Magdalena Kisała*

GRANICE DECENTRALIZACJI

Decentralizacja oznacza taki sposób organizacji aparatu administracyjnego państwa, w którym poszczególne podmioty administrujące mają określone w sposób wyraźny kompetencje, ustalone w drodze ustawy, realizowane w sposób samodzielny oraz podlegające nadzorowi weryfikacyjnemu sprawowanemu przez kompetentne organy¹.

Zasada ta została wyrażona w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z jego treścią ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, która polega na trwałym, chronionym ustawowo przekazaniu istotnych zadań, kompetencji i środków organów działających na szczeblu ogólnokrajowym – podmiotom kooperacyjnym funkcjonującym w różnych skalach podziału terytorialnego kraju².

Formą wyrażonej w Konstytucji RP decentralizacji jest samorząd terytorialny, który uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, w ramach chronionej konstytucyjnie i ustawowo samodzielności. Granice samodzielności samorządu terytorialnego są wyznaczane przez granice decentralizacji.

* Magdalena Kisała – doktor nauk prawnych, Katedra Nauki Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski.

¹ J. Boć, *Decentralizacja* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 237.

² Wyrok TK z 18.07.2006 r., U 5/04, OTK-A 2006/7, poz. 80.

Granice decentralizacji determinują obszar działania organów, w ramach którego mogą one działać w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Jest to jednak obszar wyznaczany przez normy ustawowe, dlatego też o granicach decentralizacji będzie decydował ustawodawca. Granice te mogą się zmieniać, w zależności od przyjętej koncepcji ustrojowej państwa czy też zmian społeczno-gospodarczych.

Dla określenia zakresu i głębokości procesów decentralizacyjnych zostały przyjęte następujące granice:

- 1) ustrojowoprawne;
- 2) ekonomiczne;
- 3) organizacyjne.

Granice ustrojowoprawne decentralizacji są wyznaczane przez normy ustrojowego prawa administracyjnego zawarte w Konstytucji RP oraz ustawodawstwie zwykłym. Na zakres decentralizacji wpływają przede wszystkim zasady ustrojowo-prawne: zasada jednolitości, zasada podziału władz, zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, zasada pomocniczości, zasada dobra wspólnego, zasada kompetencyjności. Są one doprecyzowywane przez regulacje ustawowe. Wzajemne powiązanie i korelacja powyższych zasad determinuje granice decentralizacji. Zasada decentralizacji nie może być bowiem analizowana w oderwaniu od pozostałych zasad ustrojowoprawnych.

Jednostki samorządu terytorialnego działają w ramach państwa jednolitego, co w konsekwencji oznacza, że pozycję ustrojową tych jednostek należy określać, wyważając konsekwencje poszczególnych wartości konstytucyjnych i zasad ustrojowych oraz analizując zachodzące między nimi interferencje³. Zasada jednolitości wpływa na granice decentralizacji w dwóch aspektach: terytorialnym i kompetencyjnym. Aspekt terytorialny wiąże się z podziałem zasadniczym państwa na gminy, powiaty i województwa, z jednoczesnym wyłączeniem prawa do ich przekształcania we wspólnoty autonomiczne lub tworzenia wspólnot autonomicznych. Aspekt kompetencyjny zakłada

³ Wyrok TK z 18.02.2003 r., K 24/02, OTK-A 2003/2, poz. 11.

natomiast funkcjonowanie jednostek zdecentralizowanych danego szczebla w oparciu o jednolite, powszechnie obowiązujące podstawy prawne. „Zasada decentralizacji musi więc mieścić się w granicach zasady państwa jednolitego, która stanowi dla rozwiązań decentralizacyjnych nieprzekraczalną granicę. Władztwo publiczne, zogniskowane w poszczególnych jednostkach wskazanego ustroju terytorialnego, nie może być identyczne z ogólnie rozumianym władztwem państwowym, system norm prawnych funkcjonujących w tych jednostkach nie może być systemem konkurencyjnym wobec systemu prawnego ogólnopaństwowego”⁴.

Na granice decentralizacji wpływa także zasada podziału władz, która uwzględnia odrębność władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, rozdział każdej z władz, wzajemne powściąganie się, równowagę władz przy jednoczesnym prymacie władzy ustawodawczej. Ideą podziału władz jest ich równowaga, co oznacza, że władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza nie konkurują ze sobą, nie przeszkadzają sobie nawzajem, nie hamują swojej działalności⁵. Z podziałem władz wiąże się zasada wzajemnego oddziaływania poszczególnych władz na siebie. Organy jednej władzy mogą oddziaływać na organy drugiej tylko w takim zakresie, aby nie naruszyć jej kompetencji. Oznacza to, że niedopuszczalne jest zarówno całkowite oddzielenie trzech władz, polegające na precyzyjnym podziale zadań i kompetencji pomiędzy organy, prowadzące w efekcie do zakłóceń w funkcjonowaniu państwa jako jednolitej całości, jak i supremacja jednego organu lub grupy organów, która stanowi zaprzeczenie zasady podziału władz. Wzajemne oddziaływanie władz ma na celu zapewnienie ich wzajemnej równowagi⁶. Takie stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9.11.1993 r.⁷, wskazując, że władze

⁴ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 3 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 1, Warszawa 2016.

⁵ A. Błaś, *Państwo prawa w praktyce organów administracji publicznej [w:] Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa: Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Cisna 2–4 czerwca 2002 r.*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002, s. 17.

⁶ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 83–84.

⁷ Wyrok TK z 9.11.1993 r., K 11/93, OTK 1993/2, poz. 37.

ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza muszą być rozdzielone, ma panować między nimi równowaga oraz muszą ze sobą współpracować. Zasada ta jest precyzowana przez ustawodawcę w dalszych postanowieniach Konstytucji RP, określających sposób powoływania, organizację i kompetencje poszczególnych organów państwa.

Zasada podziału władz nie wiąże się wyłącznie z monteskiuszowskim podziałem władz na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, ale jako zasada ustrojowa sięga głębiej i obejmuje także samorząd terytorialny. Samorząd terytorialny obejmuje trzy samodzielne, niepodporządkowane hierarchicznie jednostki: gminę, powiat oraz województwo. W jednostkach samorządu terytorialnego funkcjonuje podział na organy stanowiące i kontrolne oraz wykonawcze. Trójpodział władzy stał się rodzajem racjonalnego podziału pracy, mającego na celu podniesienie efektywności zarządzania⁸.

Wykonywanie zdecentralizowanych zadań jest możliwe dzięki zasadzie udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej. Stosownie do art. 16 ust. 2 Konstytucji RP samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej nie może być jednak rozumiana absolutnie, to znaczy w ten sposób, że samorząd może działać tak, jak uzna to za stosowne, biorąc za kryterium tylko to, że dana kwestia dotyczy spraw lokalnych⁹.

Sformułowanie „istotna część zadań publicznych” należy rozumieć ilościowo oraz jakościowo. Zadania te są wykonywane przez samorząd w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Samorząd terytorialny został więc wyposażony w podwójną legitymację demokratyczną. Zgodnie bowiem z zasadą pomocniczości wykonuje zadania, które mogą być realizowane na szczeblu lokalnym i ponadlokalnym.

⁸ I. Lipowicz, *Istota administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 32.

⁹ Wyrok NSA w Warszawie z 11.12.2015 r., II OSK 959/14, LEX nr 2067960.

Taka regulacja konstytucyjna oznacza, że w gminie, powiecie i województwie wspólnota samorządowa powinna w sposób rzeczywisty uczestniczyć w sprawowaniu władzy publicznej. Nie jest możliwe, zgodnie z regulacją konstytucyjną, takie uszczuplenie tych zadań, które naruszyłyby w sposób znaczący przyznaną samorządowi istotną część zadań publicznych. Recentralizacja oraz naruszenie samodzielności samorządu terytorialnego stanowiłoby niedopuszczalną według Konstytucji RP modyfikację ustroju samorządu terytorialnego¹⁰.

Ponadto z regulacji konstytucyjnej dotyczącej uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej wynika zobowiązanie państwa do stworzenia prawnych przesłanek uczestniczenia samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy państwowej. W ten sposób ustawodawca konstytucyjny ustanowił prawnopoztywne podstawy działania samorządu terytorialnego i włączył go w struktury sprawowania władzy w demokratycznym państwie prawnym. Tym samym odmówił mu przymiotu władzy suwerennej o innym niż prawo stanowione przez to państwo – źródle władzy publicznej¹¹.

Podział zadań samorządu terytorialnego pomiędzy poszczególne jednostki samorządowe opiera się na zasadzie subsydiarności, zgodnie z którą zadania o charakterze lokalnym są przypisane jednostkom niższego szczebla. Jednostka samorządowa wyższego szczebla może wykonywać zadania lokalne tylko wtedy, gdy jednostka najniższego szczebla – gmina nie jest w stanie załatwić tego sama. Przejawem tej zasady jest przyznanie w art. 164 ust. 3 Konstytucji RP gminie prawa do wykonywania wszystkich zadań samorządu terytorialnego niezastrzeżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Określenie zadań jednostek samorządu terytorialnego w drodze ustaw samorządowych opiera się na zasadzie pomocniczości oraz uwzględnia założenia ustrojowe dotyczące samorządu terytorialnego. Zadania gmin zostały określone z zastosowaniem generalnej klauzuli kompetencyjnej, zadania powiatu – za pomocą

¹⁰ I. Lipowicz, *Ustrój administracji rządowej* [w:] *Prawo...*, red. Z. Niewiadomski, s. 185.

¹¹ Uchwała TK z 27.09.1994 r., W 10/93, OTK 1994/2, poz. 46.

enumeratywnego wyliczenia, zadania województwa – jako zadania publiczne o charakterze wojewódzkim niezastrzeżone ustawami na rzecz organów administracji rządowej¹². Subsydiarność jest wyznacznikiem dla ustawodawcy zwykłego w przedmiocie tworzenia ram instytucjonalnych wspólnot pośrednich oraz podziału kompetencji pomiędzy rząd i samorząd¹³.

Z zasadą pomocniczości wiąże się zasada dobra wspólnego, wyrażona w art. 1 Konstytucji RP. Zasada dobra wspólnego wiąże się z koniecznością utrzymania równowagi między potrzebami i interesami o charakterze lokalnym, znajdującymi wyraz w kompetencjach przyznanych społecznościom lokalnym, a potrzebami i interesami o charakterze ponadlokalnym. Europejska Karta Samorządu Lokalnego stwarza w art. 4 ust. 4 podstawę do ograniczenia kompetencji społeczności lokalnych przez centralny lub regionalny organ władzy „jedynie w zakresie przewidzianym prawem”¹⁴.

Granice decentralizacji wyznacza także zasada kompetencyjności, która wskazuje kierunek prawidłowego określenia kompetencji oraz właściwego rozdzielenia ich między różne organy administrujące¹⁵. Działania organów administracji publicznej powinny opierać się na wyraźnej podstawie prawnej. Organ samorządu terytorialnego ma obowiązek wykazać się w każdym podejmowanym działaniu legitymacją pochodzącą od ustawodawcy, określającą przedmiot i treść działania, formę oraz tryb działania oraz jednostkę (a w konsekwencji jej organ) właściwą w danej sprawie¹⁶. Jeżeli organ właściwej jednostki samorządu terytorialnego nie ma legitymacji do działania, wskazanej w wyraźnej podstawie ustawowej, należy przyjąć, że organ nie może

¹² B. Jaworska-Dębska, *Zadania samorządu terytorialnego* [w:] *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2009, s. 398.

¹³ A. Szpor, *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, ST 2001/1–2, s. 18–19.

¹⁴ Wyrok TK z 18.02.2003 r., K 24/02, OTK-A 2003/2, poz. 11.

¹⁵ W. Góralczyk jr, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 18.

¹⁶ J. Ciemniowski, *Konstytucyjne ujęcie zasady praworządności w aspekcie materialnym i formalnym* [w:] *Studia konstytucyjne*, red. W. Sokolewicz, t. 2, Warszawa 1989, s. 192.

takiego działania podjąć¹⁷. Do działalności organów samorządowych w sferze zobowiązań publicznoprawnych nie stosuje się bowiem zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, ale zasadę „dozwolone jest to, co prawo wyraźnie przewiduje”¹⁸. Przejawem wpływu zasady kompetencyjności na granice decentralizacji będzie więc wyraźne określenie kompetencji organów zdecentralizowanych, które będą wykonywane w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność tych organów.

I. Lipowicz wskazuje, że o granicach układu zdecentralizowanego przesądzą następujące kryteria:

- 1) strategiczny charakter rozstrzygnięcia (niezastrzeżony dla parlamentu);
- 2) niezwykle waga zadania dla bezpieczeństwa i integralności państwa;
- 3) konieczność izolacji od splotu interesów lokalnych w celu uniknięcia stronniczości rozstrzygnięcia i partykularyzmu;
- 4) niemożność późniejszej korekty lokalnego lub regionalnego błędu o dużym znaczeniu dla interesów całego państwa (np. skażenie środowiska)¹⁹.

Kategoria zadań publicznych wyodrębniona w ustawodawstwie i w doktrynie przynależy do państwa i jego administracji – rządowej, scentralizowanej oraz administracji samorządowej (zdecentralizowanej). Podział zadań publicznych pomiędzy administrację rządową i samorządową uwzględnia kryterium centralizacji i decentralizacji. Wśród zadań publicznych są takie, które ze względu na swój szczególny charakter powinny być wykonywane przez administrację scentralizowaną, i takie, które mogą być skuteczniej wykonywane w systemie zdecentralizowanym. Kryterium podziału jest także styl wykonywania zadań. Wykonywanie zadań samodzielnie, w formach i trybie wynikającym z ustaw, występuje w administracji zdecentralizowanej. Natomiast wykonywanie zadań w oparciu o nakazy i dy-

¹⁷ W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 30.

¹⁸ Wyrok NSA w Warszawie z 24.05.1993 r., III SA 2017/92, ONSA 1993/4, poz. 113.

¹⁹ I. Lipowicz [w:] *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2002, s. 95.

rektywy ma miejsce w administracji porządkowo-reglamentacyjnej. Zadania te muszą być wykonywane na terenie całego kraju w sposób jednolity, dlatego konieczne jest jednolite kierownictwo działaniami objętymi tymi zadaniami oraz jednakowe nakłady finansowe²⁰.

Decentralizacja nie wyklucza jednakże możliwości przyjęcia takich rozwiązań ustrojowych, które polegają na wyłączeniu pewnych spraw z kompetencji organów lokalnych i przekazaniu ich innym organom władzy. Wyłączenie to powinno być dokonane w zgodzie z Konstytucją RP, w drodze ustawy oraz z poszanowaniem wymogu racjonalności. Granice decentralizacji wynikać mogą także ze zmian polityki państwa, stanu gospodarki lokalnej, możliwości dostosowania administracji do wykonywania służby publicznej zgodnie z zasadą pomocniczości. Podstawowym założeniem społecznym i konstytucyjnym w tym zakresie jest lokowanie aparatu wykonującego zadania jak najbliżej obywateli, co jednak musi być dokonywane po uwzględnieniu wszelkich okoliczności społeczno-gospodarczych, które warunkują przeprowadzone zmiany²¹.

Granice ekonomiczne decentralizacji wiążą się z przyznaniem wystarczających środków finansowych na wykonywanie zadań i kompetencji, dlatego jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Zwrot „zapewnia się” wskazuje na obowiązek władz publicznych związany z przekazaniem do dyspozycji jednostek samorządowych określonej części dochodów publicznych²². Podstawą gospodarki finansowej są dochody własne, w ramach których jednostki samorządowe mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie uregulowanym w ustawie, a także subwencje ogólne i dotacje celowe. Kryterium wyznaczenia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest nie tylko wielkość środków finansowych, którymi te jednostki dysponują, ale także określenie

²⁰ A. Wiktorowska, *Samorząd terytorialny* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 231.

²¹ Wyrok TK z 18.07.2006 r., U 5/04, OTK-A 2006/7, poz. 80.

²² B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 754.

proporcji poszczególnych rodzajów dochodów w strukturze ich dochodów, a zwłaszcza proporcji między dochodami własnymi a pozostałymi rodzajami dochodów²³. Instrumenty finansowe mogą być bowiem wykorzystywane przez państwo do wywierania wpływu na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego, polegającego na zapewnieniu zgodności działania jednostki samorządu terytorialnego z priorytetami ogólnonarodowymi, z interesem państwa i jego polityką, pobudzeniu jednostki do zachowań pożądanych przez państwo²⁴. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego powinny pociągać za sobą także zmiany w podziale dochodów publicznych. W innym przypadku będzie to rozwiązanie fasadowe, uzależniające rzeczywistą realizację zadań i kompetencji od uznaniowości państwa lub konieczności niepewnego pozyskiwania środków dodatkowych. Racjonalny ustawodawca powinien więc dokonać analizy źródeł dochodów własnych jednostki samorządowej danego szczebla, ponieważ decentralizacja zadania będzie łączyć się z obowiązkiem jego wykonania i finansowania.

Przy podziale zadań i kompetencji pomiędzy administrację rządową i samorządową nie można zapominać o tym, że wykonywanie administracji publicznej wiąże się także z posiadaniem odpowiedniego zaplecza instytucjonalnego, personalnego oraz programowego²⁵. Dlatego w procesie decentralizacji ustawodawca powinien także uwzględnić granice organizacyjne. Są one związane z koniecznością budowy aparatu administracyjnego, w ramach którego wykonywane są zadania i kompetencje organów poszczególnych stopni, a także wprowadzana jest hierarchia, której celem jest zapewnienie spójności pomiędzy poszczególnymi stopniami²⁶. Z jednej strony występuje pomiędzy nimi wiele elementów o charakterze strukturalnym, organizacyjnym,

²³ J. Szołno-Koguc, *Samodzielność finansowa gmin [w:] Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Lublin 2004, s. 212.

²⁴ A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 181.

²⁵ M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo: prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008, s. 79–80.

²⁶ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa–Poznań 1979, s. 113.

kompetencyjnym itp., które je od siebie wyraźnie odróżniają²⁷. Z drugiej strony struktury te powinny uzupełniać się, ponieważ wykonują zadania służące realizacji dobra wspólnego.

Granice decentralizacji w aspekcie organizacyjnym wiążą się z przyjętą zasadą formalizacji. Formalizacja to proces nadający cechy trwałości instytucji i gotowości realizacji celów oraz niwelujący, w określonych warunkach, niepewność działania²⁸. Pełni także funkcję legalizacyjną oraz polityczną²⁹. Kształt struktury jednostek samorządu terytorialnego jest więc konsekwencją procesu formalizacji. Ze względu na istotę administracji publicznej organizacja zdecentralizowanych struktur opiera się na formalizacji prawnej, która jest realizowana w oparciu o akty normatywne znajdujące się na wszystkich szczeblach w hierarchii źródeł prawa. Rzutuje to na trwałość i zakres norm formalizacji prawnej³⁰.

Jednostki samorządu terytorialnego są związane przepisami ustaw, dlatego tylko w ich granicach mogą kształtować swoje struktury organizacyjne³¹. Nie mogą powoływać organów i jednostek, które nie są ustawowo przewidziane. Organizacja struktury zdecentralizowanej jest więc przesłanką wpływającą na skuteczność jej działania i z tego względu powinna być adekwatna do zadań i kompetencji jej przyznanych.

Głębokość procesów decentralizacyjnych jest wynikiem przyjętej koncepcji ustrojowej państwa. Wykonywanie ich w praktyce jest sprawdzianem, czy koncepcja ta została trafnie dobrana do warunków, w jakich funkcjonują wspólnoty terytorialne oraz czy zakres kompetencji wspólnoty samorządowej odpowiada zakresowi potrzeb lokal-

²⁷ A. Matan, *Aspekty strukturalne administracji* [w:] *Zarys nauki administracji*, E. Knoś, A. Matan, L. Zacharko, Katowice 1996, s. 17.

²⁸ J. Łukasiewicz, *Prawne uwarunkowania skuteczności działań administracji państwowej*, Lublin 1990, s. 57.

²⁹ J. Łukasiewicz, *Zasada organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 87.

³⁰ J. Łukasiewicz, *Zasada...*, s. 86–87.

³¹ Z. Niewiadomski, *Organizacja gminy, powiatu i województwa w regulacjach Konstytucji RP* [w:] *Nauka...*, red. J. Łukasiewicz, s. 404.

nych, a także czy istnieją prawne i faktyczne możliwości zaspokajania tych potrzeb w ramach swojej struktury bez udziału państwa³². Scharakteryzowane granice decentralizacji: ustrojowoprawne, finansowe oraz organizacyjne są próbą odpowiedzi na pytanie o głębokość i zakres stosunków prawno-organizacyjnych w państwie.

Bibliografia:

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009
- Błaś A., *Państwo prawa w praktyce organów administracji publicznej* [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa: Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Cisna 2–4 czerwca 2002 r.*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002
- Boć J., *Decentralizacja* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010
- Ciemniewski J., *Konstytucyjne ujęcie zasady praworządności w aspekcie materialnym i formalnym* [w:] *Studia konstytucyjne*, red. W. Sokolewicz, t. 2, Warszawa 1989
- Góralczyk jr W., *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986
- Jaworska-Dębska B., *Zadania samorządu terytorialnego* [w:] *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2009
- Jeżewski J., *Podział kompetencji pomiędzy samorząd terytorialny a państwo we Francji*, ST 1992/4
- Karpiuk M., *Samorząd terytorialny a państwo: prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008
- Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa–Poznań 1979
- Lipowicz I., *Istota administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011
- Lipowicz I., *Ustrój administracji rządowej* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011

³² J. Jeżewski, *Podział kompetencji pomiędzy samorząd terytorialny a państwo we Francji*, ST 1992/4, s. 34.

- Łukasiewicz J., *Prawne uwarunkowania skuteczności działań administracji państwowej*, Lublin 1990
- Łukasiewicz J., *Zasada organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej*, Warszawa 2006
- Matan A., *Aspekty strukturalne administracji* [w:] *Zarys nauki administracji*, E. Knosala, A. Matan, L. Zacharko, Katowice 1996
- Niewiadomski Z., *Organizacja gminy, powiatu i województwa w regulacjach Konstytucji RP* [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa: Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Cisna 2–4 czerwca 2002 r.*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002
- Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2002
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 3* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 1, Warszawa 2016
- Szołno-Koguc J., *Samodzielność finansowa gmin* [w:] *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Lublin 2004
- Szpor A., *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, ST 2001/1–2
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002
- Wiktorowska A., *Samorząd terytorialny* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2013