

STATE INTEREST VS. THE INTERESTS OF LOCAL GOVERNMENT. CONFLICT OR COOPERATION OF THE STATE AND LOCAL GOVERNMENT?

INTERES PAŃSTWA VS. INTERES SAMORZĄDU LOKALNEGO. KONFLIKT CZY WSPÓŁPRACA PAŃSTWA I SAMORZĄDU?

ABSTRACT

The public administration is composed of state and local administration. Both administrations are condemned to cooperate with each other in the implementation of various tasks for the local community and they are part of the interests of the entire society. Despite this, in practice, it can occur and there is a conflict between the local administration and the state administration. As a result, both parts of the public administration go to the court, which resolves these disputes. However, there are many areas and examples of cooperation between the two administrations, which complement each other.

STRESZCZENIE

Administracja publiczna składa się z administracji państwowej i samorządowej. Obie administracje są skazane na współpracę ze sobą przy realizacji różnych zadań dla lokalnej społeczności, które jednak stanowią część interesów całego społeczeństwa. Mimo to może w praktyce dochodzić i dochodzi do konfliktu na linii administracja samorządowa a państwowa. W efekcie tego konfliktu obie części administracji publicznej stają przed sądem, który rozstrzyga te spory. Liczne są jednak obszary i przykłady współpracy obu administracji, które wzajemnie się uzupełniają.

KEYWORDS: *the local government law, own tasks, assigned tasks, financial autonomy of municipalities, the autonomy of local governments, conflict between the local government and the state administration*

SŁOWA KLUCZOWE: *prawo samorządowe, zadania własne, zadania zlecone, autonomia finansowa gmin, autonomia samorządów, konflikt administracji samorządowej z państwową*

WPROWADZENIE

Od dłuższego już czasu daje się słyszeć „lament” samorządowców, że przybywa im nowych zadań, zwłaszcza zleconych, ale za nimi nie idą wystarczające środki finansowe na ich realizację. W 2014 r. Urzędowi Marszałkowskiemu na Mazowszu na realizację zadań zleconych przez jednostki administracji państwowej zabrakło 8 mln zł. W skali kraju, biorąc pod uwagę wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, niedoszacowanie może wynosić nawet kilka miliardów złotych rocznie (Dybowska, 2014, tekst online). Przykładem takiej sytuacji może być nowelizacja prawa energetycznego z 26 lipca 2013 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 984), na podstawie której wójt ma zajmować się przyznawaniem zryczałtowanych dodatków energetycznych. Według opinii Biura Metropolii Polskich przewidziana dotacja powinna być wyższa o 16–18%. Zatem brakujące środki muszą zostać pokryte przez samorządy (Dybowska, 2014, tekst online).

Wobec niedofinansowania samorządom zadań zleconych te podejmują dwojakiego rodzaju działania. Pierwszym z nich jest realizacja zadań zleconych tylko w takim zakresie, w jakim dana jednostka otrzymała środki finansowe. W konsekwencji takiego stanu rzeczy są przypadki, gdy urząd stanu cywilnego funkcjonuje tylko 3–4 godziny dziennie, a więc tylko tyle, na ile wystarczy środków na opłacenie zatrudnionego tam pracownika. Drugim działaniem jest wystąpienie na drogę sądową (do wojewódzkiego sądu administracyjnego) przeciwko Skarbowi Państwa o dokonanie waloryzacji dotacji do poziomu rzeczywistej wartości zadań zleconych. Największe koszty, jakie ponoszą gminy, to koszty osobowe.

Powyzsza sytuacja uzasadnia też sformułowane pytanie o relacje samorządu z administracją państwową czy też bardziej konkretnie – relacje interesów gminy z interesem Skarbu Państwa. Czy obie gałęzie administracji publicznej

funkcjonują razem czy oddzielnie? Uzupełniają się czy też raczej konkurują ze sobą? Czy możliwe jest rozdzielenie interesów gminy, jako takiej, od interesów państwa? Jakie relacje pomiędzy administracją gminną a administracją państwową są najbardziej właściwe? Podporządkowania czy może raczej współpracy? Pytania te należą do pytań problemowych o charakterze egzystencjalnym dla sprawnego funkcjonowania całej administracji publicznej. Są to pytania typu „być albo nie być” z Hamleta, sztuki napisanej przez Williama Szekspira. Tym razem jednak chodzi o pytanie egzystencjalne w sensie ustrojowym.

Ograniczenia wydawnicze sprawiają, że odpowiedź na postawione pytania może być udzielona dość pobieżnie. Już na tym etapie rozważań można powiedzieć, że administracji państwowej i samorządowej jednocześnie jest i nie jest po drodze. Jednak ta prosta konkluzja całkowicie nie odpowiada rzeczywistości złożoności tych relacji. Co więcej, tak prostych odpowiedzi na istotne problemy życiowe, w tym przypadku ustrojowe, należy za wszelką cenę unikać. Nie oddają one w pełni badanej rzeczywistości, mało tego, zniekształcają ją, prowadząc do błędnych wniosków czy powstania nieprawdopodobnych stereotypów lub nadziei.

MOŻLIWE OBSZARY KONFLIKTU PAŃSTWA I SAMORZĄDÓW

Według art. 3 Konstytucji RP Polska jest państwem jednolitym. Oznacza to, że nie można mówić o dwóch niezależnych od siebie administracjach czy rzeczywistościach. Samorząd terytorialny jest częścią władzy wykonawczej w państwie. Podstawę filozofii ustrojowej w Polsce stanowi decentralizacja polegająca na przekazaniu samorządowi terytorialnemu części kompetencji administracji publicznej o charakterze lokalnym. Na szczeblu centralnym realizowane są zadania o charakterze ogólnopaństwowym. W doktrynie i w zamiarze ustrojodawcy przyjmuje się, że istnieje obiektywny „interes lokalny”. To właśnie ze względu na ten interes lokalny dokonano wydzielenia z administracji publicznej administracji samorządowej. Ostatecznie samorząd jednak pozostaje częścią ustroju państwa (Byjoch, Sulmierski, Tarno, 2000, s. 26 i n.).

W art. 163 Konstytucji RP ustrojodawca postanowił, że „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję

lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Według A. Skoczylasa i W. Piątka w artykule tym została wyrażona zasada domniemania właściwości samorządu terytorialnego. Zgodnie z nią samorząd terytorialny powinien podejmować działania nie tylko wówczas, gdy zostały one samorządom *expressis verbis* ustawowo przypisane, ale również wtedy, gdy ustawodawca konstytucyjny lub zwykły nie przypisał realizacji konkretnego zadania publicznego określonemu organowi władzy publicznej (Skoczylas, Piątek, 2016, Legalis). Tym samym polski ustawodawca dokonał rozdziału organów administracji państwowej od jednostek administracji samorządowej. Według B. Banaszaka ten podział administracji publicznej na dwie części został dokonany ze względu na konieczność realizacji zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej, które są dynamiczne i stąd trudne do kompleksowego ich dookreślenia (Banaszak, 2012, s. 837).

W miarę rozwoju sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej katalog zadań własnych i zleconych w sposób naturalny podlega zmianom, a nawet rozszerzeniu. Według Z. Niewiadomskiego kształt administracji publicznej i wytyczenia granicy pomiędzy administracją państwową a samorządową zależy od koncepcji państwa i jego funkcji (Sitek, 2015, s. 165–177). Współczesna administracja publiczna jest bowiem budowana na podstawie dominującej koncepcji państwa liberalnego w różnych odcieniach, takich jak państwo prawa (*Rechtsstaat*), państwo dobrobytu (*welfare state*) czy państwo traktowane jako „stróż nocny” (leseferyzm) (Niewiadomski, 2015, Legalis).

Samorządy wykonują wszystkie te zadania, które nie są wyraźnie przypisane ustawami innym organom publicznym. W art. 166 ust. 1 Konstytucji RP ustawodawca mówi, że zadaniem samorządów jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej i jest to zadanie własne samorządów. Tym samym ustawodawca wskazał na kryterium rozdziału obu gałęzi administracji publicznej i dokonał rozgraniczenia organów państwa od organów jednostek samorządowych. Podstawą tego rozgraniczenia jest funkcja, jaką pełni państwo i jednostki samorządu terytorialnego. W tym ostatnim przypadku funkcją tą jest zaspokojenie potrzeb lokalnej wspólnoty, nie zaś całego państwa.

Konflikty pomiędzy administracją państwową a samorządową najczęściej wynikają z powierzenia administracji samorządowej coraz to nowszych zadań, nie zawsze w powiązaniu ze środkami finansowymi niezbędnymi na

ich realizację. Dotyczy to tzw. zadań zleconych przez administrację państwową do realizacji przez administrację samorządową, ale nie tylko, ponieważ zdarzają się przypadki ustawowego poszerzenia zadań własnych samorządu. K. Jaroszyński słusznie twierdzi, że jednostki samorządu terytorialnego nie powinny być nadmiernie obciążane przez państwo zadaniami o charakterze ogólnym czy centralnym, jak np. tworzenie, a zwłaszcza utrzymanie, infrastruktury wielkoprzestrzennej, np. drogi, czy utrzymanie torowiska, co nierzadko wymusza czynnik ekonomiczny (Jaroszyński, 2011, Legalis). Nie powinno się samorządów nadmiernie obciążać problemami lokalnymi czy regionalnymi, w których przeważa interes państwa, np. kwestia utrzymania porządku publicznego, zwalczanie klęsk żywiołowych czy kwestie związane z utrzymaniem cudzoziemców.

W doktrynie mówi się też o określonej pojemności kompetencyjnej samorządu terytorialnego. Jej naruszenie może spowodować dezorganizację systemu zarządu lokalnego. Nadmierne obciążanie samorządów dodatkowymi zadaniami publicznymi może zaś prowadzić do sprowadzenia samorządu do roli kolejnego organu administracji państwa, zresztą tak jak to było w czasach realnego socjalizmu z radami narodowymi. Przed tego typu możliwością barierę stanowi art. 166 ust. 2 Konstytucji RP, według którego przekazanie samorządowi innych zadań publicznych może dokonać się tylko w drodze ustawy. Niemożliwe jest zatem uznaniowe działanie organów państwa kosztem samorządów.

Konkludując, należy wskazać, że obszarem konfliktu, jaki najczęściej pojawia się na styku administracji samorządowej i państwowej, jest zlecenie do realizacji przez samorządy coraz to nowszych zadań, które nie zawsze są w pełni finansowane przez jednostki zlecające. Nierzadko też dochodzi do przekroczenia możliwości samorządu w wypełnianiu kolejnych zadań, wynikających chociażby z ograniczonej mocy przerobowej urzędów, a także braku fachowej wiedzy.

PRAWNE RAMY AUTONOMII SAMORZĄDU GMINNEGO

Dość szeroko określona autonomia samorządów jest zagwarantowana przepisami konstytucyjnymi, ustawowymi, a także w różnych aktach unijnych czy międzynarodowych. O istnieniu autonomii samorządu gminnego w odniesie-

niu do innych jednostek administracji państwowej można mówić w aspekcie instytucjonalnym i funkcjonalnym (Jastrzębska, 2012, s. 36 i n.; Feret, 2013, s. 136 i n.). W pierwszym wymiarze samodzielność samorządów przejawia się w tym, że organy samorządowe nie są częścią aparatu państwowego, tak jak to było m.in. w okresie realnego socjalizmu. Autonomia funkcjonalna oznacza zaś, że samorzady przypisane im ustawowo zadania lub wynikające z zasady domniemania kompetencji samorządu wykonują w swoim imieniu i na własną odpowiedzialność. Samorzady dysponują więc swoimi prawami podmiotowymi w granicach powszechnie obowiązującego prawa.

Samorząd ma uznaną w prawie międzynarodowym, krajowym, a także w orzecznictwie krajowym (NSA z 9.06.2010 r., II OSK 378/10) i doktrynie (Skoczyła, 2011, Legalis) autonomię, czyli przestrzeń działania niezależną od administracji państwowej.

Gdy chodzi o prawo międzynarodowe, to podstawowe znacznie ma tutaj Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (dalej: EKST). Według art. 3 EKST: „Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”. W tym przepisie podkreśla się, że podstawowym wyznacznikiem tej autonomii samorządu gminnego są granice ustawowe, zwłaszcza konstytucyjnie gwarantowane.

Według art. 165 ust. 1 Konstytucji RP samorzady mają osobowość prawną, a tym samym prawo własności i inne prawa majątkowe. W art. 165 ust. 2 Konstytucji RP ustrojodawca zagwarantował ochronę prawną dla samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym polski ustawodawca wdrożył założenia wcześniejszej Karty Samorządu Terytorialnego (Bach-Golecka, Golecki, 2016, Legalis).

Analogiczne, aczkolwiek rozbudowane, postanowienia zostały zawarte w art. 1 i 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 446) (dalej: SamGmU). W art. 1 ust. 1 SamGmU ustawodawca postanowił, że gmina jest to wspólnota mieszkańców, nie zaś państwa. W art. 2 SamGmU potwierdził zapisy konstytucyjne o osobowości prawnej samorządu, samodzielności gminy, gdy chodzi o ochronę sądową oraz wykonywanie zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

FINANSOWA AUTONOMIA SAMORZĄDÓW

Autonomia samorządu gminnego powinna mieć odzwierciedlenie w możliwości dysponowania odpowiednimi środkami finansowymi na realizację zadań własnych. Środki te powinny być gwarantowane ustawowo przez władze państwowe. W art. 9 ust. 1 EKST postanowiono, że: „Społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień” (Dominowska, 2011, Legalis).

Podstawę prawną samodzielności finansowej samorządów w Polsce stanowi art. 167 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich orzeczeń stwierdził, że samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST) przejawia się w samodzielnym prowadzeniu gospodarki finansowej. Wyraża się to w pobieraniu dochodów określonych w ustawach oraz dysponowaniu nimi w celu realizacji określonych przez prawo zadań (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16.03.1999 r., K 35/98, OTK 1999, nr 3, poz. 37) (Bach-Golecka, Golecki, 2016, art. 165 Konstytucji RP, Legalis).

Podstawowe zasady autonomii finansowej samorządów w Polsce określa ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 198). W art. 1 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawodawca określił zakres przedmiotowy ustawy, który jest fundamentem autonomii finansowej JST. Mianowicie ustawa ta określa źródła dochodów JST oraz zasady ich ustalania i gromadzenia, a także zasady ustalania i przekazywania subwencji ogólnej i dotacji celowych z budżetu państwa (Dworakowska, 2015, s. 191–207).

Potwierdzenie prawnych podstaw autonomii finansowej samorządów gminnych stanowi art. 51 ust. 1 SamGmU, w którym ustawodawca stwierdził, że „gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej gminy”. Tak sformułowany zapis ustawowy zakłada istnienie pewnej swobody JST w kształtowaniu polityki finansowej, której wyrazem jest przede wszystkim uchwała budżetowa. Jak słusznie zauważa Ł. Złakowski, zasada ta ma ograniczony charakter, gmina bowiem nie ma wewnętrznej samodzielności rozumianej jako dowolność pobierania dochodów i dysponowania nimi. Podejmowane decyzje finansowe muszą być zgodne

z innymi ustawami, np. gminy mogą pobierać tylko takie opłaty, jakie zostały wskazane w ustawach. Mogą mieć wpływ na ich wysokość, ale i to może być ustawowo ograniczone (Złakowski, 2011, art. 51 SamGmU, Legalis).

Autonomia finansowa JST jest również regulowana kolejną ustawą, a mianowicie ustawą z 23 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 885) (dalej: FinPublU). Według art. 211 ust. 4 FinPublU uchwała budżetowa stanowi podstawę gospodarki finansowej w danym roku finansowym. Jednak na podstawie art. 228 ust. 1 FinPublU może zostać przyjęta przez radę gminy uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, która będzie zawierała upoważnienie wójta do zaciągania zobowiązań finansowych na realizację umów w następnych latach (Złakowski, 2011, art. 51 SamGmU, Legalis; Mikos-Sitek, 2015, art. 228 FinPublU, Legalis).

Dla realizacji autonomii finansowej gminy najważniejsze jest jednak to, że gmina posiada osobowość prawną, o czym stanowi art. 2 ust. 2 SamGmU. W konsekwencji takiego stanu rzeczy w ust. 1 tego artykułu ustawodawca postanowił, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. To sformułowanie ma istotne znaczenie w odniesieniu do wszelkich zobowiązań, zwłaszcza finansowych. Państwo polskie nie ponosi odpowiedzialności za takie działania. Najlepszym tego dowodem jest to, że Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z 8 lipca 2005 r. o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 1313), jest zastępcą procesowym dla ochrony praw i interesów Skarbu Państwa (Dziurda i inni, 2010, s. 17 i n.). Prokuratoria nie występuje w obronie praw i interesów gminy czy innych jednostek samorządu terytorialnego. Te muszą bowiem zapewnić sobie ochronę procesową w ramach własnych struktur organizacyjnych i możliwości finansowych. Stąd często na wokandzie sądowej gminy stoją po przeciwnej stronie aniżeli Skarb Państwa i reprezentujący go radcy Prokuratorii.

MOŻLIWE OBSZARY WSPÓŁPRACY PAŃSTWA I JST

Rozdział interesów i praw Skarbu Państwa od interesów i praw samorządu terytorialnego, zwłaszcza gminnego, nie oznacza wcale wrogości czy braku możliwości jakiegokolwiek komunikacji czy współpracy. Ze względu na różne płaszczyzny działania organów państwa i samorządów należy przyjąć, że

właściwą płaszczyzną porozumienia pomiędzy tymi dwoma sferami administracji jest wspólny interes czy dobro obywateli. Takie właśnie rozwiązanie problemu znajduje swoje uzasadnienie nie tylko w wielu aktach normatywnych, ale również w orzecznictwie. Można wskazać na liczne płaszczyzny porozumienia i współpracy administracji państwowej i samorządowej.

I tak, w art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 778) (dalej: PlanZagospU) ustawodawca postanowił, że ustawa ta określa „zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej...”. Tym samym skazuje organy państwa i organy samorządów na współpracę ze sobą. Ustawodawca daje jednak silniejszą pozycję organom samorządowym, stąd w art. 3 ust. 1 PlanZagospU postanowiono, że: „Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy”. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej gminy musi być jednak skorelowane z analogicznymi kompetencjami Rady Ministrów, o których jest mowa w tym samym art. 3 ust. 4 PlanZagospU (Dumin, 2014, s. 3 i n.). Inaczej mówiąc, samorząd, czyli gmina, nie może samowolnie planować ładu przestrzennego w oderwaniu od planów państwa.

Współpraca samorządu z administracją państwową konieczna jest również w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego. W art. 3 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r. poz. 355) (dalej: PolicjaU) ustawodawca postanowił, że: „Wojewoda oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta sprawujący władzę administracji ogólnej oraz organy gminy, powiatu i samorządu województwa wykonują zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego na zasadach określonych w ustawach”. Z kolei w art. 10 ust. 4 PolicjaU postanowiono konkretne w tym zakresie działania policji i samorządu terytorialnego, a mianowicie rada gminy może określić w drodze uchwały istotne dla wspólnoty samorządowej zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. W art. 13 ust. 3

ustawy o Policji upoważniono m.in. samorządy do finansowania modernizacji lub doposażenia policji, zwłaszcza jednostek stacjonujących na terenie gminy (Opaliński, Rogalski, Szustakiewicz, 2015, Legalis).

W zakresie bezpieczeństwa gminy otrzymały również szczególne uprawnienie dotyczące organizacji imprez masowych. Obowiązek takiej współpracy wynika z art. 5 ust. 3 ustawy z 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r. poz. 2139). Ustawodawca postanowił, że obowiązek zabezpieczenia imprezy masowej spoczywa nie tylko na organizatorze, ale także na: „wójtce, burmistrzu, prezydencie miasta, wojewodzie, Policji, Państwowej Straży Pożarnej i innych jednostkach organizacyjnych ochrony przeciwpożarowej, służbach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny na obszarach kolejowych, służbie zdrowia, a w razie potrzeby także innych właściwych służbach i organach”. Z przepisu tego wynika słuszne spostrzeżenie, że w celu zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych konieczne jest, aby wiele organów i służb publicznych w tym zakresie współpracowało. Tym, co jednak jest tu ważne, jest to, że ograny państwa mają silniejszą pozycję w stosunku do samorządów. W tymże samym art. 5 ust. 4 ustawodawca powierzył ministrowi właściwemu do spraw zdrowia uprawnienie do określenia, w drodze rozporządzenia, minimalnych wymagań dotyczących zabezpieczenia pod względem medycznym imprezy masowej, mając na uwadze liczbę uczestników imprezy, jej rodzaj, a także zapewnienie bezpieczeństwa jej uczestników (Dróżdż, 2015, Legalis).

Należy wskazać również na cały szereg aktów prawnych związanych z ochroną szeroko rozumianej przyrody, gdzie ustawodawca nakazuje wręcz współpracę jednostek samorządu terytorialnego z organami państwa. W art. 4 ust. 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody postanowiono (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r. poz. 1651), że: „Obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych jest dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym”. W tym przypadku ustawodawca posłużył się pojęciem administracji publicznej, której częścią jest administracja samorządowa. A zatem w ramach swoich obowiązków samorządy muszą podejmować działania kontrolne, nadzorcze, a także udzielać wsparcia finansowego na rzecz działań związanych z ochroną przyrody (Danecka, Radecki, 2016, Legalis).

Ważnym elementem ochrony przyrody są zwierzęta. Stąd w art. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 856) ustawodawca postanowił, że: „W celu realizacji przepisów ustawy Inspekcja Weterynaryjna oraz inne właściwe organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego współdziałają z samorządem lekarsko-weterynaryjnym oraz z innymi instytucjami i organizacjami społecznymi, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt”. W myśl art. 2 ust. tejże ustawy chroni ona wszystkie zwierzęta zaliczane do kręgowców, niezależnie od tego, czy są to zwierzęta domowe czy wolno żyjące. Celem tego współdziałania jest humanitarne traktowanie zwierząt. Nie chodzi tu tylko o zwalczanie patologii, ale również o podejmowanie działań prewencyjnych, np. poprzez kontrolę sposobu traktowania zwierząt czy prowadzenie różnego rodzaju szkoleń uświadamiających miejscową społeczność (Radecki, 2015, s. 15). W te działania muszą być zaangażowane jednostki administracji tak państwowej, jak samorządowej.

Jednostki samorządowe i organy państwowe są również objęte różnymi programami ogólnokrajowymi na tych samych zasadach, zwłaszcza w obszarze zwalczania patologii. Należy tu wspomnieć przede wszystkim o projekcie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2013–2018. Wśród obszarów życia społecznego w Polsce najbardziej zagrożonych korupcją należy wymienić m.in. administrację państwową i samorządową. Korupcja może występować przy udzielaniu koncesji, licencji, pozwoleń i zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej, udzielaniu zamówień publicznych, wydawaniu decyzji i zezwoleń administracyjnych w zakresie m.in. architektury, budownictwa, gospodarki gruntami, ochrony środowiska, rolnictwa, leśnictwa, komunikacji, szkolnictwa, przekształceń własnościowych i gospodarowania mieniem publicznym, umarzania lub odraczania płatności podatków.

Nie można jednak zapominać o tym, że oprócz współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organami państwa istnieje jeszcze relacja kontroli tych organów nad samorządami. Już w ustawie samorządowej z 1990 r. został wprowadzony model nadzoru nad samorządami. W art. 86 SamGmU ustawodawca stwierdził, że organami nadzoru nad gminami są: „Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa”. Naturalnie, że ten nadzór nie jest nieograniczony. Polska

jest krajem o dość daleko posuniętej decentralizacji administracji publicznej. W związku z tym kontrola nad samorządami nie może być ograniczaniem ustawowej autonomii tych samorządów. Stąd, zgodnie z art. 85 SamGmU, kontrola dotyczy tylko badania zgodności działań gminy z prawem powszechnie obowiązującym w Polsce. A w art. 87 SamGmU postanowiono, że „organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami”. Nie może zatem występować zjawisko nękania organów gmin niezapowiedzianymi kontrolami, nierzadko z podkontekstem politycznym. P. Sobieszewski twierdzi, że mogą być one prowadzone również na podstawie aktów wykonawczych (Sobieszewski, 1997, s. 202 i n.).

Innym obszarem współpracy między gminą a państwem jest służba zdrowia, infrastruktura, kultura, a przede wszystkim wykorzystanie środków unijnych. W tym ostatnim przypadku to właśnie samorzady odgrywają istotną rolę w procesie niwelowania różnic pomiędzy Polską zachodnią i tzw. wschodnią. Nie jest to podział najszcześniejszy, gdyż istniejące różnice w rozwoju różnych części państwa są pozostałością zaborów. Ale w rzeczywistości to samorzady są tym ogniwem, które najszybciej i najsprawniej dzięki środkom unijnym może wyrównać poziom życia.

Wspólnym obszarem współdziałania JST z administracją państwową jest wykształcenie grupy urzędników apolitycznych. Jest to ważne zadanie. Jak słusznie podkreśla M. Łęski i M. Wójcicka, urzędnicy są w centrum zróżnicowanych wpływów politycznych, sprzecznych wpływów różnych grup społecznych, a także własnych sympatii i poglądów politycznych (Łęski, Wójcicka, 2014, s. 461). W interesie obu części administracji publicznej leży zatem wykształcenie grupy urzędników apolitycznych i niepowiązanych z lokalnymi czy ogólnokrajowymi grupami interesów o jakimkolwiek charakterze. Wymaga to też zdefiniowania pojęcia dobra wspólnego, któremu urzędnicy winni służyć.

PODSUMOWANIE

Jednym z kryteriów dobrze funkcjonującej demokracji jest podział administracji publicznej na państwową i samorządową. W Polsce ten rozdział został przywrócony w 1990 r. ustawą o samorządzie. W okresie realnego socjalizmu lokalne jednostki administracyjne, niezależnie od swojej nazwy,

radę narodową, gromady czy gminy były częścią administracji państwowej lub partyjnej. Tym samym realizowały interes państwa czy partii, nie zaś lokalnej społeczności.

Powrót do demokracji sprawił, że oddzielono interes lokalnej społeczności od interesu powszechnego czy całego narodu lub państwa. W tym celu samorządy, zwłaszcza gminne, otrzymały odpowiednie gwarancje prawne i finansowe. Zagwarantowano gminom osobowość prawną, posiadanie własnych zadań realizowanych na własną odpowiedzialność. Otrzymana autonomia nie jest bezgraniczna. Gminy mogą z niej korzystać w ramach określonych konstytucją i ustawami.

Rozdział administracji samorządowej od państwowej nie oznacza braku istnienia wspólnych granic. To właśnie nakreślenie tych granic rodzi wiele konfliktów pomiędzy obiema częściami administracji publicznej. Nierzadko administracja państwowa wykorzystując swoją przewagę ustrojową, nakłada coraz to nowsze lub zwiększa obowiązki samorządom, nie zawsze zabezpieczając im odpowiednie środki finansowe na ich realizację. Finalnie liczne roszczenia gmin o niedofinansowanie zadań zleconych przez państwo znajdują swój finał w sądzie. Naprzeciwko siebie występuje gmina i Skarb Państwa reprezentowany przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa.

Należy też wskazać liczne obszary możliwej współpracy administracji samorządowej i państwowej. Takim obszarem może być ochrona środowiska, ochrona zwierząt, zdrowie publiczne, organizacja imprez masowych czy inne tego typu zdarzenia. Ustawodawca wręcz zmusza obie części administracji publicznej do współpracy ze sobą. Pomimo konfliktów można na koniec powiedzieć, że są one częścią organizacji społeczeństwa w państwie. Najważniejsza jest jednak współpraca, na którą ustawodawca wielokrotnie zwraca uwagę w aktach normatywnych i której oczekuje lokalne społeczeństwo.

Literatura

Bach-Golecka, D., Golecki, M.J. (2016). *Komentarz do art. 165 Konstytucji RP*. W: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*. T. II, komentarz do art. 87–243. Warszawa: C.H. Beck, Legalis.

Banaszak, B. (2012). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2. Warszawa: C.H. Beck.

- Byjoch, K., Sulmierski, J., Tarno, J.P. (2002). *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*. Warszawa: PWN. ISBN 8388296051.
- Danecka, D., Radecki, W. (2016). *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa: Difin, Legalis. ISBN 978-83-8085-179-5.
- Dominowska, J. (2011). *Komentarz do art. 45 SamGmU*. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*. Warszawa: C.H. Beck, Legalis. ISBN 9788325531706.
- Drózdź, M. (2015). *Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, Legalis. ISBN 9788325578961.
- Dumin, Ł. (2014). *Komentarz do art. 3 PlanZagospU*. W: D. Okolski (red.), *Prawo budowlane i nieruchomości. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck. ISBN 9788325576929.
- Dworakowska, M.M. (2015). *Bezpieczeństwo ekonomiczne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Journal of Modern Science” 1/24, s. 191–207. ISSN 1734-2031.
- Dziurda, M. i inni (2010). *Ustawa o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis. ISBN 9788376203973.
- Feret, E. (2013). *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego gwarancją samorządowego działania społeczności lokalnych*. W: J. Poślusznny, W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk (red.), *Konstytucyjne podstawy budowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*. Przemysł–Rzeszów: WSPiA. ISBN 9788363666613.
- Jaroszyński, K. (2011). *Komentarz do art. 8 SamGmU*. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*. Warszawa: C.H. Beck, Legalis. ISBN 9788325531706.
- Jastrzębska, M. (2012). *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer. ISBN 9788326416767.
- Łęski, M., Wójcicka, M. (2014). *Neutralność polityczna urzędników*, „Journal of Modern Science” 3/22, s. 457–472. ISSN 1734-2031.
- Mikos-Sitek, A. (2015). *Komentarz do art. 228 FinPublU*. W: W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, Legalis. ISBN 9788325562816.

- Niewiadomski, Z., Hauser, R., Niewiadomski, Z., Wróbel, A. (2015). *System prawa administracyjnego*. T. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*. Warszawa: C.H. Beck, Legalis. ISBN 9788325569761.
- Opaliński, B., Rogalski, M., Szustakiewicz, P. (2015). *Ustawa o Policji. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, Legalis. ISBN 9788325568726.
- Radecki, W. (2015). *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*. Warszawa: Difin. ISBN 9788376417332.
- Sitek, B. (2015). *Historia ochrony prawnych interesów Skarbu Państwa w Polsce*, „Journal of Modern Science” 3/26, s. 165–177. ISSN 1734-2031.
- Skoczylas, A. (2011). *Komentarz do art. 35 SamGmU*. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*. Warszawa: C.H. Beck, Legalis. ISBN 9788325531706.
- Skoczylas, A., Piątek, W., Safjan, M., Bosek, L. (red.) (2016). *Konstytucja RP*. T. II, komentarz do art. 87–243. Warszawa: C.H. Beck, Legalis.
- Sobieszewski, P. (1997). *Podstawowe zasady funkcjonowania nadzoru nad samorządem terytorialnym*. W: M. Chmaj (red.), *Państwo, urząd, samorząd terytorialny*. Lublin: Verba. ISBN 8387497002.
- Złakowski, Ł. (2011). *Komentarz do art. 51 SamGmU*. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*. Warszawa: C.H. Beck, Legalis. ISBN 9788325531706.

Źródła internetowe

- Dybowska, I. (2014). *Kłopotliwe zadania*. W: mazovia.pl z 14.03.2014 r.; online: <http://www.mazovia.pl/temat-miesiaca/art,13,kłopotliwe-zadania.html> (dostęp: 1.09.2016).

