

STANISŁAW NITECKI

ORCID: 0000-0002-5130-1140

Uniwersytet Opolski
stannitecki@gmail.com

Aksjologiczne podstawy samorządu terytorialnego

Abstrakt: Samorząd terytorialny jako zdecentralizowana forma wykonywania zadań stojących przed administracją publiczną jest zakotwiczony w postanowieniach Konstytucji RP. Instytucja ta funkcjonuje w ramach społeczności lokalnych i pozostaje w relacjach z innymi uczestnikami życia społecznego. Pozycja i zakres zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego zależy od wartości prezentowanych przez podmiot podejmujący w tym zakresie decyzje, którym jest prawodawca. Wartości przyjmowane przez prawodawcę determinują sposób funkcjonowania i zakres zadań samorządu terytorialnego. Ich zmienność skutkuje tym, że samorząd terytorialny nie ma na trwałe wyznaczonego zakresu działania. Zakres ten może być rozszerzany, ale może też ulegać zawężeniu. Wśród wartości przysługujących samorządowi terytorialnemu kluczową rolę odgrywa samodzielność. Jej zakres wyznacza miejsce i rolę tej instytucji we współczesnym społeczeństwie. Inne wartości, takie jak wolność czy równość, wynikają z samodzielności i stanowią jej istotny element. Samorząd terytorialny jest instytucją silnie zakorzoną i posiadającą mocne podstawy funkcjonowania, jednakże miejsce i rola, jakie ma pełnić, nie mają charakteru obiektywnego i wynikają z subiektywnej oceny prawodawcy.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, administracja publiczna, wartości, prawodawca, samodzielność, wolność.

Wprowadzenie

Samorząd terytorialny jako forma wykonywania zadań stojących przed administracją publiczną funkcjonuje w Polsce już ponad trzydzieści lat¹. W tym

¹ Piszę o funkcjonowaniu samorządu terytorialnego przez wskazany okres, mając na uwadze ustawę z dnia 8 marca 1990 roku o zmianie Konstytucji RP (Dz. U. Nr 16, poz. 94) oraz ustawę z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95). Przywo-

okresie wrósł w krajobraz lokalnych podmiotów działających w imieniu i na rachunek państwa, jest czymś oczywistym, a jego istnienie nie budzi wątpliwości. W literaturze przyjmuje się, że stanowi on symbol cywilizacji europejskiej i część demokratycznego porządku prawnego². Przypisywana mu rola wynika z tradycji historycznej oraz pełnionej roli w społeczeństwie, a w szczególności w społecznościach lokalnych. Pozwala to opowiedzieć się za stanowiskiem, że samorząd terytorialny jest zjawiskiem społecznym pozostającym w relacjach z innymi podmiotami funkcjonującymi w życiu społecznym, a w szczególności z organami działającymi w imieniu państwa³. W prezentowanym ujęciu samorząd terytorialny staje się oczywistością i tym zjawiskiem społecznym, które istniało, istnieje i będzie istnieć⁴. Takie ujęcie odwołuje się do stanu na chwilę obecną, trudniej natomiast przewidzieć, jak zaprezentuje się przyszłość. Trudność ta wynika z tego, że przyszłość samorządu terytorialnego nie jest zależna od niego samego, lecz związana jest z działaniami podejmowanymi poza nim, a samorząd ten może jedynie w ograniczony sposób próbować oddziaływać na te podmioty, które dysponują możliwościami sprawczymi. Sytuacja taka sprawia, że zasadnym jest zwrócenie uwagi na rzeczy, które mogą mieć znaczenie przy kreowaniu jego przyszłości. Skłania to do skupienia się na tym, co leży u podstaw jego istnienia i funkcjonowania, a zatem na wartości.

Aksjologiczne podstawy prawa

Podejmując analizę podstaw aksjologicznych przywoływanego tu samorządu terytorialnego, w polu widzenia musimy mieć trafną uwagę podnoszoną w literaturze: problematyce wartości towarzyszy poczucie nieuchwytności materii czy też świadomość trudności jej mierzalności⁵. Sygnalizowane tu trudności nie mogą powodować, że problematyka ta będzie omijana i pozostawiana na uboczu.

łanymi aktami normatywnymi przywrócono w Polsce funkcjonowanie samorządu terytorialnego, ponieważ do momentu wejścia w życie ustawy z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. z 1950 r. Nr 14 poz. 130) samorząd terytorialny funkcjonował w Polsce.

² I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 9.

³ Na relacyjny charakter zjawisk społecznych zob. K. Patecki, *Redukcja aksjologiczna jako sposób objaśniania porządku społecznego*, [w:] *Aksjologiczny wymiar prawa*, red. M. Dudek, M. Stępień, Kraków 2015, s. 25–26.

⁴ Na zjawisko niepomijalności administracji publicznej uwagę zwraca P. Lisowski (*Między niepomijalnością administracji publicznej a deadministrowaniem*, [w:] *Niepomijalność administracji publicznej*, red. T. Kocowski, J. Korczak, P. Lisowski, Wrocław 2020, s. 188 n.).

⁵ J. Boć, P. Lisowski, *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 23.

Wręcz przeciwnie: należy próbować się z nią zmierzyć i poddać naukowej analizie⁶. Pojęcie aksjologii składa się z dwóch elementów, a mianowicie z *aksios* — widzianego jako godny, cenny, oraz *logia* — będącego nauką⁷. Jest to zatem nauka o czymś godnym i cennym. W szerokim rozumieniu aksjologia stanowi dział filozofii zajmujący się nauką o wartościach, widziana też bywa jako ogólna teoria wartości⁸. Aksjologia — obok ontologii i epistemologii — wyznacza fundamenty filozoficznej refleksji o prawie⁹. Poszukiwanie istoty tego, co ważne i cenne, wymaga procesów abstrakcyjnego myślenia oderwanego od rzeczywistości wartości, które od początku do końca mają wyłącznie byt abstrakcyjny. To oznacza, że mało przydatny jest indukcyjny sposób dochodzenia do syntezy¹⁰. Warto zauważyć, że w aksjologii nie mamy do czynienia z wyjaśnianiem, lecz z ocenianiem¹¹, co ujęte zostało w ten sposób, że czyny przez daną normę nakazane i ich skutki są przedmiotem aprobaty, a przekroczenie normy — przedmiotem dezaprobaty¹². W analogiczny sposób do tego zagadnienia podchodzi Roman Ingarden, który w kontekście zdań normatywnych stwierdza, że istnieją takie wartości, w przypadku których dobrze jest, jeżeli są, ale wcale nie muszą być; jednakże istnieją też takie wartości, których niezrealizowanie jest złem¹³. Skłania to do opowiedzenia się za stanowiskiem, że istnieją wartości uznawane za takowe i przyczyniające się do wzbogacenia życia społecznego, jednak niebędące niezbędne dla jego prawidłowego funkcjonowania. Są zarazem takie wartości, które dla prawidłowego funkcjonowania tegoż społeczeństwa pozostają niezbędne i bez których społeczeństwo nie mogłoby właściwie istnieć. Zatem mamy wartości, które muszą występować, oraz wartości, które mogą występować. Bez tych pierwszych społeczność nie będzie mogła prawidłowo funkcjonować, a te drugie będą się przyczyniały do polepszenia owego funkcjonowania¹⁴.

W literaturze prawniczej akcentuje się, że racjonalny prawodawca jest podmiotem aksjologicznym, a interpretatorzy tekstu prawnego uznają tezę esencjalizmu aksjologicznego, starając się rekonstruować wartości przypisywane racjo-

⁶ I. Lipowicz, *op. cit.*, s. 133 n.

⁷ *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, Warszawa 2008, s. 38.

⁸ A. Żurawik, *Wykładowia w prawie gospodarczym*, Warszawa 2021, s. 26; J. Zimmermann, *Wprowadzenie*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 11.

⁹ K.J. Kaleta, *Rola i znaczenie wartości we współczesnym dyskursie konstytucyjnym*, [w:] *Aksjologiczny wymiar...*, s. 122.

¹⁰ J. Filipek, *W poszukiwaniu założeń porządku prawnego*, [w:] *Człowiek ponowoczesny wobec wyzwań globalizacji — studium interdyscyplinarne*, red. J. Filipek et al., Bielsko-Biała 2008, s. 13.

¹¹ Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 7; M. Zającki, *Dwa paradoksy esencjalizmu aksjologicznego*, [w:] *Aksjologiczny wymiar...*, s. 65.

¹² J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 12.

¹³ R. Ingarden, *Wykłady z etyki*, Warszawa 1989, s. 159.

¹⁴ Na względny charakter wartości uwagę zwrócił H. Kelsen (*Czysta teoria prawa*, Warszawa 2014, s. 134–137).

nalnemu prawodawcy i układać je w system hierarchiczny, to jest zbiór wartości uporządkowany relacjami dominacji¹⁵. Oznacza to, że aksjologia determinuje stanowienie prawa przez podmiot prawotwórczy, jak również oddziałuje na podmioty, które zobowiązane są stosować prawo¹⁶.

Prawo stanowi zbiór norm zbudowany w sposób hierarchiczny z ustawą zasadniczą na szczycie. W takim systemie ustawa tego typu odgrywa kluczową rolę i wpływa na kształt i sposób interpretacji wszystkich pozostałych. Równocześnie, jak się zauważa w literaturze, kreację norm konstytucyjnych zawsze poprzedza wybór wartości¹⁷. Wartości zawarte w tym akcie normatywnych są wyrazem wartości reprezentowanych przez daną społeczność w danym momencie historycznym. Rodzi się pytanie, czy wartości przyjmowane przez społeczność posiadają walor stałości, czy też ulegają zmianom. Odpowiedź na tak postawione pytanie nie jest jednolita, ponieważ istnieją wartości o charakterze niezmiennym i stałym, ale występują też takie, które z biegiem czasu ulegają przekształceniom i modyfikacjom. Sytuacja ta skutkuje tym, że w przypadku braku synchronizacji wartości zapisanych w konstytucji z wartościami prezentowanymi przez społeczeństwo, zmianie ulegnie przywołany akt prawny. Będzie ona zmierzała do dostosowania wartości w nim prezentowanych do tych, które w danym momencie przyjmuje społeczeństwo. Zmiana konstytucji w następstwie zmiany wartości wyznawanych przez społeczeństwo będzie możliwa jedynie wówczas, gdy będą występowały do tego warunki społeczno-polityczne. Może się ona odbyć w oparciu o obowiązujący porządek prawny, wówczas jest realizowana w sposób uporządkowany i spokojny; ale może zaistnieć sytuacja, w której zmiana nastąpi w sposób burzliwy, w drodze jakiegoś wydarzenia pozaprawnego, czyli rewolucji czy innego zdarzenia o podobnych charakterze. Sygnalizowana tu zmiana konstytucji nie jest jedyną formą dostosowania wartości wyznawanych przez społeczność (tę część społeczności, która sprawuje w danym momencie władzę), ponieważ modyfikacja taka może być przeprowadzona bez formalnej zmiany tekstu konstytucji. Wynika to z faktu, iż konstytucja jak każdy akt normatywny, może być przedmiotem instrumentalizacji lub obejścia¹⁸. Zjawisko to rodzi tym więcej niebezpieczeństw, że samo pojęcie wartości nie jest jednoznaczne i przypisywane są mu różne znaczenia¹⁹. Zaistnienie sytuacji instrumentalizacji lub obejścia ma miejsce wówczas, gdy treść normy prawnej zawartej w konstytucji formalnie nie uległa zmianie, lecz zostanie tak zinterpretowana, że wprowadza nie tylko nowy sposób odczytania, ale przede

¹⁵ M. Zajęcki, *op. cit.*, s. 78–79.

¹⁶ I. Bogucka, *Wartości prawa administracyjnego procesowego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 1. *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczycza, Warszawa 2017, s. 508.

¹⁷ K.J. Kaleta, *op. cit.*, s. 124.

¹⁸ *Ibidem*, s. 126.

¹⁹ P. Dobosz, *Imponderabilia publiczne w obrębie wartości prawa administracyjnego*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 51.

wszystkim nową wartość, której wcześniej nie było, lub też tak zmienia rozumienie zamieszczonej w niej wartości, że w praktyce występuje już nowa.

Wartości przyjmowane przez społeczeństwo, a w zasadzie przez tę jego część, która dysponuje możliwością nadania im charakteru powszechnego, nie wynikają z porządku prawnego, lecz są zakotwiczone w źródłach zlokalizowanych poza systemem norm prawnych. Założenia leżące u podstaw porządku prawnego nie mogą być dedukowane z prawa pozytywnego, lecz powinny być wypracowywane na tle porównywania porządku prawnego z punktu widzenia filozofii z porównywalnymi wartościami pozostającymi poza jego zasięgiem²⁰. Wynika to z tego, że prawo pozytywne jest wtórne względem wartości, które leżały u podstaw jego przyjęcia, to znaczy ujęciu prawo jest wyrazem wartości, a nie ich kreatorem. Stwierdzenie to nawiązuje do nierozstrzygalnego sporu między opowiadającymi się za pozytywizmem prawniczym i stronnikami prawa naturalnego²¹. Dla pozytywistów prawniczych prawo jest źródłem wartości i w prawie należy poszukiwać ich występowania, z kolei opowiadający się za prawem naturalnym widzą w prawie jedynie instrument, przy wykorzystaniu którego wartości występujące w systemie pozanormatywnym wprowadzane są do systemu normatywnego.

Przeprowadzone powyżej rozważania skłaniają do odrzucenia stanowiska opowiadającego się za neutralnością prawa względem polityki, ponieważ prawo jest wykorzystywane jako jeden z instrumentów prowadzenia polityki²². W zasadzie przy wykorzystaniu prawa ziszcza się polityczne wizje. Przyjmowane normy prawne zmierzają do realizacji wartości preferowanych przez tych, którzy w danym momencie dysponują możliwością wprowadzenia ich w życie. Tak wprowadzane wartości mogą nie być akceptowane przez pozostałą część społeczeństwa, a zwłaszcza przez tę, która nie ma bezpośredniej możliwości wpływu na proces ich przyjmowania. Ta grupa może wówczas wyrażać swoje stanowisko w formach przewidzianych w obowiązującym porządku prawnym, jednakże istnieje ryzyko sięgnięcia po inne formy, wykraczające poza oferowane przez prawo. Sygnalizowane tu związki prawa stanowionego z polityką doznają dodatkowego wzmocnienia w sferze jego stosowania. Wykładnia przepisów prawa przeprowadzana jest z uwzględnieniem preferencji i wyznawanych wartości przez tych, którzy uprawnieni są do jej dokonywania i podejmowania wiążących rozstrzygnięć.

²⁰ J. Filipek, *op. cit.*, s. 15.

²¹ J. Woleński, *Neutralizacja wartości w prawie — analiza logiczno-semantyczna*, [w:] *Aksjologiczny wymiar...*, s. 51–52; M. Dudek, *O progach zwalniających, ławkach przeciwko bezdomnym i innych wynalazkach oraz ich znaczeniu nie tylko dla aksjologii prawa. Szkic wprowadzający*, [w:] *Aksjologiczny wymiar...*, s. 194.

²² M. Stambulski, *Polityczność jako etyka polityczna prawa*, [w:] *Aksjologiczny wymiar...*, s. 97–98; M. Paździora, *Neutralizacja wartości a legitymizacja prawa w demokracji*, [w:] *Aksjologiczny wymiar...*, s. 112 n.

Pojęcie samorządu terytorialnego

Po przedstawieniu zagadnień związanych z problematyką aksjologii przejść należy do rozważań poświęconych drugiemu pojęciu występującemu w tytule niniejszego opracowania, a mianowicie problematyce samorządu terytorialnego. Trzeba rozpocząć od zwrócenia uwagi na to, czym samorząd terytorialny jest. Postawienie takiego pytania może wydać się dziwnym czy zastanawiającym, ponieważ pojęcie to jest powszechnie wykorzystywane w aktach normatywnych i doczekało się licznych opracowań²³. Przedmiotowe pojęcie analizowane było z szeregu różnych punktów widzenia. Występuje ono w przepisach prawa²⁴, a zatem jest pojęciem prawnym, wykorzystuje się je także w orzecznictwie sądowy²⁵ i w literaturze prawniczej²⁶, a więc stanowi element języka prawniczego. Tak różne konteksty wykorzystywania tego pojęcia skutkują tym, że jest ono różnie widziane i ujmowane, ponieważ często pod tym terminem widzi się samodzielny byt prawny łączony z zdecentralizowaną formą wykonywania zadań publicznych, czyli z podmiotami wykonującymi funkcje administracyjne wyposażonymi w stosowne władztwo²⁷, a zarazem utożsamia się je z określoną jednostką administracyjnego podziału kraju (gmina, powiat czy województwo)²⁸. Zróznicowane konteksty wykorzystywania przedmiotowego pojęcia powodują, że odczytanie jego znaczenia wiąże się z poruszaną w danym momencie problematyką. Sytuacja ta skłania do przyjrzenia się zagadnieniu i podjęcia próby uchwycenia, czym w istocie jest pojęcie samorządu terytorialnego.

Tak postawione pytanie w pierwszej kolejności każe się odnieść do kluczowej kwestii, a mianowicie, czy przysługuje mu element materialny, czy też jest to pojęcie o charakterze abstrakcyjnym. Odpowiedź, jak się wydaje, nie nastrocza istotniejszych wątpliwości. Wszelkie spojrzenia na omawiane pojęcie pozwalają

²³ Sytuację tę dostrzega B. Dolnicki (*Wprowadzenie*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016, s. 15–16).

²⁴ Zob. art. 16 ust. 2 czy tytuł rozdziału VII Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) czy przywołaną już ustawę z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym.

²⁵ Przedmiotowe pojęcie powszechnie występuje w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sądów administracyjnych czy sądów powszechnych; zbędnym jest przywoływanie stosownych orzeczeń potwierdzających ten fakt.

²⁶ Omawiane pojęcie jest przedmiotem licznych opracowań o charakterze monograficznym i stanowi wielokrotnie ich tytuł, tak jak ma to miejsce w przypadku pozycji wymienionej w przypisie 2, jak również jest przedmiotem licznych artykułów. Z uwagi na powszechność wykorzystywania tego pojęcia przez doktrynę zbędne jest przywoływanie stosownych opracowań.

²⁷ C. Martysz, *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2000, s. 15 n.; J. Jakubek-Lalik, *op. cit.*, s. 105 n. W literaturze określa się decentralizację jako wartość szczegółową prawa administracyjnego części ustrojowej (zob. P. Dobosz, *op. cit.*, s. 57).

²⁸ Zob. art. 164 Konstytucji RP.

stwierdzić, że nie ma ono wymiaru materialnego, czyli nie jest substancją. O samorządzie terytorialnym nie można powiedzieć, podobnie jak o stole, że jest rzeczą posiadającą swój materialny substrat. Tak katerygiczne stwierdzenie wzbudza pewne kontrowersje, ponieważ analizując problematykę samorządu terytorialnego, dostrzec musimy, że w pewnych ujęciach i rozumieniach element materialny się przejawia. Sytuacja taka wystąpi wówczas, gdy mówi się o gminie ujmowanej jako określone terytorium i ludzie je zamieszkujący²⁹. W tym ujęciu wyraźnie dostrzegalny jest substrat materialny i to dwojakiemu rodzaju, mianowicie określona przestrzeń geograficzna, (czyli coś, co posiada swój wyraz materialny), a także ludzie zamieszkujący wskazany teren, (również posiadający wymiar materialny). Należy dostrzec i to, że sam teren, jak również sami ludzie w kontekście omawianego pojęcia nic nie znaczą; dopiero ich zespolenie w przewidziany sposób pozwala uznać, że mamy do czynienia z gminą, powiatem czy województwem, czyli pewnym pojęciem abstrakcyjnym przewidzianym przez obowiązujące unormowania prawne³⁰. Przyjęcie powyższego ustalenia oznacza, że na przedmiotowe pojęcie spojrzeć należy z innej perspektywy.

Pojęciem tym określa się określony sposób sprawowania władzy przez podmioty lokalne. Konstytucja RP w art. 163 stanowi, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. W art. 164 ust. 1 tego aktu mówi się, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Z obu przywołanych przepisów można wysunąć wniosek, że prawodawca konstytucyjny utożsamia samorząd terytorialny z jakimś podmiotem, przy czym utożsamienie to na tym etapie nie posiada charakteru konkretnego, lecz ma wymiar czysto abstrakcyjny.

Dostrzeżona sytuacja skłania do spojrzenia na to zagadnienie z dwóch perspektyw. Pierwsza z nich to ujęcie platońskie³¹, czyli samorząd terytorialny widziany jako pewna idea organizacji ustroju władz lokalnych. Pojęcie samorządu terytorialnego w tym ujęciu jest wyłącznie wyrazem określonej wizji, cieniem świata zewnętrznego i realnego; nie jest więc utożsamiane z konkretną jednostką terytorialnego podziału państwa, lecz ujmowane jako pewna myśl czy idea przy pomocy, której opisuje się jakieś zjawisko występujące w społeczeństwie. W przypadku tego pojęcia uwidaczniają się złożone stosunki między sferą bytu a sferą powinności³²; względnie można tę sytuację ująć jako zjawisko hipostazy, czyli nadania cech realności bytowi abstrakcyjnemu³³. W konsekwencji terminowi

²⁹ Zob. J. Boć, *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 42.

³⁰ Na zagadnienie to uwagę zwrócił H. Kelsen, *op. cit.*, s. 274–276, gdy rozważał problem osoby prawnej (korporacji).

³¹ Platon, *Państwo*, przeł. W. Witwicki, Warszawa 1948, s. 514a–519e.

³² F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego. Prawo” 1960, nr 8, s. 13.

³³ D. von. Hildebrand, *Metafizyka wspólnoty*, „Znak” 2006, nr 10, s. 46.

samorządu przypisać można charakter pojęcia narzędzia³⁴ wykorzystywanego przez prawodawcę i literaturę, przy wykorzystaniu którego opisuje się otaczającą nas rzeczywistość. Drugie ujęcie nawiązuje do koncepcji pozytywistycznych, czyli sprowadzających się do tego, że samorząd terytorialny to podmiot funkcjonujący i istniejący w następstwie przyjęcia określonych rozwiązań prawnych. Dopóki nie ma rozwiązań prawnych, do tego momentu nie można mówić o istnieniu samorządu terytorialnego. Jego istnienie przewidziane będzie w aktach normatywnych zajmujących różną pozycję w hierarchii norm prawnych, począwszy od regulacji zamieszczonych w ustawie zasadniczej, poprzez unormowania o charakterze międzynarodowym, po zawarte w ustawach zwykłych. W tym ujęciu samorząd terytorialny to konkretne podmioty, takie jak gmina, powiat czy województwo, dysponujące określonymi zadaniami oraz posiadające przewidziane organy, przy wykorzystaniu których wykonują stojące przed nimi zadania.

Na problematykę samorządu terytorialnego spojrzeć można jeszcze z innej perspektywy, a mianowicie w optyce podmiotu kreującego tę instytucję. Wykorzystując przywołane kryterium, możemy mówić o ujęciu obiektywistycznym samorządu terytorialnego oraz o ujęciu subiektywistycznym. Ujęcie obiektywistyczne sprowadza się do tego, że spojrzenie na tę instytucję jest niezależne od podmiotu kreującego. Inaczej mówiąc, podmiot kreujący instytucję nie ma decydującego głosu w ramach procesu jego tworzenia. Wartości, którymi ten samorząd winien się charakteryzować, noszą charakter obiektywny, ponadto są niezależne od momentu podjęcia decyzji o jego utworzeniu, a zakres zadań jest stały i przypisany dla wszystkich. Ujęcie takie nawiązuje do organicznej koncepcji samorządu terytorialnego. Z kolei ujęcie subiektywistyczne opiera się na innych założeniach, a mianowicie podstawy utworzenia i funkcjonowania tego samorządu wynikają z przekonań podmiotu go kreującego. Zatem to, czy samorząd terytorialny będzie istniał i wykonywał przypisywane mu zadania, zależy od woli wskazanego podmiotu. To on przesądza o zakresie zadań wykonywanych przez samorząd, jak również wpływa na wykorzystywane przezeń prawne formy działania. Przysługuje mu prawo wprowadzenia regulacji określających struktury organizacyjne tego samorządu i sposoby wyłaniania piastunów przewidzianych organów. Dodatkowo podmiot ten pozostawia sobie instrument, przy wykorzystaniu którego będzie mógł nadzorować działalność tak utworzonego samorządu.

Samorząd terytorialny a wartości

Po przedstawieniu zagadnień dotyczących aksjologii i pojęcia samorządu terytorialnego niezbędne jest zwrócenie uwagi na to, co leży u podstaw tak widzianego samorządu terytorialnego. Na problematykę podstaw aksjologicznych tej

³⁴ Na temat pojęć narzędzi w prawie zob. F. Longchamps, *op. cit.*, s. 13.

konstrukcji spojrzeć można przez pryzmat licznych teorii dotyczących jej istoty. Dwie z nich odgrywają istotną rolę i z tego powodu zasługują na przybliżenie³⁵. Pierwszą z nich jest teoria organiczna. W jej założeniach samorząd terytorialny stanowi podmiot pierwotny względem państwa i w zasadzie poszczególne podmioty tego samorządu, łącząc się, przyczyniły się do powstania państwa jako podmiotu wtórnego. Tak widziany samorząd dysponuje własnymi naturalnymi i nienaruszalnymi prawami. Istota przywołanej teorii sprowadza się do tego, że to samorząd terytorialny jest podmiotem niezależnym od państwa. Dysponuje własnymi zadaniami, których zakres nie może być ograniczany przez państwo jako podmiot wtórny. W tym ujęciu samodzielność samorządu terytorialnego nie wynika z woli państwa, lecz jest następstwem jego pierwotnego statusu. Takie ujęcie skutkuje dalszymi konsekwencjami, a mianowicie zakres spraw przynależnych samorządowi nie może być ograniczany, państwo zaś nie może ingerować w sferę jego aktywności. Rewolucja francuska dostrzegła naturalne prawa gminy, jednakże zakres przyznanej jej samodzielności nie był znaczny³⁶. Takie widzenie samorządu terytorialnego rzutuje także na inne wartości, takie jak wolność czy równość. Podkreślić trzeba, że wolność tak ujmowanego samorządu jest elementem wewnątrznie związanym z jego istotą. Tylko wolny podmiot może być samodzielny i mieć nienaruszalny zakres zadań do realizacji. W ramach tej wolności samorząd będzie samodzielnie decydował o sposobie własnej organizacji, jak również o sposobach wykonywania stojących przed nim zadań. Skoro dysponuje wolnością w zakresie kreowania własnych struktur, to oznacza, że będzie je dostosowywał do występujących potrzeb wynikających z jego wielkości (liczby osób tworzących daną wspólnotę oraz zajmowanego przez nią obszaru), a także do zakresu wykonywanych zadań. Tak widziany samorząd analizowany może być w kontekście równości. Wartość ta oznacza, że żadna jednostka samorządu terytorialnego funkcjonująca na danym poziomie jego organizacji nie dysponuje większymi czy też mniejszymi prawami bądź obowiązkami. Zakres zadań stojących przed tymi jednostkami jest analogiczny, a to oznacza, że żadna z nich nie może znajdować się na pozycji uprzywilejowanej, jak również nie może znajdować się na pozycji gorszej względem innych, czyli nie może być dyskryminowana.

Drugą teorią odnoszącą się do samorządu terytorialnego jest teoria państwowa. Jej istota sprowadza się do tego, że to państwo jest podmiotem pierwotnym i to ono decyduje o tym, w jakiej formie prawnej będą wykonywane zadania stojące przed nim. W tym ujęciu państwo może stojące przed nim zadania wykonywać przy wykorzystaniu własnego aparatu, czyli utworzonych przez państwo organów

³⁵ W literaturze wyodrębnia się sześć teorii dotyczących samorządu terytorialnego: naturalistyczną, naturalistyczno-państwową, państwową, socjologiczną i polityczną oraz uniwersalistyczną zob. I Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 167 n.

³⁶ J. Jeżewski, *Uwagi o genezie samorządu terytorialnego we Francji*, [w:] *Człowiek, Prawo, Państwo. Księga jubileuszowa dedykowana S.L. Stadniczeńko*, Warszawa 2017, s. 505.

i osób funkcjonujących w określonej zależności służbowo-osobowej. Może je realizować również przy wykorzystaniu podmiotów, które dysponują samodzielnością i wykonują przypisane im zadania w jego imieniu i na jego rachunek. W ramach tego ujęcia samorząd terytorialny istnieje z woli państwa, jednakże sam wybiera swoje organy i decyduje o sposobie wykonywania powierzonych do realizacji zadań. W samorządzie terytorialnym widzi się skryształowanie publicznego prawa podmiotowego. Publiczne prawo podmiotowe określa się jako możliwość rozporządzania władzą publiczną, czyli jako możliwość wydawania przepisów powszechnie obowiązujących i aktów administracyjnych kształtujących sytuację prawną ich adresata. Przysługująca samorządowi terytorialnemu osobowość publicznoprawna związana jest z prawem do samodzielnego sprawowania części administracji publicznej przekazanej samorządowi przez państwo, które pozostawia sobie jednakże prawo sprawowania nadzoru nad realizacją tego typu działań³⁷.

Teoria ta, jak zostało to przedstawione, wiązana jest z działalnością uprawnionych organów państwa, które kreują tę formę sprawowania władzy lokalnej. Kreacja ta następuje w drodze aktów normatywnych, a tym samym w następstwie przyjmowanego prawa. W tej sytuacji rodzi się pytanie czy prawo jest twórcą wartości czy tylko jej nośnikiem. Odpowiedź na tak postawione pytanie będzie złożona, ponieważ prawo jest nośnikiem wartości, przy czym taką funkcję pełni wówczas, gdy posiada swoje źródła w innym kreatorze. Z taką sytuacją zetknemy się wówczas, gdy analizowane normy prawne odnoszą się do takich wartości jak wolność, godność czy sprawiedliwość nie mówiąc już o takich jak piękno czy dobro. Wymienione wartości wielokrotnie zamieszczone są w aktach normatywnych, jednakże wówczas prawo i zawierające je normy prawne są jedynie ich nośnikiem. Odmiennie sytuacja przedstawia się w tych przypadkach, w których prawodawca wprowadza do porządku prawnego wartości i to niezależnie od tego, czy mamy prawodawcę naturalnego, czy też pozytywnego w postaci legitymowanego do tego organu. Wówczas podmiot taki wprowadza do prawa wartości, które je uzewnętrznia. W tej sytuacji prawo jest miejscem, w którym wartości się uzewnętrzniają i są wprowadzane do życia społecznego danej społeczności. Pierwszym z wymienionych wartości przypisać można charakter stały i niezmienny. Stwierdzenie takie nie jest trafne, ponieważ taka wartość jak piękno wraz ze zmianami w życiu społeczeństw ulega modyfikacją, analogicznie jest z wolnością, ponieważ obecnie jest inaczej rozumiana niż miało to miejsce w dawnych epokach. Te drugie wartości mają charakter służebny dla danego okresu rozwoju społecznego i przy ich wykorzystaniu, czy z ich wykorzystaniem buduje się dane społeczeństwo. Odmiennie spojrzenie na wartości występujące w pierwszej grupie może choć nie musi wpływać na wartości przewidziane drugą grupą. Ma to znaczenie dla tych wartości, które wyznaczają sposób zorganizowania danego

³⁷ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 131 n.

społeczeństwa oraz mogą modyfikować realizowane cele i wprowadzać w tym zakresie stosowne zmiany.

Wartości od początku do końca mają wyłącznie byt abstrakcyjny. Stwierdzenie to rzutuje w istotny sposób na proces opisu otaczającej nas rzeczywistości, ponieważ człowiek jako podmiot kreujący nadaje pojęciom abstrakcyjnym określony sens i charakter³⁸. Jednocześnie oznacza to istnienie w tym miejscu subiektywnego spojrzenia.

Samorząd terytorialny widziany jako podmiot nie posiada wartości, ponieważ ten przymiot przysługuje człowiekowi³⁹. W literaturze prezentowane jest stanowisko, w którym samorząd terytorialny ujmuje się jako podmiot tożsamy człowiekowi, ponieważ przypisuje mu się analogiczne prawa i wartości⁴⁰. Oznacza to zarazem, że w ramach niniejszego opracowania nie jest poruszana problematyka wartości przysługujących samemu samorządowi terytorialnemu, lecz zgodnie z tym co zostało wyrażone w tytule: jakie wartości i przez kogo reprezentowane leżą u podstaw analizowanego pojęcia. Przy czym, gdy mowa jest o podmiocie reprezentującym wartości, w polu widzenia należy mieć zarówno ich kreatora jak również tego, który dokonuje oceny, czy dane wartości rzeczywiście występują i czy można je temu podmiotowi przypisać.

Przeprowadzone rozważania skłaniają do uznania, że podmiotem kreującym aksjologiczne podstawy samorządu terytorialnego jest państwo⁴¹, czyli podmiot odpowiedzialny za byt prawny analizowanego pojęcia. W samorządzie terytorialnym, jak było to sygnalizowane, widzi się zdecentralizowaną funkcję administracji publicznej. Tym samym struktura samorządu zostaje wyposażona w wartość, która determinuje jego byt prawny, a mianowicie samodzielność⁴². To wartość, która stanowi o jego istnieniu⁴³. W tym miejscu rodzą się pytania, w których aktach prawnych wartość ta ma zostać zagwarantowana, jak również co należy pod nią rozumieć. W odniesieniu do pierwszego zagadnienia przyjdzie uznać, że samodzielność samorządu winna być zakotwiczona w przepisach

³⁸ J. Filipek, *op. cit.*, s. 13.

³⁹ R. Ingarden, *op. cit.*, s. 205.

⁴⁰ J. Lemańska, *Wartości prawnie chronione w aspekcie konstytucyjnego statusu jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2016, s. 260 n.

⁴¹ Związanie samorządu terytorialnego z państwem jest dostrzegane w literaturze zob. A. Błaś, *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 roku*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 21 n.

⁴² W literaturze mówi się o zasadzie samodzielności samorządu terytorialnego zob. A. Błaś, *op. cit.*, s. 27–28; I. Niżnik-Dobosz, *Zasady ustroju administracji publicznej*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakąła, Warszawa 2018, s. 150.

⁴³ M. Gielda, *Samorząd terytorialny w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 55.

ustawy zasadniczej. Takie umiejscowienie przyda jej walor trwałości, choć razem nie może nam umknąć uwaga, że w przypadku dysponowania większością konstytucyjną dana władza czy opcja sprawująca władzę będzie mogła dokonać w tym zakresie zmian. Oznacza to, że nawet tak silne umiejscowienie omawianej wartości nie daje pełnej gwarancji, że prawodawca konstytucyjny nie zmieni stanowiska. Odrębną kwestia jest zakres omawianej samodzielności, który nie może być oderwany od woli prawodawcy konstytucyjnego i ustawodawcy zwykłego. Nie może ona oznaczać nieograniczonej możliwości w zakresie podejmowania wszelkich działań. Samodzielność ta wynikała będzie z treści postanowień konstytucji oraz aktów ustawowych⁴⁴. Odnosiła się będzie do tych aspektów samorządu, które przesądzają o jego istocie. Mowa zatem o samodzielności w zakresie opracowywania zasad własnego funkcjonowania oraz własnej organizacji. Normy konstytucyjne czy ustawowe mogą zawierać regulacje, które będą wprowadzały unifikacyjne rozwiązania, a to oznacza, że będą one ograniczały omawianą samodzielność⁴⁵. Innym przejawem omawianej wartości będzie problematyka stanowienia prawa⁴⁶. W tym zakresie uprawnione organy jednostek samorządu terytorialnego mogą stanowić prawo stosownie do brzmienia delegacji ustawowej w sposób samodzielny. Zakres samodzielności wyznaczony zostaje treścią delegacji ustawowej, a zatem uzależniony od woli podmiotu kreującego daną delegację ustawową (ustawodawcy). W kwestii stanowienia prawa samodzielność ze szczególną siłą uzewnętrzni się w ramach planowania przestrzennego na poziomie gminy. Decyzje podejmowane w ramach tak zwanego władztwa planistycznego gminy będą miały istotne znaczenie dla możliwości wykorzystania nieruchomości posiadanych przez ich właścicieli. W tym kontekście zakres samodzielności rozszerzy się, ponieważ ustawodawca, wykorzystując posiadane możliwości, wyposażył gminy w możliwości i obowiązek opracowywania tego typu aktów. Działania w danym obszarze nie są podejmowane w pełnej samodzielności, ponieważ gminy obowiązane są dostosowywać je do obowiązującego porządku prawnego, na etapie zarówno podejmowanych działań, jak i przyjmowanych rozstrzygnięć. Ostatnią sferą, w której prezentowana wartość się ujawni, będzie wykonywanie prawa związane z wydawaniem władczych indywidualnych rozstrzygnięć. Uprawnione organy jednostek samorządu terytorialnego lub też podmioty administrujące dysponujące stosownym upoważnieniem ze strony organów stanowiąco-kontrolnych podejmą indywidualne rozstrzygnięcia kształtujące sytuację prawną adresatów ich działań. Przedmiotowa wartość wystąpi w takim zakresie, w jakim ustawodawca to określi. W zasadzie w przypadku decyzji związanych zakres samodzielności przy ich podejmowaniu okaże nikły; natomiast sytuacja zmieni się

⁴⁴ Na konstytucyjne zakotwiczenie samodzielności uwagę zwraca A. Błaś, *op. cit.*, s. 28.

⁴⁵ M. Giełda, *op. cit.*, s. 60.

⁴⁶ A. Daniluk, *Samodzielność prawotwórcza gminy*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 152 n.

w przypadku decyzji podejmowanych w warunkach uznania administracyjnego, ponieważ wówczas organy czy podmioty podejmujące będą musiały jedynie dopełnić wymogów w kwestii ustalenia stanu faktycznego i prawnego, natomiast proces wyboru następstwa prawnego pozostawi się do ich dyspozycji.

Prezentowana samodzielność jako wartość samorządu terytorialnego winna być rozpatrywana wspólnie z dwiema innymi, a mianowicie z wolnością oraz równością. Są to kolejne wartości, które składają się na istotę samorządu terytorialnego ujmowanego jako zdecentralizowana forma sprawowania władzy lokalnej; obie mają zakotwiczenie w postanowieniach ustawy zasadniczej. W przypadku wolności można mówić o tym, że jednostki samorządu terytorialnego dysponują nią w zakresie kształtowania swoich struktur czy też opracowywania programów służących zaspokajaniu potrzeb danej jednostki. Wolność jako wartość ujawni się w sferze kreowania porozumień z innymi samorządami celem wspólnego wykonywania stojących przed nimi zadań, a także w zakresie tworzenia nowych podmiotów: związków komunalnych. Przedstawione tu przykłady ilustrują znaczenie tej cechy dla istoty samorządu terytorialnego. Można postawić tezę, że tak jak nie sposób mówić o samorządzie terytorialnym jako zdecentralizowanej formie sprawowania władzy bez samodzielności, tak realizacja tej funkcji nie będzie też możliwa bez przysługującej samorządowi wolności. Warto zwrócić uwagę także na równość — wartość występującą w dwóch ujęciach. W duchu pierwszego zakłada się, że wszystkie podmioty funkcjonujące na tym samym poziomie są sobie równe, drugie zaś oznacza zakaz dyskryminacji. Pierwsze nawiązuje do tego, że samorządy terytorialne funkcjonujące na tym samym poziomie organizacji państwa dysponują identycznymi prawami, a jednocześnie — że ciążą na nich analogiczne obowiązki. Zatem można tu mówić o równości formalnej i materialnej. Równość pozwala wszystkim jednostkom w identyczny sposób ubiegać się o udział w środkach publicznych przewidzianych dla realizacji stojących przed nimi zadań. Drugie z ujęć omawianej wartości związane jest z zakazem dyskryminowania, czyli gorszego traktowania jednych jednostek samorządu terytorialnego względem innych.

Przedstawione powyżej wartości kreatora samorządu terytorialnego, czyli państwa, nie oznaczają, że w zakresie funkcjonowania administracji lokalnej wszystko jest już ukształtowane, a ewentualne działania prawodawcy będą się koncentrowały na wprowadzaniu korekt niezmiennających istoty struktury, lecz dążących do usuwania dostrzeżonych ułomności i usprawniania funkcjonowania⁴⁷. Równocześnie samorząd terytorialny jako obligatoryjny element porządku prawnego zaczyna jawić się jako coś trwałego i niezmiennego, w sytuacji kiedy jego otoczenie ulega szybkim i istotnym zmianom. Wykorzystywanie nowych form komunikacji organów i podmiotów administrujących z adresatami ich działań, generuje nowe

⁴⁷ Problem ten był już dawno temu dostrzegany. Zob. J. Korczak, *Ewolucja gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 87.

zjawiska, które wcześniej nie występowały⁴⁸. Do tych nowych zjawisk dołączyć trzeba także w związku z występującą pandemią. Ograniczenia wynikające z konieczności minimalizowania negatywnych skutków COVID-19 wpływają nie tylko na zakres praw i obowiązków poszczególnych obywateli, ale także na samorząd terytorialny. Sygnalizowane tu zjawiska posiadają związek z omawianymi wartościami, ponieważ ich występowanie po stronie samorządu terytorialnego uwarunkowane jest od działań podejmowanych przez państwo i jego organy.

Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania pozwalają stwierdzić, że samorząd terytorialny jest zdecentralizowaną formą sprawowania władzy lokalnej. Można się doszukiwać obiektywnych i naturalnych podstaw jego funkcjonowania, jednak należy przyjąć, że wykorzystanie tej instytucji dla realizacji zadań stojących przed państwem jest zależne od samego państwa i organów podejmujących decyzje w jego imieniu. Unormowania międzynarodowe przewidują zamieszczenie regulacji dotyczących funkcjonowania omawianego samorządu w ustawie zasadniczej, jednakże finalna decyzja w tym zakresie zależna jest od podmiotu kreującego akt podstawowy w danym porządku prawnym. Od wskazanego podmiotu zależy zakres zadań przypisanych do realizacji przez ten samorząd, a także sposób jego organizacji. Prowadzone rozważania pozwoliły stwierdzić, że w omawianym kontekście nie można stwierdzać istnienia obiektywnych podstaw funkcjonowania samorządu. W takiej sytuacji zarówno zakres zadań stojących przed samorządem, jak i jego organizacja oraz ilość środków, którymi dysponuje w celu realizacji wspomnianych zadań, nie mają charakteru stałego i niezależnego od woli podmiotu kreującego. Można jedynie w tym miejscu zauważyć, że jeżeli podmiot kreujący zamieści stosowne regulacje w ustawie zasadniczej (której zmiana jest trudna do przeprowadzenia), sytuacja tego samorządu może być uznawana za w miarę stabilną i trwałą, a wartości leżące u podstaw jego funkcjonowania posiadają realną moc i pozwalają na prawidłowe funkcjonowanie. Natomiast w przypadku zakotwiczenia samorządu wyłącznie w ustawach zwykłych, jego sytuacja prawna jest słaba i może w każdym momencie ulec zmianie. Wówczas mówienie o samodzielności tego samorządu, a także o innych wartościach, takich jak wolność czy równość, staje się iluzoryczne.

⁴⁸ Na zjawisko zmienności administracji uwagę zwraca J. Korczak (*Dyspersja administracji jako przyczyna niepomijalności administracji publicznej*, [w:] *Niepomijalność administracji publicznej*, red. T. Kocowski, J. Korczak, P. Lisowski, „Prawo” 331, 2020, s. 165 n.).

Bibliografia

- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Błaś A., *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 roku*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.
- Bogucka I., *Wartości prawa administracyjnego procesowego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 1. *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczycza, Warszawa 2017.
- Boć J., Lisowski P., *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Boć J., *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.
- Daniluk A., *Samodzielność prawotwórcza gminy*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Dobosz P., *Imponderabilia publiczne w obrębie wartości prawa administracyjnego*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Dolnicki B., *Wprowadzenie*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016.
- Dudek M., *O progach zwalnających, ławkach przeciwko bezdomnym i innych wynalazkach oraz ich znaczeniu nie tylko dla aksjologii prawa. Szkic wprowadzający*, [w:] *Aksjologiczny wymiar prawa*, red. M. Dudek, M. Stępień, Kraków 2015.
- Filipek J., *W poszukiwaniu założeń porządku prawnego*, [w:] *Człowiek ponowoczesny wobec wyzwań globalizacji — studium interdyscyplinarne*, red. J. Filipek, I. Gruszczyńska, A. Wąsiński, M. Płaszewski, Bielsko-Biała 2008.
- Giełda M., *Samorząd terytorialny w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.
- Hildebrand D. von, *Metafizyka wspólnoty*, „Znak” 2006, nr 10.
- Ingarden R., *Wykłady z etyki*, Warszawa 1989.
- Jakubek-Lalik J., *Centralizacja czy recentralizacja? Kilka uwag o regulacji konstytucyjnej i praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa-Łódź 2019.
- Jeżewski J., *Uwagi o genezie samorządu terytorialnego we Francji*, [w:] *Człowiek, Prawo, Państwo. Księga jubileuszowa dedykowana S.L. Stadniczenko*, Warszawa 2017.
- Kaleta K.J., *Rola i znaczenie wartości we współczesnym dyskursie konstytucyjnym*, [w:] *Aksjologiczny wymiar prawa*, red. M. Dudek, M. Stępień, Kraków 2015.
- Kelsen H., *Czysta teoria prawa*, Warszawa 2014.
- Korczak J., *Dyspersja administracji jako przyczyna niepomijalności administracji publicznej*, [w:] *Niepomijalność administracji publicznej*, red. T. Kocowski, J. Korczak, P. Lisowski, „Prawo” 331, 2020.
- Korczak J., *Ewolucja gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.
- Lemańska J., *Wartości prawnie chronione w aspekcie konstytucyjnego statusu jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
- Lisowski P., *Między niepomijalnością administracji publicznej a deadministrowaniem*, [w:] *Niepomijalność administracji publicznej*, red. T. Kocowski, J. Korczak, P. Lisowski, Wrocław 2020.

- Longchamps F., *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego. Prawo” 1960, nr 8.
- Martysz C., *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2000.
- Niżnik-Dobosz I., *Zasady ustroju administracji publicznej*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, Warszawa 2018.
- Pałeczki K., *Redukcja aksjologiczna jako sposób objaśniania porządku społecznego*, [w:] *Aksjologiczny wymiar prawa*, red. M. Dudek, M. Stępień, Kraków 2015.
- Paździora M., *Neutralizacja wartości a legitymizacja prawa w demokracji*, [w:] *Aksjologiczny wymiar prawa*, red. M. Dudek, M. Stępień, Kraków 2015.
- Platon, *Państwo*, przeł. W. Witwicki, Warszawa 1948.
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
- Stambulski M., *Polityczność jako etyka polityczna prawa*, [w:] *Aksjologiczny wymiar prawa*, red. M. Dudek, M. Stępień, Kraków 2015.
- Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, Warszawa 2008.
- Woleński J., *Neutralizacja wartości w prawie — analiza logiczno-semantyczna*, [w:] *Aksjologiczny wymiar prawa*, red. M. Dudek, M. Stępień, Kraków 2015.
- Zajęcki M., *Dwa paradoksy esencjalizmu aksjologicznego*, [w:] *Aksjologiczny wymiar prawa*, red. M. Dudek, M. Stępień, Kraków 2015.
- Ziemiński Z., *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990.
- Zimmermann J., *Wprowadzenie*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Żurawik A., *Wykładnia w prawie gospodarczym*, Warszawa 2021.

Axiological Foundations of the Local Government

Summary

Local government as a decentralized form of performing tasks facing public administration is established in the resolutions of the Constitution of the Republic of Poland. The institution of local government functions within local communities and stays in relations with other participants of social life. The position and scope of tasks performed by local government units depend on the values presented by the entity making decisions, which is the legislator. The values adopted by the legislator determine the way of functioning and the scope of tasks of local government. The volatility of such values results in the fact that the range of local government's activity is not firmly determined. It may be extended, but it may also be narrowed. Independence plays a key role among the values attributed to local government. Its scope determines the place and role of this institution in contemporary society. Other values, such as freedom and equality, arise from independence and constitute its essential element. Although local government is an institution that is deeply rooted and has a strong foundation for functioning, its place and the role it plays are not objective and result from the subjective assessment of the legislator.

Keywords: local government, public administration, values, legislator, independence, freedom.