

JAROSŁAW DOBKOWSKI*

SAMODZIELNOŚĆ PRAWOTWÓRCZA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – GŁOS W DYSKUSJI

LAW-MAKING AUTONOMY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS – VOICE IN THE DISCUSSION

The aim of the paper is to present an analysis of the law-making independence of local self-government, particularly considering the constitutional aspect. The author seeks to demonstrate that individual units of local self-government have been directly equipped by the constitutional legislator with the right to define – within the limits specified in the provisions of the Constitution of the Republic of Poland – their internal structures, without the need to invoke authorizations included in ordinary acts as a legal basis. The article contributes to the discussion on the law-making independence of local self-government.

Keywords: local self-government; law-making independence; local law

Celem artykułu jest analiza samodzielności prawotwórczej samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem aspektu konstytucyjnego. Autor stara się wykazać, że poszczególne jednostki samorządu terytorialnego zostały bezpośrednio wyposażone przez ustawodawcę konstytucyjnego w prawo do określania – w granicach określonych w przepisach ustaw – ich struktur wewnętrznych, bez konieczności do powoływania – jako podstawy prawnej – upoważnień zawartych w ustawach. Artykuł wpisuje się w dyskusję na temat samodzielności prawodawczej samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny; samodzielność prawotwórcza; prawo miejscowe

I. WPROWADZENIE

W zeszycie 4 „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego” z 2021 r. ukazał się artykuł autorstwa dr Joanny Podgórskiej-Rykały z Uni-

* Jarosław Dobkowski
University of Warmia and Mazury in Olsztyn, Poland /
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Polska
j.dobkowski@uwm.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-2010-4152>

wersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie pt. *Samodzielność prawotwórcza jednostek samorządu terytorialnego*. Publikacja ma charakter poglądowy. Występujące w treści błędy rzeczowe, np. określenie już w pierwszym akapicie podmiotu uprawnionego do wydawania samorządowych aktów prawa miejscowego mianem organu uchwalodawczego zamiast organu stanowiącego (stanowiącego i kontrolnego)¹ albo zaliczenie do źródeł prawa miejscowego tzw. swoistych źródeł prawa, w szczególności w postaci aktów planowania i kodeksów dobrych praktyk², bądź też niespójność wyводу co do charakteru uchwał³, mogłyby obwiniać autorkę, ale z przyczyn obiektywnych obciążają jej konto w mniejszym stopniu.

Od specjalisty z zakresu nauk o polityce i administracji można było się spodziewać jednak innego – niż zazwyczaj prezentowane w literaturze prawniczej – podejścia do problemu, ujęcia kwestii i rozwinięcia tematu. Celem niniejszego opracowania jest uzupełnienie wypowiedzi autorki o uwagi i spostrzeżenia ukazujące zagadnienie w szerszej perspektywie prawnoustrojowej. Nawet jej badanie dogmatycznoprawne trudno uznać za zakończone, albowiem istnieje jeszcze wiele interesujących wątków poznawczych możliwych do analizy tą metodą badawczą. Poniżej zostaną przedstawione najważniejsze z nich.

II. UWARUNKOWANIA DOKTRYNALNE I SYSTEMOWE SAMODZIELNOŚCI PRAWOTWÓRCZEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Co prawda w streszczeniu angielskojęzycznym artykułu pojawia się pojęcie „autonomii stanowienia prawa”⁴, jednakże autorka w treści swoich rozważań nie nawiązuje do oryginalnych koncepcji poznańskich⁵. Warto przypomnieć, że obecny kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji – prof. dr hab. Marek Szewczyk – jest autorem interesujących publikacji, w których kwalifikuje akty prawa miejscowego ze względu na zakres upoważnienia ustawowego na akty podstawowe oraz akty pozaustawowe i w ten sposób wyraża ich stosunek do tzw. ustaw ustrojowych⁶, a w swoich nowszych opracowaniach podnosi niebagatelny problem quasi-autonomii jednostek samorządu terytorialnego w zakresie określania ustroju wewnętrznego⁷ i formułuje tezę, zgodnie z którą postanowienia obowiązującej Konstytucji RP tworzą bezpośrednie warunki do stanowienia przez organy samorządu terytorialnego o ustroju wewnętrznym jednostek tego samorządu, przez co środowisko praw-

¹ Podgórska-Rykała (2021): 107.

² Podgórska-Rykała (2021): 114–118.

³ Podgórska-Rykała (2021): 111–12. Na ten temat też Dobkowski (2010): 57–68.

⁴ Podgórska-Rykała (2021): 122.

⁵ Zimmermann (1963); Janowicz (1978): 16–18; Leoński (1991): 14–15; (1994): 16–17; Szewczyk, Ziemiński (1990): 2–5; (1992): 67–72; (2018): 586–597.

⁶ Szewczyk (1991).

⁷ Szewczyk (2018): 235–252.

ne funkcjonowania samorządu terytorialnego powinno być wyrażone przez pojęcia szersze niż tradycyjnie ujmowana decentralizacja⁸.

Taka optyka powinna być dostrzegana przede wszystkim przez politologów i konstytucjonalistów (ustrojznawców), a także przez samych administratywistów, choć pomiędzy tymi ostatnimi specjalistami nauk prawnych nie ma jeszcze wytyczonej linii demarkacyjnej na polu badania samorządu. O ile w Polsce konstytucjoniści zajmują się samorządem raczej wypadkowo, o tyle w niektórych innych państwach nauka o samorządzie jest przez nich uprawiana wręcz na zasadach wyłączności, przez co problemy prawa komunalnego (municipalnego) są wykładane w ramach działalności dydaktycznej uniwersyteckich katedr prawa państwowego (politycznego, konstytucyjnego).

Niewątpliwie w obecnych czasach samorząd terytorialny stanowi przedmiot nie tylko ustawodawstwa administracyjnego, ale w mniejszym czy większym stopniu jest poddany także regulacji konstytucyjnej, czego wymaga choćby art. 4 Europejskiej karty samorządu lokalnego⁹. Starając się rozgraniczyć te materie, można przyjąć, że w sferze zainteresowań prawa konstytucyjnego powinny znajdować się problemy generalnego stosunku państwa do samorządu terytorialnego czy miejsca samorządu w systemie organów władzy publicznej i jego ogólnej pozycji prawnej, przy czym samorząd byłby tu rozumiany w sposób bardzo ogólny jako instytucja ustrojowa i traktowany jako pewna całość. Natomiast przedmiotem prawa administracyjnego byłaby w szczególności struktura organizacyjna samorządu terytorialnego i podział na jednostki, rzeczowe i kompetencyjne zakresy działania poszczególnych organów oraz aparatów pomocniczych i obsługi, relacje pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego itp.¹⁰

III. PROBLEM ŹRÓDŁA KOMPETENCJI DO STANOWIENIA STATUTÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Historycznie rzecz biorąc, posiadanie „własnego” statutu powszechnie było traktowane jako osiągnięcie najwyższego poziomu samodzielności, a jeśli do tego statut był uchwalany we własnym zakresie, to decentralizacja w państwie unitarnym – obok charakteru administracyjnego – posiadała także wymiar prawny. Takie założenie przyjął także polski ustrojodawca, określając generalny stosunek państwa do samorządu terytorialnego przez wskazanie, że urząd wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Zasada z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP¹¹ nie ma zatem charakteru normy programowej (deklaratoryjnej), adresowanej do ustawodawcy zwykłego, i nie ma też charakteru symbolicznego, oddające-

⁸ Szewczyk (2020a): 149–153.

⁹ Europejska karta samorządu lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 607 ze sprost. Zob. także Dobkowski (2018): 121–130.

¹⁰ Por. Hilarowicz (1947): 4.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

go istotę samorządu terytorialnego w porównaniu z wcześniejszymi radami narodowymi¹². Jest to realna gwarancja samodzielności samorządu terytorialnego, a przy tym upoważnienie samoistne dla organów stanowiących do określenia ustroju wewnętrznego w formie określonej w art. 94 Konstytucji RP. Zasada z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP odsyła bowiem milcząco do wskazanej tam formy stanowienia prawa przez organy samorządu terytorialnego. Określony prawnie ustrój wewnętrzny danej jednostki samorządu terytorialnego musi przybierać postać przepisów prawa, a nie rozstrzygnięć indywidualno-konkretnych, gdyż Konstytucja RP anachronicznie jeszcze widzi albo prawo stanowione, albo prawo stosowane w konkretnej sprawie do indywidualnego adresata¹³. Ustrój wewnętrzny ma jednak znaczenie nie tylko dla samej jednostki samorządu terytorialnego rozumianej jako wspólnota samorządowa (to ona bowiem jest upodmiotowiona na poziomie konstytucyjnym, a nie jednostka administracyjna wykonująca zadania publiczne¹⁴), ale każdego jej członka z osobna, a także podmiotów niebędących mieszkańcami, a przebywających na terenie gminy, powiatu czy województwa. Świadczy o tym chociażby zbieżność w zakresie określenia istoty delegacji, ponieważ nieprzypadkowo jest w tych dwóch regulacjach konstytucyjnych mowa o upoważnieniach kierunkowych na zasadzie, że akty prawa miejscowego stanowi się, a ustrój wewnętrzny określa się – „w granicach ustaw”. Inne delegacje np. do wydawania rozporządzeń lub zarządzeń opierają się na konstrukcji ściślejszego upoważnienia wyrażonego sformułowaniem odpowiednio „na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie” lub „na podstawie ustawy”.

Zasada ta formułuje mimo wszystko pewne wytyczne dla ustawodawcy zwykłego. Przepisy samorządowych ustaw ustrojowych muszą mieć bowiem charakter ramowy, w tym znaczeniu określać granice (szranki) owej samodzielności statutowej. Stanowienie statutów nie jest przy tym działalnością *praeter legem*, tzn. nie następuje obok prawa i nie jest indyferentne prawnie. Jest działaniem mieszającym się w *secundum legem*, z tym tylko, że tym różni się od wydawania podustawowych aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym do ustaw, że odbywa się w stosunku do ustaw nie na zasadzie *sub lege* (na podstawie prawa), lecz w zakresie *per legem* (w granicach prawa). W rozumieniu Konstytucji RP statuty jednostek samorządu terytorialnego nie stanowią aktów wykonawczych względem samorządowych ustaw ustrojowych¹⁵. I te dwa typy aktów – mimo różnego miejsca w hierarchii źródeł prawa – niejako równolegle normują sprawy ustroju samorządu terytorial-

¹² Nie jest to jednak dostrzegane przez przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego, zob. Ciapała (2000): 35–39; Chorążewska (2018).

¹³ Kulesza (1998): 12–19. Zob. także wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, Dz. U. 2000, Nr 53, poz. 684. Konstrukcję generalnych aktów stosowania prawa (aktów administracyjnych generalnych), a więc aktów niebędących źródłami prawa i aktami indywidualno-konkretnymi, szeroko przedstawili: Szewczyk, Szewczyk (2014), a w relacji do aktów prawa miejscowego Szewczyk, Szewczyk (2018): 24–47.

¹⁴ Zob. Dobkowski (2019): 181–191.

¹⁵ Ustawa: z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.jedn.: Dz. U. 2021, poz. 1372 ze zm.; z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.jedn.: Dz. U. 2020, poz. 920 ze zm.; z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.jedn.: Dz. U. 2020, poz. 1668 ze zm.

nego. Nie są to jednak akty o tej samej mocy, chociażby z racji zasięgu ich obowiązywania¹⁶. Można by przyjąć, że ustawy ustrojowe określają ustrój ogólny jednostek samorządu terytorialnego, a statuty określają w tych ramach ustrój indywidualnej jednostki samorządu terytorialnego, czy inaczej ustawa przesądza o ustroju prawnym, a statut o istniejącym w danym miejscu i czasie ustroju faktycznym. Należy jednak zaznaczyć, że zasada z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP nie odsyła jednak milcząco względem innych warunków stanowienia prawa przez organy samorządu terytorialnego, określonych w art. 94. Współstosowanie jest tu zatem „odpowiednie”¹⁷.

Wobec tego wszystkiego Konstytucja RP stanowi źródło kompetencji prawotwórczych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego¹⁸. Ustawa zasadnicza nie odsyła przy tym do delegacji ustawowej, a jedynie wskazuje, że ustawy określają granice regulacji ustroju wewnętrznego. Te granice należy przy tym rozpatrywać dynamicznie. Mimo wyżej wskazanej wytycznej rozwój ustawodawstwa administracyjnego powoduje coraz ściślejszą regulację ustroju jednostek samorządu terytorialnego na poziomie ustawy, przez co statuty stają się coraz bardziej „odtwórcze” niż „twórcze” czy stanowią „zbiory praw”, a nie akty rzeczywiście kreujące ustrój wewnętrzny. Coraz większą przewagę w sferze władztwa organizacyjnego zyskuje państwo. Niemniej chodzi tu o pewne pryncypium. Mimo zacieśniających się granic ustawowych wartością samą w sobie pozostaje w Polsce posiadanie przez jednostki samorządu terytorialnego „własnego” statutu, uchwalanego we własnym zakresie. Ta egzemplifikacja pokazuje samodzielność prawotwórczą jednostek samorządu terytorialnego w całej okazałości.

Warto także zwrócić uwagę jeszcze na jeden aspekt. W pierwotnym brzmieniu ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁹ 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 27 listopada 1998 r. rozporządzenie w sprawie wzorcowego statutu powiatu²⁰. Należy podkreślić, że wzorcowy statut powiatu został wprowadzony aktem powszechnie obowiązującym rangi rozporządzenia, a zatem jako 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 „granice ustawową”, o której mowa w art. 169 ust. 4 Konstytucji RP? Podstawa prawna do określania w drodze rozporządzenia wzorcowego projektu statutu powiatu została uchylona z chwilą wejścia w życie ustawy z 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie nie-

¹⁶ Szewczyk (2001): 710–716. Zob. także Bułajewski (2010): 54–72.

¹⁷ Por. Szewczyk (1997): 14–17.

¹⁸ Por. Bułajewski (2009): 103–156.

¹⁹ Dz. U. Nr 91, poz. 578.

²⁰ Dz. U. Nr 146, poz. 957.

których innych ustaw²¹. W toku dyskusji parlamentarnych podnoszono właśnie niekonstytucyjność tego rozwiązania.

W tym kontekście wskazać też można, że ów wzorcowy statut powiatu nie zawierał 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 samorządowych ustaw ustrojowych. Nie jest to praktyka kwestionowana przez organy nadzoru²² oraz sądy administracyjne²³ i jest akceptowana przez doktrynę²⁴.

IV. CHARAKTER PRAWNY I FUNKCJE STATUTU JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W wyroku Sądu Najwyższego z 5 stycznia 2001 r. (III RN 40/60)²⁵ 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. Statut ma się mieścić w ramach ustawowych i ma 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.

Milczenie ustawodawcy nie zawsze oznacza tzw. zaniechanie ustawodawcze. Czasem jest formą dozwolenia. Dlatego też nie można bezwzględnie przyjmować, że statut nie może wychodzić poza ogólny zakres przedmiotowy danej samorządowej ustawy ustrojowej 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 zaspokajania potrzeb mieszkańców. A zatem statut może w pewnych materiach zastępować ustawę, wtedy kiedy ustawodawca świadomie milczy. Taki pogląd opiera się także na treści art. 6 ust. 1 Europejskiej karty samorządu lokalnego, który stanowi: jeśli bardziej ogólne postanowienia ustawy nie stanowią inaczej, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki do-

²¹ Dz. U. Nr 45, poz. 497.

²² Bardzo dużo nowych statutów gmin i powiatów powołuje się w podstawie prawnej na art. 169 ust. 4 Konstytucji.

²³ Zob. wyrok NSA z 21 listopada 2013 r., II OSK 1887/13, i poprzedzający go wyrok WSA w Olsztynie z 14 maja 2013 r., II SA/Ol 196/13.

²⁴ Sypniewski, Szewczyk (2018a): 2–5; (2018b): 2–5. Zob. także Izdebski (2014): 163–168.

²⁵ OSNAPiUS 2001, nr 13, poz. 424.

stosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie. Zgodnie z zasadą przychylności RP wobec prawa międzynarodowego, o której mowa w art. 9 Konstytucji RP, samorząd lokalny powinien być zatem samodzielny w kształtowaniu swej struktury.

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

Na drugim biegunie znajduje się samodzielność prawotwórcza jednostek samorządu terytorialnego rozumiana bardziej technicznie. Chodzi jakby o samodzielność prawotwórczą tego samorządu na poziomie administracyjnym. Stanowienie prawa w Polsce przez organy władzy publicznej nie jest czymś wyjątkowym i nie odbywa się – jak w Anglii – tylko i wyłącznie na podstawie kompetencji udzielonej przez parlament²⁶. Wydawanie aktów normatywnych w Polsce stanowi dość powszechną formę działania administracji publicznej. Realizowanie zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego może odbywać się m.in. przez umożliwienie korzystania z rzeczy publicznych i urządzeń użyteczności publicznej na podstawie i w granicach określonych regulaminami, a prawo miejscowe stanowi przy tym przejaw gospodarowania mieniem.

Między tymi płaszczyznami zachodzą znaczące różnice jakościowe. Z jednej strony statut uchwała posiadająca legitymację demokratyczną działająca *in pleno* reprezentacja wspólnoty samorządowej, składająca się z wybranych przez mieszkańców swoich przedstawicieli, a z drugiej – pewne wieloosobowe kolegium, działające jako organ administracyjny, np. zwykłą większością głosów przyjmuje regulamin korzystania z basenu. Pod względem umocowania politycznego do działania akty prawa miejscowego nie są równe. Jest to pewna wspólna kategoria tylko pod względem formalnoprawnym.

Nie jest to zawsze dostrzegane przez organy nadzoru nad samorządem terytorialnym, dla których uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego musi mieć podstawę prawną określoną w ustawie, a jej treść powinna być spójna z obowiązującym prawem. Z perspektywy art. 169 ust. 4 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego, określając swój ustrój wewnętrzny, powinny być do granic prawa wolne. Statut nie zastępuje ustawy ani nie wykonuje ustawy, lecz z założenia twórczo uzupełnia pozostawione mu wprost lub milcząco do szczegółowej regulacji zakresy przedmiotowe. Z racji ograniczonego zasięgu terytorialnego i z uwagi na przyjęcie w art. 3 Konstytucji RP zasady jednolitości tego typu działalności w państwie unitarym pojęciem autonomii statutowej określić się nie da. Wydaje się także, że pojęcie samodzielności organizacyjnej²⁷ wobec władztwa organizacyjnego przysługującego także państwu jest pojęciem zbyt wąskim. Nie jest to też zwykła decentralizacja administracyjna, zabezpieczająca wykonywanie zadań publicznych przez podmioty samodzielne funkcjonalnie i niezależne organizacyjnie. Jest to

²⁶ Szerzej: Zakrzewski (1960).

²⁷ Stahl (1997): 334–337.

działalność oparta bezpośrednio na przepisach ustawy zasadniczej, przez co statuty samorządowe stanowi się na podstawie Konstytucji RP i w granicach ustaw zwykłych. Biorąc to pod uwagę, nie można mówić jednak o swobodzie statutowej, gdyż nie jest to sfera tzw. swobodnego uznania, dla którego w państwie prawnym już od dawna miejsca nie ma. Mając na względzie koncepcje podmiotowości publicznoprawnej samorządu terytorialnego, a co za tym idzie, możliwość posługiwania się pojęciem publicznego prawa podmiotowego²⁸, można przyjąć, że jest to jeden z przejawów prawa do samorządu; prawa zabezpieczonego na poziomie konstytucyjnym, które przysługuje nie jakiejś jednostce organizacyjnej czy organowi administracji publicznej, wewnątrz administracji nie może być bowiem mowy o tego typu relacjach, tylko wspólnocie samorządowej jako pierwotnemu podmiotowi samorządu terytorialnego.

V. ZNACZENIE PRZEPISÓW PORZĄDKOWYCH I ICH STOSUNEK DO USTAW USTROJOWYCH

Warto także w tym miejscu zwrócić uwagę na kwestie aktów prawa miejscowego zawierających przepisy porządkowe. Abstrahując od tego, czy w praktyce stanowią one środek działania należycie wykorzystywany przez samorząd terytorialny, czego dowodem są nieliczne akty tego typu wydane w czasie pandemii COVID-19, choć wydawać by się mogło, że będzie to pierwsza reakcja państwa na zagrożenie epidemiologiczne, to należy z naciskiem podkreślić, że nie stanowią reliktu dawnego państwa policyjnego, tylko są historycznie wykształconym prawem wspólnot samorządowych do zapewniania swoistej próżni prawnej czy przejawem zbiorowego poczucia prawnego²⁹. Choć milczenie ustawodawcy nie zawsze należy wiązać z jego zaniechaniem, a czasem brak przepisów ustawowych należy odczytywać pozytywnie jako nieskrępowaną prawem sferę wolności jednostki, to prawo do stanowienia lokalnych ograniczeń, zakazów i nakazów było dopuszczonym prawnie przejawem samoobrony miejscowej ludności przed powszechnymi zagrożeniami i niebezpieczeństwami. Owe ograniczenia, zakazy i nakazy w normalnych warunkach są objęte tzw. materią ustawową, jednakże w stanie wyższej konieczności pojawia się nadzwyczajna kompetencja samorządu lokalnego i terenowej administracji rządowej. Stanowienie przepisów porządkowych nie odbywa się przy tym w imię normatywnego wykonania samorządowych ustaw ustrojowych, ponieważ bliżej tym zagadnieniom do ustaw policyjnych, ale dla realizacji pewnych nadrzędnych celów. Jeśli instytucja przepisów porządkowych miałaby mieć umocowanie konstytucyjne, to regulacja ustawy zasadniczej musiałaby być analogiczna do zasad określania ustroju wewnętrznego, i to niezależnie od tego, czy przepisy porządkowe miałyby wydawać minister resortowy, terenowy organ administracji rządowej czy organ samorządu terytorialnego.

²⁸ Zimmermann (1963): 11–17.

²⁹ Por. Szewczyk (2020b): 35–46.

VI. SAMODZIELNOŚĆ PRAWOTWÓRCZA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE

Nie jest to również zawsze dostrzegane przez sądy administracyjne, które zgodnie z art. 184 Konstytucji RP, sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego. Dlatego też nie może dziwić praktyczne sprowadzenie kwestii stanowienia statutów samorządowych do kwalifikowanego przejawu działalności administracji publicznej i stosowanie wspólnych – dla wszystkich poddanych kognicji sądu działań administracji – kryteriów i zasad kontroli sądowoadministracyjnej, co jest przykładem „administratywizacji” samorządu terytorialnego³⁰. Z punktu widzenia sądu administracyjnego nie ma znaczenia, czy sprawa dotyczy legalności statutu liczącego ponad 5 milionów mieszkańców województwa mazowieckiego czy legalności statutu tysięcznej Krynicy Morskiej. Choć sąd administracyjny dokonuje „pełnej” kontroli i nie jest związany żądaniem i zarzutami skargi, to być może w odniesieniu do statutów polskich regionów właściwym powinien być docelowo inny sąd prawa publicznego – Trybunał Konstytucyjny, który jako „sąd od oceny legalności prawa” jest predysponowany do miarkowania sprzeczności i eliminowania nieusuwalnych kolizji pomiędzy różnej rangi aktami normatywnymi, tak jak już dziś może oceniać np. zarządzenia Prezesa Agencji Atomistyki, który posiada dość skromny ilościowo urząd, dlatego że zaspokaja potrzeby społeczne tylko w niewielkim zakresie. Wydaje się też, że nawet potencjalna ocena zgodności 16 statutów województw samorządowych nie zwiększyłaby znacząco obciążenia Trybunału. Za tym przemawiałaby także treść art. 2 ust. 2 nieratyfikowanej jeszcze Europejskiej karty samorządu regionalnego, w którym traktuje się statuty regionów jako akt określający zakres samorządności regionalnej. Być może – nie zmieniając jednak Konstytucji RP – sprawę kontroli legalności statutów regionów należałoby uczynić wyłączną właściwością Naczelnego Sądu Administracyjnego.

To jest jednak kwestia ustrojowa, która ma wart odnotowania kontekst polityczny. W Polsce samorząd regionalny i samorząd lokalny – mimo różnic dostrzeganych choćby w świetle standardów europejskich – zostały sprowadzone do wspólnego mianownika. Ujednolicenie rozwiązań ustrojowych i integracja przepisów prawnych w samorządowych ustawach ustrojowych są dość duże i jeśli tak ma pozostać, to być może zasadne byłoby uchwalenie jednego wspólnego kodeksu samorządowego.

³⁰ Dobkowski (2020): 41–50.

VII. PODSUMOWANIE

Na tle poruszonych wyżej kwestii uzasadniony jest pogląd, zgodnie z którym tytułowe zagadnienie ma określone uwarunkowania prawnoustrojowe i treść społeczno-polityczną, o czym nie można zapominać, a przy wielu kwestiach powinien być to punkt wyjścia rozważań na temat samodzielności prawotwórczej jednostek samorządu terytorialnego. Należy przede wszystkim wyraźnie wskazać, że Konstytucja RP stanowi źródło kompetencji prawotwórczych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w zakresie stanowienia statutów. Tego typu aktywności nie da się przy tym opisać pojęciem klasycznie rozumianej decentralizacji administracyjnej. Nie jest tu też adekwatna kategoria „autonomii statutowej”, charakterystyczna dla państw innych niż unitarne. Niemniej jednak kwestia ta ma niebagatelne znaczenie zarówno dla nauki prawa konstytucyjnego, jak i teorii prawa administracyjnego. Statut jednostki samorządu terytorialnego ma przy tym szczególny charakter prawny i pełni zróżnicowane funkcje. Co do swej istoty nie może być uznany wyłącznie za akt wykonawczy (podstawowy), ale ma mieścić się w ramach ustawowych. Wszystko to powoduje, że ingerencja ustawodawcza w tę sferę samodzielności prawotwórczej jednostek samorządu terytorialnego musi 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. Uwagi dotyczące stosunku statutu jednostki samorządu terytorialnego do ustawy mają też odpowiednie zastosowanie do ujęcia relacji ustawodawstwa administracyjnego i przepisów porządkowych, których rola mimo upływu czasu wcale nie maleje.

- Bułajewski, S. (2009). Rada powiatu – pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola. Olsztyn.
- Bułajewski, S. (2010). Konstytucyjny obowiązek ustawowego określenia zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego — czy spełniony? [w:] S. Bożyk, A. Jamróz (red.), *Konstytucja, ustrój polityczny, system organów państwowych*. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu. Białystok: 54–72.
- Chorażewska, A. (2018). *Zasada ochrony samorządności terytorialnej*. Studium konstytucyjne. Katowice.
- Ciapała, J. (2000). Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego. *Przegląd Sejmowy* 3(38): 29–50.
- Dobkowski, J. (2010). Zróżnicowanie charakteru prawnego uchwał rady gminy (uwagi de lege lata). *Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe* 2(16): 57–68.
- Dobkowski, J. (2018). Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego w świetle art. 2 EKSL, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*. Warszawa: 121–130.
- Dobkowski, J. (2019). Upodmiotowienie polityczne wspólnot samorządowych w państwie unitarnym (zarys problemu), [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*. Warszawa: 181–191.
- Dobkowski, J. (2020). Problem „administratywizacji” samorządu terytorialnego w Polsce, [w:] J. Dobkowski, P. Sobotko, J. Goerick (red.), *Aktualne problemy prawa i samorządu terytorialnego. 25 lat rozwoju: od Katedry Prawa i Samorządu Terytorialnego Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Olsztynie do Wydziału Prawa i Administracji oraz Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie*. Olsztyn: 41–50.

- Hilarowicz, T. (1947). *Polskie prawo administracyjne*. Łódź.
- Izdebski, H. (2014). Głosa do wyroku WSA w Olsztynie z 14 maja 2013 r., II S.A./O1 196/13. *Samorząd Terytorialny* 1/2: 163–169.
- Janowicz, Z. (1978). *Zagadnienia legislacji administracyjnej*. Poznań.
- Kulesza, M. (1998). Źródła prawa i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji. *Państwo i Prawo* 53(2): 12–19.
- Leoński, Z. (1991). *Ustrój samorządu terytorialnego*. Poznań.
- Leoński, Z. (1994). *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*. Poznań.
- Podgórska-Rykała, J. (2021). Samodzielność prawotwórcza jednostek samorządu terytorialnego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 83(4): 107–122.
- Stahl, M. (1997). *Samodzielność organizacyjna gminy*, [w:] B. Kudrycka, J. Mieszkowski (red.), *Prawo – administracja – obywatele*. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi. Białystok: 333–340.
- Sypniewski, Z., Szewczyk, M. (2018a). *Wzorzec statutu gminy*. Poznań.
- Sypniewski, Z., Szewczyk, M. (2018b). *Wzorzec statutu powiatu*. Poznań.
- Szewczyk, E., Szewczyk, M. (2014). *Generalny akt administracyjny*. Warszawa.
- Szewczyk, E., Szewczyk, M. (2018). *Akty prawa miejscowego a generalne akty administracyjne*, [w:] H. Izdebski, E. Mreńca, P.B. Zientarski (red.), *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: 24–47.
- Szewczyk, M. (1991). *Stanowienie przepisów gminnych*. Warszawa.
- Szewczyk, M. (1997). *Akty prawa miejscowego w świetle przepisów nowej konstytucji*. *Przegląd Legislacyjny* 4: 14–21.
- Szewczyk, M. (2001). *Miejsce aktów określających ustrój jednostek samorządu terytorialnego w strukturze źródeł prawa administracyjnego*, [w:] I. Szkrzydło-Niznik et al. (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Filipka. Kraków: 707–711.
- Szewczyk, M. (2018). *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: 235–252.
- Szewczyk, M. (2020a). *Środowisko prawne funkcjonowania samorządu terytorialnego (czy tylko decentralizacja?)*. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 82(4): 149–153.
- Szewczyk, M. (2020b). *Normatywny charakter przepisów porządkowych*, [w:] L. Staniszevska, M. Szewczyk, J. Zimmermann (red.), *Myśl Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*. Warszawa: 35–46.
- Szewczyk, M., Ziemiński, K. (1990). *Działalność normodawcza organów samorządu terytorialnego*. *Organizacja – Metody – Technika* 8/9: 2–5.
- Szewczyk, M., Ziemiński, K. (1992). *Prawo miejscowe a przepisy gminne*. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 54(1): 67–72.
- Zakrzewski, W. (1960). *Ustawa i delegacja ustawodawcza w Anglii*. Kraków.
- Ziemiński, K.M. (2018). *Granice prawa miejscowego*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*. Warszawa: 586–597.
- Zimmermann, M. (1963). *Terenowe przepisy prawne na ziemiach Polski*. *Prawo państw zaborczych*. Poznań.

