

# PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(4)2021 • DOI: 10.17951/ppa.2021.4.63-80

UNIWERSYTET WARSZAWSKI

PRZEMYSŁAW MROCZKOWSKI

p.mroczkowski@uw.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8947-6360>

## Ustawowa regulacja ustroju jednostki samorządu terytorialnego w świetle zasad pomocniczości i decentralizacji władzy publicznej

*Statutory Regulation of the System of a Local Self-  
-Government Unit in the Light of the Principles of  
Subsidiarity and Decentralization of Public Authority*

### Wprowadzenie

W ostatnich latach obserwowany jest znaczący rozrost normatywnej regulacji życia społecznego<sup>1</sup>. Zmiany te nie ominęły również przepisów regulujących funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego (JST). Skutkiem zwiększonego

---

<sup>1</sup> J. Dobkowski, *Pojęcia i konstrukcje prawa samorządu terytorialnego ograniczające wszechwładzę państwa*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7–8, s. 36; Grant Thornton, *Barometr prawa*, <https://barometrprawa.pl> (dostęp: 11.08.2022).

zainteresowania ustawodawcy regulacją ustroju samorządu terytorialnego jest ograniczenie swobody wspólnot lokalnych i regionalnych w tym zakresie. Wszak przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>2</sup> oraz samorządowych ustaw ustrojowych<sup>3</sup> wyraźnie wskazują, że JST kształtują swój ustrój wewnętrzny „w granicach ustaw”.

Przejawem tego zjawiska jest wprowadzenie ustawowej regulacji m.in. budżetów obywatelskich<sup>4</sup>, inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, obowiązku transmitowania sesji rady gminy (powiatu, sejmiku województwa) czy też głosowania imiennego i publikowania imiennych wykazów głosowań na stronie internetowej oraz w Biuletynie Informacji Publicznej JST. Rozwiązania te były legalne już wcześniej, ale ich wprowadzenie uzależnione było od decyzji podjętej przez wspólnotę lokalną<sup>5</sup>. Ponadto w 2018 r. rozszerzono prawo radnych do kontroli JST oraz jej jednostek organizacyjnych<sup>6</sup>.

Wyrazem większego zainteresowania ze strony ustawodawcy jest także znaczący wzrost objętości samorządowych ustaw ustrojowych. W latach 2013–2021 objętość ustawy o samorządzie gminnym wzrosła o 39,54%, ustawy o samorządzie powiatowym o 37,1%, a ustawy o samorządzie województwa o 34,67%<sup>7</sup>.

W nauce administracji ukształtowały się dwie koncepcje organizacji samorządu terytorialnego. Pierwsza, zwana prawnonaturalną, podkreśla pierwotną rolę gmin jako podstawowych jednostek organizacji życia publicznego. Gminy, których pochodzenie może być wyprowadzane nawet od Boga, łączą się, tworząc państwo<sup>8</sup>. Przeciwna jej i dominująca współcześnie jest państwowa koncepcja

<sup>2</sup> Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm., dalej: Konstytucja RP.

<sup>3</sup> Użyte w niniejszym opracowaniu pojęcie „samorządowych ustaw ustrojowych” obejmuje: ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2022, poz. 559, ze zm.), dalej: u.s.g.; ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2022, poz. 679), dalej: u.s.p.; ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2022, poz. 547, 583), dalej: u.s.w.

<sup>4</sup> Właściwie są to budżety partycypacyjne. Pojęcie „obywatelstwa” w odniesieniu do samorządu terytorialnego jest niewłaściwe. Obywatelstwo jest bowiem „trwałą więzią prawną łączącą osobę fizyczną z państwem” (P. Tuleja, *Komentarz do art. 34*, [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2021).

<sup>5</sup> P. Mroczkowski, *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców w samorządzie gminnym*, [w:] *Samorzady jako formy demokracji uczestniczącej*, red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2017, s. 69 i n.

<sup>6</sup> A. Wąsowska, *Czy faktycznie mamy do czynienia z nowymi uprawnieniami kontrolnymi radnych samorządowych?*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2020, vol. 3, s. 201–219.

<sup>7</sup> Obliczenia na podstawie tekstów ustaw opublikowanych w bazie LEX. Uwzględniono liczbę znaków w wersji ujednoliconej tekstu ustawy opublikowanej jako ostatnia w danym roku kalendarzowym. Liczba znaków uwzględnia nagłówki poszczególnych artykułów pochodzące od redakcji.

<sup>8</sup> W. Piątek, A. Skoczylas, *Komentarz do art. 16*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1: *Art. 1–86*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016, s. 417.

samorządu. Podkreśla ona pierwotność państwa względem organizacji lokalnych, dając podstawę do swobodnego kształtowania organizacji terytorialnej państwa.

Przyjęcie państwowej teorii samorządu terytorialnego nie oznacza jednak, że ustawodawca może w sposób dowolny kształtować ustrój JST. Przeciwnie, swoboda ustawodawcy jest w tym względzie ograniczona, zwłaszcza przepisami Konstytucji RP oraz obowiązującego Polskę prawa międzynarodowego, w szczególności zaś Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>9</sup>.

Problematyka ograniczeń omnipotencji państwa, m.in. w odniesieniu do samorządu terytorialnego, została podniesiona w doktrynie w związku z postępującą centralizacją realizacji zadań publicznych oraz tarciami na linii organy państwa – samorząd terytorialny<sup>10</sup>. Jednakże w dotychczasowym dorobku doktryny brakuje próby jednoznacznego wyznaczenia granicy interwencji ustawodawcy w kwestie kształtowania ustroju JST. Niniejszy artykuł wpisuje się w tę lukę.

## Pojęcie i źródła ustroju jednostek samorządu terytorialnego

Zgodnie z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP ustrój wewnętrzny JST określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Pojęcie „ustroju” nie posiada swojej legalnej definicji. Definicja słownikowa tego pojęcia wskazuje, że są to „zasady prawne określające organizację i sposób funkcjonowania państwa, społeczeństwa, instytucji publicznych itp.”<sup>11</sup>.

D. Dąbek z perspektywy przedmiotowej charakteryzuje ustrój JST jako regulację „zagadnień dotyczących struktur organów jednostek samorządu terytorialnego i trybu ich pracy, zagadnień dotyczących jednostek organizacyjnych (np. biblioteki, przedszkola, urzędy), zakresu ich działania i wzajemnych relacji, zasad zarządu mieniem komunalnym, zasad korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej, wewnętrznych zasad działania urzędów”<sup>12</sup>.

Rekonstrukcji minimalnego pojęcia „ustroju” można dokonać poprzez przyzmat minimalnej treści statutów jako aktów regulujących ustrój JST. Przepisy samorządowych ustaw ustrojowych określają, że statut każdej JST powinien określać<sup>13</sup>:

<sup>9</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994, poz. 607; Dz.U. 2006, poz. 1107), dalej: EKSL.

<sup>10</sup> J. Dobkowski, *op. cit.*, s. 36–42.

<sup>11</sup> Hasło: *Ustrój*, [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/ustrój.html> (dostęp: 11.08.2022).

<sup>12</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 205.

<sup>13</sup> Opracowane na podstawie: P. Mroczkowski, *W sprawie pojęcia „materia statutowa” – blisko 20 lat później*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 9, s. 10–11.

- zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3 u.s.g., art. 8a ust. 3 u.s.p., art. 15a ust. 3 u.s.w.),
- organizację wewnętrzną i tryb pracy organów JST, w tym komisji rady (art. 22 ust. 1 u.s.g., art. 19 i art. 32 ust. 4 u.s.p., art. 28 ust. 2 u.s.w.)<sup>14</sup>,
- zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 3 u.s.g., art. 16a ust. 3 u.s.p., art. 30a ust. 3 i art. 41 ust. 3 u.s.w.),
- zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 4 u.s.g., art. 18 ust. 3 u.s.p., art. 29 ust. 3 u.s.w.).

Ponadto statuty gmin powinny obowiązkowo regulować następujące kwestie:

- zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych (nawet jeśli dana JST ich nie posiada i nie planuje posiadać; art. 5 ust. 3 u.s.g.),
- tryb zgłaszania przez gminną radę seniorów wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej (art. 5c ust. 6 u.s.g.),
- zasady i tryb działania komisji rewizyjnej rady gminy (art. 18a ust. 5 u.s.g.)<sup>15</sup>,
- zasady uczestnictwa przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy w pracach rady gminy (art. 37a u.s.g.),
- zakres zarządu i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła przez jednostkę pomocniczą (art. 48 ust. 1 u.s.g.),
- uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 u.s.g.).

Z kolei statut powiatu obligatoryjnie określa liczbę członków zarządu powiatu (art. 27 ust. 1 u.s.p.).

Statuty JST mogą zawierać także postanowienia o charakterze fakultatywnym, tj. ich zawarcie w statucie nie jest obowiązkowe. I tak statut każdej JST może zawierać przepisy, które określają tryb zgłaszania przez młodzieżową radę gminy (powiatu, młodzieżowy sejmik województwa) wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej (art. 5b ust. 6 u.s.g., art. 3e ust. 6 u.s.p., art. 10b ust. 6 u.s.w.). Oprócz tego w statucie gminy fakultatywnie może być uregulowane ustanawianie jednostek niższego rzędu w ramach jednostek pomocniczych gminy (art. 35 ust. 2

<sup>14</sup> Zgodnie z art. 19 u.s.p. „organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i komisji powoływanych przez radę, a także zasady tworzenia klubów radnych, określa statut”.

<sup>15</sup> O ile utworzenie komisji rewizyjnej jest obowiązkowe w JST wszystkich szczebli, o tyle przepisy rangi ustawowej nakazujące określenie zasad i trybu prac tej komisji znajdują się wyłącznie w ustawie o samorządzie gminnym. Zasady i tryb pracy komisji rewizyjnej rady powiatu oraz sejmiku województwa także powinny być regulowane w statutach odpowiednio powiatów i województw, jednakże na podstawie przepisów nakazujących regulację zasad i trybu pracy komisji rady (sejmiku; zob. art. 19 i art. 32 ust. 4 u.s.p., art. 28 ust. 2 u.s.w.). Kierując się wykładnią systemową przepisów ustaw, można przyjąć, że komisja rewizyjna rady powiatu oraz sejmiku województwa może działać na podstawie tych samych przepisów o charakterze ogólnym, które regulują funkcjonowanie wszystkich komisji rady (sejmiku).

u.s.g.). Statut województwa może zawierać regulację dotyczącą zasad składania oświadczeń woli w imieniu województwa (art. 57 ust. 1 i 2 u.s.w.).

W świetle przepisów Konstytucji RP, EKSL oraz samorządowych ustaw ustrojowych organy stanowiące JST określają ustrój danych jednostek samorządowych „w granicach ustaw”. Wyrażenie to nie oznacza jednak jednej konkretnej ustawy, lecz całokształt norm statuowanych z przepisów rangi ustawowej. Podstawowe znaczenie w regulacji ustroju samorządu terytorialnego w Polsce mają samorządowe ustawy ustrojowe. Oprócz tego normy o charakterze ustrojowym w odniesieniu do poszczególnych JST mogą być rekonstruowane z przepisów ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy<sup>16</sup> oraz ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim<sup>17</sup>. Przepisy, które częściowo regulują ustrój JST, znajdują się w szeregu innych ustaw. Najważniejsze z nich to:

- ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych<sup>18</sup>,
- ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>19</sup>,
- ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>20</sup>,
- ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>21</sup>,
- ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>22</sup>,
- ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>23</sup>,
- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>24</sup>,
- ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks Wyborczy<sup>25</sup>

W odniesieniu do gmin o szczególnych zadaniach ich ustrój regulowany jest także przez<sup>26</sup> ustawę z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowisko-

<sup>16</sup> Dz.U. 2018, poz. 1817.

<sup>17</sup> Dz.U. 2022, poz. 439, ze zm.

<sup>18</sup> Dz.U. 1990, poz. 191, ze zm.

<sup>19</sup> Dz.U. 1990, poz. 1198, ze zm.

<sup>20</sup> Dz.U. 2022, poz. 1452, 1512.

<sup>21</sup> Dz.U. 2021, poz. 679.

<sup>22</sup> Dz.U. 2021, poz. 1672, ze zm.

<sup>23</sup> Dz.U. 2022, poz. 530.

<sup>24</sup> Dz.U. 2022, poz. 1634.

<sup>25</sup> Dz.U. 2022, poz. 1277.

<sup>26</sup> Art. 38 u.s.g.

wych<sup>27</sup> oraz ustawę z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego<sup>28</sup>.

Przegląd norm ustawowych, określających minimum treści statutów JST poszczególnych szczebli zasadniczego podziału państwa, nakazuje przyjąć, że ustawodawca przyjmuje szerokie pojęcie „ustroju”. W treści tego pojęcia mieszczą się normy regulujące funkcjonowanie wspólnot lokalnych pod względem organizacyjnym i finansowym oraz treści i sposobów realizacji niektórych praw i obowiązków przez członków i członkinie wspólnoty samorządowej.

Dla porządku należy podkreślić, że normy o charakterze ustrojowym znajdują się także w innych aktach prawa miejscowego niż statut JST. Nie budzi wątpliwości, że w pojęciu „ustroju” JST będą mieściły się m.in. normy regulujące wykonywanie prawa inicjatywy uchwałodawczej przez mieszkańców. Zasady jej wykonywania powinny być jednak uregulowane w odrębnej uchwale (art. 41a ust. 5 u.s.g., art. 42a ust. 5 u.s.p., art. 89a ust. 5 u.s.w.). Podobnie do materii ustrojowej, a tym samym do statutu JST w znaczeniu materialnym, można zakwalifikować przepisy dotyczące młodzieżowych rad gmin (powiatów, sejmików województw), gminnych rad seniorów, zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami czy też budżetu obywatelskiego.

## Konstytucyjne podstawy ustroju jednostek samorządu terytorialnego

W polskim porządku konstytucyjnym obowiązuje zasada nieograniczonej materii ustawowej<sup>29</sup>. Oznacza to, że ustawodawca może uregulować dowolną sferę stosunków społecznych<sup>30</sup>. Ustrój JST nie został wyłączony z zakresu regulacji ustawowej<sup>31</sup>, przeciwnie – przepisy art. 15 ust. 2 i art. 164 ust. 2 Konstytucji RP nakładają na ustawodawcę obowiązek określenia zasadniczego podziału terytorialnego państwa oraz powołania innych niż gmina jednostek samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego (*verba legis*). Ponadto brzmienie art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, w którym ustawodawca konstytucyjny wyraźnie stwierdził, że organy stanowiące JST określają ich ustrój w granicach ustaw,

<sup>27</sup> Dz.U. 2021, poz. 1301.

<sup>28</sup> Dz.U. 2022, poz. 1309.

<sup>29</sup> Wyrok TK z dnia 21 listopada 1994 r., K 6/94, OTK 1994, nr 2, poz. 39.

<sup>30</sup> Wyjątki od zasady nieograniczonej materii ustawowej zostały określone w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP (stosunki między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi; ustawy są tutaj uchwalane na podstawie umów zawartych między Rzeczpospolitą Polską a tymi kościołami) oraz w art. 61 ust. 4, art. 112, art. 114 ust. 2 i art. 123 ust. 2 Konstytucji RP (autonomia regulaminowa Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego).

<sup>31</sup> P. Chmielnicki, *W sprawie pojęcia „materia statutowa”*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 12, s. 20.

oznacza, że jego intencją było określenie co najmniej podstaw ustroju samorządu terytorialnego w drodze ustawy.

Fakt, że dana sfera stosunków społecznych nie została wyłączona z zakresu możliwej regulacji ustawowej, a nawet to, że ustawodawca konstytucyjny nakazał jej uregulowanie w ustawie zwykłej, nie oznacza, że zakres regulacji oraz jej kształt jest pozostawiony całkowitej swobodzie Sejmu i Senatu. Przeciwnie – wymóg hierarchicznej zgodności norm ustawy z Konstytucją RP oraz ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, co do których ratyfikacji zgoda została wyrażona w ustawie, oznacza, że jakakolwiek regulacja ustawowa, w tym regulacja ustroju JST, musi być z nimi zgodna. Badanie granic swobody ustawodawcy w zakresie odgórnego kształtowania ustroju JST polegać więc będzie na każdorazowej kontroli normy ustawowej z odpowiednią normą konstytucyjną.

Zasada konstytucjonalizacji samorządu terytorialnego została wyrażona w art. 2 EKSL. Realizując ją, ustrojodawca nie tylko ustanowił prawny obowiązek istnienia samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym oraz na co najmniej jednym szczeblu ponadgminnym, lecz także określił szereg warunków, jakim powinna odpowiadać regulacja ustroju JST. Konstytucyjny katalog obejmuje:

- podmiotowość wspólnoty samorządowej (art. 16 ust. 1 Konstytucji RP),
- wykonywanie zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP),
- posiadanie osobowości prawnej (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP),
- przymiot samodzielności oraz jej sądową ochronę (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP),
- udział w dochodach publicznych odpowiedni do przypadających im zadań (art. 167 ust. 1 Konstytucji RP),
- określenie źródeł dochodów jako dochodów własnych, subwencji ogólnych oraz dotacji z budżetu państwa (art. 167 ust. 2 Konstytucji RP),
- prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie (art. 168 Konstytucji RP),
- wybór organu stanowiącego w drodze powszechnych, równych, tajnych i bezpośrednich wyborów (art. 169 ust. 2 Konstytucji RP),
- statutowe określenie ustroju wewnętrznego jednostki (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP),
- prawo wspólnoty samorządowej do decydowania o sprawach dotyczących tej wspólnoty w drodze referendum, w tym prawo odwołania organu pochodzącego z wyborów bezpośrednich (art. 170 Konstytucji RP),
- nadzór nad działalnością organów JST (art. 171 Konstytucji RP),
- prawo JST do zrzeszania się (art. 172 Konstytucji RP).

Powyższe ma dwie istotne implikacje dla ustawodawcy. Na ustawodawcy ciąży pozytywny obowiązek takiego ukształtowania ustroju JST, aby zapewnić

realizację wszystkich powyższych reguł konstytucyjnych. Pominięcie któregoś z elementów doprowadzi do sytuacji obiektywnej niezgodności z prawem (tu z Konstytucją RP).

Problematyczne jest określenie skutków takiego naruszenia. Zgodnie z założeniami konstrukcyjnymi polskiego porządku prawnego trudno jest bowiem inaczej niż poprzez interwencję prawodawczą usunąć stan niezgodności z prawem polegający na braku w systemie przepisów regulujących konkretną materię spraw. W tym urzeczywistnia się również szczególna rola Prezydenta RP jako „strażnika Konstytucji”<sup>32</sup>, który – świadom takiej sytuacji – powinien wykorzystać prawo inicjatywy ustawodawczej celem doprowadzenia do usunięcia takiej luki prawnej.

W aktualnym stanie prawnym Trybunał Konstytucyjny posiada kompetencję do wydawania tzw. postanowień sygnalizacyjnych wskazujących na istnienie luki prawnej domagającej się pilnej reakcji ustawodawcy<sup>33</sup>. W odniesieniu do samorządu terytorialnego Trybunał Konstytucyjny dwukrotnie wydawał postanowienia wskazujące na brak realizacji zasady sądowej ochrony JST w odniesieniu do procedury zmiany granic JST<sup>34</sup>. Jednakże samo wydanie postanowienia sygnalizacyjnego nie prowadzi do usunięcia luki prawnej. Ponadto konieczność dwukrotnego wydania takiego postanowienia w tej samej sprawie świadczy o nieskuteczności tego środka prawnego.

Należy jednak zaznaczyć, że przedstawiony powyżej katalog reguł ustroju JST stanowi granicę regulacji ustawowej w tym sensie, że ustawodawca nie może kształtować ustroju JST z naruszeniem którejkolwiek z wyżej wymienionych reguł konstytucyjnych. W takim przypadku możliwa jest reakcja Trybunału Konstytucyjnego polegająca na uznaniu za niezgodną z Konstytucją RP tak ustanowionej normy prawnej. Wśród wielu przykładów można przywołać wyrok Trybunału w sprawie mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego dochodów JST (tzw. jano-sikowego), gdzie wzorcem kontroli była norma z art. 167 ust. 1 i 2 w zw. z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Art. 126 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>33</sup> Art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 2019, poz. 2393). Zob. także: J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków stwierdzających niekonstytucyjność pominięcia prawodawczego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 2(71), s. 35.

<sup>34</sup> Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r., S 6/09, OTK-A 2009, nr 10, poz. 153; postanowienie TK z dnia 12 czerwca 2019 r., S 1/19, OTK-A 2019, poz. 33.

<sup>35</sup> Wyrok TK z dnia 4 marca 2014 r., K 13/11, OTK-A 2014, nr 3, poz. 28; B. Ślemp, *O (nie) wykonaniu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego mechanizmu wyrównania poziomego dochodów jednostek samorządu terytorialnego – analiza konstytucyjna*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 4, s. 9–20.

## Zasada pomocniczości

Konstytucja RP to pierwsza polska konstytucja, która odwołuje się do zasady pomocniczości. W aspekcie normatywnym zasada ta odnosi się przede wszystkim, choć nie tylko, do sposobu organizacji i podziału władzy publicznej, w tym do relacji na linii państwo–samorządy. Zgodnie z zasadą pomocniczości zadania powinny być wykonywane na najniższym możliwym szczeblu zorganizowania społecznego, o ile jest to uzasadnione m.in. względami celowości i ekonomiki wykonywania zadań publicznych<sup>36</sup>.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 7 marca 2012 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził między innymi, że „organy państwa nie powinny realizować zadań, które mogą być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez wspólnoty zawodowe”<sup>37</sup>. Wyrok ten można odnieść również do wykonywania określonych zadań publicznych przez wspólnoty samorządowe<sup>38</sup>. Co więcej, nie tylko bardziej efektywne wykonywanie zadań przez wspólnoty zawodowe lub samorządowe uzasadnia przekazanie wykonywania zadań publicznych, lecz także taki sam poziom efektywności jest wystarczający, aby to samorząd, a nie organy państwowe, przejął wykonywanie określonego zadania<sup>39</sup>.

W Polsce istnieje obecnie 2477 gmin, 314 powiatów<sup>40</sup> (tzw. ziemskich) oraz 16 województw<sup>41</sup>. Wspólnoty lokalne powinny mieć możliwość dostosowania ogólnej struktury do swoich potrzeb. Kompetencja do szerokiego stanowienia o swoim ustroju służyłaby też pełniejszemu odzwierciedleniu podmiotowości wspólnoty lokalnej oraz zasady podejmowania rozstrzygnięć przez mieszkańców.

Proste zastosowanie przywołanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i obowiązku podziału zadań między organy państwa i samorząd terytorialny może jednak nie mieć w tej sprawie zastosowania. W zakresie zadań JST nie mieści się stanowienie o ich własnym ustroju. Cechą zadania publicznego jest zaspokajanie określonej potrzeby wspólnoty lub społeczeństwa. Określenie ustroju państwowego lub jednostek samorządu służy utworzeniu struktury organizacyjnej, która potrzeby te ma zaspokajać.

<sup>36</sup> Wyrok TK z dnia 7 marca 2012 r., K 3/10, OTK-A 2012, nr 3, poz. 25.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> L. Kieres, *Decentralizacja w ujęciu Konstytucji RP. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 3, s. 65–81.

<sup>39</sup> M. Zubik, *Pomocniczość. Zasada ustrojowa sprawiedliwej struktury społecznej oraz granica oczekiwań realizacji polityk państwa w rozstrzygnięciach Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Minikomentarz dla makroprofesora. Księga jubileuszowa Profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017, s. 55.

<sup>40</sup> Ponadto 66 gmin posiada status miasta na prawach powiatu.

<sup>41</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Podział administracyjny Polski*, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski> (dostęp: 18.08.2022).

Nie oznacza to jednak, że wspólnota samorządowa może być w ogóle pozbawiona możliwości stanowienia o własnym ustroju. Po pierwsze, zasada pomocniczości stanowi jedno ze źródeł konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego (zob. niżej), która już stanowi podstawę do samostanowienia wspólnoty o własnym ustroju. Po drugie, wyrażona w art. 3 ust. 1 EKSL definicja samorządu lokalnego jako „prawa i zdolności społeczności lokalnych (...) do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych” obejmuje więcej niż tylko zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych.

Pojęcie „spraw publicznych” obejmuje także stanowienie o ustroju JST, a zatem i w tym zakresie wspólnoty samorządowe powinny mieć prawo do kierowania i zarządzania. W odniesieniu do ustroju JST w najpełniejszym stopniu prawo to może być realizowane poprzez współdecydowanie o własnym ustroju.

### Zasada samodzielności samorządu terytorialnego

Zasady decentralizacji władzy publicznej oraz pomocniczości składają się na uznaną w doktrynie i orzecznictwie zasadę samodzielności samorządu terytorialnego. W. Piątek i A. Skoczylas wskazują, że „do istoty decentralizacji należy samodzielność, podkreślana niemal we wszystkich definicjach tego pojęcia, a nawet uznawana za atrybut decentralizacji, warunek *sine qua non*”<sup>42</sup>. W sposób najpełniejszy zasadę samodzielności samorządu terytorialnego odtworzył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 października 1996 r., w którym wskazał, że na zasadę samodzielności samorządu terytorialnego składają się m.in. następujące elementy:

- ustanowienie samorządu terytorialnego jako instytucji konstytucyjnej,
- zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej,
- określenie samorządu terytorialnego jako podstawowej formy organizacji lokalnego życia publicznego,
- określenie samorządu terytorialnego jako samodzielnego podmiotu praw i obowiązków konstytucyjnych,
- uczestnictwo przez JST wykonujące zadania publiczne, w zakresie określonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy państwowej w granicach przyznanej im przez prawo i prawem chronionej samodzielności,
- samodzielność finansowa gminy, rozumiana jako możliwość samodzielnego ustanawiania wysokości stawek i kwot podatków i opłat lokalnych, w granicach ustawy, oraz ich samodzielne pobieranie,

<sup>42</sup> W. Piątek, A. Skoczylas, *Komentarz do art. 15, [w:] Konstytucja RP. Komentarz...*, s. 404.

- możliwość ograniczenia samodzielności w drodze ustawy, i to w sposób odpowiadający zasadzie proporcjonalności<sup>43</sup>.

Konstytucyjnie chroniona samodzielność samorządu terytorialnego przejawia się w różnych sferach jego działalności, m.in. w możliwości stanowienia prawa miejscowego, które ma charakter powszechnie obowiązujący na obszarze danej JST<sup>44</sup>. Zakres tej samodzielności jest różny w zależności od rodzaju stanowionych przepisów. Największym zakresem samodzielności cieszy się JST, stanowiąc normy o charakterze ustrojowym<sup>45</sup>.

Podstawę prawną do ustanowienia statutu JST można wywieść bezpośrednio z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP<sup>46</sup>. Wymóg regulacji „w granicach ustaw” oznacza, że regulacja ta powinna zadośćuczynić wszystkim wymaganiom przepisów szczególnych oraz nie zawierać żadnych przepisów, które są niezgodne z normami wyższego rzędu. Niezamieszczenie w statucie przepisów odpowiadających obligatoryjnym elementom statutu JST danego szczebla może być uznane za niewypełnienie delegacji ustawowej do ustanowienia aktu prawa miejscowego, co wielokrotnie było podstawą stwierdzenia nieważności uchwał organów stanowiących JST<sup>47</sup>.

Uprawnieniem JST jest swobodne kształtowanie swojej struktury wewnętrznej w granicach zakreślonych ustawami<sup>48</sup>. W doktrynie prawa nie budzi obecnie wątpliwości, że nie każda norma statutowa wymaga kazuistycznej ustawowej podstawy prawnej<sup>49</sup>. Milczenie ustawodawcy w danej materii może oznaczać pozostawienie danego zakresu spraw do regulacji prawodawcy miejscowemu<sup>50</sup>. W niektórych sytuacjach milczenie ustawodawcy oznacza jednak zakaz ustanawiania norm określonego rodzaju w statutach JST<sup>51</sup>. Ocena tego, z którym przypadkiem mamy do czynienia, następuje *ad casum* i powinna uwzględniać przede wszystkim konstytucyjne uwarunkowania organizacji samorządu terytorialnego oraz treść norm prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej.

<sup>43</sup> Wyrok TK z dnia 23 października 1996 r., K 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38.

<sup>44</sup> K. Chochowski, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w kontekście instytucji nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 5, s. 62.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 64–65.

<sup>46</sup> W. Kisiel, *Komentarz do art. 3, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.

<sup>47</sup> Zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 lipca 2020 r., II SA/GI 313/20, LEX nr 3034560; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 lipca 2020 r., II SA/Bk 335/20, LEX nr 3032339; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 kwietnia 2021 r., II SA/Ol 86/21, LEX nr 3169115.

<sup>48</sup> Wyrok SN z dnia 7 marca 1996 r., III ARN 56/95, OSNAPiUS 1996, nr 18, poz. 257.

<sup>49</sup> P. Chmielnicki, *op. cit.*, s. 24.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> B. Adamiak, *Statut gminy, „Samorząd Terytorialny”* 1993, nr 7–8, s. 68.

Samodzielność JST nie ma charakteru bezwzględnej<sup>52</sup>. We współczesnej nauce o administracji podkreśla się rolę samorządu terytorialnego jako formy decentralizacji władzy publicznej<sup>53</sup>. Organy JST, tak jak każdy inny organ władzy publicznej, zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. W razie przekroczenia granic upoważnienia do ustanowienia statutu JST aktualizuje się obowiązek organów nadzoru do stwierdzenia nieważności takiego aktu. Każdorazowo stwierdzenie nieważności wymaga od organu nadzoru wskazania konkretnej normy wyższego rzędu, która została naruszona przez prawodawcę miejscowego<sup>54</sup>.

Szczególną rolę statutu jako swoistej „konstytucji” danej JST podkreśla fakt, że naruszenie norm procedury prawodawczej, zawartych w statucie danej JST, także może stanowić podstawę stwierdzenia nieważności uchwały lub innego aktu prawnego wydanego przez organ JST<sup>55</sup>.

Uprawnienie wspólnot lokalnych do stanowienia o własnym ustroju pozwala na realizację swego „prawa do samorządu terytorialnego”. W doktrynie trwa spór, czy jest to prawo obywateli (mieszkańców)<sup>56</sup> czy może prawo wspólnoty samorządowej albo samej JST<sup>57</sup>. Niektórzy autorzy kwestionują w ogóle istnienie takiego prawa<sup>58</sup>. Zgodnie z art. 3 EKSL „samorząd lokalny oznacza prawo i rzeczywistą zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności, istotną częścią spraw publicznych”. Jedną z form realizacji tego uprawnienia jest samostanowienie wspólnoty lokalnej o swoim ustroju.

Samodzielność JST podlega ochronie sądowej, nie ma jednak ona wartości absolutnej. Samodzielność, w tym także ustrojowa, może podlegać różnym ograniczeniom, zwłaszcza gdy znajduje to uzasadnienie w treści konstytucyjnych klauzul limitacyjnych. Należy wskazać, że JST – tak jak organy państwa – uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej, a zatem obowiązane są do współdziałania w trosce o dobro wspólne (art. 1 Konstytucji RP), co może w niektórych przypadkach oznaczać konieczność ograniczania samodzielności JST.

Zmienność stosunków społecznych często wymusza na ustawodawcy odpowiednią reakcję, polegającą na przystosowaniu kształtu norm prawnych do nowej

<sup>52</sup> Wyrok TK z dnia 23 października 1996 r., K 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38.

<sup>53</sup> I. Zachariasz, *Prawo do samorządu terytorialnego – prawo wspólnot samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 10, s. 29.

<sup>54</sup> Z. Kmiecik, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2, s. 102 i cytowane tu orzecznictwo.

<sup>55</sup> Zob. np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 maja 2021 r., III SA/Kr 110/21, LEX nr 3171448.

<sup>56</sup> H. Izdebski, *Prawo do samorządu – prawo obywateli i prawo mieszkańców*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 10, s. 5–16.

<sup>57</sup> I. Zachariasz, *op. cit.*, s. 20–21.

<sup>58</sup> J. Dobkowski, *op. cit.*, s. 39.

rzeczywistości społecznej. W szczególności zmiana stosunków społecznych może rodzić konieczność dokonania odpowiedniej zmiany w zakresie kształtu ustroju JST. Ingerencja w ustrój samorządu terytorialnego może być uzasadniona chęcią określonego celu społecznego (takiego jak np. rozwój społeczeństwa obywatelskiego). Każdorazowo jednak ewentualna ingerencja, w myśl zasady ochrony samodzielności JST, może podlegać kontroli kompetentnych organów państwa, w szczególności Trybunału Konstytucyjnego.

Zakres kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie jest nieograniczony. Sam sąd konstytucyjny nie jest władny do oceny poszczególnych decyzji ustawodawcy pod kątem politycznym czy gospodarczym. Właściwość sądu konstytucyjnego obejmuje wyłącznie badanie hierarchicznej zgodności norm prawnych, a zatem jakakolwiek norma prawna nie będzie mogła zostać uchylona tak długo, jak długo pozostaje zgodna z przepisami Konstytucji RP<sup>59</sup>.

### Granice ustawowej regulacji ustroju jednostek samorządu terytorialnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Pojęcie „ograniczeń samodzielności” JST może być najszerzej interpretowane jako całokształt norm prawnych o charakterze ustawowym, które uniemożliwiają danej JST dokonanie wyboru co do kształtu własnego ustroju, a przynajmniej ograniczają liczbę opcji, spośród których wybór taki może zostać dokonany. W szczególności ograniczenia te mogą dotyczyć sposobu regulacji ustroju wewnętrznego JST (nakazy lub zakazy uregulowania określonych kwestii w statucie lub w innych aktach prawa miejscowego, względnie nakaz nadania konkretnej treści normom prawnym regulującym ustrój wewnętrzny JST). Ograniczenia mogą wynikać także z norm proceduralnych regulujących stanowienie prawa miejscowego (np. wymóg publikacji statutu w dzienniku urzędowym województwa). Pewną formą ograniczenia jest również poddanie prawotwórstwa miejscowego nadzorowi organów administracji rządowej i kontroli sądów administracyjnych<sup>60</sup>. Warto nadmienić, że w literaturze prawniczej o ograniczeniach samodzielności samorządu terytorialnego najczęściej pisze się w kontekście samodzielności finansowej JST<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> Wyrok TK z dnia 9 stycznia 1996 r., K 18/95, OTK 1996, nr 1, poz. 18.

<sup>60</sup> E. Kornberger-Sokołowska, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aktualnym systemie prawnym w Polsce*, „Studia Iuridica” 2001, vol. 39, s. 111.

<sup>61</sup> Zob. np. *ibidem*, s. 99–116; M. Pytlak, *Samodzielność finansowa gmin w Polsce – podstawy prawne i ograniczenia*, „Gospodarka i Finanse” 2017, s. 105–118; S. Kańduła, *Ograniczenia samodzielności wydatkowej samorządu gminnego w Polsce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2001, nr 899, s. 122–131.

Na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego można dokonać rekonstrukcji standardów, jakim powinna odpowiadać regulacja ograniczająca samodzielność samorządu terytorialnego. Z formalnego punktu widzenia ograniczenia samodzielności JST powinny być ustanawiane wyłącznie w drodze ustawy, która dodatkowo powinna odpowiadać standardowi wynikającemu z reguł przyzwoitej legislacji<sup>62</sup>. W tym samym wyroku Trybunał wskazał, że ograniczenia samodzielności samorządu terytorialnego powinny odpowiadać pewnemu standardowi o charakterze materialnoprawnym<sup>63</sup>. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na to, że ograniczenia samodzielności JST muszą być uzasadnione w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach<sup>64</sup>. Podstawowe znaczenie w tym kontekście ma treść tzw. klauzul limitacyjnych, wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (bezpieczeństwo, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie publiczne, moralność publiczna oraz wolności i prawa innych osób).

To, czy powyższy katalog ma charakter wyczerpujący, zależy od uznania prawa do samorządu jako prawa obywatela, a także jako prawa o charakterze konstytucyjnym<sup>65</sup>. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny tylko raz odwołał się do prawa obywateli do samorządu terytorialnego, i to jako prawa do „dobrego i lepszego samorządu” oraz skorelowanego z tym obowiązku ustawodawcy poszukiwania „lepszyc form funkcjonowania samorządu”<sup>66</sup>.

Ingerencja ustawodawcy w samodzielność ustrojową samorządu terytorialnego nie może być nadmierna<sup>67</sup>. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 października 1996 r. do analizy nadmierności ograniczeń zastosował test proporcjonalności, który wymaga odpowiedzi na trzy pytania: „1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela [tu: ograniczeń nakładanych na JST]”<sup>68</sup>.

<sup>62</sup> Wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., K 40/97, OTK 1998, nr 2, poz. 12.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> Wyrok TK z dnia 23 października 1996 r., K 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38.

<sup>65</sup> Zob. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP *in principio*.

<sup>66</sup> Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11. Zob. także: H. Izdebski, *op. cit.*, s. 12.

<sup>67</sup> Wyrok TK z dnia 23 października 1996 r., K 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38.

<sup>68</sup> *Ibidem*. Zob. także: wyrok TK z dnia 26 stycznia 1993 r., U 10/92, OTK 1993, poz. 32; wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 133; wyrok TK z dnia 9 stycznia 1996 r., K 18/95, OTK 1996, nr 1, s. 20.

Wszelkie ograniczenia samodzielności samorządu terytorialnego muszą wyraźnie wynikać z przepisów rangi ustawowej i nie mogą być domniemane<sup>69</sup>. Skoro stwierdzając nieważność przepisów uchwały organów JST, organ nadzoru jest zobowiązany do wskazania konkretnej normy prawnej<sup>70</sup>, to tym bardziej ograniczenia samodzielności samorządu terytorialnego muszą być ustanowione w sposób jednoznaczny.

Z powyższych rozważań jednoznacznie wynika, że swoboda ustawodawcy w kształtowaniu ustroju samorządu terytorialnego jest ograniczona. W dyskusji nad ograniczeniem swobody ustrojowej JST należy podkreślić jeszcze jeden aspekt. Określenie przez ustawodawcę ustroju samorządu terytorialnego, nawet wypełniające wszystkie przywołane powyżej zasady, nie może prowadzić do sytuacji, w której zakres stanowienia o własnym ustroju przez gminę stanie się iluzoryczny, naruszy to bowiem normę wynikającą z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP.

Stanowienie o własnym ustroju w granicach ustaw nie oznacza jednak, że ustawowa regulacja ustroju może być na tyle szeroka, iż nie pozostawia organom stanowiącym pola do stanowienia o ustroju wewnętrznym JST. Nadmiernie rozbudowana regulacja ustroju JST może być uznana za niespełniającą wymogów konstytucyjnych. Obecna regulacja ustroju JST jest już zbyt rozbudowana, a jej dalsza rozbudowa może budzić wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP<sup>71</sup>.

## Zakończenie

Próba rekonstrukcji granic ustawowej regulacji ustroju JST jest sporym wyzwaniem. Z jednej strony w polskim porządku konstytucyjnym obowiązuje zasada nieograniczonej materii ustawowej, która pozwala ustawodawcy na uregulowanie zasadniczo każdej sfery stosunków społecznych. Co więcej, ani w doktrynie, ani w orzecznictwie sądowo-konstytucyjnym nie ukształtowała się jakakolwiek spójna koncepcja ograniczeń tej swobody. Z drugiej strony rozbudowana regulacja konstytucyjna ustroju samorządu terytorialnego, a przede wszystkim zasady ustrojowe pomocniczości i decentralizacji władzy publicznej, stanowi swoiste ograniczenie dla ustawodawcy.

Podsumowując rozważania, należy wskazać, że zasady pomocniczości i decentralizacji władzy publicznej tylko w ograniczonym stopniu stanowią podstawę do ograniczenia swobody ustawodawcy do regulacji ustroju JST. W większym zakre-

<sup>69</sup> M. Polinceusz, *Ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego w stanach nadzwyczajnych – wybrane problemy*, „Humanities and Social Sciences” 2013, vol. 20(4), s. 137.

<sup>70</sup> Z. Kmieciak, M. Stahl, *op. cit.*, s. 102.

<sup>71</sup> W. Kisiel, *Wprowadzenie*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*, s. 23.

sie ograniczenie to wynika z zasady samodzielności samorządu terytorialnego, stanowiącego pochodną dwóch wyżej wymienionych zasad konstytucyjnych. Co istotne, zasada samodzielności może stanowić samodzielną podstawę kontroli konstytucyjności przepisów regulujących ustroj JST.

Istotnym ograniczeniem dla ustawodawcy jest to, że przepisy regulujące ustroj samorządu terytorialnego muszą urzeczywistniać wszystkie wymienione w Konstytucji RP zasady ustroju JST. Nakłada to na ustawodawcę obowiązki pozytywne – takiego ukształtowania ustroju wspólnot samorządowych, aby ustroj ten odpowiadał wymaganiom wynikającym z przepisów Konstytucji RP. Kreuje to także obowiązek nieustanawiania takich norm prawnych, które będą sprzeczne z konstytucyjnymi regułami określającymi ustroj wspólnot samorządowych.

Ważną zasadą ustroju JST jest możliwość samostanowienia wspólnot lokalnych o własnym ustroju. Jej źródłami są przepisy Konstytucji RP (np. art. 16 ust. 1, art. 165 ust. 2, art. 169 ust. 4) oraz EKSL (art. 2, art. 3 ust. 1). Dokonując ustawowej regulacji ustroju JST, prawodawca powinien mieć na względzie dwie wartości. Jego pozytywnym obowiązkiem jest stworzenie takiego fundamentu ustrojowego JST, aby za ich pośrednictwem wspólnoty samorządowe mogły zaspokajać swoje zbiorowe potrzeby. Każda ingerencja prawodawcy jednak ogranicza zakres swobody wspólnoty lokalnej do stanowienia o swoim ustroju. Tym samym możliwa jest taka sytuacja, w której zakres spraw w zakresie ustroju wewnętrznego JST oddany wspólnotom samorządowym będzie zbyt wąski. W szczególnych okolicznościach może to również stanowić naruszenie norm Konstytucji RP oraz EKSL, przy czym każdorazowo taka sytuacja będzie oceniana *ad casum*.

Na koniec należy zaznaczyć, że współcześnie w debacie naukowej niewiele się mówi o wzmocnieniu roli samorządów terytorialnych poprzez poszerzenie zakresu ich samodzielności. Nieliczne głosy na ten temat obecne są w publicystyce<sup>72</sup>. *De lege ferenda* jednym ze środków poszerzenia samodzielności JST mogłoby być zamieszczenie w samorządowych ustawach ustrojowych norm o charakterze dyspozytywnym, wyznaczając JST granice ich modyfikacji w statucie danej JST. Mogłoby to dotyczyć takich kwestii jak np. liczebność składu organu stanowiącego JST czy też określenie wieku wyborczego w wyborach do organów JST. Szczątkowo przykładem tej regulacji jest art. 27 ust. 1 u.s.p., nakazujący określenie liczby członków zarządu powiatu w statucie oraz wyznaczenie granic, w jakich prawodawca miejscowy może określić tę liczbę.

<sup>72</sup> K. Hennig, *Samorząd do wymiany*, 3.10.2014, <https://klubjagiellonski.pl/2014/10/03/hennig-samorząd-do-wymiany> (dostęp: 11.08.2022).

## Bibliografia

- Adamiak B., *Statut gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 7–8.
- Chmielnicki P., *W sprawie pojęcia „materia statutowa”*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 12.
- Chochowski K., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w kontekście instytucji nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 5.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020.
- Dobkowski J., *Pojęcia i konstrukcje prawa samorządu terytorialnego ograniczające wszechwładzę państwa*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7–8.
- Główny Urząd Statystyczny, *Podział administracyjny Polski*, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski> (dostęp: 18.08.2022).
- Grant Thornton, *Barometr prawa*, <https://barometrprawa.pl> (dostęp: 11.08.2022).
- Hasło: *Ustrój*, [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/ustrój.html> (dostęp: 11.08.2022).
- Hennig K., *Samorząd do wymiany*, 3.10.2014, <https://klubjagiellonski.pl/2014/10/03/hennig-samorząd-do-wymiany> (dostęp: 11.08.2022).
- Izdebski H., *Prawo do samorządu – prawo obywateli i prawo mieszkańców*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 10.
- Kańduła S., *Ograniczenia samodzielności wydatkowej samorządu gminnego w Polsce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2001, nr 899.
- Kieres L., *Decentralizacja w ujęciu Konstytucji RP. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 3.
- Kisiel W., *Komentarz do art. 3*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.
- Kisiel W., *Wprowadzenie*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010.
- Kmieciak Z., Stahl M., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2.
- Kornberger-Sokołowska E., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aktualnym systemie prawnym w Polsce*, „Studia Iuridica” 2001, vol. 39.
- Mroczkowski P., *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców w samorządzie gminnym*, [w:] *Samorządy jako formy demokracji uczestniczącej*, red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2017.
- Mroczkowski P., *W sprawie pojęcia „materia statutowa” – blisko 20 lat później*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 9.
- Piątek W., Skoczylas A., *Komentarz do art. 15*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1: Art. 1–86, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016.
- Piątek W., Skoczylas A., *Komentarz do art. 16*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1: Art. 1–86, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016.
- Podkowik J., *Charakter i skutki prawne wyroków stwierdzających niekonstytucyjność pominięcia prawodawczego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 2(71).
- Polinceusz M., *Ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego w stanach nadzwyczajnych – wybrane problemy*, „Humanities and Social Sciences” 2013, vol. 20(4), DOI: <https://doi.org/10.7862/rz.2013.hss.50>.
- Pytlak M., *Samodzielność finansowa gmin w Polsce – podstawy prawne i ograniczenia*, „Gospodarka i Finanse” 2017.

- Ślemp B., *O (nie)wykonaniu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego mechanizmu wyrównania poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego – analiza konstytucyjna*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 4.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 34*, [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Wąsowska A., *Czy faktycznie mamy do czynienia z nowymi uprawnieniami kontrolnymi radnych samorządowych?*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2020, vol. 3, DOI: <https://doi.org/10.17951/ppa.2020.3.201-219>.
- Zachariasz I., *Prawo do samorządu terytorialnego – prawo wspólnot samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 10.
- Zubik M., *Pomocniczość. Zasada ustrojowa sprawiedliwej struktury społecznej oraz granica oczekiwań realizacji polityk państwa w rozstrzygnięciach Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Minikommentarz dla makroprofesora. Księga jubileuszowa Profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017.

**Abstract:** In the current legal framework in Poland, the regulation of the system of local self-government units is divided between legal acts of various hierarchical ranks. The foundations of the local self-government system are set out in the Constitution of the Republic of Poland and in binding international law, in particular in the European Charter of Local Self-Government. Standards regarding the system of local self-government units are also included in statutes and acts of local law. In recent years, there has been a tendency to expand the statutory regulation of the local self-government system, thus limiting the decision-making freedom of local and regional communities. This is a manifestation of a kind of centralization. The author of the study tries to answer the question about the limits of statutory regulation of the system of local self-government units. The basis for this is the analysis of legislation, jurisprudence and statements of representatives of the doctrine and science of law. Based on the analysis, it has been established that the provisions of the Constitution of the Republic of Poland restrict the legislator's freedom as regards the minimum standard to be regulated by the system of local self-government units.

**Keywords:** Constitution of the Republic of Poland; local self-government units; legal acts; international law

**Abstrakt:** W obecnym stanie prawnym w Polsce regulacja ustroju jednostek samorządu terytorialnego podzielona jest między akty prawne o różnej hierarchicznej randze. Podstawy ustroju samorządu terytorialnego określone są w Konstytucji RP oraz w wiążącym prawie międzynarodowym, w szczególności w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Normy dotyczące ustroju jednostek samorządu terytorialnego znajdują się także w ustawach i w aktach prawa miejscowego. W ostatnich latach obserwuje się tendencję do rozbudowy ustawowej regulacji ustroju samorządu terytorialnego, zawężając tym samym swobodę decyzyjną wspólnot lokalnych i regionalnych. Jest to przejaw swoistej centralizacji. Autor opracowania dąży do odpowiedzi na pytanie o granice regulacji ustawowej ustroju jednostek samorządu terytorialnego. Podstawę do tego stanowi analiza ustawodawstwa, orzecznictwa oraz wypowiedzi przedstawicieli doktryny i nauki prawa. Przeprowadzona analiza pozwoliła ustalić, że przepisy Konstytucji RP ograniczają swobodę ustawodawcy zarówno w zakresie minimalnego standardu, jakiemu musi odpowiadać regulacja ustroju jednostek samorządu terytorialnego, jak i sposobu tej regulacji.

**Słowa kluczowe:** Konstytucja RP; jednostki samorządu terytorialnego; akty prawne; prawo międzynarodowe