

Aktywność prawotwórczo-wykonawcza samorządu lokalnego a pozaprawne normy moralne

Autor tekstu: **Aleksandra Olszewska**

Utworzenie samodzielnych podmiotów władzy publicznej, nie podporządkowanych bezpośrednio rządowi, stwarza nowy model funkcjonowania państwa. Władze samorządowe uzyskały własne kompetencje, zagwarantowane Konstytucją RP.

Konstytucyjna decentralizacja to nie tylko przeniesienie praw i kompetencji, ale również odpowiedzialności. Reprezentowanie interesów społeczności lokalnych oznacza, że władze lokalne są odpowiedzialne za swe poczynania. **[1]** Sprawowanie władzy, a więc wykonywanie powierzonej samorządom lokalnym działalności prawotwórczej i wykonawczej, to przede wszystkim odpowiedzialność za osiągnięte rezultaty.

Konstytucjonalizacja praw i wolności jednostki oraz jej obowiązków oznacza nie tylko ich „uprawomocnienie”, ale podniosła owe prawa, wolności i obowiązki do rangi norm konstytucyjnych. Teoretycy demokratycznego państwa prawa stawiają twórcom Konstytucji postulat konstruowania norm w sposób szczegółowy, jasny i precyzyjny, wykluczający możliwość rozbieżnych interpretacji oraz wprowadzenia do przepisów Konstytucji rozbudowanych gwarancji formalnych, stanowiących wiążące wytyczne dla regulacji szczegółowych. Skorelowane ze sobą prawa i wolności oraz obowiązki zawarte w Konstytucji tworzą katalog wartości, jakie prawo i władza państwowa ma chronić, odzwierciedlając tym samym cele demokratycznego państwa prawnego. Wytyczone w ten sposób cele określają wzajemny stosunek na linii państwo - samorząd lokalny — obywatel. Wykazują, że każdy z nich (państwo, samorząd lokalny i obywatel) ma nie tylko swoje prawa i wolności, gwarantujące mu swobodny rozwój i uczestnictwo w życiu publicznym, ale że ciążą na nim także obowiązki, od których wypełnienia zależy byt i rozwój samorządu lokalnego.

Ostatnie wyroki Trybunału Konstytucyjnego jaskrawo dowodzą, że parlament nie wywiązuje się ze swego konstytucyjnego zadania dostarczania przyzwoitej legislacji. Złe ustawy i nieuzasadnione działania administracji rządowej, szkodzą rozwojowi, podważają zaufanie do państwa i przynoszą wymierne szkody zarówno finansowe, jak i społeczne. Samorzady stanowią potężne organizacje, zarządzające wielkim majątkiem i szerokim spektrum spraw publicznych. Stanowią tym samym istotny pomost pomiędzy obywatelami a aparatem państwowym. Pomimo swej doniosłej roli, nie wytworzyły dotąd siły politycznego oddziaływania, odpowiedniej do ich roli i znaczenia w państwie. Politycy szczebla centralnego i ustawodawca często lekceważą władze lokalne, podejmując decyzje ich dotyczące, ignorując opinie i uwagi społeczności lokalnych. W Parlamencie nie wytworzyło się również żadne lobby samorządowe, które wywierałoby presję na rzecz decentralizacji i rozwoju samorządności. Z przykrością odnotowuje się stopniowe zamieranie działań Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu, która nie jest w stanie uzyskać korzystnych dla samorządów lokalnych rozwiązań.

[2]

Według opinii prof. J. Bocia, rozumienie ingerencji jednostki jako jej działalności prawotwórczej i wykonawczej rodzi potrzebę ustalenia znaczenia występujących w tym przypadku przesłanek wobec każdej z tych dziedzin, w której możliwości materialne państwa mają niejednakowe znaczenie. W bezpośredniej działalności wykonawczej możliwości materialne występują w kontekście uwarunkowania realnego, tzn. ich brak decyduje o niemożności czy też nieskuteczności działania pozytywnego. W dziedzinach aktywności praktycznej administracji, w których ustalenie i realizacja uprawnienia czy obowiązku są pewne, siła uwarunkowań materialnych odnosi się wyłącznie do działań prawotwórczych organów administracyjnych. Jeśli jednak przedmiot, rozmiary i stopień pewności ingerencji ustalone są poza administracją, nikt nie bezpośrednio znaczenie materialnych możliwości państwa wobec ingerencji samej administracji.

Materialne możliwości państwa jako przesłanka ingerencji — mają dwa kierunki oddziaływania. W pierwszym z nich kurczenie się tych możliwości czy określony system priorytetów, doprowadzają do rozszerzenia ingerencji, bądź przez obejmowanie nowych dziedzin dyspozycją organów administracyjnych, lub intensyfikację ingerencji w poszczególnych dziedzinach regulacji prawnej i jej praktycznej realizacji. W drugim kierunku

warunkuje, bądź obejmuje ingerencją nowe obszary, czy sposoby zaspokajania potrzeb społecznych.

Ponieważ dobro jednostki jest podstawowym celem działania administracji, prof. Boć narzędziem kształtowania sytuacji tej jednostki określa interes społeczny, tj. interes dający się potencjalnie odnieść do wielu niezindywidualizowanych adresatów, traktowanych jako wspólny podmiot. Granice tego kształtowania muszą być jednak wyraźnie wytyczone, zarówno w odniesieniu do działalności prawotwórczej, jak i wykonawczej. **[3]**

Zarówno działalność prawotwórczą, jak i wykonawczą administracji lokalnej można by uznać za efekt „kompromisu” pomiędzy granicą, do jakiej jest ona potrzebna, a granicą do jakiej jest możliwa. Są to dwa, zwykle kontrowersyjne wymogi, których „godzenie” przejawia się w treści stanowionego i obowiązującego prawa oraz w treści procesu wykonywania tego prawa. Nie zawsze bowiem praktyczne działanie administracji mieści się w ramach prawa i nie zawsze jest z nim zgodne. Nie mówiąc już o tym, że dopiero częstotliwość działań prawotwórczych i wykonawczych administracji lokalnej decyduje o praktycznym znaczeniu zasięgu, a także i treści ingerencji. **[4]**

O ile bowiem procedury ustawodawcze na szczeblu państwowym poddane są określonym formalnym rygorom, o tyle procedury stanowienia prawa przez organy administracji publicznej nader skromnie określają uwarunkowania tego procesu. Stanowienie prawa i jego wykonywanie jest działalnością powołanych do tego organów, polegającą na zastosowaniu konkretnej normy prawnej w odniesieniu do konkretnego przypadku, który zgodnie z kompetencją tego organu stał się przedmiotem jego rozstrzygnięcia.

Pojęcie przestrzegania prawa różni się względem pojęcia stosowania prawa - odnoszonym głównie do zachowań indywidualnych i zbiorowych. Przestrzeganie prawa dotyczy również tych przejawów aktywności administracji lokalnej, które nie mieszczą się w ramach tworzenia i stosowania prawa. **[5]**

Gminy zostały utworzone m.in. dla obsługi mieszkańców i wspierania rozwoju gospodarczego na swoim obszarze. Dlatego przekazano im część majątku narodowego (nieruchomości i przedsiębiorstwa lokalne) należące dotąd do państwa. Jednocześnie wyposażono gminy w szereg narzędzi formalno-prawnych i uprawnień prawotwórczo-wykonawczych, umożliwiających wspieranie działalności decydującej o rozwoju gmin, co nie oznacza, że mieszkańcy określonej wspólnoty mogą przyczynić się w takim samym stopniu kształtując do rozwiązań normatywnych centralnych władz i organów państwa oraz organów stanowiących innych samorządów, jak mogą to czynić w odniesieniu do rozwiązań „własnego” prawa lokalnego. Ustanowiony Konstytucją porządek prawny opiera się bowiem na zasadzie decentralizacji władzy publicznej, a nie autonomii terytorialnej. Oznacza to, że w zakresie stanowienia prawa lokalnego organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego spełniają rolę uzupełniającą, wydając przepisy prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Tym samym, zatem sami mieszkańcy wspólnoty lokalnej nie mogą wkraczać w proces legislacyjny w państwie w taki sposób, jak to czynią w zakresie stanowienia „własnego” prawa lokalnego. **[6]**

Samorząd nie istnieje sam dla siebie. Z jednej strony ma służyć lepszej realizacji praw jednostek, z drugiej strony samorząd stanowi istotną część władzy publicznej, a zatem podlega ograniczeniom wynikającym z zasady jednolitości Rzeczypospolitej; ograniczenia te w szczególności znajdują wyraz w podległości prawa miejscowego ustawie (art. 87 ust. 2 Konstytucji). **[7]**

Zasada podziału władz należy do kanonu współczesnych ustrojów demokratycznych. W zakresie istotnym dla działania administracji publicznej zasadniczym jej elementem pozostaje oddzielenie funkcji stanowienia prawa od jego stosowania. Chodzi o zespół sytuacji, gdzie normy prawne zostały sformułowane przez organy prawodawcze w sposób na tyle ogólny, że ich wdrożenie wymaga dalszej konkretyzacji w aktach prawnych. Powstaje wówczas potrzeba opracowania i wydania aktów o charakterze wykonawczym, wyznaczającym reguły oraz wzory postępowania, które stają się prawnie wiążące dla adresatów tychże norm i reguł, np. odesłanie w ustawie do rozporządzenia.

Tak, jak nie ma dwóch takich samych państw, o jednakowo ukształtowanej strukturze samorządu terytorialnego — tak też nie można mówić o stałych i niezmiennych podstawach, zasadach i normach, na jakich samorząd ten się opiera. **[8]** Prawo, jako zjawisko nieustannie ewoluujące sprawia, że zasady, poglądy, czy instytucje, mające wpływ na działalność samorządu lokalnego, związane bezpośrednio z prawem, zmieniają swoje pierwotne konotacje. Zmiany w życiu społecznym pociągają za sobą nie tylko zmiany samych przepisów prawnych,

ale i zmiany w ich wykładni. Konkretny system prawny przeobraża się nie tylko na skutek przekształceń w prawodawstwie, lecz także w rezultacie zmian w interpretacji przepisów prawnych.

Zwykle swoistość norm prawnych jest postrzegana poprawnie na gruncie teorii prawa, najczęściej przy okazji ogólnych rozważań nad normami dotyczącymi zmian w systemie prawa (*rules of change*) [9].

Mówiąc o zasadach systemu prawa zazwyczaj wyróżniane są dwa ich rodzaje. Pierwszą grupę tworzą zasady nie związane z postanowieniami przepisów prawa obowiązującego. Są to pewnego rodzaju pozaprawne postulaty, którym nadawana jest postać wypowiedzi powinnościowych, a przepisy prawa mają być stosowane właśnie z zgodzie z zawartymi w nich wytycznymi. Powinno się je ujmować nie jako *lex*, ale jako *ethos*. Wiążą się one z pozaprawnymi systemami normatywnymi, tworząc aksjologiczny wyznacznik dla procesów stanowienia, interpretacji i stosowania przepisów prawa.

Szczególna rola zasad systemu prawa polega m.in. na tym, że określają one powinności osiągnięcia jakiś cennych, pożądaných stanów, respektowania określonych wartości, a tym samym ukierunkowują procesy prawotwórcze, wykonawcze i interpretacji przepisów prawa. [10] Nie są one prawem, ale mogą się nim stać, jednakże dopiero poprzez włączenie ich do prawa obowiązującego. Wyływając z założeń będących podstawą dla konstruowania stosunków społecznych, czy też zasad ustroju, stanowią pozaprawne ideały moralne, powszechnie aprobowane przez judykaturę oraz dogmatykę prawa w taki sposób, iżby to właśnie w oparciu o nie rozumieć i stosować przepisy. [11]

We współczesnych systemach politycznych normy moralne na ogół nie pochodzą od państwa. Ich źródłem są powszechnie uznawane w określonej społeczności wartości moralne, społeczne. Czasami normy te nabierają znaczenia obowiązujących reguł postępowania. Szczególnie doniosłe normy zwyczajowe są często uznawane przez państwo i stają się normami prawnymi. Ich nieprzestrzeganie zwykle pociąga za sobą sankcje opinii społecznej. [12] Konrad R. Fiałkowski twierdzi, że normy moralne nie zostały człowiekowi przekazane z góry; ukształtowały się w drodze ewolucji i trzeba je respektować. [13]

Prof. Z. Ziemiński za normy moralne uważa normy obowiązujące ze względu na ich uzasadnienie aksjologiczne w postaci ocen moralnych, ocen jakiś czynów jako czynów dobrych czy złych w tym znaczeniu, że odpowiadających lub prowadzących do dobra innych ludzi albo dobru temu szkodzących. [14]

Trwałość norm moralnych jest zatem znaczna i niewątpliwie większa od norm prawnych. Pojawiająca się czasem sprzeczność między nimi prowadzi zatem do nadwerżenia społecznego autorytetu normy prawnej, czasem wręcz do nieskuteczności opartych na niej działań. Dlatego zasięg i treść ingerencji jednostki muszą odpowiadać poszanowaniu norm moralnych i dbałości o przestrzeganie warunków ich powodzenia, zwłaszcza, że pewna część ingerencji administracji ma za zadanie właśnie przywrócić ich poszanowanie na drodze prawnej. Przywracanie to jest — niestety — najczęściej konsekwencją uprzednich uchybień w działalności administracji, a nierzadko regulującego ją prawa. W tym znaczeniu nowa ingerencja administracji może być wynikiem nietrafności ingerencji dotychczasowej. [15]

Druga grupa zasad, to normy prawa pozytywnego uważane w systemie prawnym za prawa podstawowe. Stanowią ten typ zasad, z których każda jest jednocześnie normą prawną i może być odszukana w przepisach prawa obowiązującego, bądź przez sformułowanie *expressis verbis* w tekstach prawnych, albo przez rekonstrukcję przeprowadzoną w efekcie analizy przepisów.

Pojęcie zasad prawa łącznie jest z wypracowanymi przez doktrynę uogólnieniami pewnych rozwiązań prawnych, a nawet wzorcami zachowania nie unormowanymi wyraźnie przez prawo, lecz uznanymi za wiążące. [16]

Normy są jednym z wielu rodzajów dyrektyw. Ich odmienność, w porównaniu do innych dyrektyw, przejawia się w budowie, posiadanej mocy, funkcji odgrywanej w życiu społecznym, w przypadku norm prawnych — konsekwencjach, jakie pociąga niezastosowanie się do nich. Normy prawne ponadto wyróżniają się źródłem pochodzenia (prawodawca) i specyficznymi sankcjami przewidywanymi dla tych, którzy się do nich nie zastosują. [17]

Tylko część zasad prawa wyrażona jest wprost w przepisach obowiązującego prawa. Przy czym — co w jednym systemie prawa będzie uchodziło za ugruntowaną i w miarę jasną co do elementów treści regułę prawną, w innym przypadku może mieć walor jedynie postulatu, bądź bliżej niesprecyzowanej idei. [18]

Z reguły obowiązujące w prawie administracyjnym normy prawne — określane są mianem zasad ogólnych. Zasady te mają szczególne znaczenie z tego powodu, iż prawo administracyjne jest działem prawa tylko w minimalnym stopniu skodyfikowanym. Pełnią więc rolę porządkującą oraz pomagają znaleźć założenia wspólne dla ważnych grup przepisów prawnych. Powinny zapewnić jednolitość działań administracji publicznej poprzez jednoznaczną interpretację prawa administracyjnego.

Według prof. Starościaka zasady ogólne są wnioskami ogólnymi z przepisów prawa i z ich stosowania, ale wiążąc się z innymi zasadami regulującymi zachowanie człowieka, stanowią tak ścisły stop różnych zasad, że stają się formą przejściową od prawa ku normom etyki i moralności działania organów administracji publicznej, a więc ku pozaprawnym normom moralnym.

Prawodawca nie może posiadać wiedzy o wszystkich możliwych kombinacjach okoliczności, które mogą pojawić się w przyszłości, ponieważ zawsze pojawiają się tzw. przypadki nieprzewidziane. Należy zatem dążyć do kompromisu pomiędzy pewnością i przewidywalnością prawa, a otwartością dla późniejszych rozwiązań, pojawiających się w trakcie rozpatrywania konkretnych przypadków.

Zadaniem prawa nie jest zakazywanie wszelkich czynów zasługujących na dezaprobatę moralną, ani nakazywanie wszelkich czynów moralnie aprobowanych. Pomiedzy normą prawną (prawem), a pozaprawną normą moralną (moralnością) zachodzą pewne istotne różnice. Normą prawną jest norma, która powstała w wyniku interpretacji konkretnych przepisów prawa, natomiast norma moralna kształtuje się w sposób żywiołowy. Próbowano odróżnić obie normy poprzez określenie warunków, w jakich one obowiązują sądząc, że normy moralne obowiązują wtedy, gdy człowiek je zaakceptuje w swym sumieniu, podczas, gdy normy prawne obowiązują niezależnie od ich akceptacji. Norma moralna obowiązuje wtedy, gdy w świadomości społecznej przekraczanie jej jest uważane za niemoralne, zaś respektowanie za moralne. W tym sensie normy prawne, jak i moralne obowiązują tu i teraz, niezależnie od subiektywnej aprobaty jednostki. Ze względu na sposób, w jaki jednostka dowiaduje się o obowiązaniu — normą prawną jest ta, o której wiadomo na podstawie obowiązujących przepisów prawnych, zaś normą moralną jest ta, która obowiązuje w wyniku społecznie akceptowanego, utartego sposobu postępowania. Z punktu widzenia analizy treści poszczególnych norm przyjęto, że normy prawne nie tylko nakazują jakieś działania, lecz również dają prawo do egzekwowania określonego typu działań, czy zachowań. Normy moralne natomiast - nakazując jednostce określony sposób postępowania — nie dają nikomu prawa do egzekwowania ich w praktyce. Na przykład, w przypadku zorganizowanej w 2005 r. w Polsce „Parady równości”, jakkolwiek argumentacja przeciw tego rodzaju manifestacji odwołuje się do kwestii porządku i bezpieczeństwa, coraz częściej pojawiają się też argumenty dowodzące, że organizacja takich marszów czy parad jest jako taka co do istoty narusza moralność publiczną, godzi w rodzinę i wartości chrześcijańskie. Moralność publiczna nie jest kategorią prawnie jednoznacznie określoną, jest swoistą klauzulą generalną, a więc i ostrożność w powoływaniu się na nią dla ograniczenia podstawowej wolności znajduje szczególnie mocne uzasadnienie.

Istnieje też grupa czynów, które będąc przekroczeniem norm prawnych, stanowią zarazem przekroczenie norm moralnych (np. działanie na szkodę interesu społecznego, wykorzystywanie stanowiska do partykularnych celów, itp.). Zdarzają się sytuacje, kiedy przekroczenie prawa nie musi być przedmiotem negatywnej oceny moralnej jak np. w przypadku działań podejmowanych w celu ochrony życia lub zdrowia). Ale bywa i tak, że prawo pogarsza sytuację jednostki z punktu widzenia moralności (np. likwidacja w 2005r. funduszu alimentacyjnego, przyczyniająca się do zaostrzenia tragicznej sytuacji materialnej wielu rodzin). [19] Nierzadko w praktyce pojawia się sytuacja, kiedy podejmowane *lege artis* działania, stanowią jednocześnie naruszenie powszechnie akceptowanych norm moralnych; za przykład posłużyć może istniejący już od kilkunastu lat problem możliwości kandydowania w wyborach samorządowych osób przebywających na podstawie decyzji sądu w długotrwałym areszcie, czy osób odbywających karę więzienia, które nie zostały pozbawione praw publicznych. Niekonstytucyjność ograniczania praw do kandydowania pozostaje w tym przypadku w mocnym konflikcie ze społecznymi odczuciami racjonalności i słuszności.

Prawo z natury rzeczy operuje kategoriami ogólnymi. Ale przecież, jeżeli stosuje się kategorie ogólne w odniesieniu do przypadków indywidualnych, zawsze może zdarzyć się tak, iż ogólnie słuszne prawo stanie się w danym przypadku prawem krzywdzącym.

Uwidaczniający się, w świetle powyższych przykładów, konflikt prawa i moralności ujawnia się dopiero wtedy, gdy normy prawne nakazują postępowanie niezgodne z moralnością

lub normy moralne nakazują przekroczenie obowiązującego prawa. Te groźne dla społeczeństwa konflikty, bywają obecnie coraz częściej łagodzone; w pewnych przypadkach dopuszcza się bowiem zwolnienie z określonego obowiązku prawnego poprzez zastąpienie go innym (np. możliwość odstąpienia od wykonania służby wojskowej ze względu na przekonania religijne i zastąpienie tego obowiązku zastępczą służbą wojskową). W sytuacjach, kiedy adresat normy sam musi podjąć decyzję, czy przestrzegać prawa niezgodnego z moralnością, czy odmówić posłuszeństwa złemu prawu, zawsze będzie borykał się z dylematem, bowiem dawanie posłuchu takiemu prawu może zasługiwać na dezaprobatę moralną, a odmowa posłuszeństwa może być moralnie usprawiedliwiona.

W przypadku konfliktu norm prawnych i moralnych przyjmuje się zasadę, że norma prawna niesłuszna moralnie nie wiąże w sumieniu, a należy jej przestrzegać tylko w tych przypadkach, gdy przekroczenie normy prawnej niezgodnej z moralnością spowodowałoby więcej zła. [20]

Według prof. L. Morawskiego w sytuacji potencjalnego konfliktu regulacji prawnych z regułami racjonalności i zasadami współżycia społecznego, nie sposób posługiwać się „trickami wykładni funkcjonalnej” i „zasłoną nieprawdopodobnych luzów decyzyjnych”, pozwalających bez trudu uzasadnić prawie każdą decyzję jako zgodną z prawem. Postulował on, aby w wypadku, gdy reguły prawa w rażący sposób naruszają zasady słuszności lub przeczą elementarnym regułom racjonalności i moralności, konflikt pomiędzy prawem a tymi regułami prawa rozstrzygnąć na rzecz tych reguł.

Podsumowując powyższe, łatwo zauważyć, że pomiędzy normami prawnymi, a normami moralnymi może zaistnieć zgodność, rozbieżność, sprzeczność, a także rozgraniczenie sfer ich oddziaływania. Właściwe rozumienie owych stosunków może mieć miejsce wówczas, gdy podda się analizie relacje zachodzące pomiędzy konkretnym systemem pozaprawnych norm moralnych, a konkretnym systemem prawnym.

„*Dura lex, sed lex*”, - surowe prawo, ale przecież prawo — ekscytują się obrońcy prawa. Zdaniem red. Marka Ostrowskiego największe bzdury można robić legalnie, aby tylko trzymać się litery prawa. Jednakże za absurdy i bezdusność, za pozbawienie jakiegokolwiek odesłania do moralności, nie odpowiada samo prawo, lecz przypadek, w którym prawo zмага się z rozsądkiem, poczuciem sprawiedliwości, moralnością, dobrem społecznym — i zwycięża. Najbardziej spektakularnym przykładem tego rodzaju praktyk może być kwestia utraty mandatów wójtów, którzy oświadczeń majątkowych swych współmałżonków nie złożyli w terminie. Nie dochowali terminu, bo nieprecyzyjny był przepis ustawy; nie było więc jasne, czy za „dzień wyboru” należy uznać dzień faktycznie przeprowadzonych wyborów, czy dopiero dzień ogłoszenia wyników przez Komisarza Wyborczego. Skutek - utrata mandatu, a w konsekwencji nowe wybory na terenie kilku tysięcy gmin, kosztujące budżet państwa miliony złotych. Prof.. M. Kulesza wyjaśnia, że w omawianej sprawie wcale nie ma żadnych oczywistości. Wprost przeciwnie: utrzymuje się niejasność prawa. Przy niejasności samego prawa trudno wzywać do bezwzględnego jemu posłuszeństwa. Trzeba raczej przejść do rozwiązania sytuacji ponad sporem prawnym [21], co w praktyce uczynił Trybunał Konstytucyjny, dając jednoznaczną wykładnię spornej w ustawie kwestii.

Normy prawne — w zakresie obowiązywania prawa administracyjnego — są zawsze związane z organami administracji publicznej i wyznaczają bezpośrednio sytuację prawną podmiotów nie podporządkowanych organizacyjnie administracji publicznej. Normy te mają charakter ogólny i abstrakcyjny, zasadniczo są normami bezwzględnie obowiązującymi, wymagającymi autorytatywnej konkretyzacji w drodze aktu władczego, najczęściej decyzji administracyjnej. [22]

Konstytucyjne i ustawowe upoważnienie wyodrębnionych ustrojowo i samodzielnych podmiotów prawa publicznego do stanowienia powszechnie obowiązującego prawa jest przejawem realizacji nie tylko zasady decentralizacji władzy publicznej, ale również zasady subsydiarności, o których szerzej była mowa w rozdziale poprzednim. Zastosowana przez polskiego ustawodawcę decentralizacja prawotwórczej funkcji państwa w zakresie stanowienia norm generalno - abstrakcyjnych, miała na celu przede wszystkim zapewnienie jednostkom samorządu lokalnego realnego i szerokiego uczestnictwa w sprawowaniu władzy publicznej, a jednocześnie dostosowanie treści szczegółowych rozwiązań ustawowych do specyfiki lokalnych warunków, w jakich przepis ten będzie przestrzegany, czy wykonywany. W ten sposób, stanowiąca warunek konieczny ustrojowej zasady decentralizacji władztwa państwowego, tzw. samodzielność kompetencyjna JST objęła uprawnienie tych jednostek do stanowienia

powszechnie obowiązującego prawa. Należy jednak zauważyć, że kompetencje prawotwórcze do stanowienia aktów prawa miejscowego mają zasadniczo charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, co istotnie ogranicza zakres i stopień samodzielności samorządu terytorialnego na płaszczyźnie treści stanowionych norm. [23]

Zazwyczaj normy prawne mają postać norm ujętych wprost w obowiązujących przepisach prawa lub ich logicznych konsekwencji. Niektóre z nich (np. zasada zaufania) zaliczane są do tzw. klauzul generalnych. Oznacza to, że poszczególne składniki ich treści rekonstruujemy na tle konkretnego stanu faktycznego, przy okazji rozstrzygania budzącej wątpliwości kwestii prawnej. Normy prawne cechuje tym samym różny stopień abstrakcyjności i złożoności. [24]

Istotna rola klauzul generalnych w systemie zasad prawa (norm prawnych) polega na tym, że spełniają one role tzw. „systemu bezpieczeństwa”. Wyrazem klauzul generalnych są przede wszystkim zasady ogólne Konstytucji. Już z samego art. 2 Konstytucji stanowiącego, że Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawa wynika, że normy prawne nie mogą być absurdalne ani prowadzić do niekorzystnych skutków. Z art. 31 Konstytucji RP wywodzi się zasada proporcjonalności, w myśl której ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy „gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej”. Przepisy te zawierają wiele określeń „nieostrych”. Ta właśnie — celowa ogólnikowość, odnosząca się do pewnego rodzaju uznaniowości, do powszechnie akceptowanych norm moralnych, w konkretnie rozpatrywanym przypadku — jest swoistym ratunkiem przed nonsensownymi i absurdalnymi rozstrzygnięciami. [25]

Według prof. W. Dawidowicza, każda norma prawa administracyjnego jest związana funkcjonalnie (w sensie kontroli jej przestrzegania lub w sensie jej stosowania) z organami administracji rządowej. Każda tego rodzaju norma odnosi się ponadto do tego samego rodzaju adresatów, mianowicie wyznacza (bezpośrednio lub pośrednio) sytuację prawną podmiotów niepodporządkowanych prawnie organom administracji państwowej w danej sprawie.

Najczęściej realizacja norm prawa administracyjnego polega na tym, że w granicach i na podstawie obowiązującego prawa organ administracji publicznej, w razie zaistnienia określonych prawem okoliczności, z którymi prawo wiąże obowiązek jego określonego działania, podejmuje to działanie i kieruje je do określonego podmiotu prawnego, wyznaczając mu nowe bądź modyfikując dotychczasowe uprawnienia i obowiązki. [26]

Skoro do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591), to rozstrzyganie w tych sprawach musi następować w różnych formach działania, w tym również poprzez stanowienie norm prawnych. Wyrazem tego rodzaju działalności może być np. uchwalenie kodeksu etyki dla radnych. Kodeks etyki radnych jest niewładczym aktem samozwiązania się radnych. Jego znaczenie polega na dobrowolnym podporządkowaniu się radnych określonym, wybranym zasadom etycznym, mającym służyć właściwemu wypełnianiu funkcji publicznej, a jedyną sankcją za naruszenie jego postanowień jest odpowiedzialność polityczna radnych.

NSA rozpoznał sprawę Gminy B., która zaskarżyła rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały rady miejskiej w sprawie przyjęcia kodeksu etyki radnego Rady Miasta B. W skardze do Sądu gmina podniosła, że z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że do rady należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, które należą do właściwości rady, a tym samym rozstrzygnięcie nadzorcze stanowi nadmierną ingerencję w samodzielność gminy w kwestii określenia ustroju wewnętrznego. Przedmiotowa uchwała stanowi zbiór norm moralnych, określających postępowanie radnych, zebranych w formie kodeksu. Celem uchwały było zidentyfikowanie i zebranie standardów postępowania, których radni powinni przestrzegać. Zasady tam zawarte znajdują odzwierciedlenie w przepisach prawa, stanowią ich uzupełnienie i wzmocnienie. [27]

Tak więc samorząd musi być wyposażony we właściwe uprawnienia prawotwórcze. W działalności prawotwórczej istnieje, bowiem konieczność uwzględniania swoistych warunków terenowych i lokalnych. Uwzględnianie tych warunków przez organy centralne nie jest możliwe, bądź bardzo trudne. Terenowe przepisy prawne, znając specyfikę konkretnego otoczenia, mogą te warunki uwzględnić. Nie jest możliwe i niecelowe regulowanie wszelkich zagadnień i materii, nadających się do regulacji prawnej przez organy centralne. Zagadnienia te, ze względu na swoją wagę, powinny być regulowane na poziomie terenowych przepisów prawnych.

Zawarte w ustawie ograniczenia w zakresie stanowienia prawa na szczeblu lokalnym,

mogą niejednokrotnie okazać się dla społeczności lokalnych bardzo niekorzystne. W przypadku prawa gmin do swobodnego ustalania podatków - stanowienie lokalnego prawa w zakresie obciążeń finansowych członków wspólnoty - jest w praktyce dość nierealna. Gminy mają bowiem ustawowo ustalone jedynie wysokości maksymalnych stawek podatków i teoretycznie mogą ustanawiać je dowolnie nisko. Jednakże jest jedno zasadnicze zastrzeżenie, skutecznie zniechęcające gminy do takich działań — bowiem wysokość subwencji przyznawanej gminie przez Ministerstwo Finansów liczona jest nie od faktycznych dochodów, ale dochodów możliwych do osiągnięcia przy ustanowieniu maksymalnie wysokich podatków. Zmniejszenie ich powoduje więc podwójną utratę dochodów: mniejsze wpływy do budżetu oraz mniejsza subwencja — bo dochody liczone są jako teoretycznie wyższe.

Jednym z podstawowych problemów samorządu lokalnego w Polsce jest uporządkowanie relacji pomiędzy organem prawotwórczym (radą gminy), a wykonawczym (wójtem). Zasadnicze ograniczenie kompetencji organu uchwałodawczego gminy wraz z praktycznie całkowitym uniezależnieniem od niego organu wykonawczego może doprowadzić do braku równowagi w ustroju gminy, dlatego konieczne jest nowe określenie statusu i wzajemnych powiązań tych dwóch władz gminnych, prowadzących w efekcie końcowym do wzajemnej współpracy tych dwóch organów gminnych. Wprowadzenie jednoosobowego organu wykonawczego gminy, pochodzącego z wyborów powszechnych i praktycznie niezależnego od rady było podsumowaniem i ukoronowaniem pewnej ewolucji ustroju i wprowadzanych zmian. Twórcy reformy samorządowej zakładali teoretycznie współdziałanie tych organów, wzajemne równoważenie się władzy uchwałodawczej i wykonawczej w gminie. Tymczasem, w gminach, w których wójt reprezentuje inną opcję polityczną, niż większość rady, zasadą współistnienia obu organów w tych gminach stał się konflikt. Rola przewodniczących zaczęła być stopniowo ograniczana jedynie do przewodniczenia posiedzeniom. Wójt stał się pełnym reprezentantem władzy w gminie. W Opinii prof. J. Regulskiego, taka ewolucja była zrozumiała i naturalna. Jej ukoronowaniem było wprowadzenie w 2002 roku bezpośrednich wyborów wójtów. Zmianę tę — tak oczywistą — wprowadzono jednak w sposób całkowicie nieprzemyślany, zastępując słowo „zarząd”, słowem „wójt”. Wzmacniając władzę wykonawczą w gminie, uczyniono zarazem z wójtów osoby wyposażone w pełnię władzy, ale wyłączone spod jakiejkolwiek kontroli. Wójt może dysponować mieniem, zatrudniać ludzi w administracji, podejmować decyzje administracyjne według własnego uznania, może wreszcie całkowicie ignorować radę, której uchwały — nie mają znaczenia. [28] W efekcie powstaje kuriozalna sytuacja, wypracowanie modelu koabitacji nie zawsze jest możliwe, bądź realne, a funkcjonowanie w konflikcie dysfunkcjonuje działanie samorządu, zamiast mu służyć.

Celem stworzenia niezbędnego dystansu pomiędzy organami stanowiącymi i wykonawczymi w gminach było wprowadzenie we wrześniu 1995r. nowelizacji ustawy samorządowej wprowadzającej przepisy wykluczające łącznie mandatu radnego z piastowaniem stanowisk administracyjnych w ramach gminy. Wprowadzenie zakazu łączenia mandatu radego z zatrudnieniem w ramach systemu organizacyjnego gminy pozostaje w racjonalnym związku z interesem publicznym i ma charakter współmierny do rangi jego interesu. Wprawdzie do ustroju organów samorządu terytorialnego nie ma zastosowania zasada podziału władz, to jednak w żadnym razie nie zakazuje ona przyjmowania przez ustawodawcę zwykłego rozwiązań, mających na celu zachowanie dystansu personalnego między organami stanowiącymi, a aparatem wykonawczym. [29]

Aby zwiększyć skuteczność działania samorządu lokalnego i zarazem usprawnić działanie administracji rządowej, potrzebny jest — zdaniem prof. M. Kuleszy — jasny podział odpowiedzialności i uprawnień prawotwórczo-wykonawczych na linii rząd — samorząd. Rząd powinien zająć się sprawami o charakterze ogólnopaństwowym, a samorząd — sprawami lokalnymi i regionalnymi. Dziś na przeszkodzie temu stoi przede wszystkim brak standardów usług publicznych, bez czego całe zarządzanie administracją publiczną jest zwyczajnie stałą improwizacją. Bez standardów nie wiadomo, ilu np. w powiecie trzeba policjantów, czy wystarczająca jest liczba nauczycieli w danej gminie, czy powiecie, czy ZNP nie chroni zbyt wielu miejsc pracy w stosunku do potrzeb edukacyjnych. Póki nie ma standardów, finansowanie usług i służb publicznych jest zawsze powiązane z klientyzmem administracyjnym i politycznym, a podział odpowiedzialności i kryterium zgodności z normami prawnymi okazuje się fikcją. Jest to także — zdaniem prof. Kuleszy, główny czynnik, powodujący recentralizację i ciągły bałagan w zarządzaniu. [30]

Należy od razu z naciskiem zwrócić też uwagę na uboczny i negatywny efekt traktowania

administracji lokalnej jedynie jako „urządzenia do stosowania prawa”. Być może ten tok myślenia stanowi rezultat nazbyt formalistycznego rozumienia zasady państwa prawnego. „Stosowanie prawa” oznacza dziś często zaledwie konkretyzację ustawy, czy to w drodze stanowienia przepisów administracyjnych, czy poprzez wydawanie aktów indywidualnych (decyzji administracyjnych) i podejmowania innych władczych czynności administracyjnych.

Tymczasem - również od strony prawnej — rola dzisiejszej administracji lokalnej polega nie tylko na „wykonawczym” stosowaniu prawa, lecz także na samodzielnym, twórczym działaniu w ramach prawa i na jego podstawie, co w praktyce oznacza możliwość korzystania z uprawnień prawotwórczych organów administracji lokalnej wyłącznie w granicach i na podstawie prawa. **[31]**

*

Zasadniczą kwestią staje się więc odróżnienie „zwykłych” norm prawnych od norm, którym przyznany zostaje status zasady prawa. Odróżnienia tego można dokonać w oparciu o następujące kryteria:

1. Badamy miejsce normy prawnej w hierarchii aktów normatywnych (są one głównie sformułowane w Konstytucji, ustawach, przepisach ogólnych).

2. Oceniamy normę, jako pełniącą zasadniczą rolę w danym systemie prawa (jego gałęzi lub instytucji).

3. Uwzględniamy funkcję normy w procesach wykładni i stosowania prawa pamiętając, że zasady prawa to szczególny rodzaj norm prawnych, nadrzędny hierarchicznie i treściowo wobec pozostałych norm (pozaprawnych), niebędących zasadami. Wynika stąd powinność, aby normy prawa interpretować zgodnie z zasadami prawa. **[32]**

Uznając pewne normy za zasady posługujemy się zawsze ocenami, gdyż sam wybór właściwych kryteriów już pociąga za sobą konieczność oceny. **[33]**

M. Matczak widzi potrzebę pojęciowego odróżnienia przepisu prawnego od normy prawnej. Istotą tego odróżnienia jest fakt, że przepisy prawne muszą zostać przełożone na wypowiedzi mające postać norm, aby nadawały się do kierowania postępowaniem podmiotów prawa lub mogły kreować nowe sposoby takiego zachowania. Pojawiający się niejednokrotnie fakt niepełności wypowiedzi prawodawcy w procesie stanowienia przepisów prawnych może mieć charakter przestrzenny, kiedy odkodowanie normy prawnej wymaga użycia od kilku do kilkudziesięciu przepisów i to zamieszczonych w różnych aktach prawnych, lub charakter czasowy, co wynika z diachroniczności stanowienia przepisów prawnych. **[34]**

W przypadku spraw trudnych, gdzie prosta subsumpcja stanu faktycznego pod daną normę okazuje się niewystarczająca, sądy i orzecznictwo odwołują się do m.in. pozaprawnych zasad moralnych, jak np. zasad słuszności, współżycia społecznego, godności człowieka, etc. **[35]**

Sąd Najwyższy, rozpatrując zagadnienie prawne dotyczące kwestii, czy wynikający z art. 100 § 2 pkt.6 Kodeksu pracy obowiązek przestrzegania przez pracownika zasad współżycia społecznego jest równoznaczny z nakazem równego traktowania, a tym samym czy naruszenie zakazu równego traktowania poprzez dyskryminację stanowi automatycznie nieprzestrzeganie zasad współżycia społecznego, w wyroku z dnia 11.04.2006r., Nr I PK 169/05 stwierdził np., że dyskryminacja jest nieuchronnie związana z naruszeniem godności człowieka, której poszanowanie jest nakazem nie tylko prawnym (art. 30 Konstytucji RP; art. 11.3 Kodeksu Pracy), ale również moralnym. Zakaz dyskryminacji i nakaz równego traktowania (w przypadku stosunku pracy), jest nie tylko normą prawną, wynikającą przepisów KP, ale także normą moralną. Dlatego zarzucenie komuś, że dopuszcza się dyskryminacji pracowników w stosunkach pracy, może być traktowane jednocześnie jako zarzut naruszenia zasad współżycia społecznego, kształtowanych m.in. właśnie przez normy moralne. **[36]**

Katalog wartości, które mają stanowić idee przewodnie w procesie tworzenia i stosowania prawa nie ma charakteru niewzruszalnego. Dzięki demokratycznemu trybowi tworzenia prawa stawała się możliwa wymiana starych wartości na nowe. Tradycyjny katalog uzupełniono m.in. prawami społecznymi, zapewniającymi np. prawo do pracy i obrony interesów pracowniczych. Gwarancje formalne praw i wolności obywatelskich uznawano za niewystarczające i szukano ich materialnego zabezpieczenia. **[37]**

W opinii prof. J. Bocia, podstawowe relacje między opartą na prawie ingerencją administracji związanej z jej działalnością prawotwórczą i wykonawczą, a normami moralnymi wyraża się w następujących układach:

a) norma moralna jest obojętna dla treści normy prawnej, przy czym, obojętność ta

wyrażona bądź przez milczenie, bądź przez gwarancję swobody postępowania regulowanego normą moralną,

b) norma moralna staje się dodatkowym kryterium postępowania regulowanego prawnie, co znajduje odzwierciedlenie w normie prawnej,

c) norma moralna przekształca się w normę prawną. Tok przekształcenia się początków prawa, zaś normy moralne były wcześniejsze tylko dlatego, że prawo było późniejsze, tak, jak późniejsza wobec grupy społecznej była organizacja państwa. Życie w grupie wymagało reguł porządkujących, z których część przekształciła się w prawo, a część pozostawała poza prawem. Proces ten do dziś nie jest zakończony, a jego szczegółowe etapy ewolucji są bardzo skomplikowane i długotrwałe. [38]

Normy moralne mają jednak zawsze charakter uzupełniający w stosunku do norm prawnych. W państwie prawa istnieje wyraźna dominacja norm prawnych nad pozaprawnymi i nie można dawać przewagi normom pozaprawnym nad prawnymi. Ważne jest przy tym, aby normy pozaprawne były w istocie swej realizowane, bowiem od sposobu ich stosowania zależy budowanie społecznego zaufania do administracji. Pomijanie pozaprawnych norm moralnych spowoduje utratę zaufania społecznego, a przede wszystkim zrodzi wątpliwości, co do przestrzegania wartości państwa prawa. Gdy sposób działania administracji — zarówno prawotwórczy, jak i wykonawczy — jest zgodny z wartościami społeczeństwa demokratycznego, wówczas — pomimo nieuniknionych błędów i nieprawidłowości w działaniu — pozostanie zaufanie, że dobro społeczne i interes jednostki są zawsze celem, nigdy środkiem do realizacji celów partykularnych, czy globalnych. Normy pozaprawne mogą jedynie wspierać i uzupełniać normy prawne, lub też mogą je korygować, co zapobiega sytuacji powstania konfliktu pomiędzy obydwojema normami. Prawodawca odsyła do norm pozaprawnych w sytuacji, w której brak jest



bezpośredniej regulacji prawnej określonej sytuacji. Prowadzi to do rozszerzenia sfery nieobojętnej prawnie, poza zakres uregulowany wprost i bezpośrednio w przepisach prawnych. Zgodność wskazań formułowanych przez normy prawne i normy moralne ma dużą doniosłość społeczną. Normy prawne zgodne z moralnością są bowiem przestrzegane zarówno ze względu na autorytet prawodawcy, jak i ze względu na wyrzuty sumienia, związane z ich przekroczeniem. Realizowanie takich norm jest konieczne w celu zaprowadzenia niezbędnego porządku prawnego (np. normy nakazujące rozliczanie z tytułu uzyskanych dochodów), ale zarazem przestrzeganie ich jest również obowiązkiem moralnym, gdyż zachowanie porządku w tej dziedzinie leży w interesie społeczeństwa (np. ogranicza zjawisko korupcji).

Jakkolwiek postrzegać się będzie działalność prawotwórczą i wykonawczą jednostek samorządu lokalnego, jakkolwiek pozaprawne normy moralne będą na tę działalność wpływały, z przytoczonych w tym rozdziale przykładów niezbicie wynika, że wpływ tych norm jest dość powszechny, a rzeczą oczywistą jest, iż warunkiem podstawowym utrwalenia się i zakorzenienia instytucji i procedur samorządowych jest względna autonomia samorządowych jednostek lokalnych, względem administracji centralnej. Autonomia ta stanowi zarówno warunek samorządności i właściwego, praktycznego jej rozwoju, jak i zasadniczy jej cel. Warunkiem skuteczności tych zabiegów — a równocześnie drugim warunkiem prawdziwej samorządności jest możliwie szeroka partycypacja i mobilizacja członków społeczności lokalnej, zainteresowanych tym, aby ważne dla nich sprawy były rozstrzygane i załatwiane przez lokalne instytucje i instancje. Bez rzeczywistej współpracy i partycypacji społecznej nie może być mowy o autentycznej samorządności. Jestem głęboko przekonana, że wiele sporów o kształt instytucjonalny zarówno całego państwa jak i jednostek samorządu lokalnego i jego instytucji można by rozwiązać nie poprzez zmianę formalną tekstu prawa, ale poprzez respektowanie kanonu dobrej wiary, dobrych obyczajów, a w szczególności pozaprawnych norm moralnych w

Przypisy:

- [1] Regulski J.: *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 66-67.
- [2] Regulski J.: Raport o stanie demokracji, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, lipiec 2007r.
- [3] Boć J.: Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji państwowej, *Zeszyty Naukowe, Prawo* 138, Wrocław 1985, s. 54.
- [4] Tamże, s. 67.
- [5] Łukaszewicz J. "Zarys nauki administracji, Lexis Nexis, Warszawa 2005, s. 249.
- [6] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26.II.2003r., OTK-A 2003/2/16, K 30/02.
- [7] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18.II.2003, OTK-A 2003/2/11, K 24/02.
- [8] Panejko J.: *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 10.
- [9] Por. Hart H.: *The Concept of Law*, Oxford 1961r., s. 93.
- [10] Por. Wronkowska S., Ziemiński Z.: *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997r.
- [11] Nowacki J., Tobor Z.: *Wstęp do prawoznawstwa*, Zakamycze, Kraków 2000, s. 103-104.
- [12] Walkiewicz E., : *Prawo na tle innych norm społecznych, Gimnazjum*", 3/2000, s. 63.
- [13] Fiałkowski Konrad, : *Normy moralne: luksus, czy konieczność?*, "Wiedza i życie", Nr 1/2000.
- [14] Zmierzak M., Wronkowska S.: *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, PWN, Warszawa, Poznań 1993r., s. 35.
- [15] Boć J.: *Obywatel wobec ...*, str. 77.
- [16] Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z.: *Zasady prawa, zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 61, 116.
- [17] Sarkowicz R., Stelmach J.: *Teoria prawa, monografie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego*, Wydawnictwo UJ, Kraków 1996r., s. 51.
- [18] Kmiecik Z.: *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, PWN, Warszawa 2000, s. 40.
- [19] Por. Bąbiak - Kowalska Dorota " Jest źle, ale nie najgorzej", "Wspólnota", Nr 16, 6.08 2005., s. 31. Prof. Marek Safjan - ówczesny Prezes Trybunału Konstytucyjnego uznał likwidację funduszu alimentacyjnego za jedno z najbardziej skandalicznych rozwiązań, w ogóle nieprzemysłanych i wprowadzających istotne zagrożenie dla bytu rodziny i jego podstawowych praw i roli, jaka winna ona spełniać.
- [20] Zmierzak M. Wronkowska S.: *Kompendium...*, s. 131.
- [21] Ostrowski M., "Durne prawo, czyli instrukcja użycia młotka", "Polityka", Nr 6 (2591), 10.2.2007r., s. 24.
- [22] Jakimowicz W.: *Kwestia prejudycjalna w postępowaniu administracyjnym*, Praca naukowa pod red. Z. Niewiadomskiego i Z. Cieślaka pt. *Prawo do dobrej administracji*, Uniwersytet Kard. S. Wyszyńskiego, Warszawa 2003, s. 87.
- [23] Kamiński M.: *Koncepcja nieważności aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w polskich ustawach samorządowych*, "Samorząd Terytorialny", 23.05.2007r., lub www.samorząd.pap.com.pl.
- [24] Kmiecik Z., "Ogólne...", str. 203.
- [25] Ostrowski M., "Durne prawo, czyli instrukcja użycia młotka", "Polityka", nr 6 (2591), 10.02.2007r., str. 24.
- [26] Boć. J.: *Prawo administracyjne, Kolonia Limited* 2004, s. 37.
- [27] Wyrok NSA Warszawa, z dnia 17.05.2006, II OSK 287/06, OwSS 2006/4/105.
- [28] Regulski J.: *Samorządna...*,s. 116.
- [29] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 23.04.1996r., OTK 1996/2/10/.
- [30] Kuligowski Ł., "Ta administracja to improwizacja", "Gazeta Prawna", Nr 219 (1584) 10-13.11 2005.

- [31] Bałtruszajtys G.: Administracja..., s. 21.
[32] Morawski L.: Wstęp do prawoznawstwa, Tonik, Toruń 2000, s. 65-66.
[33] Nowacki J., Tobor Z.: Wstęp do prawoznawstwa", Zakamycze 2005, s. 105.
[34] Fundowicz S.: Decentralizacja administracji publicznej w Polsce, KUL, Lublin 2005, s.52-53.
[35] Por. Dworkin R.: Biorąc prawa poważnie, PWN, Warszawa 1998.
[36] Wyrok Sądu Najwyższego, z11.04.2006r.,I PK 169/05, OSNP 2007/7-8/93 z uzasadnieniem.
[37] Pietrzak M.: Demokratyczne świeckie państwo prawne, PWN 1999r., s. 32.
[38] Boć J.: Obywatel wobec..., s. 77.

Aleksandra Olszewska

Od 13 lat pracuje nieprzerwanie w strukturach samorządu lokalnego, od 1996 roku współpracuje z biurem poselskim Posła na Sejm RP H. Siedlaczka, w zakresie opracowywania interpelacji poselskich, zapytań, oświadczeń i projektów ustaw. Słuchaczka studiów doktoranckich na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Od 2007 prowadzi zajęcia z prawa administracyjnego, prawoznawstwa, teorii państwa i teorii prawa w Wyższej Szkole Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi, Filia w Wodzisławiu Śląskim.

[Pokaż inne teksty autora](#)

(Publikacja: 24-02-2008)

[Oryginał..](http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,5756) (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,5756>)

Contents Copyright © 2000-2008 by Mariusz Agnosiewicz
Programming Copyright © 2001-2008 Michał Przech

Autorem tej witryny jest Michał Przech, zwany niżej Autorem.
Właścicielem witryny są Mariusz Agnosiewicz oraz Autor.

Żadna część niniejszych opracowań nie może być wykorzystywana w celach komercyjnych, bez uprzedniej pisemnej zgody Właściciela, który zastrzega sobie niniejszym wszelkie prawa, przewidziane w przepisach szczególnych, oraz zgodnie z prawem cywilnym i handlowym, w szczególności z tytułu praw autorskich, wynalazczych, znaków towarowych do tej witryny i jakiegokolwiek ich części.

Wszystkie strony tego serwisu, wliczając w to strukturę podkatalogów, skrypty JavaScript oraz inne programy komputerowe, zostały wytworzone i są administrowane przez Autora. Stanowią one wyłączną własność Właściciela. Właściciel zastrzega sobie prawo do okresowych modyfikacji zawartości tej witryny oraz opisu niniejszych Praw Autorskich bez uprzedniego powiadomienia. Jeżeli nie akceptujesz tej polityki możesz nie odwiedzać tej witryny i nie korzystać z jej zasobów.

Informacje zawarte na tej witrynie przeznaczone są do użytku prywatnego osób odwiedzających te strony. Można je pobierać, drukować i przeglądać jedynie w celach informacyjnych, bez czerpania z tego tytułu korzyści finansowych lub pobierania wynagrodzenia w dowolnej formie. Modyfikacja zawartości stron oraz skryptów jest zabroniona. Niniejszym udziela się zgody na swobodne kopiowanie dokumentów serwisu Racjonalista.pl tak w formie elektronicznej, jak i drukowanej, w celach innych niż handlowe, z zachowaniem tej informacji.

Plik PDF, który czytasz, może być rozpowszechniany jedynie w formie oryginalnej,
Racjonalista.pl

Strona 11 z 12

w jakiej występuje na witrynie. **Plik ten nie może być traktowany jako oficjalna lub oryginalna wersja tekstu, jaki zawiera.**

Treść tego zapisu stosuje się do wersji zarówno polsko jak i angielskojęzycznych serwisu pod domenami Racjonalista.pl, TheRationalist.eu.org oraz Neutrum.eu.org.

Wszelkie pytania prosimy kierować do redakcja@racjonalista.pl