

współpracy organów administracji publicznej (a więc także organów samorządowych) przy wykonywaniu zadań publicznych z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność pożytku publicznego²⁷. Ustawodawca przykładowo określa formy tego współdziałania. Można wśród nich wyróżnić dwa rodzaje: finansowe formy współpracy, którymi jest zlecenie realizacji zadań publicznych poprzez powierzenie ich wykonywania wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji lub wspieranie wykonywania takich zadań polegające na udzieleniu dotacji na dofinansowanie ich realizacji²⁸ oraz formy współpracy o charakterze niefinansowym, do których ustawodawca zalicza: wymianę informacji pomiędzy organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi o planowanych kierunkach działalności w zakresie wykonywania zadań publicznych, konsultacje z organizacjami pozarządowymi, tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym²⁹. Wymienione formy współpracy są przykładowe, a ich ustawowy katalog pozostaje otwarty. Dopuszczalne jest jego rozwinięcie o inne sposoby realizacji zadań publicznych przez organizacje pożytku publicznego. Ustawa nie precyzuje, jaki podmiot jest właściwy do określenia innych form współpracy. Wobec braku jednoznacznej wypowiedzi uprawniony wydaje się wniosek, że w odniesieniu do samorządu terytorialnego kompetencja do tworzenia nowych form współpracy należy do organów stanowiących.

W celu wyboru najodpowiedniejszych form współpracy, dostosowania ich do warunków i specyfiki każdej jednostki samorządowej oraz wskazania, jakie zadania będą realizowane w drodze kooperacji z organizacjami pozarządowymi

działalność pożytku publicznego prowadzoną przez organizacje pozarządowe, druga legalizuje funkcjonowanie wolontariatu. Materia ta pozostawała do tej pory poza obszarem zainteresowania ustawodawcy. Jej uregulowanie odpowiada potrzebom zarówno podmiotów wykonujących władzę publiczną, jak i działających w różnych organizacjach obywatelom. Dzięki nowym rozwiązaniom prawnym organy władzy publicznej zyskują możliwość przekazania części obowiązków na rzecz właściwych organizacji, które w ten sposób partycypują w działalności państwa. Ustawodawca szeroko definiuje pojęcie organizacji pozarządowych przyjmując, że są nimi organizacje nie będące jednostkami sektora publicznego i nie działające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej, w tym fundacje i stowarzyszenia. Organizacja posiadająca przymiot organizacji pozarządowej może prowadzić działalność pożytku publicznego, czyli działalność społecznie użyteczną w sferze ustawowo określonych zadań publicznych. Katalog tych zadań ma charakter zamknięty, ale generalny. Ponadto istnieje możliwość jego poszerzenia w drodze rozporządzenia Rady Ministrów.

²⁷ Art. 5 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

²⁸ Art. 5 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 4 pkt 1-2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

²⁹ Art. 5 ust. 1 pkt 2-4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

wymi, ustawodawca nałożył na organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego obowiązek uchwalania rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi³⁰. Współpraca ta winna opierać się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności³¹. Wprowadzenie ustawowego obowiązku uchwalania przez organy samorządowe programów współpracy z organizacjami społecznymi jest środkiem obligującym władze samorządowe do współdziałania z tymi organizacjami, jednakże bez narzucania form i dziedzin tej współpracy, co odpowiada istocie pomocniczości oraz pozostaje zgodne z zasadą samodzielności samorządu terytorialnego.

Charakterystyka wybranych uchwał rad gmin dotyczących programów współpracy z organizacjami pozarządowymi pozwala zauważyć, że uchwały te w sposób bardzo ogólny określają zadania publiczne, w realizacji których organy samorządowe współpracują z organizacjami pozarządowymi, często nie rozpoznając, jakie organizacje działają na ich obszarze i w związku z tym, w jakich dziedzinach współdziałanie może być najbardziej celowe dla rozwoju wspólnoty samorządowej³². Występują jednak również bardziej precyzyjne postanowienia uchwał świadczące o rozeznaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, w zaspokajaniu których współpraca z organizacjami pozarządowymi może przynieść pożądane korzyści³³. W analizowanych uchwałach zwracają uwagę postanowienia określające inne, poza wymienionymi w ustawie, formy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Tymi dodatkowymi formami są na przykład: udostępnienie organizacjom pozarządowym nieru-

³⁰ Art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

³¹ Art. 5 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

³² Zgodnie z uchwałą Rady Gminy Michałowice Nr XXI/153/04 z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami ustawowo uprawnionymi do prowadzenia działalności pożytku publicznego na 2004 rok, do zadań realizowanych we współpracy z organizacjami pozarządowymi należą m.in.: promocja zdrowia, działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych. Stosownie do uchwały Rady Miejskiej w Sułkowicach Nr XVII/100/04 z dnia 25 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2004, obszary współpracy obejmują: pomoc społeczną, podtrzymywanie tradycji narodowej, działalność wspomagającą rozwój gospodarczy.

³³ W uchwale Rady Gminy Siepraw Nr XIX/166/04 z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie działalności pożytku publicznego na rok 2004, postanowiono, że zadaniem realizowanym w ramach współpracy będzie m.in. organizacja wycieczki letniego i zimowego dla dzieci do lat 18.

chomości (lub ich części) niezbędnych do prowadzenia działalności związanej z realizacją zadań własnych gminy, wprowadzenie zwolnień w podatkach i opłatach lokalnych dotyczących przedmiotu opodatkowania służących organizacjom pozarządowym do prowadzenia działalności związanej z realizacją zadań własnych gminy w zakresie nie objętym zwolnieniem ustawowym, współpraca polegająca na konsultowaniu przez organ wykonawczy gminy z organizacjami pozarządowymi, odpowiednio do zakresu ich działania, projektów aktów normatywnych gminy w dziedzinach dotyczących działalności statutowych tych organizacji³⁴.

Realizacja założeń zasady pomocniczości wymaga współdziałania z innymi zasadami, w tym przede wszystkim z zasadą decentralizacji władzy publicznej. E. Popławska przyjmuje, że zasada decentralizacji bezpośrednio wynika z zasady pomocniczości³⁵. Odmienny pogląd wyraża T. Rabska uznając, iż właściwsze jest „mówienie o zasadzie decentralizacji wzbogaconej o zasadę subsydiarności”, czyli traktowanie zasady subsydiarności „jako uzupełniającej i podbudowującej pod względem treści zasadę decentralizacji”³⁶. Osobiście przychyliam się do pierwszego z przedstawionych stanowisk. Istota pomocniczości wyraża się w dążeniu do ograniczania władzy państwa i równoczesnego wzmocnienia jednostek i grup społecznych. Decentralizacja służy osiągnięciu celu, który wyznacza zasada pomocniczości. Wynika z tego, że pomocniczość stanowi podstawę decentralizacji. Nie oznacza to jednak stosunku nadrzędności pomocniczości nad decentralizacją, bowiem realizacja założeń pomocniczości wymaga decentralizacji. Dopiero powstanie zdecentralizowanych struktur, powołanych do wykonywania określonych zadań publicznych, umożliwia działanie zgodne z ideą pomocniczości. Pomocniczość stanowi „zasadę pionowego podziału władzy, od dołu do góry (a nie odwrotnie)”³⁷, co odróżnia ją od decentralizacji, która polega na przekazywaniu władzy przez podmiot najwyżej umiejscowiony w strukturze państwa na rzecz podmiotów działających na niższych szczeblach, a więc od góry do dołu.

³⁴ Uchwała Rady Gminy w Michałowicach Nr XXI/153/04 z dnia 30 kwietnia 2004 r.; uchwała Rady Miejskiej w Dobczycach Nr XXX/340/04 z dnia 31 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia na 2005 r. programu współpracy gminy Dobczyce z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami, prowadzącymi działalność pożytku publicznego na terenie gminy Dobczyce w zakresie odpowiadającym zadaniom gminy Dobczyce.

³⁵ *Zasada pomocniczości*, s. 192.

³⁶ *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5.

³⁷ F. S a i n t - Q u e n, *Podział władzy w demokracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6.

W literaturze przedmiotu wyrażane są poglądy krytyczne na temat zasady pomocniczości. Główny zarzut dotyczy kwestii, jak duża powinna być ilość zadań publicznych przejętych przez samorząd, by ich wykonywanie było efektywne. B. Dolnicki słusznie zauważa, że „nie ma żadnego, obiektywnego, merytorycznego kryterium, pozwalającego stwierdzić, kiedy możliwości jednostek samorządu terytorialnego są wyczerpane”³⁸. Charakter niektórych zadań publicznych (np. regulacje w dziedzinie ochrony środowiska) wymaga jednolitych rozwiązań w skali całego kraju, w związku z tym państwo, poprzez organy centralne, ma obowiązek ich realizacji. Przekazywanie tego rodzaju zadań jednostkom samorządu terytorialnego jest uchylaniem się państwa od wykonywania jego funkcji. W tym kontekście pomocniczość „stanowi wyraz rozsądnego kompromisu pomiędzy koniecznością zachowania jednolitego charakteru działań państwowych, a potrzebą podziału uprawnień decyzyjnych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego”³⁹. Funkcjonowanie zasady pomocniczości wymaga ustawowego podziału zadań publicznych i zagwarantowania odpowiednich środków do ich wykonywania, przy uprzywilejowanej pozycji tych szczebli władzy, które znajdują się najbliżej obywateli, a następnie zapewnienie organizacjom obywatelskim możliwości udziału w realizacji zadań podejmowanych przez organy władzy publicznej. Niebezpieczeństwo, które może wynikać z obowiązywania zasady pomocniczości, związane jest z jej niewłaściwym stosowaniem. Realizacja omawianej zasady nie polega na przekazywaniu wszelkich zadań państwa jednostkom samorządowym. Zakłada ich wyposażenie w uprawnienia do podejmowania działań w dziedzinach, które służą zaspokajaniu interesów mieszkańców.

3. ZASADA DECENTRALIZACJI

„Z zasady pomocniczości jako reguły uniwersalnej wynika zasada decentralizacji władzy publicznej jako reguła organizacji terytorialnej administracji publicznej”⁴⁰. Zgodnie z akceptowanym w literaturze przedmiotu poglądem, sformułowanym przez wybitnego reprezentanta nauki prawa administracyj-

³⁸ *Czy polskie ustawodawstwo samorządowe odpowiada standardom europejskim?*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 9.

³⁹ Tamże.

⁴⁰ *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, red. M. Stec, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 1-2, s. 35.

nego T. Bigo, „decentralizacja prawno-administracyjna oznacza taki układ administracji publicznej, w którym działa większa ilość podmiotów wykonujących samodzielnie administrację publiczną, tzn., że nie są one hierarchicznie podporządkowane organom wyżej umiejscowionym w strukturze administracji publicznej”⁴¹. Bigo podkreśla, że „bez względu na znaczenie, jakie się nadaje decentralizacji, jest ona zawsze pojęciem relatywnym, którego korelatem jest centralizacja”⁴².

Przeciwieństwem decentralizacji jest właśnie centralizacja, która oznacza strukturę administracji publicznej opartą na zasadzie hierarchicznego podporządkowania organów niższego stopnia organom wyższym. Konsekwencją takiego układu administracji publicznej jest brak samodzielności organów niższego stopnia i pełne podporządkowanie organom nadrzędnym⁴³. Dążenie do zapewnienia jak najszerszej decentralizacji nie może oznaczać wyeliminowania centralizacji jako sposobu zorganizowania struktury władzy publicznej. Trafnie zauważył, już w XIX w. A. Okolski, że zupełny brak centralizacji „sprowadziłby najgubniejsze dla państwa następstwa, wstrzymał jego działalność grożąc mu zupełną anarchią. Dobrze funkcjonująca administracja winna kierować się zasadą, że wszystkie kwestie dotyczące interesów ogółu, całości państwa, należy rozstrzygać przez organa centralne, zaś interesy lokalne przez formy zdecentralizowane, miejscowe”⁴⁴. Delegacja władzy na zdecentralizowane formy administracji publicznej nigdy nie ma nieograniczonego charakteru. Zawsze istnieje sfera zadań właściwych wyłącznie dla struktur administracji rządowej, która działa na zasadzie centralizacji. Funkcjonowanie administracji rządowej wymaga centralizacji, ale to nie oznacza, że w jej strukturze nie powinny mieć miejsca procesy decentrali-

⁴¹ *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, reprint, Warszawa: Przemiany 1990, s. 121.

⁴² Tamże, s. 120.

⁴³ Zob. szerzej na temat centralizacji: M. W i e r z b o w s k i, A. W i k t o r o w s k a, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, w: *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa: UW, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego 1992, s. 37-40; T. R a b s k a, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Starościk, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańska 1977, s. 305-330; *Prawo administracyjne*, red. J. B o ć, Wrocław: Kolonia Limited 1998, s. 205-211; J. F i l i p e k, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków: Universitas 1995, s. 76-80.

⁴⁴ *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, Warszawa 1880, s. 96-98 – cyt. za: S. W ó j c i k, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX w. Myśl samorządowa, historia i współczesność*, Lublin: RW KUL 1999, s. 106.

zacyjne. Słusznie podkreśla E. Nowacka, że „w zdecentralizowanym państwie równoległe do struktur samorządowych powinny zostać zbudowane struktury administracji rządowej. W przeciwnym razie zamiast decentralizacji funkcji nastąpi rozrost funkcji zleconych administracji rządowej, a w konsekwencji – proces wtórnej centralizacji”⁴⁵. Nasuwa się wniosek, że bez decentralizacji administracji rządowej decentralizacja władzy publicznej na samorząd terytorialny ma charakter jedynie pozorny. Konieczność wykonywania zbyt wielu zadań z zakresu administracji rządowej sprawia, że organy samorządowe zaczynają pełnić rolę struktur wykonawczych, oddanych do dyspozycji administracji rządowej. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, zasada jednolitości Rzeczypospolitej wymaga, aby w procesie decentralizacji zostały zachowane „zgodne z Konstytucją relacje między zakresem zadań i uprawnień poszczególnych ogniw w strukturze władzy”⁴⁶.

W literaturze przedmiotu wskazywane są dwa rodzaje decentralizacji: terytorialna i rzeczowa. Samorząd terytorialny jest przykładem decentralizacji terytorialnej, która polega na wyposażeniu organów samorządowych „w taki stopień samodzielności wobec nadzorujących je organów administracji rządowej, który uzasadnia uznanie ich za organy względnie niezależne, czyli zdecentralizowane”⁴⁷. Natomiast cechą decentralizacji rzeczowej jest „powierzenie samodzielnym organom lub organizacjom zarządzania określonymi rodzajami spraw”⁴⁸. Na zasadzie decentralizacji rzeczowej działają np. samorządy zawodowe, czy gospodarcze⁴⁹. Współcześnie „pojęcie decentralizacji związane jest przede wszystkim z pozycją prawną samorządu terytorialnego”⁵⁰. Samorząd terytorialny jest jednym z podmiotów decentralizacji powołanych do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej.

Decentralizacja władzy publicznej na samorząd terytorialny wymaga spełnienia kilku założeń. Po pierwsze, przekazania na rzecz organu zdecentrali-

⁴⁵ *Administracja publiczna a decentralizacja państwa*, w: *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla prof. J. Jędrośki*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1996, nr 266, s. 257.

⁴⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r. sygn. K 24/02 www.trybunal.gov.pl

⁴⁷ W i e r z b o w s k i, W i k t o r o w s k a, dz. cyt., s. 36.

⁴⁸ Tamże.

⁴⁹ Tamże.

⁵⁰ J. D z i o b e k - R o m a ń s k i, M. R u d n i c k i, S. W r z o s e k, *Elementy nauki o administracji publicznej*, Radom: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlowej 2002, s. 31.

zowanego – samorządu terytorialnego – ustawowo określonych zadań i kompetencji. W doktrynie podkreśla się, że dla decentralizacji konieczne jest przekazanie na rzecz organu zdecentralizowanego zadań i kompetencji (władzy). Przekazanie wyłącznie zadań bez możliwości podejmowania decyzji co do sposobu ich wykonania powoduje, że mamy do czynienia z dekoncentracją⁵¹. Po drugie, w wykonywaniu otrzymanych funkcji organ zdecentralizowany pozostaje niezależny, tzn. ma prawo do samodzielnego podejmowania decyzji, które mogą podlegać nadzorowi ze strony organu wyższego tylko w przypadkach ściśle określonych przez prawo. Po trzecie, dla realizacji powierzonych zadań organ zdecentralizowany ma zagwarantowane odpowiednie środki finansowe⁵². Warunki te, zdaniem M. Kuleszy, wystarczają do zapewnienia tzw. „zwyczajnej” decentralizacji administracyjnej. Natomiast w odniesieniu do samorządu terytorialnego – według autora – mamy do czynienia z formą decentralizacji politycznej, która dodatkowo zakłada „podział uprawnień władzy polityczno-wykonawczej” na rzecz zdecentralizowanych jednostek samorządowych⁵³.

Rezolucja Międzynarodowej Unii Władz Lokalnych na temat decentralizacji (*International Union of Local Authorities Policy Resolution on Decentralization*) określa ją jako proces rozdzielania i podziału władzy, odpowiedzialności i środków pomiędzy władze centralne, regionalne i lokalne w taki sposób, aby sprawy publiczne były wykonywane jak najbardziej efektywnie. Rezolucja ta jako ostateczny cel decentralizacji wskazuje rozwój demokratycznego sposobu rządzenia oraz stworzenie odpowiednich warunków świadczenia podstawowych usług przez organy publiczne samodzielnie oraz we współpracy z zainteresowanymi społecznościami. Osiągnięcie wskazanego celu decentralizacji w dużej mierze zależy przede wszystkim od woli politycznej i zaangażowania władzy centralnej w przekazanie niższemu szczeblom władzy właściwego zakresu odpowiedzialności, ale zarazem wymaga dostarczenia podmiotom zdecentralizowanym niezbędnych zasobów politycznych, finansowych i ludzkich do wykonywania przekazanej odpowiedzialności

⁵¹ Por. A. P i e k a r a, *Decentralizacja i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5; J o s, C. N. R a a d s c h e l d e r s, *Centralizacja i decentralizacja: dychotomia i kontinuum*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 6.

⁵² Por. P i e k a r a, dz. cyt.; J o s, R a a d s c h e l d e r s, dz. cyt.; Ch. P i c k - v a n c e, *Decentralizacja i demokracja w Europie Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 9; J. B o ć, T. K u t a, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa: PWN 1984, s. 118.

⁵³ *Uzasadnienie opinii dla Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 9.

w sposób jak najbardziej odpowiedni. Podstawowym warunkiem funkcjonowania decentralizacji jest stworzenie wyraźnych i przejrzystych podstaw prawnych, które określą zasady podziału władzy, odpowiedzialności i środków pomiędzy poszczególne organy władzy publicznej, w tym zwłaszcza sprecyzowanie katalogu zadań publicznych przypisanych każdemu z nich do wykonywania⁵⁴.

Samorząd terytorialny znajdując się najbliżej obywateli zajmuje strategiczne miejsce w procesie decentralizacji. Z jednej strony władza samorządowa pozostaje w stałym kontakcie z organami centralnymi jako partnerami powołanymi do wykonywania władzy publicznej, a z drugiej ponosi odpowiedzialność przed społecznością lokalną, która legitymizuje jej istnienie⁵⁵. Wielość podmiotów powołanych do zaspokajania potrzeb obywateli powoduje, że decentralizacja jest odpowiednim środkiem zapewniającym, iż cel ich działania zostanie osiągnięty. Oznacza to, że korzyści wynikające z decentralizacji nie odnoszą się wyłącznie do organów najniższych szczebli, które otrzymują określony zakres kompetencji, ale wpływają również na efektywniejsze funkcjonowanie władzy centralnej, poprzez przekazanie spraw o charakterze lokalnym czy regionalnym podmiotom bezpośrednio zainteresowanym sposobem ich wykonywania. „Decentralizacja leży zarówno w interesie władz centralnych, jak i struktur terenowych. Dla władz centralnych jest ważna, bowiem te, odciążone od wykonywania spraw szczegółowych, mogą się skupić na rozwiązywaniu spraw ogólniejszych, z kolei dla struktur terenowych, bowiem te, dowartościowane (upodmiotowione), mogą skuteczniej załatwiać sprawy ich dotyczące”⁵⁶.

Zgodnie z Konstytucją, ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, w sprawowaniu której uczestniczy samorząd terytorialny⁵⁷. Ustawodawca przyjął zasadę domniemania kompetencji na rzecz samorządu terytorialnego stanowiąc, iż wykonuje on zadania publiczne, których Konstytucja lub ustawy nie przekazały innym organom władzy publicznej⁵⁸. Bez decentralizacji władzy publicznej nie

⁵⁴ Rezolucja Międzynarodowej Unii Władz Lokalnych na temat decentralizacji (*International Union of Local Authorities Policy Resolutoin on Decentralisation*) www.iula.org/

⁵⁵ Tamże.

⁵⁶ Z. N i e w i a d o m s k i, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3.

⁵⁷ Art. 15-16 Konstytucji.

⁵⁸ Art. 163 Konstytucji.

byłby możliwy rozwój samorządności. Decentralizacja władzy publicznej na samorząd terytorialny zapewnia obywatelom udział w decydowaniu o sprawach, które ich dotyczą. Rozstrzyganie o istotnych kwestiach, przez znajdujący się najbliżej mieszkańców szczebel władzy, może ich zachęcać do angażowania się w podejmowane procesy decyzyjne. Ponadto przekazanie znacznego zakresu zadań publicznych właśnie na szczebel władzy, z którym mieszkańcy pozostają w bezpośrednim kontakcie stwarza realne warunki kontrolowania, w jaki sposób organy samorządowe wywiązują się z powierzonych funkcji⁵⁹. Decentralizacja sprzyja „rozwojowi demokracji lokalnej”, przyczynia się do kreowania i umacniania więzi społecznych, co prowadzi do „przekształcania się początkowo słabo zintegrowanych i pasywnych ludzkich zbiorowości w kreatywne społeczności lokalne”⁶⁰. Zwiększa ich zainteresowanie uczestnictwem w życiu publicznym poprzez podejmowanie społecznie użytecznych inicjatyw⁶¹. „Szeroka” decentralizacja, czyli przekazanie samorządowi spraw związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb mieszkańców może sprzyjać legitymizacji samorządu, traktowaniu go przez mieszkańców jako instytucji, która wywiera wpływ na ich codzienne życie⁶². Władze samorządowe, w tym przede wszystkim władze szczebla podstawowego, które dzięki decentralizacji znajdują się najbliżej obywateli, mają najlepsze warunki do angażowania mieszkańców w podejmowanie decyzji dotyczących warunków ich życia oraz czynienia użytku z własnej wiedzy i zdolności w celu zapewnienia najpełniejszego rozwoju socjalnego, ekonomicznego i politycznego. Nie należy zapominać, że najważniejszym zadaniem władz samorządowych jest reprezentowanie interesów danej społeczności, dzięki której i dla której istnieją. Decentralizacja, czyli wyposażenie jednostek samorządowych w odpowiednią sferę zadań i koniecznych do ich realizacji środków sprawia, że mogą one spełniać powyższą rolę⁶³. Decen-

⁵⁹ Rezolucja Międzynarodowej Unii Władz Lokalnych na temat decentralizacji, dz. cyt.

⁶⁰ A. P i e k a r a, dz. cyt.

⁶¹ Por. Z. L e o Ń s k i, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa: C. H. Beck 1998, s. 9.

⁶² *The indicators of local democratic governance project. Concepts and hypotheses*, red. G. Soos, Tocqueville Research Center and Local Government and Public Service Reform Initiative. www.osi.hu/lgi

⁶³ Stanowisko Międzynarodowej Unii Władz Lokalnych z 1997 r. na temat roli władz lokalnych w systemie władzy zdecentralizowanej (*An IULA Policy Paper on Local Government's Role in Decentralised Developed Cooperation*, www.iula.org)

tralizacja przyczynia się do zwiększania efektywności i wydajności władz samorządowych⁶⁴.

Pozytywne aspekty decentralizacji nie eliminują zarzutów dotyczących omawianej zasady. W literaturze przedmiotu wyrażana jest obawa, że podział zadań i kompetencji może doprowadzić do powstania coraz bardziej nierównego i konkurencyjnego, opartego na współzawodnictwie układu pomiędzy władzami poszczególnych szczebli⁶⁵. M. Wierzbowski i A. Wiktorowska dodają, że „wadą administracji zdecentralizowanej jest trudność utrzymania jednolitej polityki administracyjnej w skali całego kraju, a także tendencje do przedkładania interesu lokalnego nad interes ogólnospołeczny (ogólnopaństwowy)”⁶⁶.

Obawy na temat zagrożeń związanych z decentralizacją zasługują na uwagę. Niemniej jednak, w czym pozostają zgodni formułujący je autorzy, nie mogą prowadzić do odejścia od decentralizacji i zastąpienia jej centralizacją. Uwagi te skłaniają raczej do poszukiwania doskonalszych rozwiązań prawnych. Postulat ten pozostaje aktualny również w odniesieniu do struktury polskiej administracji publicznej, której kształt został nakreślony w Konstytucji, natomiast jego realizacja wymaga dłuższego procesu. Wyrażane są poglądy, zgodnie z którymi można obserwować „stałe próby zahamowania decentralizacji albo co najmniej jej ograniczenia” w związku z brakiem „rzeczywistej reorganizacji administracji centralnej”, co w konsekwencji prowadzi do tego, że „poszczególne ministerstwa nie rezygnują ze swych agend i służb terenowych, które powinny znaleźć się w gestii władz samorządowych”⁶⁷. W odniesieniu do uprawnień przekazanych na rzecz samorządu terytorialnego podkreśla się, iż „decyzje dotyczące zakresu kompetencji władz lokalnych i regionalnych były zbyt często traktowane instrumentalnie. Samorządom przekazywano te sprawy, które sprawiały kłopoty i wymagały kosztów [...]”⁶⁸. Nie można zapominać, że budowa zdecentralizowanej administracji publicznej opartej na samorządzie terytorialnym to nie jest, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, „jednorazowe przedsięwzięcie organizacyjne, ale

⁶⁴ Por. W. M i l d r e d, *State policy under devolution: redistribution and centralization*, „National Tax Journal” 2001, nr 9.

⁶⁵ Por. J. D o n a h u e, *Disunited states*, 1997 – cyt. za: M i l d r e d, dz. cyt.

⁶⁶ Dz. cyt., s. 39.

⁶⁷ *Samorząd i demokracja lokalna – osiągnięcia, zagrożenia, dylematy*, red. J. Regulski, Warszawa: 2002, www.frdl.org.pl/downloads/raport.doc

⁶⁸ Tamże.

proces stałego poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej w drodze przekazywania im zadań, kompetencji oraz niezbędnych środków”⁶⁹. Zdaniem Trybunału „konieczne jest utrzymywanie równowagi między potrzebami i interesami o charakterze lokalnym znajdującymi wyraz w kompetencjach przyznanym społecznościom lokalnym, a potrzebami i interesami o charakterze ponadlokalnym”⁷⁰. Ustawodawca winien także pamiętać, że przekazanie określonego zakresu władzy publicznej na samorząd terytorialny musi uwzględniać zdolność tych jednostek do skutecznego i efektywnego wykonywania powierzonych im zadań publicznych.

4. ZASADA SAMODZIELNOŚCI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego oparte na zasadach pomocniczości i decentralizacji wymaga jego samodzielności. Obowiązujące akty prawne – Konstytucja oraz ustawy samorządowe – stanowią, iż samorząd terytorialny wykonuje przekazane przez ustawy zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność w sposób samodzielny, czyli niezależny od innych podmiotów powołanych do sprawowania władzy publicznej⁷¹, wyrażają istotę zasady samodzielności.

Zgodnie z Konstytucją zadania publiczne powierzone do wykonywania jednostkom samorządu terytorialnego dzielą się na własne i zlecone⁷². W związku z tym rozróżnieniem, w odniesieniu do zasady samodzielności, w literaturze przedmiotu reprezentowane są odmienne stanowiska. Z. Niewiadomski podkreśla, że zasada ta znajduje zastosowanie niezależnie od tego czy wykonywane zadanie ma charakter własny, czy zlecony⁷³. Podobnie E. Bojanowski opowiada się za „jednakowym traktowaniem gminy zarówno w sferze realizacji zadań własnych, jak i zleconych. Samodzielność samorządu terytorialnego jest niepodzielna i w związku z tym winna być taka

⁶⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r. sygn. K. 24/02.

⁷⁰ Tamże.

⁷¹ Art. 16 Konstytucji, art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.) oraz art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 579 z późn. zm.).

⁷² Art. 166 ust. 1-2 Konstytucji.

⁷³ *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego*, w: t e n Ź e, *Samorząd terytorialny – ustrój i gospodarka*, s. 37.

sama w obu sferach”⁷⁴. Zgodnie z innym poglądem „istnieje wątpliwość, czy zadania zlecone gminie wykonuje we własnym imieniu, czy w imieniu państwa [...]. Z istoty zlecenia wynika bowiem, że przyjmujący zlecenie działa dla dającego zlecenie”⁷⁵, a zatem zakres samodzielności gminy zostaje zawężony wyłącznie do zadań własnych.

Samodzielność jednostek samorządowych nie jest równoznaczna z autonomią, czyli nie oznacza ich niezależności. Jeden z twórców polskiej myśli administracyjnej w okresie międzywojennym, J. Panejko wskazuje, że „samodzielność związków samorządowych nie polega na usuwaniu ich spod wszelkiej kontroli, ale na tym, że organy samorządowe, jako niepodległe hierarchicznie wyższym władzom, mogą niekrępowane dyrektywami tych władz powziąć uchwały takie, które będąc w zgodności z przepisami prawa, odpowiadałyby wewnętrznemu przekonaniu tych organów o ich najlepszym zastosowaniu dla dobra mieszkańców danego związku i dobra ogólnego”⁷⁶. W doktrynie podkreśla się, że nie chodzi „o absolutną i bezwzględną samodzielność, lecz o pewien stopień niezależności organów samorządu terytorialnego”⁷⁷. „Samodzielności samorządu nie upatruje się w całkowitym uniezależnieniu od państwa, ale w precyzyjnym określeniu, kiedy administracja rządowa może wkraczać w sferę samorządu”⁷⁸.

Istotny wkład w rozwój zasady samodzielności samorządu terytorialnego stanowi działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał wskazuje dwa aspekty, które chronią samodzielność jednostek samorządowych i wyznaczają granice dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy. Zdaniem Trybunału, „w aspekcie formalnym gwarancją samodzielności jest ustanowienie zasady wyłączności ustawy w odniesieniu do normowania spraw związanych z ustrojem, zakresem zadań i sposobem funkcjonowania samorządu terytorialnego”⁷⁹. Natomiast „w aspekcie materialnym ustawowe ograniczenia

⁷⁴ *Samodzielność gminy w świetle ustawy o samorządzie terytorialnym*, w: *Samorząd terytorialny*, cz. 1: *Wybrane problemy teoretyczne i prawnoustrojowe*, red. E. Bojanowski, T. Langer, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego 1992, s. 109.

⁷⁵ A. A g o p s z o w i c z, Z. G i l o w s k a, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa: C. H. Beck 1999, s. 47.

⁷⁶ *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, reprint, Warszawa: Przemiany 1990, s. 103.

⁷⁷ A. W i k t o r o w s k a, *Czy kontrola wewnętrzna w samorządzie terytorialnym jest potrzebna?*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2.

⁷⁸ N i e w i a d o m s k i, *Kierunki rozwoju samorządu*.

⁷⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 marca 1998 r. sygn. K 40/97 www.trybunal.gov.pl

samodzielności nie mogą być dowolne, tzn. muszą znajdować uzasadnienie w przepisach Konstytucji, jak również nadmierne, czyli przy ich wprowadzaniu ustawodawca winien się kierować zasadą proporcjonalności”⁸⁰. Granice samodzielności wynikają ze statusu samorządu terytorialnego jako organu administracji publicznej, który uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej jest zobowiązany do działania na podstawie i w granicach prawa.

Zapewnieniu zgodności działań organów samorządowych z obowiązującym prawem służy instytucja nadzoru nad samorządem terytorialnym⁸¹. W odniesieniu do samorządu terytorialnego nadzór łączy się z decentralizacją i samodzielnością. Decentralizacja władzy publicznej stanowi podstawę rozwoju instytucji nadzoru nad samorządem terytorialnym⁸². Istotą decentralizacji jest brak hierarchicznego podporządkowania, który zostaje zastąpiony przez stosunek nadzoru⁸³. Decentralizacja przesądza o konieczności wprowadzenia

⁸⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1996 r. sygn. K 1/96 www.trybunal.gov.pl

⁸¹ Historycznie pojęcie nadzoru jest związane z pojęciem kontroli. J. Łętowski, łącząc pierwsze poglądy na temat kontroli, stwierdza, że „główną rzeczą w kontroli jest porównywanie zgodności funkcjonowania konkretnych organów z programem, jaki ustalił dla nich określony ośrodek decyzyjny. Podmiot dokonujący kontroli powinien sprawdzić, czy organ kontrolowany funkcjonuje tak, jak to było założone, a jeśli stwierdzi niezgodność sam wydaje odpowiednie zalecenia bądź przedstawia sprawę organowi nadrzędnemu, który podejmuje właściwe środki”. Początkowo wykonywanie kontroli łączono z uprawnieniami do stosowania środków władczych, czyli z cechą charakterystyczną dla nadzoru. Dopiero poglądy bliższe współczesnym wyraźnie oddzielają od siebie te pojęcia. Obydwa służą określeniu relacji między organami wyższego i niższego szczebla. Kontrola oznacza, że organ kontrolujący jest uprawniony tylko do sprawdzania działalności jednostek kontrolowanych. Nie dysponuje środkami umożliwiającymi wywieranie wpływu na tę działalność. Organ kontrolujący przedstawia wyniki kontroli i wypływające z niej wnioski organowi nadrzędnemu nad jednostką kontrolowaną. Na tym kończy się jego rola. Do podjęcia środków władczych, jeżeli kontrola wykazała naruszenie prawa, upoważniony jest organ zwierzchni nad jednostką kontrolowaną. Nadzór jest pojęciem szerszym niż kontrola. Organ nadzorujący nie tylko sprawdza, bada działalność organu nadzorowanego, ale dysponuje również możliwością, dokładnie określoną w przepisach prawa, ingerowania w tę działalność, sięgając po odpowiednie środki nadzoru. (J. Łętowski, J. Szreniawa, *Kontrola administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. III, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich 1978, s. 336-353).

⁸² Por. Z. Niewiadomski, *Podmioty administrujące*, w: Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa: LexisNexis 2002, s. 168.

⁸³ Por. R. Michalska-Badzia, *Organy administracji publicznej-zagadnienia ogólne*, w: *Zasady organizacji i działania terenowej administracji publicznej. Wstęp do prawa administracyjnego*, red. M. Stahl, Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej 1991, s. 42-43.

nadzoru. Instytucja nadzoru określa zakres samodzielności samorządu terytorialnego i wyznacza granice ingerencji nadzorczej⁸⁴. T. Rabska dodaje, że „nadzór ma stanowić gwarancję prawidłowego wykorzystania samodzielności prawnej jednostek zdecentralizowanych, ale jednocześnie jego zakres (zakres ingerencji jednostek nadzorczych) przesądza ostatecznie o stopniu tej samodzielności”⁸⁵. Poza przewidzianymi przez prawo przypadkami ingerencja w samodzielność samorządu jest niedopuszczalna. W obowiązującym stanie prawnym podstawową przesłanką, której zaistnienie uzasadnia ograniczenie samodzielności jednostek samorządowych w postaci sięgnięcia po środki nadzorcze, jest naruszenie prawa pozytywnego. Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi wyłącznie z punktu widzenia legalności⁸⁶.

Nadzór określany bywa jako „korelat samorządu”⁸⁷. Stwierdzenie to jest w pełni uzasadnione, stanowi konsekwencję przyjęcia państwowej teorii samorządu. Państwo, przekazując część swojej władzy jednostkom samorządu terytorialnego, jest uprawnione do „sprawdzania”, czyli nadzorowania, by była ona wykonywana zgodnie z prawem. Nie należy jednak zapominać o podstawowym celu istnienia samorządu terytorialnego, którym jest podejmowanie zadań publicznych w interesie mieszkańców. Instytucja nadzoru nie powinna ograniczać pełnienia przez samorząd jego funkcji. A. Wiktorowska zaznacza, że „zbyt daleko idąca ingerencja organów nadzorczych niszczy aktywność, pomysłowość, zaangażowanie, przedsiębiorczość, a także odpowiedzialność, czyli wszystko to, co jest atrybutem samorządności”⁸⁸.

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego opartego na zasadzie samodzielności wymaga odpowiednich regulacji prawnych. Konieczne jest zapewnienie jednostkom samorządowym osobowości prawnej, samodzielności finansowej, samodzielności w kształtowaniu ustroju wewnętrznego oraz ochrony sądowej przyznanej samodzielności.

Ustawodawca w Konstytucji oraz w poszczególnych ustawach samorządowych postanowił, że jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, która zostaje im przyznana z mocy prawa⁸⁹. Osobowość prawna

⁸⁴ Por. Z. N i e w i a d o m s k i, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, w: t e n ż e, *Samorząd terytorialny – ustrój i gospodarka*, s. 203-204.

⁸⁵ *Podstawowe pojęcia*, s. 317-318.

⁸⁶ Art. 171 Konstytucji, art. 85 ustawy o samorządzie gminnym, art. 77 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 79 o samorządzie województwa.

⁸⁷ Por. D o l n i c k i, *Samorząd terytorialny*, s. 25.

⁸⁸ Dz. cyt.

⁸⁹ Art. 165 ust. 1 Konstytucji oraz art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa.

jednostek samorządowych, podobnie jak każdej innej osoby prawnej, ma charakter cywilnoprawny. W związku z tym jednostki samorządu terytorialnego wyposażone zostały w zdolność prawną, czyli możliwość bycia podmiotem praw lub obowiązków, oraz w zdolność do czynności prawnych, czyli możliwość dokonywania prawnie dopuszczalnych czynności cywilnoprawnych, w tym zaciągania zobowiązań⁹⁰. Przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego przymiotu osobowości prawnej oddziela je, usamodzielnia, od innych organów występujących w strukturze państwa. Pozwala na samodzielne reprezentowanie własnych interesów. Równocześnie jednak jednostki samorządowe ponoszą wyłączną odpowiedzialność za podejmowane działania. Nieodłącznym elementem samodzielności jest odpowiedzialność. Każdy podmiot wyposażony w kompetencje do samodzielnego decydowania o podejmowanych czynnościach czy realizowanych zadaniach winien odpowiadać za ich skutki⁹¹.

Samodzielność samorządu terytorialnego nie jest możliwa bez stworzenia systemu gwarantującego samodzielność finansową. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że „jednym z istotnych elementów samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest samodzielność finansowa, tzn. prawo samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej – pobierania dochodów określonych w ustawach (władztwo dochodowe) oraz dysponowania nimi – w granicach określonych przez ustawy – dla realizacji prawnie określonych zadań (władztwo wydatkowe)”⁹². Określenie to odpowiada obowiązującym regulacjom prawnym. Zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego, samodzielność finansowa oznacza zarówno prawo do posiadania własnych, wystarczających zasobów finansowych, jak i możliwość dysponowania nimi w ramach wykonywanych uprawnień⁹³. Konstytucja zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań⁹⁴, jednakże kształtowanie zakresu ich samodzielności finansowej pozostawia ustawom szczegółowym. Wykładni tej normy konstytucyjnej dokonał Trybunał Konstytucyjny przyjmując, że „nakłada ona na ustawodawcę obowiązek zachowania proporcji między wysokością dochodów

⁹⁰ Por. Z. R a d w a ń s k i, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa: C. H. Beck 1997, s. 131-132 i 157.

⁹¹ Por. A g o p s z o w i c z, G i l o w s k a, dz. cyt., s. 48.

⁹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 1999 r. sygn. K 35/98 www.trybunal.gov.pl

⁹³ Art. 9 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

⁹⁴ Art. 167 Konstytucji.

jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań. Ocena zachowania tej proporcji musi uwzględniać całokształt dochodów jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla⁹⁵. W kolejnym orzeczeniu Trybunał dodaje, że treść przytoczonego postanowienia Konstytucji oznacza „z jednej strony – nakaz zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedniego udziału w dochodach publicznych, tak by możliwa była realizacja ich zadań, a z drugiej strony – zakaz dokonywania takich modyfikacji tych dochodów, które «odpowiedniość» tego udziału by przekreślały⁹⁶. Dodatkowo, zdaniem Trybunału, „zasada odpowiedniości udziału w dochodach publicznych do przypadających samorządowi zadań nie może być sprowadzana jedynie do dostarczenia odpowiedniej kwotowo lub procentowo wielkości dochodów publicznych⁹⁷. W ocenie Trybunału omawiana norma konstytucyjna ma przede wszystkim charakter ustrojowo-gwarancyjny i wymaga „aby odpowiedniość owego udziału odnosiła się nie tylko do odpowiedniej wydajności finansowej źródła, z którego dochody płyną, ale także do odpowiedniości form prawnych, jakie te dochody przybierają w nawiązaniu do charakteru zadań powierzonych samorządowi⁹⁸. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że sposób podziału środków finansowych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego musi umożliwiać efektywną realizację powierzonych im zadań⁹⁹. Z. Niewiadomski wskazuje, iż gwarantowany w Konstytucji odpowiedni udział jednostek samorządowych w dochodach publicznych oznacza tego rodzaju partycypację, która pozwala na „pokrycie kosztów starannej realizacji zadań (własnych i zleconych) przynajmniej na poziomie minimalnym¹⁰⁰. Nie ulega wątpliwości, że rozmiar środków finansowych przekazanych do dyspozycji struktur samorządowych pozostaje w bezpośredniej zależności od stanu finansów państwa¹⁰¹. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zasoby środków publicznych są ograniczone, bowiem „sam fakt, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie są wystarczające, aby optymalnie realizować wszystkie zadania publiczne, nie może przesądzać

⁹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 1999 r. sygn. K 35/98.

⁹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 1998 r. sygn. K 12/98 www.trybunal.gov.pl

⁹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2001 r. sygn. U 8/00 www.trybunal.gov.pl

⁹⁸ Tamże.

⁹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 1999 r. sygn. K 35/98.

¹⁰⁰ *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*.

¹⁰¹ Tamże.

o naruszeniu art. 167 ust. 1 Konstytucji, jeżeli ogólny poziom dochodów publicznych nie zapewnia realizacji wszystkich zadań publicznych administracji rządowej i samorządowej”¹⁰². Zakres zadań oddanych jednostkom samorządu terytorialnego nie ma charakteru statycznego. Ustawodawca konstytucyjny dopuszcza przekształcenia w tym zakresie, jednak zawsze winny one implikować odpowiednie zmiany w podziale dochodów publicznych¹⁰³. Konstytucja nakłada na ustawodawcę zwykłego obowiązek zachowania równowagi pomiędzy obszarem właściwości jednostek samorządowych a środkami materialnymi niezbędnymi do jego realizacji. Jedynie przy spełnieniu tego warunku osiągnięcie założeń pomocniczości i decentralizacji staje się realne, wykraczając poza sferę rozważań teoretycznych. Samodzielność finansowa jednostek samorządowych znajduje wyraz także w przyznaniu im wyłącznego prawa do uchwalania własnego budżetu¹⁰⁴.

Zgodnie z Konstytucją dochodami jednostek samorządu terytorialnego są – obok ich dochodów własnych – subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa¹⁰⁵. W doktrynie wyrażono pogląd, że subwencje czy pożyczki mają charakter form nowoczesnego nadzoru nad samorządem terytorialnym, który wykonywany jest *ex ante*, w odróżnieniu od nadzoru sprawowanego przy pomocy dostępnych środków, który jest nadzorem weryfikacyjnym, następczym, dokonywanym *ex post*¹⁰⁶. Zdaniem Z. Niewiadomskiego obecnie środki o charakterze finansowym stają się nowoczesnymi środkami nadzoru. Ich rosnące znaczenie związane jest z coraz szerszym zakresem zadań publicznych wykonywanych przez samorząd terytorialny, na realizację, których konieczne są odpowiednio wysokie dochody samorządu. Sytuacja, w której władze samorządowe muszą zwracać się do władz rządowych o pomoc finansową, aby mogły podejmować swoją działalność, powoduje uzależnienie samorządu oraz daje władzom rządowym ważny instrument nacisku na samorząd¹⁰⁷. Wykonywanie przez samorząd obszernego katalogu zadań publicznych oraz przejmowanie, na zasadzie porozumień, niektórych zadań

¹⁰² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 czerwca 2001 r. sygn. K 20/00 www.trybunal.gov.pl

¹⁰³ Art. 167 ust. 4 Konstytucji.

¹⁰⁴ Art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 12 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 18 pkt 6 ustawy o samorządzie województwa.

¹⁰⁵ Art. 167 ust. 2 Konstytucji.

¹⁰⁶ Por. N i e w i a d o m s k i, *Kierunki rozwoju samorządu terytorialnego*.

¹⁰⁷ Por. Z. N i e w i a d o m s k i, *Podmioty administrujące*, w: C i e ś l a k, L i p o - w i c z, N i e w i a d o m s k i, dz. cyt., s. 173.

z zakresu administracji rządowej albo zadań należących do kompetencji innych jednostek samorządowych powoduje „uzależnianie” samorządu od administracji rządowej. Rozważenia wymaga uregulowanie, w aktach o randze ustawowej, sposobu korzystania przez władze rządowe z form „nowoczesnego” nadzoru, tak aby nie był to środek podejmowany dowolnie i powodujący nieuzasadnione wkraczanie w sferę działalności samorządu terytorialnego, prowadząc do ograniczenia jego samodzielności¹⁰⁸. Prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym obecny system finansowania zadań samorządowych powoduje, że „działania władz samorządowych koncentrują się głównie na gospodarowaniu powierzonymi środkami, ograniczając ich możliwości podejmowania własnych przedsięwzięć rozwojowych oraz prowadzi do uzależnienia władz samorządowych od uznaniowych decyzji finansowych administracji rządowej”¹⁰⁹.

Przejawem samodzielności samorządu terytorialnego, a także ważnym uzupełnieniem, jest wyposażenie organów samorządowych w kompetencje do stanowienia aktów prawa miejscowego, w tym możliwość samodzielnego kształtowania ustroju wewnętrznego danej jednostki samorządowej¹¹⁰. Zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego, jeśli bardziej ogólne postanowienia ustawy nie stanowią inaczej, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie¹¹¹. W polskim porządku prawnym organy samorządowe dysponują kompetencją do określenia wewnętrznej struktury danej jednostki samorządu terytorialnego. Uprawnienie to nie ma charakteru absolutnego, bowiem samodzielność nie oznacza autonomii, a ramy działania samorządu tworzy ustawodawca. Właściwość organów samorządowych w tym aspekcie samodzielności znajduje wyraz w prawie do uchwalania przez organy uchwałodawcze statutu danej jednostki samorządowej, który jest aktem prawa miejscowego określającym jej ustrój¹¹². Zasada samodzielności oznacza także przyznanie organom samorządowym możliwości decydowania o funk-

¹⁰⁸ Por. N i e w i a d o m s k i, *Kierunki rozwoju samorządu terytorialnego*.

¹⁰⁹ *Samorząd i demokracja lokalna – osiągnięcia, zagrożenia, dylematy*, red. J. Regulski.

¹¹⁰ Por. Z. N i e w i a d o m s k i, *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego*, w: t e n ż e, *Samorząd terytorialny – ustrój i gospodarka*, s. 41.

¹¹¹ Art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

¹¹² Art. 3 ust. 1 oraz art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 2 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

cjonowaniu na ich terytorium określonych jednostek pomocniczych. Na poziomie gminy rada gminy może tworzyć wymienione przez ustawę jednostki pomocnicze, czyli sołectwa i dzielnice (osiedla), jak również powoływać jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej, np. osady.

Przedstawione regulacje tworzą niezbędne gwarancje prawne obowiązywania zasady samodzielności. Ich dopełnieniem jest jej sądowa ochrona. W polskim systemie prawnym samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej¹¹³. Zgodnie z EKST społeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania przekazanych im uprawnień¹¹⁴. Oznacza to przyznanie jednostkom samorządowym prawa do zwrócenia się do sądu w każdym przypadku naruszenia ich uprawnień, co do wykonywania których została im przyznana samodzielność, czyli w odniesieniu do realizacji powierzonych im zadań publicznych. Sądowa ochrona w razie naruszenia samodzielności samorządu winna przysługiwać zarówno „w płaszczyźnie prywatnoprawnej (wówczas jednostki samorządu terytorialnego dochodzą swych praw przed sądami powszechnymi), jak i publicznoprawnej”¹¹⁵ (wtedy przysługuje im ochrona przed sądami administracyjnymi). Jak zauważa Z. Leoński, podstawowe znaczenie, z punktu widzenia sądowej ochrony samodzielności samorządu, posiada przyznanie przez ustawodawcę prawa zaskarżenia rozstrzygnięcia organu nadzorczego do sądu administracyjnego. Podstawą zaskarżenia jest niezgodność z prawem rozstrzygnięcia nadzorczego¹¹⁶. Rozwiązanie to służy ochronie samodzielności jednostek samorządowych. Nie pozwala na prawnie nieuzasadnioną ingerencję organu nadzoru w sferę zadań publicznych wykonywanych przez samorząd. Zasada samodzielności ma dla samorządu podstawowe znaczenie. Wartość samodzielności wzrasta poprzez uznanie, że w razie jej naruszenia przysługuje ochrona sądowa.

W wykonywaniu zadań publicznych samorząd dysponuje samodzielnością. Nadużywanie samodzielności może prowadzić do naruszenia uprawnień określonego podmiotu. Ustawodawca dostrzegając to niebezpieczeństwo

¹¹³ Art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz art. 2 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 2 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 6 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa.

¹¹⁴ Art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

¹¹⁵ Z. N i e w i a d o m s k i, *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego*, w: t e n ż e, *Samorząd terytorialny – ustrój i gospodarka*, s. 42.

¹¹⁶ Art. 98 ustawy o samorządzie gminnym, art. 85 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 86 ustawy o samorządzie województwa.

wprowadził środki służące ochronie przed bezprawnym działaniem organów samorządowych. Ustawy samorządowe zawierają regulację, zgodnie z którą każdemu, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem organu jednostki samorządu terytorialnego, przysługuje prawo zaskarżenia tego aktu do sądu administracyjnego, po wcześniejszym bezskutecznym wezwaniu organu do usunięcia naruszenia¹¹⁷. Takie samo uprawnienie zostało przyznane w sytuacji, gdy organ nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo podejmuje czynności prawne lub faktyczne, które naruszają prawa osób trzecich. Instytucja skargi indywidualnej (obywatelskiej) „w wymienionych przypadkach uruchamia kontrolę sądową nielegalnego działania bądź niepodjęcia nakazanego działania przez samorząd terytorialny”¹¹⁸. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że regulacja ta „ochrania inne podmioty przed skutkami wykorzystywania przez samorząd samodzielności ze szkodą dla interesu prawnego i uprawnienia jednostki w sferze administracji publicznej”¹¹⁹.

5. PODSUMOWANIE

Przedstawione zasady są niezbędne dla funkcjonowania samorządu terytorialnego jako organu administracji publicznej powołanego do działania na rzecz i w interesie swoich mieszkańców. W odniesieniu do samorządu terytorialnego zasada pomocniczości wyraża nakaz kierowany do władz samorządowych, aby w wykonywaniu zadań publicznych współdziałały z mieszkańcami i ich organizacjami. Decentralizacja zakłada przekazanie na rzecz jednostek samorządowych odpowiedniego zakresu władzy publicznej oraz zapewnienie środków koniecznych do wykonywania otrzymanych zadań. Samo-

¹¹⁷ Art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym, art. 87 i 88 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 90 i 91 ustawy o samorządzie województwa. Od dnia 1 stycznia 2004 r., w związku z wprowadzeniem dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, sądem właściwym do rozpoznawania skarg na akty prawa miejscowego (uchwały) stanowiące przez organy samorządowe są wojewódzkie sądy administracyjne jako sądy administracyjne pierwszej instancji. Od ich orzeczeń przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie. (Art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269).

¹¹⁸ E. Ochędowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń: TNOiK „Dom Organizatora” 2001, s. 367.

¹¹⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Instytucje prawne sądowej ochrony samodzielności*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2.

dzielność chroni samorząd terytorialny przed ingerencją władzy centralnej i zapewnia mu (w granicach prawa) swobodę działania, co pozwala na wybór najodpowiedniejszego sposobu wykonywania zadań w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców.

Na pozytywną ocenę zasługuje fakt, że podstawy prawne przedstawionych zasad zostały zamieszczone w Konstytucji oraz są obecne w stanowiących część wewnętrznego ustawodawstwa źródłach prawa międzynarodowego (Europejska Karta Samorządu Terytorialnego). Ustawodawstwo zwykle nie może odbiegać od wyznaczonego wzorca konstytucyjnego. Regulacje prawne dotyczące omówionych zasad są wystarczające dla realizacji ich podstawowych założeń. Niemniej jednak stwierdzenie, że polski samorząd terytorialny funkcjonuje na zasadach: pomocniczości, decentralizacji oraz samodzielności wymaga zaangażowania władz samorządowych (w kwestii realizacji zasady pomocniczości), działań ustawodawcy w celu zachowania procesów decentralizacyjnych, a także poszanowania samodzielności jednostek samorządowych przez organy nadzoru oraz jej ochronę przez sądy administracyjne.

BIBLIOGRAFIA

- A d a m i a k B., B o r k o w s k i J.: Instytucje prawne sądowej ochrony samodzielności, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2.
- A g o p s z o w i c z A., G i l o w s k a Z.: Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa: C. H. Beck 1999.
- B i g o T.: Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego, Warszawa 1928, reprint. Warszawa: Przemiany 1990.
- B o ć J., K u t a T.: Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, Warszawa: PWN 1984.
- B o j a n o w s k i E.: Samodzielność gminy w świetle ustawy o samorządzie terytorialnym, w: Samorząd terytorialny cz. 1.: Wybrane problemy teoretyczne i prawnoustrojowe, red. E. Bojanowski, T. Langer, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego 1992.
- C i a p a ł a J.: Zasada subsydiarności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i w Unii Europejskiej (zagadnienia podstawowe), w: Region europejski a polskie województwo, red. A. Bałaban, B. Sitek, Toruń: Wit-Graf 1998.
- C i e ś l a k Z., L i p o w i c z I., N i e w i a d o m s k i Z.: Prawo administracyjne. Część ogólna, Warszawa: LexisNexis 2002.
- D o l n i c k i B.: Czy polskie ustawodawstwo samorządowe odpowiada standardom europejskim?, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 9.

- D y l u s A.: Idea subsydiarności a integracja Europy, „Państwo i Prawo” 1995, nr 5.
- D z i o b e k - R o m a ń s k i J., R u d n i c k i M., W r z o s e k S.: Elementy nauki o administracji publicznej, Radom: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlowej 2002.
- F i l i p e k J.: Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, cz. 1, Kraków: Universitas 1995.
- G a r y V. W.: The subsidiarity in European Union law- American federalism compared, „Case Western Reserve Journal of International Law” 1995, nr 12.
- H u e g l i n T. O.: Federalism, subsidiarity and the European tradition: some clarifications, „Telos” 1994, nr 7.
- I z d e b s k i H.: Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa: LexisNexis 2003.
- J a w o r s k a - D ę b s k a B.: Stabilizacja prawnoustrojowa społeczności lokalnej, w: Tradycje i współczesne odmiany samorządu, red. D. Walczak-Duraj, „Zeszyty Naukowe Szkoły Wyższej im. P. Włodkowica” 1999, vol. 11.
- K i s i e l W.: Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa: LexisNexis 2003.
- K u l e s z a M.: Uzasadnienie opinii dla Trybunału Konstytucyjnego, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 9.
- L a s o k D.: Zarys prawa Unii Europejskiej, Toruń: TNOiK „Dom Organizatora” 1995.
- L e o ń s k i Z.: Samorząd terytorialny w RP, Warszawa: C. H. Beck 1998.
- Ł ę t o w s k i J., S z r e n i a w s k i J.: Kontrola administracji, w: System prawa administracyjnego, t. III, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich 1978.
- M i c h a ł s k a - B a d z i a k R.: Organy administracji publicznej-zagadnienia ogólne, w: Zasady organizacji i działania terenowej administracji publicznej. Wstęp do prawa administracyjnego, red. M. Stahl, Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej 1991.
- M i e m i e c W.: Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 10.
- M i l d r e d W.: State policy under devolution: redistribution and centralization, „National Tax Journal” 2001, nr 9.
- M i l l o n - D e l s o l Ch.: Zasada pomocniczości, Kraków: Znak 1995.
- N i e w i a d o m s k i Z.: Samorząd terytorialny w Konstytucji RP, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3.
- N o w a c k a E.: Administracja publiczna a decentralizacja państwa, w: Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla prof. J. Jędroški, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1996, nr 266.
- O c h e n d o w s k i E.: Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń: TNOiK „Dom Organizatora” 2001.
- P a n e j k o J.: Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Paryż 1926, reprint, Warszawa: Przemiany 1990.

- P i c k v a n c e Ch.: Decentralizacja i demokracja w Europie Wschodniej, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 9.
- P i u s XI: Quadragesimo Anno, „Znak” 1982, nr 7-8.
- P i e k a r a A.: Decentralizacja i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5.
- P o d g ó r s k i K.: Kierunki zmian prawa samorządowego, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 11.
- P o p ł a w s k a E.: Zasada pomocniczości (subsydiarności), w: Zasady podstawowe polskiej Konstytucji, red. W. Sokolewicz, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 1998.
- P o p ł a w s k a E.: Symposium on the Constitution of the Republic of Poland – Part I: The Principle of Subsidiarity under the 1997 Constitution of Poland, „Saint Louis–Warsaw Transatlantic Law Journal” 1997, nr 107.
- Prawo administracyjne, red. J. Boć, Wrocław: Kolonia Limited 1998.
- P r z y b o r o w s k a - K l i m c z a k A., S k r z y d ł o - T e f a l s k a E.: Dokumenty Europejskie, tom III, Lublin: Morpol 1999.
- R a a d s c h e l d e r s Jos, C. N.: Centralizacja i decentralizacja: dychotomia i kontinuum, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 6.
- R a b s k a T.: Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5.
- R a b s k a T.: Samorząd terytorialny w projekcie konstytucji RP, w: Ocena projektu Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Materiały z sympozjum, Lublin 16 grudnia 1995 r., red. J. Krukowski, Lublin: TN KUL 1996.
- R a b s k a T.: Administracja publiczna w świetle integracji z Unią Europejską, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 3.
- R a d w a n M.: Zasada pomocniczości w polityce regionalnej EWG, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 9.
- R a d w a ń s k i Z.: Prawo cywilne – część ogólna, Warszawa: C. H. Beck 1997.
- R e g u l s k i J.: Kilka refleksji o integracji europejskiej i samorządzie terytorialnym, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5.
- S a i n t - Q u e n F.: Podział władzy w demokracji europejskiej, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6.
- Samorząd i demokracja lokalna – osiągnięcia, zagrożenia, dylematy, red. J. Regulski, Warszawa 2002 www.frdl.org.pl/downloads/raport.doc
- Samorząd terytorialny – ustrój i gospodarka, red. Z. Niewiadomski, Bydgoszcz–Warszawa 2001.
- Stanowisko Międzynarodowej Unii Władz Lokalnych z 1997 r. na temat roli władz lokalnych w systemie władzy zdecentralizowanej (*An IULA Policy Paper on Local Government's Role in Decentralised Developed Cooperation*) www.iula.org
- System prawa administracyjnego, t. I, red. J. Starościak, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich 1977, s. 153-154.
- Ś n i e c i k o w s k i W.: Czy pomocniczość jest receptą na powstanie społeczeństwa obywatelskiego?, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1-2.

- S z p o r A.: Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1-2.
- The indicators of local democratic governance project. Concepts and hypotheses, red. G. Soos, Tocqueville Research Center and Local Government and Public Service Reform Initiative www.osi.hu/lgi
- V i s c h e r R. K.: Subsidiarity as a principle of governance: beyond devolution, „Indiana Law Review” 2001, nr 35 (103).
- W i e r z b o w s k i M., W i k t o r o w s k a A.: Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego, w: Samorząd terytorialny i rozwój lokalny, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa: UW. Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego 1992.
- W i k t o r o w s k a A.: Czy kontrola wewnętrzna w samorządzie terytorialnym jest potrzebna?, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2.
- W ó j c i k S.: Samorząd terytorialny w Polsce w XX w. Myśl samorządowa, historia i współczesność, Lublin: RW KUL 1999.
- Z g u d Z.: Zasada subsydiarności w prawie europejskim, Kraków: Zakamycze 1999.
- Z i e m s k i K.: Zasady ogólne prawa administracyjnego, Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM 1989.

Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 579 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269)
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.).
- Rezolucja Międzynarodowej Unii Władz Lokalnych na temat decentralizacji (*International Union of Local Authorities Policy Resolutoin on Decentralisation*) www.iula.org/
- Uchwała Rady Gminy Michałowice Nr XXI/153/ 04 z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami ustawowo uprawnionymi do prowadzenia działalności pożytku publicznego na 2004 r.

- Uchwała Rady Miejskiej w Sułkowicach Nr XVII/100/04 z dnia 25 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2004.
- Uchwała Rady Gminy Siepraw Nr XIX/166/04 z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie działalności pożytku publicznego na rok 2004.
- Uchwała Rady Miejskiej w Dobczycach Nr XXX/340/04 z dnia 31 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia na 2005 r. programu współpracy Gminy Dobczyce z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami, prowadzącymi działalność pożytku publicznego na terenie Gminy Dobczyce w zakresie odpowiadającym zadaniom Gminy Dobczyce.

Wykaz orzeczeń

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r. sygn. K 24/02 www.trybunal.gov.pl
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 marca 1998 r. sygn. K 40/97 www.trybunal.gov.pl
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1996 r. sygn. K 1/96 www.trybunal.gov.pl
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 1999 r. sygn. K 35/98 www.trybunal.gov.pl
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 1998 r. sygn. K 12/98 www.trybunal.gov.pl
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2001 r. sygn. U 8/00 www.trybunal.gov.pl
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 czerwca 2001 r. sygn. K 20/00 www.trybunal.gov.pl

SUBSIDIARITY, DE-CENTRALISATION, AND AUTONOMY AS THE FUNDAMENTAL LEGAL PRINCIPLES OF LOCAL GOVERNMENT

S u m m a r y

The paper characterises some selected principles of the law concerning local government. The legal foundations have been discussed and the significance of the principle of subsidiarity, de-centralisation and independence with regard to the functioning of local government in the Polish legal system. According to the principle of subsidiarity, the public authorities are obliged to co-operate with the citizens and their organisations in performing public tasks. De-centralisation presumes that a definite scope of power be passed on to the units of local

government. The condition of de-centralisation is independence of de-centralised units. Once citizens are granted independence in performing public tasks, that is they have the right to decide on how they are supposed to be carried out and their related responsibility, we have a “complete” de-centralisation. In the Polish legal order there are regulations that ensure the principle of subsidiarity, de-centralisation, and independence of local government. Their implementation depends on the will and engagement of the public authorities, with regard to both local organs and the legislative body.

Translated by Jan Kłós

Słowa kluczowe: zasady prawa, samorząd terytorialny, zasada pomocniczości (subsydiarności), decentralizacja, samodzielność samorządu terytorialnego.

Key words: local government, principle of subsidiarity, de-centralisation, independence of local government.