

Maiia Pyvovar
Uniwersytet Narodowy “Politechnika Lwowska”
PhD, asystentka katedry teorii prawa i konstytucjonalizmu
Maiia.S.Pyvovar@lpnu.ua
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5495-5361>

ZASADY TWORZENIA PRAWA W POLSCE I W UKRAINIE PRZEZ ORGANY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO: ASPEKT TEORETYCZNO-PRAWNY

<http://doi.org/10.23939/law2023.39.266>

© Пивовар М., 2023

Każde państwo demokratyczne, ceniące wartości demokratyczne, funkcjonuje dzięki podstawom prawnym, na których opierają się wszystkie bez wyjątku instytucje prawne w państwie. Bez zasad stanowienia prawa legalność nie będzie wspierana w żadnym demokratycznym systemie prawnym państwa. W artykule przedstawiono główne zasady stanowienia prawa przez terytorialne władze publiczne w Polsce i w Ukrainie. Rozwój instytucji samorządu terytorialnego odbywa się przede wszystkim dzięki zasadzie decentralizacji władzy, która była jedną z najważniejszych reform w Polsce w okresie przemian demokratycznych. Faktycznie ona jest podstawą istnienia samodzielnego samorządu terytorialnego. Decentralizacja w ramach samorządu lokalnego ma na celu rozwój przewag i kładzie nacisk na realizację potrzeb, celów i interesów społeczności lokalnych. Wartości demokracji zależą zatem od istnienia równowagi w zakresie interakcji władz państwowych i organów samorządu lokalnego, a także zasady nieingerencji władz publicznych w działalność samorządu lokalnego. Ten rodzaj interakcji oraz jego granice prawne i zasady powinny być jasno określone na poziomie legislacyjnym.

Słowa kluczowe: Konstytucja; Trybunał Konstytucyjny; zasada legalności; samorząd terytorialny; terytorialne organy władzy publicznej.

Określenie problemu. Stanowienie zasad prawa przez terytorialne organy władzy publicznej (organami samorządu terytorialnego) – jest niezwykle ważne i istotne zjawisko. W przeciwieństwie do Ukrainy, w Polsce te zasady i tryb stanowienia są określone w odpowiednich przepisach prawnych, na przykład w Ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim.

Natomiast, w Ukrainie nie istnieje jasno określony mechanizm (tryb) legislacyjny tworzenia prawa przez organy samorządu terytorialnego, bo mamy ogólne przepisy konstytucyjne. Ustawodawca przyznaje samorządom autonomię w tym zakresie za pomocą statutów, które zawierają zasady i tryb tworzenia aktów lokalnych dla każdej wspólnoty terytorialnej. Zasady prawne, to najpierw – gwarancje legalności każdego aktu normatywnego i bez nich nie ma szansy na istnienie państwa demokratycznego.

Analiza najnowszych badań i publikacji. Badaniem zasad tworzenia prawa przez terytorialne organy władzy publicznej w Polsce zajmują się znani polscy naukowcy i prawnicy, w tym: P. Tuleja, D. Dąbek, M. Stec, I. Niżnik-Dobosz, T. Bąkowski, Tadeusz Bigo. Wśród ukraińskich naukowców: M. Baimuratov, K. Kolisnyk, O. Skakun i inni.

Celem artykułu jest przeprowadzenie porównawczego badania naukowego dotyczącego opracowań zasad tworzenia prawa przez organy samorządu terytorialnego w Polsce i w Ukrainie.

Przedstawienie głównego materiału. W streszczeniu artykułu zwrócono uwagę na znaczenie zasad tworzenia prawa, w tym zasady decentralizacji, bez której nie będzie prawdziwej samorządności lokalnej opartej na wartościach europejskich. Samorząd terytorialny powinien być niezależny od władz państwowych, ale musi wykonywać swoje zadania w granicach prawa. Jeżeli jakkolwiek działalność (organów państwowych, jednostek samorządu terytorialnego lub administracji rządowej) wykracza poza granice prawa, w takim przypadku organ władzy sądowniczej ma prawo uznać ją za nielegalną w swojej działalności i ponosić odpowiedzialność za nielegalne działanie. Dlatego trzeba zwrócić uwagę na zasadę legalności, integralną cechą demokratycznego państwa. Konieczne jest jasne zarysowanie tej szczególnej zasady prawa.

Aby ujawnić treść tej klauzuli, należy najpierw zwrócić uwagę do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie art. 7 Ustawy Zasadniczej nosi nazwę “Działanie na podstawie i w granicach prawa”. Prepis ten ma głęboką sens. Zdaniem znanego polskiego naukowca i sędziego Trybunału Konstytucyjnego RP w stanie spoczynku Piotra Tuleja : “Zasadę legalizmu, zwaną również zasadą praworządności. Głosi ona, że wszystkie organy władzy publicznej powinny działać na podstawie prawa i w jego granicach. Prawo powinno zatem nie tylko stanowić kompetencję do działania, ale również być źródłem nakazów i zakazów wyznaczających ramy prawne owego działania. Kompetencji do działania nie można domniemywać, konstruując ją przepisy o różnym charakterze (przepisy materialne, proceduralne, ustrojowe)” [2]. Zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji nakłada przede wszystkim na organy państwowe obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi, interpretowanymi w sposób ścisły i z odrzuceniem, w odniesieniu do organów władzy publicznej, zasady, “co nie jest zakazane, jest dozwolone”. Nakłada ona na ustawodawcę obowiązek nienaruszania innych przepisów konstytucyjnych i ratyfikowanych umów międzynarodowych, wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji (wyrok z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01).

Dzięki zasadzie legalizmu, której skutkiem jest powiązanie władzy ze źródłami prawa, istotnymi dla wykonywania funkcji administracji publicznej. Celem zasady legalizmu jest przeciwstawienie się arbitralności władzy. Każdy rząd albo samorząd terytorialny musi działać w granicach i w ramach prawa, czyli legalności. Bezpośrednio dotyczy to także organów samorządu terytorialnego jako przedstawicieli demokracji uczestniczącej, reprezentacji mieszkańców określonej jednostki terytorialnej. W totalitarnym lub autorytarnym państwie nie ma miejsca dla zasady legalizmu. Naruszenie tych granic jest zawsze niezgodne z prawem i może pociągać za sobą odpowiedzialność konstytucyjną i karną osób dokonujących tych czynów, a także odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone jego obywatelom. Każde podejmowanie decyzję nie może naruszać Konstytucji RP jako prawa najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej. Ocena, czy ten akt normatywny został wydany zgodnie z kompetencjami określonymi w ustawie, czy z przekroczeniem, powinna być dokonywana z punktu widzenia charakteru prawnego władzy ustawodawczej i jej zakresu w konkretnej sprawie, z uwzględnieniem prawidłowości co wynika z przepisów Rozporządzenia Rady Ministrów sprawie zasad techniki prawodawczej. W tym celu ustawodawca nadał sądom administracyjnym uprawnienia do kontroli i nadzorowania prawa miejscowego.

Podstawy legalizmu są szczegółowo opisane w Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2011 r. “Zasada legalizmu jest elementarną zasadą każdego systemu prawnego, bez względu na jego treść (może współwystępować z normami prawnymi o różnej treści) [3, s. 101]. Jest ona adresowana do organów władzy publicznej i nakazuje im działanie na podstawie i w granicach obowiązujących norm prawnych”. Poza tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że adresatem tej decyzji jest nie tylko organ władzy państwowej, ale także wszystkie bez wyjątku organy władzy publicznej, w tym jednostki samorządu terytorialnego. Adresatami zasady legalizmu nie są natomiast obywatele i ich zrzeszenia. Obowiązkiem każdego organu uprawnionego do wydania aktu prawa miejscowego jest jego wykonanie w ramach prawa. Organami władzy publicznej, jednostki samorządu lokalnego, organy administracji rządowej

są związane każdym obowiązującym aktem prawnym, niezależnie od jego rangi. Zasada ta nie ma jednak zastosowania do sędziów, którzy w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1), a zatem mogą w procesie orzekania pomijać niekonstytucyjne akty podustawowe. W razie wątpliwości co do konstytucyjności ustawy sędziowie mogą wystąpić z pytaniem prawnym o kontrolę jej konstytucyjności do Trybunału Konstytucyjnego.

Zgodnie z polskim ustawodawstwem, akty prawa miejscowego muszą być zgodne ze wszystkimi aktami powszechnie obowiązującymi. Treść prawa lokalnego musi spełniać hierarchicznie wyższe standardy. Wydawane są w formie uchwał przez organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego. Z kolei akty wykonawcze prawa miejscowego są wydawane w formie zarządzeń organów wykonawczych odpowiednich szczebli. Akty prawa miejscowego wydają także terenowe organy administracji rządowej. Zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności, akty prawa miejscowego wydawane są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zakres ich obowiązywania jest powszechny, ale tylko na terenie działania właściwego organu. Najwyższą moc prawną ma Konstytucja RP, na podstawie której uchwalane są wszelkie ustawy i rozporządzenia oraz akty władzy lokalnej.

W warunkach demokratyzacji życia publicznego, decentralizacji administracji publicznej i wzrostu roli społeczeństwa obywatelskiego w organach samorządu terytorialnego subsydiarność jawi się jako zasada lub instrument optymalnego porządkowania relacji między różnymi poziomami elementów hierarchii społeczną w państwie europejskim.

Zasada pomocniczości przewiduje obligatoryjny rozdział kompetencji organów samorządu terytorialnego i władz państwowych, choć zawsze istniała i będzie między nimi interakcja. Władze te mają cele wspólne, które polegają na rozwiązywaniu zadań zarówno państwowych, jak i lokalnych. Zarówno w pierwszym, jak i drugim przypadku w centrum takiego podziału i interakcji znajdują się prawa i interesy osoby, obywatela. Żeby określić ważność tej zasady trzeba zwrócić uwagę do Traktatu o Unii Europejskiej (Art. 5 ust. 3.) i Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego. Celem tej zasady jest wykonywanie kompetencji Unii Europejskiej. “W dziedzinach, które nie należą do wyłącznych kompetencji UE, zasada pomocniczości wspiera zdolność podejmowania decyzji i działań na szczeblu państw członkowskich oraz stanowi uzasadnienie prawne interwencji Unii, jeśli cele danego działania nie mogą zostać osiągnięte w wystarczającym stopniu przez państwa członkowskie i jeśli „ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania” możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii. Celem wprowadzenia zasady do traktatów europejskich było zatem wykonywanie kompetencji na szczeblu jak najbliższym obywatelowi zgodnie z zasadą bliskości określoną ponadto w art. 10 ust. 3 TUE” [4]. Protokół, o którym mowa w cytowanym przepisie, nakłada na każdą instytucję UE obowiązek stałego przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego zobowiązywała ustawodawcę do przekazania organom samorządowym wykonywanie zadań publicznych służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców. Ogólny sens i cel zasady pomocniczości polega na przyznaniu pewnej niezależności władzom niższej instancji wobec władz wyższego szczebla, w szczególności władzom lokalnym wobec władz centralnych. Według J. Heliosa i W. Jedlicka :“Jednocześnie pomocniczość ma na celu “równoważenie sił między poziomem wspólnotowym a narodowym”. Dzięki niej “suwerenność państw i narodów zostaje zagwarantowana, a jej ograniczenie jest zawężone do minimum” [6, s. 41].

W Polsce zasada pomocniczości wyrażona została w preambule do Konstytucji RP z 1997 r.: “ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot” [1, tam samo]. Oznacza to, że należy zapewnić jak największy udział obywateli w realizacji tych zadań. Nie można nie zgodzić się, że samorząd lokalny jest najbliższym obywatelom podmiotem realizującym zadania społeczne na poziomie lokalnym dzięki przekazaniu funkcji od góry do dołu. Zadania mają być wykonywane przez podmioty niższe bez przekazywania ich organom wyższego rzędu. Uprawnienia organów samorządowych określone w

międzynarodowych aktach prawnych UE, Konstytucji RP oraz Ustawach i innych aktów prawnych państwa polskiego potwierdzają tę zasadę.

Do realizacji zasady pomocniczości niezbędne są decyzje prawne władz lokalnych, umożliwiające organom samorządu terytorialnego współpracę z mieszkańcami i ich organizacjami, na przykład w formie konsultacji społecznych, a jednocześnie zobowiązujące je do takiej współpracy. Bardzo ważne, że jednostki terytorialne mogą wziąć wsparcie od władzy publicznej. Na przykład: "jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje z budżetu państwa w zakresie, o którym mowa w przepisach o rozwoju regionalnym. Oprócz dotacji, o których mowa w ust. 1, jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych". Przykładem może tu być z zakresu zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych; lub związanych z inicjatywami wspierania edukacji na obszarach wiejskich, w tym na stypendia i pomoc materialną dla młodzieży wiejskiej itd. (Ust. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). W 2022 r. rząd zapowiadał dodatkowe 13,67 mld zł dla samorządów w Polsce [7]. W tym roku w Ukrainie, w 2023 r. (218 mld. hr. dla samorządów)

Zasada pomocniczości jest integralną częścią istnienia państwa demokratycznego. Ważne, że tylko człowiek jest tu podmiotem wszelkich spraw, a inne instytucje tworzone są jako pomocnicze w stosunku do jego działań. Zatem wszelkie decyzje powinny być podejmowane na możliwie najniższym szczeblu. To zapobiega ingerencji państwa w funkcjonowanie społeczeństwa. Prawne znaczenie instytucji samorządu terytorialnego przez pryzmat rządów prawa polega na tym, że służy on demokracji bezpośredniej i pośredniej w obszarze terytorialnej administracji publicznej. Zatem osoba, mieszkaniec, zgodnie z zasadą pomocniczości ma bezpośredni lub pośredni wpływ – za pośrednictwem środków masowego przekazu, prawo do bycia wybranym i udziału zgodnie z prawem w postępowaniu zarządczym w sprawach wspólnoty terytorialnej.

Wynika z tego kolejna zasada funkcjonowania organów samorządu terytorialnego – zasada samodzielności. Według, znanej przedstawicielki dogmatyki nauki prawa administracyjnego prof. Iwoną Niżnik-Dobosz, że: "Podmioty samorządu terytorialnego stanowią podmioty administracji publicznej charakteryzujące się dużym stopniem samoregulacji przy wykonywaniu zadań publicznych. Ta zdolność do samoregulacji spraw ustrojowych i organizacyjnych przekłada się na potencjalną optymalizację wykonywania zadań publicznych wynikającą z możliwości dopasowania warunków ich realizacji do wymogów rzeczywistości" [8, s. 30]. "Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych". W takim przypadku samorządy terenowe mają prawo do samodzielnego zarządzania sprawami publicznymi w terenie lokalnym. Jednym z najważniejszych dowodów istnienia samodzielności jest Konstytucja RP w art. 169 ust. 4, która gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego samodzielność w ustanawianiu ich ustroju wewnętrznego, co następuje przez ich organy stanowiące. Zasada ta gwarantuje nadanie jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej wraz z prawem do własności i innych praw majątkowych, władztwem finansowym, a także sądową ochroną. To jest bardzo ważny aspekt w procesach demokratyzacji w nowoczesnym europejskim kraju.

Zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP, zawartymi w jej art. 87 ust. 2, akty prawa miejscowego uchwalane przez organy jednostek samorządu terytorialnego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na terenie danej jednostki i mogą być one wydawane na podstawie wyrażonego przepisami ustaw upoważnienia. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego stanowi istotny element zasady decentralizacji władzy publicznej [9, s. 55]. W sposób istotny granice samodzielności działania samorządu terytorialnego określa przyznana przez prawo terytorialnym związkom samorządowym osobowość prawna. Gmina – jako podstawowa jednostka samorządu lokalnego wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność tylko w granicach prawa. Obecnie zarówno w literaturze, jak i w ustawodawstwie samorządowym powszechnie uznaje się znaczenie tej osobowości, przy czym dzieli się ją na publiczną (administracyjną) i prywatną (cywilnoprawną).

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego opiera się na uchyleniu hierarchicznego podporządkowania oraz zakazie wydawania w stosunku do nich poleceń służbowych przez inne podmioty prawne, zwłaszcza przez organy administracji centralnej [11, s. 146]. Organy samorządu terytorialnego wykonują wszystkie zadania na własną odpowiedzialność, a realizacja tych zadań wymaga środków z budżetu państwa i własnych. Ustawy samorządowe przyjmują, że o ustroju gminy, powiatu i województwa stanowią ich statuty, w których określa się organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów, a także inne kwestie, jak zasady dostępu o dokumentów. W takim razie każda z tych jednostek określa najważniejsze zadania, które nie są sprzeczne z normami prawa Konstytucji RP i ustawami RP. Działalność legislacyjna organów samorządu terytorialnego polega na tym, aby statut odpowiadał zasadom legislacyjnym, potrzebom społeczności i ich mieszkańców.

Do zasady samodzielności można wskazać na samodzielność finansową, która wynika z niezbędnych zadań władz lokalnych. Jest na to orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał określił niezależność finansową organów samorządu terytorialnego. Prawo to przewiduje prawo do samodzielnego prowadzenia regulacji i zarządzania finansami w granicach określonych w ustawodawstwie [12]. (tj. w zakresie prawa) do wykonywania prawnie określonych zadań na poziomie lokalnym. Wspomniano również o możliwości uzyskiwania dochodów własnych [13], które powinny być kierowane do budżetu lokalnego i wydatkowane na potrzeby wspólnoty terytorialnej. To są elementy samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. Ważnym atrybutem jest to, że granice samodzielności wyznacza również nadzór, to znaczy, że wszystkie zadania organów samorządu terytorialnego podlegają nadzorowi w przypadkach określonych w ustawach. Ważnym atrybutem jest, że granice samodzielności wyznaczają także środki nadzoru, czyli wszystkie zadania jednostek samorządu terytorialnego są kontrolowane w przypadkach określonych ustawami.

W Ukrainie, jako w Polsce, w wymiarze konstytucyjnym decentralizacja władzy publicznej ucieleśnia się w realizacji zasady legalności i jest sformułowana w części 2 art. 19 Konstytucji Ukrainy: “Władze państwowe i organy samorządu terytorialnego, ich funkcjonariusze są obowiązani działać wyłącznie na podstawie, w granicach uprawnień i w sposób przewidziany w Konstytucji i ustawach Ukrainy” [14]. Oprócz tego, Orzeczenie Konstytucyjnego Sądu Ukrainy w sprawie interpretacji i stosowania zasady praworządności z dnia 02 listopada 2004 r. określa: “Praworządność wymaga od państwa wdrożenia jej w stanowieniu prawa i egzekwowania prawa, w szczególności, do przepisów prawa, które stanowią same w sobie treść powinna być nasycona przede wszystkim ideami społecznymi jako sprawiedliwość, wolność i równość” [15].

Zgodnie z Konstytucją Ukrainy, Artykuł 132. Struktura terytorialna Ukrainy opiera się na zasadach jedności i integralności terytorium państwowego, połączenia centralizacji i decentralizacji w sprawowaniu władzy państwowej, równowagi i rozwoju społeczno-gospodarczego regionów, z uwzględnieniem ich cech historycznych, gospodarczych, środowiskowych, geograficznych i demograficznych, tradycji etnicznych i kulturowych. Zgodnie z Ustawą Ukrainy “O dobrowolnym połączeniu wspólnot terytorialnych”, dobrowolne łączenie wspólnot terytorialnych wsi, miast i miasteczek odbywa się z zachowaniem następujących zasad: 1) konstytucyjności i legalności; 2) dobrowolności; 3) efektywności ekonomicznej; 4) wsparcia państwa; 5) wszechobecności samorządu terytorialnego; 6) przejrzystości i jawności; 7) odpowiedzialności. W tej sprawie też istnieje Orzeczenie Konstytucyjnego Sądu Ukrainy z dnia 05 października 2005 roku : “Prawo do definiowania i zmiany należy wyłącznie do narodu zgodnie zasady demokracji władzy. Porządek konstytucyjny w Ukrainie nie może być w żaden sposób zawłaszczany przez państwo, jego organy i urzędników”.

Od 23.06.2021 roku zarejestrowano projekt ustawy “O działalności prawodawczej, który jasno określa zasady i tryb stanowienia prawa przez organy publiczne. “Projekt ustawy proponuje istotną aktualizację podejść do procedury zasad przygotowania projektów normatywnych aktów prawnych. Proponowano określenie etapów rozwoju projektu aktu regulacyjnego przez podmiot działalności prawodawczej oraz wprowadzenie nowoczesnej praktyki, powszechnej w wielu krajach o stabilnych

demokracjach, w zakresie „Oceny wpływu projektu aktu regulacyjnego“. W dniu 12.09.2023 r. Projekt ustawy został przesłany do podpisu Prezydentowi Ukrainy Wołodomyru Zelenskiemu.

Wnioski. Ukraiński i polski model samorządu lokalnego są podobne, różnią się jednak podejściem i realizacją w podziale administracyjno-terytorialnym. Jeśli chodzi o zasadach trybu tworzenia prawa przez terytorialne organy władzy publicznej w Polsce, to w tym państwie ich tryb jest bardziej i szczegółowo uregulowany w ramach administracyjno-terytorialnego podziału na poziomie ustawodawczym. W Ukrainie, zasady tworzenia aktów lokalnych są bardziej abstrakcyjne (ogólne) przez autonomię prawną organów samorządu lokalnego. W dwóch państwach istnieje zasada praworządności (legalizmu) na poziomie konstytucyjnym przy tworzeniu prawa i wymaga od władzy publicznej wdrożenia tej zasady przy akceptacji każdego aktu normatywnego. Dopiero po wejściu w życie ustawy „O działalności prawodawczej”, zasady i tryb tworzenia prawa zostaną wdrożone nie tylko przez organy władzy rządowej, ale przez organy samorządu terytorialnego.

REFERENCES

1. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. No. 78, poz. 483 ze zm.) [in Polish].
2. Tuleja Piotr. (2021) (red.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wydawnictwo. Wolters Kluwer Polska. 540 p. [in Polish].
3. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2011 r.* URL:<https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520898096?cm=DOCUMENT> (accessed: 07.08.2023) [in Polish].
4. *Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r.* URL:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT> (accessed: 07.08.2023) [in Polish].
5. *Noty tematyczne o Unii Europejskiej*. Parlament Europejski. Zasada pomocniczości. URL:<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/7/zasada-pomocniczosci>. (accessed: 15.05.2023) [in Polish].
6. Helios J., Jedlicka W. (2004). *Suwerenność w dobie procesów integracyjnych i globalizacyjnych*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2626, Prawo CCXCI, Wrocław. P. 57 [in Polish].
7. *Rząd zapowiada dodatkowe 13,67 mld zł dla samorządów*. URL:<https://samorzad.pap.pl/kategoria/finanse/rzad-zapowiada-dodatkowe-1367-ml-dla-samorzadow-w-2022-r> (accessed: 15.06.2023). [in Polish].
8. Niżnik-Dobosz I. (2020). *Samorząd terytorialny wobec zasady podziału władzy*. Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny. 14 p. [in Polish].
9. Mucha K. (2017). *Realizacja zadań własnych gminy w kontekście konstytucyjnej zasady decentralizacji*, pod red. M. Chrzanowski, J. Sobczak. Lublin, 2017. P. 75 [in Polish].
10. Wiktorowska A. (2002). *Prawne determinanty samodzielności gminy*. Zagadnienia administracyjno-prawne, Warszawa. P. 55. [in Polish].
11. Zimmermann J. (2012). *Stanowisko takie jest akceptowane i prezentowane przez większość przedstawicieli doktryny*: Prawo administracyjne, Warszawa. P. 146. [in Polish].
12. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24.03.1998 r.*, sygn. K40/97, OTK ZU 1998, Nr 2, poz. 12 (accessed: 27.08.2023).
13. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16.03.1999 r.*, sygn. K35/98, OTK 1999, Nr 3, poz. 37. (accessed: 27.08.2023).
14. *Konstytucja Ukrainy*. (1996). Ustawa Ukrainy. Nr 30, Art. 141). Wiadomości Rady Najwyższej Ukrainy. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254_%D0%BA%96-%D0%B2%D1%80#Text (accessed: 27.08.2023). [in Ukrainian].
15. *Orzeczenie Konstytucyjnego Sądu Ukrainy w sprawie interpretacji i stosowania zasady praworządności z dnia 02 listopada 2004 r.* Nr 15-pn/2004 URL:https://zakononline.com.ua/documents/show/246850___246915 (accessed: 19.08.2023).
16. Ustawa Ukrainy (2015) *“O dobrowolnym połączeniu wspólnot terytorialnych”*. Wiadomości Rady Najwyższej (WWR), nr 13, art. 91). URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (accessed: 19.08.2023). [in Ukrainian].
17. *Projekt ustawy “O działalności prawodawczej”*. Wiadomości Rady Najwyższej. URL:https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 (accessed: 12.09.2023).

Дата надходження: 11.08.2023 р.

Майя Пивовар

Національний університет “Львівська політехніка”,
асистент кафедри теорії права та конституціоналізму

Навчально-наукового інституту
права, психології та інноваційної освіти,

кандидат юридичних наук

Maiia.S.Pyvovar@lpnu.ua

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5495-5361>

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Кожна демократична держава, яка цінує демократичні цінності, функціонує завдяки правовим засадам, на яких базуються всі без винятку правові інститути в державі. Без принципів правотворення законність не буде підтримуватися в жодній демократично-правовій системі держави. У цій статті представлено основні принципи правотворення територіальними органами публічної влади в Польщі та Україні. Розвиток інститутів місцевого самоврядування діє насамперед завдяки принципу децентралізації влади, який був однією з найважливіших реформ у Польщі в період демократичних трансформацій. Одним з найважливіших цих перетворень стала децентралізація влади, яку закладено в основу діяльності місцевого самоврядування. Децентралізація в рамках місцевого самоврядування спрямована на розвиток переваг і наголошує на реалізації потреб, цілі та інтересів місцевих громад. Тому цінності демократії залежать від наявності балансу щодо взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також принципу невтручання з боку публічної влади в діяльність місцевого самоврядування. Цей вид взаємодії і його правові межі та засади мають бути чітко визначені на законодавчому рівні.

Ключові слова: Конституція; Конституційний трибунал; принцип законності; місцеве самоврядування; територіальні органи влади.