

DOI: 10.31648/kpp.8487

Ada Dobkowska

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0002-8987-3056

ada128128@gmail.com

Konstytucja RP jako źródło kompetencji prawotwórczych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego?

Wstęp

Zgodnie z zasadą z art. 3 Konstytucji¹ Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym (unitarnym). Oznacza to przede wszystkim, że nie ma podziału suwerenności między państwem a innymi podmiotami publicznymi, a co za tym idzie – stanowienie prawa rangi ustawy należy do władzy ustawodawczej, przy współdziałaniu władzy wykonawczej i władzy sądowniczej, a pozostałe źródła prawa krajowego mają charakter podustawowy (wykonawczy) i są wydawane głównie na podstawie upoważnień ustawowych. Jednocześnie jedną z podstawowych zasad ustrojowych jest wynikająca wprost z art. 15 ust. 1 Konstytucji zasada decentralizacji władzy publicznej. Ma ona odniesienie przede wszystkim do samorządu terytorialnego. Truizmem jest stwierdzenie, że jednostki samorządu terytorialnego są samodzielne w wykonywaniu zadań oraz niezależne organizacyjne, przez co nie ma między nimi hierarchicznego podporządkowania i nie ma więzi służbowych z organami administracji rządowej. Jednocześnie istnieją określone gwarancje prawne i społeczno-polityczne zapewnienia im tego statusu. Jedną z takich gwarancji jest samo konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego, w tym regulacja art. 169 ust. 4 Konstytucji, z której wynika, że „ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące”. Rodzi się zatem tytułowe pytanie: czy w tym zakresie sama Konstytucja jest

¹Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja.

źródłem kompetencji prawotwórczych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego? Można więc postawić tezę, że na mocy Konstytucji organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego wprost mogą decydować o swoim ustroju wewnętrznym, co z jednej strony ogranicza tzw. swobodę ustawodawcy jedynie do kształtowania ram ustroju wewnętrznego, a nie ścisłego regulowania tych kwestii, a z drugiej strony ogranicza charakter statutu, który nie może być uznany za akt wykonawczy do ustawy, ale bardziej źródło samoistne, jedynie formalnie niesprzeczne z ustawami, bo Konstytucja ma tu być stosowana bezpośrednio zgodnie z jej art. 8 ust. 2. Kieruje to uwagę na problem ewentualnej quasi-autonomii jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie prawotwórstwa. Na mocy ustawy zasadniczej dokonano pewnego podziału suwerenności między państwo a samorząd terytorialny, a zatem w zakresie określania ustroju wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego organy stanowiące posiadają kompetencję „własną” niebędącą przejawem delegacji ustawowej, ale delegacji ustawodawczej określonej na poziomie Konstytucji. Celem artykułu jest zatem ustalenie, czy jednostki samorządu terytorialnego posiadają (bądź nie) ową quasi-autonomię w zakresie określania swojego ustroju wewnętrznego – czy są w tej sferze rzeczywiście wolne do granic prawa, czy raczej regulacja art. 169 ust. 4 Konstytucji stanowi tzw. normę programową. W konsekwencji należy rozróżnić pojęcia „decentralizacja” i „autonomia”. W tym względzie analizie poddane zostaną obowiązujące akty prawne, w szczególności Konstytucja i ustawy ustrojowe², jak również akty wykonawcze oraz stanowiska doktryny. Podstawowym sposobem zbadania tej kwestii będzie metoda dogmatyczno-prawna.

Decentralizacja a autonomia

Zanim zostaną omówione zasadnicze problemy, w pierwszej kolejności warto przedstawić i rozróżnić dwa podstawowe pojęcia, które są kluczowe dla rozwinięcia tezy artykułu. Są nimi: „decentralizacja” i „autonomia”. Dla nieprawnika takie rozróżnienie może wydawać się mało istotne, jednak w języku prawnym jest kluczowe. Oczywiście zarówno decentralizacja, jak i autonomia to pojęcia prawne, które mogą być badane i definiowane z różnych punktów widzenia, ponieważ są to pojęcia złożone i wieloaspektowe.

Według *Słownika języka polskiego* decentralizacja oznacza przeniesienie części funkcji władzy centralnej na organy miejscowego samorządu lub miejscowych urzędów; rozszerzenie praw lokalnych organów rządzących; zniesienie, zmianę lub osłabienie centralizacji³. Ustalając definicję pojęcia prawniczego, oprócz ujęcia słownikowego, warto wskazać, jak pojęcia te rozróżniają klasyki nauki prawa administracyjnego. Według

²Ustawa z dnia 8 marca o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 559, 583, 1005, 1079, 1561); dalej: u.s.g.; ustawa z dnia 5 czerwca o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1526); dalej: u.s.p.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2094); dalej u.s.w.

³W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, hasło: decentralizacja, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/decentralizacja;5419796.html> (dostęp: 30.10.2022).

Jana Zimmermanna decentralizacja (układ zdecentralizowany) polega na zagwarantowanej prawnie względnej samodzielności i niezależności jednych organów (podmiotów) administracji publicznej od innych organów administracji publicznej. Ta samodzielność i niezależność dotyczy w zasadzie całości kompetencji danego organu lub innego podmiotu administracji publicznej, przy czym różnie mogą być rozłożone jej akcenty, przez co można mówić osobno o decentralizacji zadań, odpowiedzialności, kompetencji, interesu publicznego itd. Jednocześnie cytowany autor podkreśla, że decentralizacja ma fundamentalne znaczenie w demokratycznym państwie prawnym i stanowi podstawę działania administracji publicznej⁴. Z kolei Eugeniusz Ochendowski przez decentralizację rozumie taki system organizacji administracji, w którym organy niższe nie są hierarchicznie podporządkowane organom wyższego stopnia. Inaczej mówiąc, decentralizacja w znaczeniu prawnym oznacza taki system, w którym podmioty administracyjne mają prawnie zagwarantowaną samodzielność. Tę samodzielność można określić negatywnie, jako uchylenie hierarchicznego podporządkowania, co w konsekwencji prowadzi do samodzielnego, wolnego w określonym zakresie od ingerencji organów wyższych, wykonywania administracji. E. Ochendowski do zalet decentralizacji zalicza:

- zbliżenie podmiotu decydującego do załatwianej sprawy (dotyczy to przede wszystkim decentralizacji terytorialnej);
- lepszą możliwość kierowania procesem decyzyjnym wskutek kierownictwa na podstawie mniej skomplikowanej organizacji;
- większą przejrzystość, która prowadzi do szybszego i lepszego poznania wad i ich źródeł;
- mniejsze obciążenie pionowego przepływu informacji;
- zwiększenie poczucia odpowiedzialności związane z gotowością jej ponoszenia dzięki lepszemu poznaniu całokształtu podejmowanych rozstrzygnięć;
- zwiększenie potencjału wprowadzania nowości⁵.

Można zatem skonkludować, że typ układu zdecentralizowany polega na prawnym ustanowieniu określonego stopnia samodzielności w wykonywaniu określonego rodzaju zadań przez jednostkę zdecentralizowaną. Jest to samodzielność względna; granice samodzielności organów wykonujących zadania na zasadzie decentralizacji wyznaczają środki nadzoru. Nadzór różni się od kierownictwa tym, że środki nadzoru mogą być zastosowane tylko w sytuacjach, które wskazuje ustawa, i tylko te środki, których użycie zostało przez ustawę dopuszczone. Prawne środki nadzoru są w ustawach szczegółowo i enumeratywnie określone; ponieważ ustanawiają wyjątek od zasady domniemania na rzecz samodzielności i niezależności jednostki zdecentralizowanej, nie mogą być interpretowane rozszerzająco⁶.

⁴J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 161.

⁵E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2009, s. 225-226.

⁶E. Olejniczak-Szałowska, *Zasady centralizacji i decentralizacji oraz koncentracji i dekoncentracji*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 124. Zob. również: B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993.

Można zatem stwierdzić, że administratywiści są w zasadzie zgodni co do treści pojęcia decentralizacja – oznacza ona jak największą samodzielność organów niższego szczebla. Przejawem tej niezależności jest: samodzielność finansowa, samodzielność dotycząca obsady personalnej i możliwość stanowienia aktów prawa miejscowego.

Konkludując, decentralizacja, w znaczeniu w jakim posłużono się w artykule, jest określana jako prawnie ustanowiony określony stopień samodzielności w zakresie stosowania prawa i stanowienia rangą niższego prawa od ustaw zwykłych przez jednostkę zdecentralizowaną.

Z kolei autonomia, według *Słownika języka polskiego*, to prawo samodzielnego rozstrzygnięcia spraw wewnętrznych danej zbiorowości; samorząd⁷. Natomiast w doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, że autonomia może być terytorialna, obejmować jakąś prowincję, kraj; rozmaite nazwy bywają nadawane terytoriom wyposażonym w autonomię; może także z autonomii korzystać zrzeszenie częściowe, niezwiązane z terytorium, ale oparte na więzi celowej. Tak np. kościół czy związek wyznaniowy może mieć organizację autonomiczną w łonie organizacji państwowej. Pojęcie autonomii obejmuje rządzenie się własnymi prawami, odrębnymi od ogólnych praw państwa, a więc także i możliwość stanowienia praw dla swojego związku autonomicznego. Autonomia musi jednak być objęta przez ogólny porządek prawny państwa, musi więc mu podlegać i mieścić się w jego granicach, nie może naruszać jego zasad⁸. Krzysztof Skotnicki proponuje następującą definicję autonomii: jest to forma ustroju państwowego zagwarantowanego w aktach prawnych władzy centralnej i oznacza, że terytorium bądź terytoria wyróżniające się od pozostałych części państwa przynajmniej jedną cechą specyficzną i z uwagi na nią posiadają ustanowiony przez tę władzę zakres praw szerszych od tych, którym władają jednostki administracyjno-terytorialnego podziału państwa⁹. Bogdan Dolnicki słusznie zauważa, że w wielu państwach pojęcie autonomii służy do zażegnania konfliktów narodowościowych bądź też do podkreślenia odrębności różnych części państwa pod względem gospodarczym, geograficznym, politycznym czy też religijnym. Ponadto zwraca uwagę, że najszerzej pojęcie autonomii gminnej występuje w ustawodawstwie i w doktrynie belgijskiej. Autonomia traktowana jest tam jako jedna z form decentralizacji, obok samorządu terytorialnego. Literatura jednak posługuje się prawie wyłącznie pojęciem autonomii, definiując ją jako przysługującą gminie możliwość podejmowania swobodnych decyzji, jednak bez prawa uchwalania ustaw. B. Dolnicki zwraca jednocześnie uwagę, że często jednostkom autonomicznym przypisuje się uprawnienie do wydawania przepisów prawnych, traktując to jako cechę odróżniającą od samorządu. Autonomia zatem, w tym ujęciu, obejmowałaby nie tylko sferę administrowania, ale i ustawodawstwo. Natomiast samorząd nie jest organizacją

⁷ W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, hasło: autonomia, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/autonomia;5410681.html> (dostęp: 30.10.2022).

⁸ W. Makowski, *Nauka o państwie*, cz. 1: *Teoria państwa*, Warszawa 1939, s. 187.

⁹ K. Skotnicki, *Pojęcie autonomii w teorii prawa państwowego*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 1986, nr 36, s. 71.

autonomiczną, chociażby z uwagi na to, że wykonuje zadania administracji publicznej na zasadzie decentralizacji. Natomiast państwo, za pośrednictwem swoich organów (nadzoru), może wpływać na działalność samorządu¹⁰.

Można też za E. Ochendowskim dokonać rozróżnienia między decentralizacją a autonomią – ta druga bowiem polega na przyznaniu organom zarządzającym określonej części terytorium państwowego kompetencji do stanowienia przepisów prawa rangi ustawowej do stanowienia ustaw. Jednostka autonomiczna posiada więc samodzielność w zakresie stanowienia prawa i to do aktów bezpośrednio niższych niż ustawa zasadnicza (konstytucja). Natomiast decentralizacja dotyczy nie tyle stanowienia prawa, co jego wykonywania; chodzi więc o wyposażenie organów administracji zdecentralizowanej w samodzielność w zakresie wykonywania prawa¹¹.

Ustalenie znaczenia tych dwóch pojęć pozwala przejść do zasadniczej części tego artykułu, dzięki której będzie możliwa odpowiedź na pytanie zawarte we wstępie.

Quasi-autonomia samorządu terytorialnego

Jednym z przejawów zasady decentralizacji jest możliwość stanowienia przez organy samorządu terytorialnego aktów prawa miejscowego. Zgodnie z zasadą z art. 87 ust. 2 Konstytucji akty prawa miejscowego mają moc powszechnie obowiązującą na obszarze działania tych organów, które je ustanowiły. Charakter tych aktów jest oczywiście zróżnicowany. Z art. 94 Konstytucji wynika, że organy samorządu terytorialnego ustanawiają te akty na podstawie i w granicach zawartych w ustawie. Z kolei art. 169 ust. 4 Konstytucji wskazuje, że ustrój jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Te dwa przepisy są często porównywane, ponieważ są do siebie w pewnym sensie dość podobne – obydwa odnoszą się do działalności prawodawczej samorządu terytorialnego, jednak występują między nimi istotne różnice, zarówno teoretyczne, jak i te, które wpływają na ich późniejszą wykładnię. Zasada art. 94 Konstytucji dotyczy ustanawiania aktów prawa miejscowego, z kolei zasada art. 169 ust. 4 Konstytucji odnosi się do działalności prawodawczej, jednak z perspektywy ustroju wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego. Oba przepisy są skonstruowane zupełnie inaczej – art. 94 wymaga tego, aby akty prawa miejscowego były wydawane „na podstawie” i „w granicach” upoważnień zawartych w ustawie, za to art. 169 ust. 4 tylko „w granicach ustaw”. W treści art. 169 ust. 4 została więc pominięta, w odróżnieniu do art. 94, konieczność istnienia „podstawy” w ustawie. Z racji tego te dwa przepisy trzeba zupełnie inaczej interpretować.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że art. 169 ust. 4 Konstytucji ma w pewnym stopniu charakter *lex specialis* wobec art. 94 Konstytucji. Przepis art. 94 wymaga, aby akty prawa miejscowego były wydawane „na podstawie” i „w granicach” upoważnień ustawowych, natomiast art. 169 ust. 4 wyodrębnia pewną grupę aktów

¹⁰ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 34–36.

¹¹ E. Ochendowski, op. cit., s. 226.

prawa miejscowego i wskazuje wyłącznie, że powinny być one wydawane „w granicach” ustaw, pomijając wymóg „podstawy” w ustawie. Powyższy pogląd opiera się na założeniu, że art. 169 ust. 4 Konstytucji upoważnia do stanowienia również prawa powszechnie obowiązującego, a nie tylko wewnętrznego. Mając na względzie pogląd Marcina Wiącka, stanowisko to jest uzasadnione z tego powodu, że wymieniony przepis mówi o ustroju „jednostki samorządu terytorialnego” (np. gminy), a nie o ustroju „organów” takiej jednostki (np. rady gminy). Uregulowanie ustroju wewnętrznego gmin, powiatów czy województw nie musi ograniczać się do norm adresowanych tylko do podmiotów „podległych organizacyjnie” tym jednostkom (w rozumieniu art. 93 ust. 1 Konstytucji). Z przedstawionych przyczyn art. 169 ust. 4 Konstytucji daje też podstawę do przyjęcia swoistego „domniemania” istnienia kompetencji jednostki samorządu terytorialnego do uregulowania w akcie prawa miejscowego spraw mieszczących się w pojęciu „ustroju wewnętrznego”, w sytuacji gdy milczy na ten temat ustawa¹².

Podstawowym aktem prawa miejscowego w każdej jednostce samorządu terytorialnego jest statut. Stanowi on o ustroju wewnętrznym, ma charakter powszechnie obowiązujący. Jednocześnie uregulowania zawarte w ustawach ustrojowych są niejednorodne w zakresie określenia kompetencji dla organu gminy, powiatu, samorządu województwa do stanowienia tego aktu. I tak, zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g., organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jej jednostek pomocniczych. Natomiast art. 3 ust. 3 u.s.g. wskazuje, że o ustroju gminy stanowi jej statut. Podobne brzmienie ma art. 2 ust. 4 u.s.p., z którego wynika, że o ustroju powiatu stanowi jego statut. Z kolei w art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.p. ustawodawca potwierdza, że akty prawa miejscowego stanowione są w szczególności w sprawach wymagających uregulowania w statucie. Zdaniem Marka Szewczyka przywołane regulacje dają asumpt do oczywistego wniosku, iż ustawodawca wyraził myśl, wedle której statuty gmin i powiatów są aktami prawa miejscowego¹³. Inaczej sytuacja wygląda w przypadku statutu samorządowego województwa. W myśl art. 7 u.s.w. urząd województwa, jako jednostki samorządu terytorialnego, określa statut województwa uchwalony po uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów. Statut i jego zmiany podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Można zatem stwierdzić, że zarówno uzgodnienie statutu z Prezesem Rady Ministrów, jak i ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym powoduje, iż charakter tego aktu jest dyskusyjny. Powyższy wniosek wspiera art. 89. ust. 1 u.s.w., który wskazuje, że na podstawie tej ustawy

¹² M. Wiącek, *Upoważnienie do wydania samorządowego aktu prawa miejscowego w świetle Konstytucji RP*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3, s. 104–114.

¹³ M. Szewczyk, *Quasi-autonomia jednostek samorządu terytorialnego w zakresie określania ustroju wewnętrznego – w świetle postanowień Konstytucji RP*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, s. 237. Zob. też: idem, *Miejsce aktów określających urząd jednostek samorządu terytorialnego w strukturze źródeł prawa administracyjnego*, [w:] I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. dr. hab. J. Filipka*, Kraków 2001; idem, *Akty prawa miejscowego w świetle przepisów nowej konstytucji*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 4; idem, *Środowisko prawne funkcjonowania samorządu terytorialnego (czy tylko decentralizacja?)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 4.

oraz na podstawie upoważnień udzielonych w innych ustawach i ich granicach sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego, obowiązujący na obszarze województwa lub jego części. Tym samym przepis ten stanowi podstawę do dzielenia aktów prawa miejscowego na stanowione na podstawie upoważnień zawartych w innych ustawach oraz na akty prawa miejscowego stanowione przez samorządy województw na podstawie samej ustawy o samorządzie województwa¹⁴.

Warto także zwrócić uwagę jeszcze na jeden aspekt. W pierwotnym brzmieniu ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578) znajdował się przepis art. 2 ust. 5 dający upoważnienie ministrowi właściwemu ds. administracji do wydania rozporządzenia określającego wzorcowy statut powiatu. Na tej podstawie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał w dniu 27 listopada 1998 r. rozporządzenie w sprawie wzorcowego statutu powiatu (Dz.U. Nr 146, poz. 957). Należy podkreślić, że wzorcowy statut powiatu został wprowadzony aktem powszechnie obowiązującym rangi rozporządzenia, a zatem jak akt wykonawczy do ustawy wykazywał z nią łączność nie tylko formalną, ale i merytoryczną. Pojawiła się kwestia oceny zgodności uchwalanych statutów powiatów ze statutem wzorcowym i pytanie, czy rozporządzenie stanowi „granicę ustawową”, o której mowa w art. 169 ust. 4 Konstytucji. Podstawa prawna do określania w drodze rozporządzenia wzorcowego projektu statutu powiatu została uchylona z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 45, poz. 497). W toku dyskusji parlamentarnych podnoszono właśnie niekonstytucyjność tego rozwiązania.

W tym kontekście należy zatem wskazać, że ów wzorcowy statut powiatu nie zawierał jednak elementu uchwały organu stanowiącego, jakim jest przywołanie podstawy prawnej. Analiza statutów jednostek samorządu terytorialnego wykazuje, że istnieje praktyka powoływania się wprost na art. 169 ust. 4 Konstytucji przy uchwalaniu statutów w powiązaniu ze związkowymi przepisami ustaw ustrojowych. Nie jest to praktyka kwestionowana przez organy nadzoru i sądy administracyjne. Niemniej w wyroku Sądu Najwyższego z 5 stycznia 2001 r. w sprawie III RN 40/60¹⁵ zaprezentowano stanowisko, że statut gminy to akt prawny pochodny względem ustawy o samorządzie gminnym. Statut jednostki samorządu terytorialnego nie jest jednak typowym aktem wykonawczym do ustawy. Ma mieścić się w ramach ustawowych i wykonywać ustawę, ale w takim znaczeniu, że dostosowywać jej ramowe postanowienia do miejscowych warunków i to w taki sposób, aby optymalizować wykonywanie zadań publicznych. Statut zatem to z założenia akt twórczy, a nie akt techniczny. Oczywiście jeśli ma się mieścić w ramach ustawowych, musi być z nią komplementarny. Ustawa może odsyłać do statutu w pewnych kwestiach szczegółowych i tylko w tych właśnie kwestiach statut może być traktowany jako akt podustawowy.

¹⁴ Idem, *Quasi-autonomia jednostek...*, s. 238.

¹⁵ OSNAPiUS 2001, nr 13, poz. 424.

Milczenie ustawodawcy nie zawsze oznacza tzw. zaniechanie ustawodawcze. Czasem jest formą dozwoleń. Dlatego też nie można bezwzględnie przyjmować, że statut nie może wychodzić poza ogólny zakres przedmiotowy ustawy w sferze ustroju wewnętrznego. Właśnie powinien w sposób kompleksowy regulować te wszystkie sprawy, które dotyczą ustroju wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego, a przyczynią się do skutecznego zaspakajania potrzeb mieszkańców. Statut może zatem w pewnych materiałach zastępować ustawę wtedy, gdy ustawodawca świadomie milczy.

Wszystko to powoduje, że pozycja prawnoustrojowa jednostek samorządu terytorialnego w zakresie uchwalania statutów czy szerzej kształtowania ustroju wewnętrznego jest odmienna od położenia tych jednostek w innych zakresach przedmiotowych.

Zakończenie

Podsumowując, należy stwierdzić, że jednostki samorządu terytorialnego nie posiadają pełnej autonomii w zakresie określania swojego ustroju wewnętrznego, albowiem jest to objęte tzw. materią ustawową, choć przepisy ustaw nie mogą przyjmować postaci regulacji bardzo szczegółowych, ale raczej określać pewne ramy, bo inaczej zostanie naruszona konstytucyjna istota samorządu terytorialnego. Dlatego też tę pozycję można określić mianem quasi-autonomii. Nie jest to też jedynie pusta figura retoryczna, ale rzeczywista możliwość działania, gdyż w tym zakresie Konstytucja stanowi źródło kompetencji prawotwórczych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i jest nieraz w praktyce stosowana bezpośrednio i to bez potrzeby odwoływania się do upoważnień zawartych w ustawach zwykłych, a co najmniej jej art. 169 ust. 4 jest współstosowany z przepisami ustaw ustrojowych w praktyce administracyjnej i orzecznictwie sądowym (co wynika raczej z przywiązania do tradycji „podstawy ustawowej”, aniżeli traktowania Konstytucji jako „efektywnego” źródła prawa). Innym problemem jest jednak postępująca etatyzacja samorządu terytorialnego, co objawia się w coraz ściślejszej regulacji ustawowej. Ustawodawca niejednokrotnie nie stanowi przepisów ramowych, nie określa granic do rozwijania twórczej działalności samorządu, ale w sposób bardzo szczegółowy reguluje te kwestie, wyreżając organy stanowiące, przez co statuty w tych zakresach będą tracić na znaczeniu. Niemniej jednak przyjęte założenie jest trafne i stanowi jedną z istotnych cech polskiego samorządu terytorialnego. Jako postulat *de lege ferenda* należy podnieść, że ingerencja ustawodawcza w sferę samodzielności prawotwórczej jednostek samorządu terytorialnego powinna być proporcjonalna i nie może naruszać istoty prawa do samorządu przysługującego wspólnotom samorządowym. Nie zawsze jest to dostrzegane przez ustawodawcę, organy nadzoru i sądy administracyjne.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019.
- Makowski W., *Nauka o państwie*, cz. 1: *Teoria państwa*, Warszawa 1939.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 2009.
- Olejniczak-Szałowska E., *Zasady centralizacji i decentralizacji oraz koncentracji i dekoncentracji*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000.
- Skotnicki K., *Pojęcie autonomii w teorii prawa państwowego*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 1986, nr 36.
- Szewczyk M., *Akty prawa miejscowego w świetle przepisów nowej konstytucji*, „*Przegląd Legislacyjny*” 1997, nr 4.
- Szewczyk M., *Miejsce aktów określających ustrój jednostek samorządu terytorialnego w strukturze źródeł prawa administracyjnego*, [w:] I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. dr. hab. J. Filipka*, Kraków 2001.
- Szewczyk M., *Quasi-autonomia jednostek samorządu terytorialnego w zakresie określania ustroju wewnętrznego – w świetle postanowień Konstytucji RP*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018.
- Szewczyk M., *Środowisko prawne funkcjonowania samorządu terytorialnego (czy tylko decentralizacja?)*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2020, z. 4.
- Wiącek M., *Upoważnienie do wydania samorządowego aktu prawa miejscowego w świetle Konstytucji RP*, „*Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*” 2013, nr 3.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 8 marca o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 559, 583, 1005, 1079, 1561).
- Ustawa z dnia 5 czerwca o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1526).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2094).

Orzecznictwo

Wyrok SN z 5 stycznia 2001 r., sygn. akt III RN 40/60, OSNAPiUS 2001, nr 13, poz. 424.

Źródła internetowe

Doroszewski W. (red.), *Słownik języka polskiego*, hasło: autonomia, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/autonomia;5410681.html>.

Doroszewski W. (red.), *Słownik języka polskiego*, hasło: decentralizacja, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/decentralizacja;5419796.html>.

The Constitution of the Republic of Poland as a Source of Legislative Competences of the Authorities of Local Government Units?

Summary

The Republic of Poland, pursuant to Art. 3 of the Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997, is a unitary state, which means first of all that the state is not diversified in terms of its legal and administrative structure. At the same time, one of the basic principles resulting directly from the Constitution of the Republic of Poland from Art. 15 is the principle of decentralization of public authority. It relates primarily to local government. It is a truism to say that local government units are independent, independent and there is no hierarchical subordination between them. This is an obvious consequence of the principle of decentralization. The aim of the article is to show whether local government units have (or not) real autonomy in determining their internal system.

Keywords: The Constitution of the Republic of Poland, local government, the principle of decentralization, autonomy