

dr Bogdan Jaworski

ORCID: 0000-0001-7372-2803

e-mail: bjaworski@ur.edu.pl

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytet Rzeszowski

Konstytucyjna zasada pomocniczości a świadcząca rola samorządu gminnego

The Constitutional Principle of Subsidiarity and the Testifying Role of Municipal Government

Abstract

The research was focused on the description and analysis related to selected systemic principles, with particular emphasis on subsidiarity. Another consideration is to highlight the most important aspects of the functioning of municipal government as providing administration. The aim of this research is an attempt to relate the principle of subsidiarity to the service function of municipal government.

As a result, a research hypothesis was formulated, which assumes that the constitutional principle of subsidiarity is the basis of providing activities by municipal self-government. The analyses carried out allowed to confirm the hypothesis and to present *de lege ferenda* conclusion about the need to include the principle of subsidiarity in the so-called local government laws. The subject of research conducted on the basis of legal-dogmatic and analytical principle is municipal self-government as providing administration.

Keywords: constitution, administration, administrative law, principles of administrative law, local government.

Streszczenie

W opracowaniu badania zostały skoncentrowane na opisie i analizach odnoszących się do wybranych zasad ustrojowych, z położeniem szczególnego akcentu na pomocniczość. Kolejnym wątkiem rozważań jest zwrócenie uwagi na najważniejsze aspekty funkcjonowania samorządu gminnego jako administracji świadczącej. Celem badań jest podjęcie próby powiązania zasady pomocniczości z funkcją świadcząca samorządu gminnego.

W konsekwencji przystępując do badań postawiono hipotezę badawczą, która zakłada, że podstawą działalności świadczącej samorządu gminnego jest konstytucyjna zasada pomocniczości. Przeprowadzone analizy pozwoliły na potwierdzenie postawionej tezy oraz przedstawienie wniosku

de lege ferenda o potrzebie ujęcia zasady subsydiarności w tzw. ustawach samorządowych. Przedmiotem badań prowadzonych w oparciu o zasadę prawno-dogmatyczną oraz analityczną jest samorząd gminny jako administracja świadcząca.

Słowa kluczowe: konstytucja, administracja, prawo administracyjne, zasady prawa administracyjnego, samorząd terytorialny.

1. Wstęp

Utrwalona na przestrzeni ostatnich lat pozycja samorządu terytorialnego pozwala na przypisanie mu istotnych zadań państwa oraz możliwość działania na własną odpowiedzialność jako gospodarz tych spraw. Samorząd terytorialny w swojej istocie jest nieodzowną częścią administracji funkcjonującej w państwach demokratycznych w oparciu o liczne zasady wywodzące się z norm prawnych oraz będących konsekwencją poglądów doktryny wypracowanych na podstawie przeprowadzonych badań naukowych.

Zróźnicowanie oraz mnogość zasad prawa nie pozwala na odniesienie się do wszystkich, które mają zastosowanie do organizacji oraz działalności samorządu terytorialnego. Uwzględniając założenia badawcze, zdaniem autora zasadne jest zwrócenie uwagi na wybrane zasady prawa ustrojowego i ich znaczenie dla samorządu terytorialnego. Wśród zasad konstytucyjnych odnoszących się do tej części administracji publicznej wiodącą jest zasada decentralizacji, jednak uwzględniając istotę samorządu terytorialnego ciekawym rozwiązaniem jest skoncentrowanie szczególnej uwagi na pomocniczość, którą ma wpisaną w swoje założenia.

Przedmiotem prowadzonych rozważań jest podstawowa jednostka samorządu terytorialnego oraz jej znaczenie w administracji świadczącej podejmującej się bardzo ważnych obowiązków wobec człowieka i społeczności ludzkich. Funkcja świadcząca przyjmująca postać działalności niewładczej obok funkcji „policyjnych” (władczych) determinuje większość poczynań samorządu gminnego, który jest najbliższy człowiekowi i jego problemom. Naturalną kolejną rzeczą wydaje się, że ten samorząd powinien wspomagać mieszkańców gminy we wszystkich poczynaniach oraz świadczyć na ich rzecz określone w przepisach prawa usługi.

Takie spojrzenie na samorząd terytorialny pozwala na postawienie hipotezy, że podstawą działalności świadczącej samorządu gminnego jest konstytucyjna zasada pomocniczości. Główną metodą badawczą wykorzystaną w rozważaniach jest metoda prawno-dogmatyczna zakładająca interpretację treści, ujmowanie i porządkowanie struktury prawnej. Metoda ta uzupełniona została metodą analityczną pozwalającą na postawienie określonych założeń i diagnozowanie występujących problemów poprzez rozbicie na czynniki pierwsze.

2. Zasady prawa ustrojowego a samorząd terytorialny

Zagadnienie zasad ogólnych prawa administracyjnego było i jest przedmiotem wielu rozważań podejmowanych przez przedstawicieli nauki co w konsekwencji doprowadziło do skryształowania poglądów i pewnego ich ujednoczenia. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego jako części administracji publicznej sprowadza się do przestrzegania obowiązujących norm prawa i prowadzenia działalności w sposób zgodny z tymi zasadami. W systemie obowiązującego prawa, a także w obrębie nauki administracji i zarządzania publicznego, można odnaleźć zasady realizowania zadań publicznych właśnie przez jednostki samorządu terytorialnego¹. Zróżnicowanie i liczebność tych zasad powoduje konieczność skoncentrowania się na tych, które stanowią o istocie samorządu terytorialnego jako administracji świadczącej.

Pośród zasad ogólnych prawa administracyjnego swoje miejsce zajmują tzw. zasady organizacyjne administracji publicznej, które częściej nazywane są zasadami ustrojowymi. Interesujący w tym względzie podział zaprezentowała E. Olejniczak-Szałowska, który stanowi podstawę do dalszych analiz dotyczących wskazanych zasad. Do zasad prawa ustrojowego dotyczących organizacji i funkcjonowania administracji publicznej należy zaliczyć:

- zasadę subsydiarności (pomocniczości);
- zasadę kompetencyjności;
- zasadę centralizacji i decentralizacji oraz zasadę koncentracji i dekoncentracji;
- zasadę sprawności;
- zasadę dualizmu i monizmu;
- zasadę zespolenia².

Każda z wymienionych zasad, w pewnym sensie, odnosi się do cech charakterystycznych dla modelu organizacyjnego administracji publicznej i funkcjonującego w nim samorządu terytorialnego z jego filarem, jakim jest samorząd gminny.

Niezmiernie ważnym zagadnieniem odnoszącym się do działalności administracji jest wskazanie na kompetencje jej podmiotów. Kompetencja administracyjna to cecha związana z funkcjonowaniem każdego organu administracji publicznej. J. Niczyporuk uważa, że „kompetencja administracyjna zawiera oparte na przepisach prawa upoważnienie i obowiązek działania organu administracji

¹ I. Niżnik-Dobosz, *Zasady realizowania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego* [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2017, s. 35.

² E. Olejniczak-Szałowska, *Pojęcie, cechy i typologia zasad prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, wyd. 8, Warszawa 2021, s. 137.

publicznej”³. Według J. Bocia „kompetencja to zdolność organu administrującego do skonkretyzowanego aktualizowania, w drodze odpowiedniego postępowania, potencjalnego obowiązku działania sformułowanego przez prawo”⁴.

Wynika z tego wniosek, że jakiegokolwiek działania organów administracji publicznej, wliczając w nie samorząd terytorialny, powinny być realizowane wyłącznie w granicach określonych kompetencji. W związku z tym wydaje się słuszny pogląd o podziale kompetencji administracyjnych na dwie grupy, tj. ogólną i szczególną. Kompetencja ogólna – jest to połączenie w ramach właściwości jednego organu uprawnień z wielu dziedzin administracji publicznej, organami o kompetencji ogólnej są: wójt, starosta, marszałek województwa, wojewoda; kompetencja szczególna – jest to przypisana określonemu organowi grupa uprawnień w zakresie jednego działu administracji, organy o kompetencji szczególnej są nazywane organami administracji specjalnej⁵. W *Słowniku pojęć w administracji publicznej* zdefiniowano ogólną kompetencję jako „zdolność prawną organów administracji do załatwienia spraw administracyjnych w danym układzie postępowania. Kompetencja szczególna to zdolność prawna organów administracji do załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej w określonym układzie postępowania”⁶.

W takim układzie organy samorządu terytorialnego ograniczone zostały wyłącznie do kompetencji ogólnej, gdyż jest to cecha charakterystyczna dla tej grupy podmiotów administracji publicznej. Sposób realizacji kompetencji wyznaczają normy zadaniowe, a wspólnym mianownikiem wynikających z nich zadań w przypadku podmiotów wykonujących administrację publiczną jest dążenie do realizacji interesu publicznego⁷.

Wyodrębnienie kompetencji administracyjnych na poziomie terenowych organów administracji publicznej odbywa się między innymi w oparciu o zasadę zespolenia administracyjnego. Według tej zasady kompetencje administracyjne dotyczące różnych dziedzin administrowania, rozdzielone na szczeblu centralnym, nie powinny być zbyt szeroko i nadmiernie przyznawane wielu terenowym organom administracji publicznej, ale skupiane w rękę jednego organu, zwierzchnika administracji zespolonej⁸.

³ J. Niczyporuk, *Dekoncentracja administracji publicznej*, Lublin 2006, s. 52.

⁴ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 137.

⁵ *Administracja publiczna*, red. J. Gierszewski, Chojnice 2012, s. 32.

⁶ P. Korzeniowski, *Kompetencja organu administracji publicznej [w:] Słownik pojęć w administracji publicznej*, red. I. Wieczorek, J. Szymanek, Łódź 2018, s. 105.

⁷ W. Jakimowicz, *Normatywne uwarunkowania realizowania kompetencji prawodawczych przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, t. 77, nr 3, s. 169.

⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 9, Warszawa 2020, s. 153.

Zasada zespolenia administracji łączy w sobie:

- zespolenie organizacyjne – włączenie organizacyjne całego aparatu organizacyjnego działającego na terenie danej jednostki podziału terytorialnego do jednego urzędu administracji samorządowej i rządowej;
- zespolenie finansowe – włączenie budżetu danej służby czy inspekcji do budżetu organu administracji;
- zespolenie osobowe – uzyskanie przez dany organ administracji rządowej lub samorządowej stanowczego wpływu na obsadę stanowisk w organach służb, inspekcji i straży;
- zespolenie kompetencyjne – uzyskanie przez organ administracji w prawie materialnym i procesowym wyłącznego uprawnienia do podejmowania czynności władczych we własnym imieniu⁹.

Występująca w województwie różnorodność i dualizm administracji, w praktyce oznacza zespolenie administracji rządowej i podporządkowanie jej wojewodzie. Równolegle funkcjonujący samorząd województwa poddany jest również procesom zespolenia. W województwie następuje bowiem zarówno skupienie całokształtu kompetencji administracji ogólnej w organach województwa i w urzędzie marszałka województwa, jak i skoncentrowanie pod zwierzchnictwem marszałka całego aparatu pomocniczego w urzędzie marszałkowskim¹⁰.

W powiecie administracja publiczna zorganizowana jest również w oparciu o zasadę zespolenia, która jednak różni się od tego występującego w województwie. W powiecie podmiotem zespalającym działania zarówno powiatowej administracji rządowej, jak również podmiotów samorządowych jest starosta, będący jej zwierzchnikiem. Zatem w skład tej administracji wchodzi rządowe służby, inspekcje i straże oraz podmioty samorządu terytorialnego.

Analizując tę zasadę z perspektywy samorządu terytorialnego wskazać należy, że obecny porządek prawny ogranicza zespolenie wyłącznie do poziomu województwa i powiatu. W praktyce zasada zespolenia w gminie nie występuje, gdyż przyporządkowanie struktur administracji rządowej ograniczono najniżej do stopnia powiatu, a liczba i podporządkowanie jednostek organizacyjnych gminy jej organom nie implikuje konieczności stosowania dodatkowych rozwiązań.

Podstawową postacią decentralizacji jest samorząd terytorialny, który uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej oraz realizuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność przewidzianą w przepisach prawa część zadań publicznych,

⁹ B. Dolnicki, *Pozycja prawna przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego* [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002, s. 170.

¹⁰ E. Wituska, *Elementarne założenia teoretyczne zasady zespolenia administracyjnego*, „Acta Universitatis Lodzianensis Folia Oeconomica” 2012, 270, s. 240.

ważnych z perspektywy państwa oraz społeczności lokalnych i wspólnot regionalnych. Współcześnie decentralizacja rozpatrywana jest w ujęciu prawnym jako ustawowe przeniesienie określonego zakresu działania na odrębne od państwa samodzielne podmioty, a przy tym w ujęciu organizacyjnym – stworzenie odpowiednich form administracji, zaś w ujęciu czynnościowym jako proces przenoszenia odpowiedzialności publicznoprawnej z państwa na inne osoby prawne prawa publicznego¹¹.

Decentralizacja to przekazanie samorządowi gminnemu, powiatowemu i wojewódzkiemu uprawnień i kompetencji administracyjnych rządu i administracji rządowej oraz związanych z nimi środków finansowych¹². Jak się wydaje, na trwałe wpisała się ona w istotę współczesnej administracji publicznej w Polsce, a jej gwarantem jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz liczne akty ustawowe. Można na podstawie prowadzonych analiz wysnuć tezę, że jest ona oprócz zasady pomocniczości jednym z głównych filarów organizacji administracji świadczącej.

Zjawiskiem zgoła przeciwnym do decentralizacji jest centralizacja, która w demokratycznym państwie prawa powinna zostać ograniczona do minimum. Przez centralizację rozumie się taki sposób zorganizowania aparatu administracyjnego państwa, w którym organy niższego stopnia są hierarchicznie podporządkowane organom stopnia wyższego¹³. Cechą charakterystyczną zjawiska centralizacji jest pozbawienie samodzielności organów znajdujących się na niższym poziomie układu hierarchicznego i jednoczesne duże uzależnienie od podmiotów nadrzędnych, czyli tych, które znajdują się wyżej w hierarchii.

Odpowiednikiem tych zależności jest pełen nadzór podmiotu wyższego szczebla nad podmiotem niższego szczebla, który nie jest ograniczony przez ustawowe kryteria i może dotyczyć wszystkich aspektów działania organów podporządkowanych¹⁴. Współcześnie centralizacji towarzyszą przejawy skupiania i rozpraszania kompetencji na organy terenowe, czy też ich przeniesienia w poziomie w ramach właściwości rzeczowej. Te zjawiska określane jako koncentracja i dekoncentracja są charakterystyczne dla struktur scentralizowanych i tylko w ich obrębie się dokonują.

¹¹ J. Korczak, *Decentralizacja i recentralizacja w administracji publicznej na przykładzie zadań własnych i zleconych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2017, s. 20; J. Dobkowski, *Wieloaspektowość gminy w prawie polskim* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?* t. 1, *Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski et. al., Warszawa 2012.

¹² R. Kamiński, *Proces decentralizacji administracji publicznej w Polsce* [w:] *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A Ferens, I. Macek, Wrocław 2002, s. 142.

¹³ A. Wiktorowska, *Decentralizacja i centralizacja administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, wyd. 9, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009, s. 92.

¹⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 4, Warszawa 2010, s. 134.

Dekoncentracja jako pojęcie prawnicze stanowi swego rodzaju przeciwieństwo koncentracji, które jest charakterystyczne dla procesów skupiania kompetencji zadań w szczególności w administracji rządowej. Według A. Wiktorowskiej „zjawisko skupiania kompetencji w rękach nielicznej grupy organów nazywa się koncentracją. Natomiast rozproszenie kompetencji na większą liczbę organów określa się mianem dekoncentracji”¹⁵. Zdaniem S. Fundowicza przez dekoncentrowanie należy rozumieć przeniesienie kompetencji na organy (organ) niższe bądź równorzędne, dokonane w drodze aktu normatywnego rządu ustawy lub w drodze aktu normatywnego organu przenoszącego kompetencje, z zachowaniem nadrzędności hierarchicznej organów zwierzchnich w zakresie realizacji przekazanych kompetencji¹⁶.

W konsekwencji zasada koncentracji oznacza tylko, że zadaniem niższych instancji jest przygotowanie materiału, gdy tymczasem zasada dekoncentracji przewiduje, że niższe instancje mogą same rzecz załatwić¹⁷. Ogólnie rzecz biorąc, koncentracja oznacza: ześrodkowanie, skupienie, gromadzenie czegoś w jednym miejscu, w jednym punkcie¹⁸. Dosłownie charakteryzuje się tym, że w danym obszarze spraw z zakresu administracji publicznej podejmuje się działalności jeden, właściwy rzeczowo organ administracji.

Nie można z kolei rozpatrywać właściwości organu administracji publicznej bez wglębnienia się w modele organizacji administracji terenowej, która w zależności od stopnia jej rozwoju i stanu demokratyzacji państwa funkcjonuje w ustroju monistycznym bądź dualistycznym. Pojęcia monizmu i dualizmu mają swoje korzenie w naukach politycznych i co do zasady dotyczą one sposobu organizacji administracji funkcjonującej na poziomie lokalnym.

Ustrój monistyczny oparty jest na zasadzie jednolitej władzy lokalnej (zazwyczaj państwowej albo niekiedy formalnie samorządowej) w skali wszystkich lub poszczególnych szczebli bądź jednostek terytorialnych¹⁹. W głównej mierze jednak monizm sprowadza się do występowania w państwie wyłącznie administracji państwowej. Jest to cecha charakterystyczna dla państw funkcjonujących w systemie totalitarnym, w których nie występuje samorząd terytorialny lub jeżeli są widoczne jego struktury, to nie spełniają one wymogów przed nim stawianych.

¹⁵ A. Wiktorowska, *Decentralizacja i centralizacja...*, *op.cit.*, s. 93.

¹⁶ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 27.

¹⁷ J. Niczyporuk, *Dekoncentracja administracji...*, *op.cit.*, s. 39–40.

¹⁸ *Ibidem*, s. 49–50.

¹⁹ M. Stahl, *Zasady organizacyjne administracji publicznej [w:] System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 90.

Odmienne wygląda sytuacja administracji zbudowanej w oparciu o zasadę dualizmu, która jest cechą administracji funkcjonującej w państwach demokratycznych. Dualizm administracji publicznej jest to podział zadań i kompetencji między administrację rządową i samorząd terytorialny²⁰. Związane jest to z funkcjonowaniem w strukturach administracji publicznej oprócz administracji rządowej, samorządu terytorialnego posiadającego odmienną podmiotowość prawną i z realizacją przez niego w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność istotnych zadań państwa, czyli następuje podział administracji publicznej na państwową (nie rządową), rządową i samorządową.

Cała administracja realizując swoje zadania powinna dążyć do tego, aby jej poczynania nacechowane były efektywnością i sprawnością, co odgrywa szczególną rolę w działalności na rzecz całego społeczeństwa oraz pojedynczych osób fizycznych. Zagadnienie sprawności działania administracji stanowi przedmiot badań różnych dyscyplin naukowych nie wyłączając nauk prawnych, co skutkuje brakiem jednej legalnej definicji. Określenie jej sensu uznać można jednak za istotną kwestię, bowiem wymóg podniesienia sprawności (i rzetelności) działania jednostek administracji publicznej został zawarty już w preambule do Konstytucji RP i traktowany jest jako warunek niezbędny, służący poprawie funkcjonowania całego sektora publicznego w Polsce²¹.

Pojęcie „sprawność” jest terminem o szerokim znaczeniu kojarzonym z określonym potencjałem, zdolnością, efektywnością, czy też szybkością działania. Jako zasada prawa zasada sprawności wprowadza normatywny obowiązek działania organów w sposób sprawny²². W słownikach często ujmowana jest jako szybkie i solidne wykonywanie określonych czynności czy zdolność do prawidłowego działania.

Omawiane zasady w większym lub mniejszym stopniu wpływają na istotę działalności i organizacji samorządu terytorialnego w Polsce. Zaznaczyć jednak należy, że największy wpływ na samorząd terytorialny mają zasady decentralizacji oraz dualizmu, bez przestrzegania których ciężko jest mówić o wyodrębnieniu samorządu terytorialnego. Z kolei zasady kompetencyjności i sprawności, pomimo szerokich odniesień do całej administracji publicznej, w równym stopniu dotyczą działalności wszystkich organów samorządowych. Z perspektywy samorządu gminnego najmniejszy chyba wpływ wywiera zasada zespolenia,

²⁰ *Administracja publiczna...*, *op.cit.*, s. 19.

²¹ M. Raczyńska, K. Krukowski, *Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*, Kraków 2020, s. 32.

²² M. Kisała, *Zasada sprawności w wykonywaniu zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2015, t. XXV, nr 1, s. 156.

która – jak wspomniano powyżej – dotyczy organizacji na poziomie województwa i powiatu. Niewątpliwie podstawą wszelkich działań podejmowanych przez samorząd gminny jest jednak zasada pomocniczości, której poświęcić należy szczególną uwagę badawczą.

3. Zasada pomocniczości podstawą działań samorządu gminnego

Odnosząc się do zasady pomocniczości wskazać należy na jej źródło, którym jest preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku²³, która wśród podstaw państwa prawa wymienia oparcie [...] „na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Z kolei Europejska Karta Samorządu Lokalnego stanowi, że: „społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Kompetencje przyznane społecznościom lokalnym powinny być w zasadzie całkowite i wyłączne, i mogą zostać zakwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym prawem”²⁴.

Doktryna prawa podaje w wątpliwość normatywny charakter postanowień preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stąd też przeświadczenie o charakterze interpretacyjnym zasady pomocniczości, która jednak odgrywa bardzo istotną rolę. Zasada ta ma zatem charakter postulatu, który winien być uwzględniany zarówno na etapie tworzenia prawa, jak i jego stosowania²⁵. Co istotne, obecnie stanowi ona podstawę i oparcie relacji zachodzących w zdecentralizowanej części administracji publicznej, a w szczególności odnosi się do samorządu terytorialnego.

Zdaniem M. Stahl w myśl tej zasady, państwo i większe wspólnoty powinny spełniać pomocniczą rolę wobec jednostek, rodzin i mniejszych wspólnot, i powstrzymać się od przejmowania zadań, które mogą być tam realizowane²⁶.

²³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

²⁴ Art. 4 ust. 2 i 4 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 roku (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607).

²⁵ M. Grażawski, M. Małecka-Lyszczek, *Instytucja porozumienia komunalnego w świetle zasady subsydiarności* [w:] *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2002, s. 163.

²⁶ M. Stahl, *Zasady organizacyjne...*, *op.cit.*, s. 89.

Gwarantuje ona z jednej strony dużą samodzielność obywateli i wspólnot lokalnych, a także udział w realizacji zadań publicznych, a z drugiej obowiązek organów administracji publicznej wykonywania zadań publicznych wykraczających poza możliwości mniejszych podmiotów. Oznacza to przyporządkowanie jak największej liczby zadań do organów podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, które są najbliższe obywatela i wspólnot lokalnych, a także obowiązek wspierania poczynań podmiotów niżej usytuowanych przez te znajdujące się na wyższym poziomie organizacji.

Powszechnie przyjmuje się, powołując się na zasadę pomocniczości, że „większa wspólnota” powinna podejmować tylko te zadania, których „mniejsza wspólnota” nie jest w stanie udźwignąć i dalej, że określone zadanie powinno być przekazane najbliższemu, wyżej usytuowanemu podmiotowi wykonującemu administrację publiczną tylko wtedy, gdy jest on w stanie zrealizować je w sposób bardziej fachowy i oszczędny²⁷. Pomocniczość ma więc polegać na tym, że to nie obywatele pomagają państwu, ale odwrotnie – państwo pomaga obywatelom²⁸.

Istota zasady pomocniczości sprowadza się do postulatu, aby zadania publiczne w możliwie najszerszym zakresie wykonywane były przez obywateli w ramach struktur formowanych oddolnie, natomiast państwo powinno realizować tylko tę część zadań, której obywatele sami nie mogą wykonać²⁹. Z tego powodu podmioty administracji powinny być zlokalizowane najbliżej obywatela, aby go wspierać i wykonywać tę część zadań, która wykracza poza jego możliwości. Ten warunek w głównej mierze spełnia podstawowa jednostka samorządu terytorialnego oraz jego jednostki organizacyjne.

Według I. Niżnik-Dobosz zasada pomocniczości stanowi materialnoprawne „wypełnienie” treści zasady decentralizacji³⁰. Zasada pomocniczości jest ściśle związana z zasadą decentralizacji, która posiada również swoje źródło w normach ustawy zasadniczej zakładającej, że „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”³¹. Podkreśla się jednak przy tym, że decentralizacja wyposaża podmioty w samodzielność, nie zaś autonomię, bowiem pozostają one ciągle w ustroju państwa jako całość, a nie ulegają wyłączeniu z niego³².

²⁷ Z. Niewiadomski, *Zadania samorządu terytorialnego* [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 134.

²⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 9..., *op.cit.*, s. 148.

²⁹ M. Masternak, *Zasady postępowania egzekucyjnego w administracji* [w:] *System prawa administracyjnego procesowego. Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, t. II cz. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2020, s. 223.

³⁰ I. Niżnik-Dobosz, *Zasady realizowania...*, *op.cit.*, s. 44.

³¹ Art. 15 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku.

³² J. Korczak, *Decentralizacja i recentralizacja...*, *op.cit.*, s. 20.

Korelacje zachodzące pomiędzy zasadą decentralizacji oraz pomocniczości z pewnością wpływają bardzo pozytywnie na samorząd terytorialny, a także stanowią podstawy jego istnienia i prowadzonej działalności. Wyraźne wyartykułowanie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady pomocniczości przyjmującej postać dyrektywalną, daje gwarancje istnienia samorządu terytorialnego. Z kolei sama pomocniczość jest wyznacznikiem sensu istnienia i roli jednostek samorządu terytorialnego.

Zasada pomocniczości odnosi się m.in. do pozycji prawnej samorządu gminnego, przypisując mu realizację zadań publicznych jak najbliżej społeczności lokalnych przy zaistnieniu potrzeb wykraczających poza ich możliwości. W takim układzie samorząd gminny jawi się jako typowa postać administracji świadczącej, której celem jest właśnie zaspokajanie podstawowych potrzeb określonych społeczności. To zaspokajanie sprowadza się w głównej mierze do ukierunkowania go na zapewnienie dobra wspólnego mieszkańców danego terenu znajdującego się w obrębie określonej gminy.

4. Samorząd gminny jako administracja świadcząca

W myśl art. 3 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego „samorząd lokalny 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. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi”. Z kolei zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Taka interpretacja samorządu w pewnym stopniu wskazuje na jego postrzeganie jako typowej administracji świadczącej, która zapewnia mieszkańcom określone korzyści i świadczenia.

Interesujące stanowisko dotyczące administracji świadczącej prezentuje J. Jagielski, który uważa, że obok reglamentacji jest to podstawowa sfera działalności. Jego zdaniem, administracja świadcząca ma na celu poprawę warunków życia obywateli poprzez bezpośrednie wsparcie finansowe i rzeczowe (pomoc socjalna) lub poprzez urządzenia publicznie dostępne (np. szkoły, szpitale itp.)³³. Ta

³³ J. Jagielski, *Zagadnienia i pojęcia ogólne teorii prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, wyd. 2, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 35.

działalność polega na zapewnieniu ludziom nie tylko korzyści, ale także określonych świadczeń, czy też rozwiązywaniu problemów przekraczających ich możliwości. Istotą administracji świadczącej sprowadza się do celowego wspierania jednostki, udzielania jej pomocy, jak również do dbałości o urządzenie publiczne niezbędne do zapewnienia odpowiedniego poziomu życia³⁴.

Chodzi o usługi: typu społecznego – z zakresu oświaty, ochrony zdrowia, opieki społecznej, kultury itd., a także o usługi o charakterze technicznym – komunikacja zbiorowa, wodociągi i kanalizacja, światło i energetyka ciepła, oczyszczanie miasta i wiele innych³⁵. W zakres administracji świadczącej wchodzi więc w szczególności takie działania jak: świadczenie zasiłków i środków pieniężnych, pomoc społeczna, udzielanie informacji i uświadamianie, subwencje i dotacje, zarządzanie infrastruktury komunalnej i rzeczy publicznych (np. drogi, place, parki itp.), udzielanie świadczeń kombatanckich, przydział lokali i inne³⁶. Co istotne, niektóre z tych świadczeń realizowane są bez spełnienia innych warunków, a niektóre z nich wymagają dostosowania się do wcześniej ustalonych kryteriów prawnych czy uzależnione zostają od zachowania podmiotów. Na plan pierwszy wysuwają się zadania zapewniające możliwie jak najlepsze warunki życia mieszkańców poprzez zaspokojenie podstawowych potrzeb publicznych³⁷.

Zgodnie z art. 163 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Z kolei gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego³⁸. Działalność świadcząca kojarzona jest z realizacją przez samorząd gminny spraw z określonych kategorii, które są zadaniami własnymi, zleconymi, czy też powierzonymi do wykonania. Mówiąc o gminie jako administracji świadczącej nasuwają się spostrzeżenia dotyczące zakresu jej działania, który ma źródło w art. 6–8 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym³⁹.

³⁴ I. Sierpowska, *Administracja świadcząca wobec przemocy w rodzinie*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie XI” 2017, nr XI, s. 285.

³⁵ A. Warmiński, *Aspekty funkcjonowania administracji publicznej*, „Doctrina Studia Społeczno-Polityczne” 2011, Vol. 8, Issue 8, s. 266.

³⁶ J. Jagielski, *Zagadnienia i pojęcia...*, *op.cit.*, s. 36.

³⁷ M. Kalisiak-Medelska, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015, s. 203.

³⁸ Art. 164 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku.

³⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.).

Z przywołanych przepisów jednoznacznie wynika tzw. domniemanie właściwości gminy we wszystkich sprawach publicznych niezastrzeżonych na rzecz innych podmiotów. Rolą gminy jest realizacja szeregu zadań własnych, co określone zostało w przepisach prawa jako „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty”. Wprawdzie ustawodawca dokonał wyliczenia najistotniejszych zadań, lecz pozycja samorządu gminnego jako administracji świadczącej opierającej się na zasadzie pomocniczości, spowodowała, że katalog ten ma charakter otwarty.

W drugiej grupie znalazły się zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów⁴⁰. Biorąc pod uwagę charakter tych zadań, wynikających z przepisów szczególnych oraz pozycję prawną i bliskość samorządu gminnego chociażby najniższemu środowiskom lokalnym, takie rozwiązanie wydaje się uzasadnione. Jako przykład można podać sprawy związane ze zmianą imienia i nazwiska⁴¹, prowadzenia akt stanu cywilnego⁴², ewidencji ludności⁴³, czy dowodów osobistych⁴⁴.

Kolejna grupa to te, które przejmuje gmina do realizacji na podstawie porozumień zawieranych z organami administracji rządowej lub jednostkami samorządu terytorialnego województwa albo powiatu⁴⁵. W tym aspekcie chodzi zarówno o sprawność i efektywność działania tej administracji, jak też o pomocniczość. Niewątpliwie i w ostatniej kategorii zadań dostrzec można samorząd gminny jako postać administracji świadczącej, działającej w interesie społeczności lokalnych.

Obecnie kategoria administracji świadczącej oznacza obszar działania, kierunek administracji publicznej, w którym administracja podejmuje i realizuje zadania polegające na bezpośrednim lub pośrednim świadczeniu usług materialnych i niematerialnych na rzecz obywateli i ich grup (tudzież innych podmiotów) oraz stwarzaniu warunków (w dziedzinie materialnej i niematerialnej) dla zaspokojenia potrzeb społecznych⁴⁶. Wykonywanie zadań administracji świadczącej opiera się zatem na dwóch typach działalności: usługowej oraz świadczącej w sensie ścisłym, czyli polegającej na przyznawaniu określonych świadczeń

⁴⁰ Art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

⁴¹ Art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1988 ze zm.).

⁴² Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1378 ze zm.).

⁴³ Art. 4 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 497 ze zm.).

⁴⁴ Art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1234).

⁴⁵ Art. 8 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

⁴⁶ J. Jagielski, *Zagadnienia i pojęcia...*, *op.cit.*, s. 36.

osobom uprawnionym⁴⁷. Zauważyć należy, że oba typy działalności podejmowane są przez samorząd gminny o czym przesądza charakter i kategoria spraw wykonywanych przez niego.

Zdaniem I. Lipowicz, samorząd terytorialny ma w swej istocie wpisaną praktycznie całość klasycznych kompetencji i zadań administracji świadczącej, nawet jeżeli w niektórych kwestiach (np. pomocy społecznej) mamy do czynienia z podziałem kompetencji w tym zakresie między różne szczeble samorządu i administracji rządowej⁴⁸. Podzielając prezentowany pogląd należy zaznaczyć, że nawet podstawowa jednostka samorządu terytorialnego nie ma monopolu na realizację funkcji świadczącej i następuje przypisanie poszczególnych usług oraz świadczeń do zróżnicowanych pod względem prawnym i organizacyjnym podmiotów. Wśród podmiotów administracji publicznej realizujących funkcję świadcząca samorząd terytorialny postrzegany jest jednak jako wiodący, a z uwagi na usytuowanie i rozległość zadań dominuje w tej materii gmina. Dodać trzeba, że w obecnych czasach praktycznie niemożliwe jest wskazanie zakresu administracji świadczącej, gdyż podlega ona ciągłym przemianom i dostosowuje się do zmieniających się uwarunkowań i potrzeb społecznych.

5. Wnioski

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego jest jedyną postacią samorządu zagwarantowaną przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, co stanowi o jego pozycji i potrzebie istnienia. Jest on trwałym komponentem administracji publicznej i podstawową postacią decentralizacji, świadczy o stopniu demokratyzacji państwa. Nadana mu samodzielność nie oznacza dowolności działania, gdyż jako część całej administracji publicznej w Polsce wykonuje zadania przekazane mu przez państwo.

Zasady prawa w pewnym stopniu wyznaczają drogę, którą powinien podążać w swoich poczynaniach samorząd gminny. Podjęte analizy dotyczące wybranych zasad ustrojowych pozwalają na przedstawienie wniosku, że nie wszystkie w równym stopniu znajdują odniesienie do samorządu gminnego. Pośród nich znaczącą rolę odgrywiają zasady decentralizacji, kompetencyjności, sprawności i dualizmu. Na drugim biegunie sytuują się zasada monizmu, która po reformach ustrojowych państwa została wykluczona z polskiego porządku prawnego oraz

⁴⁷ D. Sześciło, A. Mendis, M. Niziołek, J. Jakubek-Lalik, *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014, s. 118.

⁴⁸ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, t. 77, nr 3, s. 117.

zasada centralizacji właściwa dla administracji rządowej. W przypadku gminy nie ma również zastosowania zasada zespolenia, która najbardziej dostrzegalna jest na stopniu województwa oraz w powiecie, gdzie przyjmuje postać pewnego „łączenia” samorządu terytorialnego i administracji rządowej.

Szczególne znaczenia w relacjach samorząd gminny i jego mieszkańcy nabrała zasada pomocniczości, która zakłada, że to właśnie on jest tą administracją, która powinna w największym stopniu zabezpieczać podstawowe potrzeby ludzi, których sami nie są w stanie sobie zapewnić. Samorząd gminny jest najbliżej jego mieszkańców i to on ma największe możliwości reakcji na to co jest ważne dla tych społeczności lokalnych oraz ma największą wiedzę dotyczącą ich podstawowych potrzeb. Stosowanie zasady pomocniczości powinno skutkować „umocnieniem uprawnień obywateli i ich wspólnot” i jak się wydaje idealnym narzędziem jest samorząd gminny, któremu we wszystkich działaniach powinna przyświecać ta zasada.

Przyporządkowanie samorządu gminnego do administracji świadczącej wynika przede wszystkim z charakteru realizowanych zadań oraz jego usytuowania jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w administracji samorządowej będącej częścią szerokiej administracji publicznej. Samorząd gminny wprawdzie działa na podstawie norm ustawowych jednak stosując się do zasady pomocniczości powinien być obecny wszędzie tam, gdzie wymagają tego potrzeby jego mieszkańców. Z tego powodu wydaje się słuszny i logiczny pogląd o tym, że działalność świadcząca tego samorządu ma swoje korzenie i podstawy w konstytucyjnej zasadzie pomocniczości. Świadczenie usług i dbanie o mieszkańców społeczności lokalnych powinno przyświecać działaniom samorządu terytorialnego, zaś korzystanie z władczych form działania powinno ograniczać się do niezbędnych sytuacji.

Konstatując, trzeba dodać, że w praktyce występują zróżnicowane poglądy dotyczące zasady pomocniczości, która wyartykułowana jest wyłącznie w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, aby wykluczyć wszelkie spory należy przedstawić wniosek *de lege ferenda* o potrzebie jej ujęcia w tzw. ustawach samorządowych w formie dyrektywnej. Niezależnie jednak od mocy prawnej tej zasady, powinna ona przyświecać jako motto przewodnie praktycznym postawom jednostek samorządu terytorialnego, a organy władzy publicznej powinny zapewnić możliwości wypełniania idei pomocniczości.

Bibliografia

- Administracja publiczna*, red. J. Gierszewski, Chojnice 2012.
Dobkowski J., *Wieloaspektowość gminy w prawie polskim* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*
t. 1, *Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski et. al., Warszawa 2012.

- Dolnicki B., *Pozycja prawna przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego* [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Grażawski M., Małecka-Łyszczek M., *Instytucja porozumienia komunalnego w świetle zasady subsydiarności* [w:] *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2002.
- Jagielski J., *Zagadnienia i pojęcia ogólne teorii prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, wyd. 2, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020.
- Jakimowicz W., *Normatywne uwarunkowania realizowania kompetencji prawodawczych przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, t. 77, nr 3.
- Kalisiak-Medelska M., *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015.
- Kamiński R., *Proces decentralizacji administracji publicznej w Polsce* [w:] *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 2002.
- Kisała M., *Zasada sprawności w wykonywaniu zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2015, t. XXV, nr 1.
- Korczak J., *Decentralizacja i recentralizacja w administracji publicznej na przykładzie zadań własnych i zleconych jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2017.
- Korzeniowski P., *Kompetencja organu administracji publicznej* [w:] *Słownik pojęć w administracji publicznej*, red. I. Wieczorek, J. Szymanek, Łódź 2018.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, t. 77, nr 3.
- Masternak M., *Zasady postępowania egzekucyjnego w administracji* [w:] *System prawa administracyjnego procesowego. Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, t. II, cz. I, *Zagadnienia ogólne*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2020.
- Niczyporuk J., *Dekoncentracja administracji publicznej*, Lublin 2006.
- Niewiadomski Z., *Zadania samorządu terytorialnego* [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Niżnik-Dobosz I., *Zasady realizowania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego* [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2017.
- Olejniczak-Szałowska E., *Pojęcie, cechy i typologia zasad prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, wyd. 8, red. M. Stahl, Warszawa 2021.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Raczyńska M., Krukowski K., *Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*, Kraków 2020.
- Sierpowska I., *Administracja świadcząca wobec przemocy w rodzinie*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie XI” 2017, nr XI.
- Stahl M., *Zasady organizacyjne administracji publicznej* [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Sześciło D., Mendis A., Niziołek M., Jakubek-Lalik J., *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014.
- Warمیński A., *Aspekty funkcjonowania administracji publicznej*, „Doctrina Studia Społeczno-Polityczne” 2011, Vol. 8, Issue 8.

Wiktorowska A., *Decentralizacja i centralizacja administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, wyd. 9, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009.

Witaska E., *Elementarne założenia teoretyczne zasady zespolenia administracyjnego*, „Acta Universitatis Lodzianensis Folia Oeconomica” 2012, 270.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wyd. 4, Warszawa 2010.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wyd. 9, Warszawa 2020.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 października 2008 roku o zmianie imienia i nazwiska (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1988).

Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 roku o dowodach osobistych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1234).

Ustawa z dnia 24 września 2010 roku o ewidencji ludności (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 497 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 listopada 2014 roku Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1378 ze zm.).

Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 roku (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607).