

Jarosław Szymanek, prof. Akademii Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie, ekspert Biura Analiz Sejmowych, politolog, ustrojznawca, specjalista z zakresu polskiego i porównawczego prawa konstytucyjnego. Ostatnio opublikował: *Introduction of the Constitution of Republic of Poland* (wspólnie z B. Szmulikiem, Warsaw 2019); *Wstęp do prawa wyborczego* (Warszawa 2021); *Oceny możliwości ustanowienia sądownictwa pokoju w prawie polskim* (redaktor, Warszawa 2021); *25 lat stosowania Konstytucji RP* (redaktor i współautor, Warszawa 2023); ORCID: 0000-0002-0590-5218.

ARTYKUŁY

Uwagi o konstytucyjnym
systemie źródła prawa,
ze szczególnym
uwzględnieniem
prawa miejscowego

Jarosław Szymanek

1. Regulacja systemu źródeł prawa w Konstytucji¹

Rozdział trzeci Konstytucji pt. *Źródła prawa* stanowi *novum* w polskim konstytucjonalizmie². Analogicznego rozdziału, ani nawet bardziej rozbudowanych postanowień odpowiadających z grubsza jego treści, próżno szukać w jakimkolwiek wcześniejszym polskim akcie ustrojowym. Przez wiele lat dominowało bowiem przekonanie, że problematyka źródeł prawa stanowi przede wszystkim pole dla doktryny prawniczej, szczególnie dla teorii prawa i prawa konstytucyjnego oraz praktyki stanowienia i stosowania prawa. Uważano przy tym, że szczegółowe uregulowanie specyfiki źródeł prawa w konstytucji, z podaniem rodzajów aktów normatywnych, ich hierarchii i specyfiki, nie ma większego sensu, gdyż – po pierwsze – wykracza poza tradycyjną materię konstytucyjną, a po drugie – nadmiernie usztywnia prawodawcę, który powinien dysponować niezbędną dozą luzu w praktyce swojego działania, co przecież jest przejawem tzw. racjonalności prawodawcy. Tworzenie prawa jest jednym z najbardziej labilnych elementów szeroko rozumianego procesu prawotwórczego, co tym bardziej – w myśl wielu poglądów – czyni zbędną jego konstytucjonalizację, ponieważ wchodzi ona w kolizję z jednym z podstawowych oczekiwań wobec każdej konstytucji, jakim jest jej odporność temporalna, a zarazem zdolność reagowania na rozmaite sytuacje nagłe, nieprzewidziane³. Tymczasem

1 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 48, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja.

2 Por. B. Szmulik, J. Szymanek, *Wprowadzenie [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, oprac. B. Szmulik, J. Szymanek, Warszawa 2017, s. 41 i n.; J. Oniszczyk, *Prawo, jego tworzenie i systematyka. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1999, s. 78 i n.; T. Połomski, *Źródła prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Ekonomiczne” 2019, nr 1, s. 58 i n.

3 Por. A. Kustra, *Racjonalny ustawodawca. Analiza teoretycznoprawna*, Toruń 1980, s. 159 i n.

tworzenie prawa to przede wszystkim praktyka, która rządzi się utartymi zwyczajami, jest mocno wymieszana z doktryną i orzecnictwem sądowym, które rozwijają i uzupełniają praktykę, która musi też elastycznie podchodzić do ujawniających się potrzeb i oczekiwań, a zarazem musi się odznaczać określonym stopniem dyfuzyjności wobec nowych tendencji i zjawisk⁴ (takich jak np. rosnąca rola prawa międzynarodowego i orzecnictwa międzynarodowych i ponadnarodowych trybunałów).

Dlatego, nawet kiedy przystąpiono do prac nad obowiązującą konstytucją, nie było wcale pewności, czy rozdział podobny do jej obecnego, trzeciego rozdziału zostanie w niej zamieszczony, a jeśli tak, to jaki będzie miał ostatecznie kształt. Dyskusja nad szeroko rozumianą problematyką źródeł prawa toczyła się zresztą nie tylko w łonie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, lecz także, jeśli nie przede wszystkim, w środowisku prawników i legislatorów⁵ (a jej początków należy szukać już w latach 80. XX w., kiedy to przedstawiciele doktryny wzmogli swoją krytykę pod adresem ówczesnej praktyki tworzenia prawa, a zarazem kiedy sformułowano postulat uchwalenia ustawy o tworzeniu prawa, która to ustawa miała kompleksowo uregulować problematykę źródeł prawa, jego hierarchii i legislacji⁶). Zasadniczy spór przy okazji projektowania nowej konstytucji dotyczył tego, czy kwestie związane ze źródłami prawa należy regulować w postaci wyodrębnionego zespołu przepisów zagregowanych w obrębie jednego rozdziału, a co za tym idzie – przedstawić system aktów normatywnych możliwie kompleksowo, czy też – wzorem poprzednich regulacji konstytucyjnych – pozostawić przepisy dotyczące poszczególnych rodzajów (typów) aktów w miejscach, gdzie wskazuje się organy, które je wydają, przy pominięciu wszystkich innych zagadnień⁷. To drugie rozwiązanie uznawano jednak za stanowczo niewystarczające, gdyż stanowiło ono kontynuację rozwiązań

4 Por. Z. Ziemiński, *Tworzenie a stanowienie i stosowanie prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 4, s. 43 i n.

5 Zob. S. Wronkowska, *Źródła prawa w projekcie Konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Legislacyjny” 1996, nr 4, s. 31 i n.

6 Pomysły takie były zgłaszane szczególnie w latach 80. XX w. Por. S. Wronkowska, J. Wróblewski, *Projekt ustawy o tworzeniu prawa*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 6, s. 3 i n.; G. Wierczyński, *Założenia do przyszłej regulacji zasad tworzenia i ogłaszania prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 8, s. 135 i n.

7 Por. B. Szepietowska, *System źródeł prawa w projektach Konstytucji RP [w:] Jaka Konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 r.*, red. M. Kruk, Warszawa 1994, s. 106 i n.

wcześniejszych, które w praktyce zawodziły, generując „rozchwiany” system źródeł prawa⁸. Tego typu sytuacja od dawien dawna była przedmiotem krytyki, która słusznie wskazywała, że urąga ona elementarnym zasadom praworządności, utrudniając osiągnięcie pożądanego stanu pewności i stabilności prawa. Brak ujęcia w konstytucji katalogu źródeł prawa powodował bowiem, że w praktyce pojawiały się nowe akty normatywne, którym często nadawano cechy aktów powszechnie obowiązujących, co rodziło poważne wątpliwości, jeśli chodzi o dopuszczalność takiego działania, zwłaszcza z punktu widzenia statusu prawnego jednostki i podmiotów podobnych, które nie miały pewności co do tego, jaki akt prawny może skutecznie uregulować ich sytuację prawną. Ponadto wskazywano, że pod koniec XX w. zaszły, również w perspektywie globalnej, zasadnicze przekształcenia, które winny podpowiadać ustrojodawcy uporządkowanie źródeł prawa, w tym także określenie relacji między poszczególnymi aktami⁹. Wskazywano, że motywem dla tego rodzaju działań są, po pierwsze, ogólne warunki państwa prawnego, którego część składową stanowią jasno określone procedury prawotwórcze oraz wyraźnie sprecyzowana hierarchia aktów normatywnych i skorelowane z nimi klauzule kolizyjne; po drugie, względy właściwej ochrony praw i wolności jednostki, której istotnym elementem jest hierarchia źródeł prawa oraz sprecyzowanie właściwości poszczególnych aktów normatywnych, *ergo* siły ich oddziaływania na sytuację prawną jednostki i podmiotów podobnych; po trzecie wreszcie, postępujące procesy globalizacji i integracji, które sprawiają, że z coraz większym skutkiem na prawo krajowe oddziałują regulacje międzynarodowe, w tym także te tworzone przez organizacje międzynarodowe. Proces internacjonalizacji prawa, w tym prawa konstytucyjnego, które w coraz większym stopniu podatne jest na prawo zewnętrzne, które jednak oddziałuje nie tylko w relacjach *ad extra*, lecz także w relacjach *ad intra*, był jednym z ważniejszych elementów nowych, a zarazem silnie oddziałujących na ogólne podejście do problematyki regulacji na poziomie konstytucji źródeł prawa¹⁰.

8 Por. F. Siemieński, *Źródła prawa w świetle Konstytucji PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1978, nr 3, s. 1 i n.

9 Por. M. Kruk, *Przyczynek do rozważań o inspiracji Konstytucji RP z 1997 r.*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 12, s. 4 i n.

10 Ze zjawiskiem takim mamy zresztą do czynienia nie tylko w Polsce. Szerzej na ten temat zob. np. J. Szymanek, *Konstytucjonalizacja prawa międzynarodowego w świetle doktryny francuskiej*, „Kwartalnik Prawa Międzynarodowego” 2023, nr 2, s. 41 i n.

Należy wskazać, że w warunkach polskich zwłaszcza ostatni motyw uporządkowania systemu źródeł prawa miał niebagatelne znaczenie. Od zawsze bowiem kwestia umocowania w polskim porządku prawnym umowy międzynarodowej nie była *expressis verbis* przesądzona, a miejsce umowy w systemie aktów prawa krajowego stanowiło wynik ustaleń doktryny oraz orzecznictwa sądowego¹¹. O ile stan taki można było jeszcze akceptować, a nawet usprawiedliwiać w okresie II RP czy PRL, o tyle w III RP było to już bardzo trudne, tym bardziej, że nieskrywanym celem Polski była już w tym czasie akcesja do struktur euroatlantyckich (NATO i Unii Europejskiej). Ponadto zdawano sobie sprawę z tego, że współcześnie międzynarodowe źródła prawa zyskują na coraz większym znaczeniu i trudno sobie wyobrazić sytuację konstytucyjnego pomijania prawa międzynarodowego, w tym jego relacji do aktów prawa krajowego. Przy okazji stanowienia Konstytucji wskazywano, że to właśnie potrzeba otwarcia na prawo międzynarodowe, a zarazem stworzenia prawnych podstaw przyszłej akcesji w strukturach międzynarodowych i późniejszego w nich uczestnictwa, jest pierwszorzędym czynnikiem, który wymaga, a wręcz nakazuje całościowe uregulowanie problematyki źródeł prawa w Konstytucji¹². Nie chodziło tu przy tym o samo rozstrzygnięcie procedur, w jakich miałyby się dokonać akcesja do organizacji ponadnarodowych, ale o uporządkowanie relacji względem aktów prawnych pochodzących od różnych prawodawców (tj. krajowego, międzynarodowego, ale też od prawodawcy w postaci różnych organizacji międzynarodowych coraz częściej stanowiących własne źródła prawa).

W myśl wielu poglądów wprowadzenie do konstytucji osobnego rozdziału dedykowanego problematyce źródeł prawa miało świadczyć o nowoczesności aktu konstytucyjnego, o tym, że jest to akt adekwatny do wyzwań, jakie przed konstytucją i państwem stawia współczesność. Dodawano też, że w miarę szczegółowe, oczywiście jak na warunki konstytucji, określenie źródeł prawa i relacji między nimi ma istotne znaczenie z punktu widzenia należytej ochrony praw i wolności, które w praktyce gwarantowane są m.in. dzięki wyraźnemu wskazaniu zakresu podmiotowego i przedmiotowego poszczególnych aktów prawnych i ich zakresu obowiązywania. Wreszcie

11 Szerzej na ten temat zob. M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997, *passim*.

12 Por. J. Galster, *O potrzebie internacjonalizacji konstytucji* [w:] *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, red. S. Gebethner, R. Chruściak, Warszawa 1997, s. 204 i n.

istotne znaczenie miało też postrzeganie nowej konstytucji jako antonimu konstytucji PRL, która odznaczała się lekceważącym stosunkiem do źródeł prawa i którą w tym zakresie musiała zastąpić rozwinięta jureprudencja.

Przyjętą ostatecznie w Konstytucji koncepcję źródeł prawa charakteryzuje coś, co nazwano „uporządkowaniem źródeł prawa”. Rozumiano przez to sytuację, w której dokonano wyraźnego podziału aktów prawnych z jednoczesnym przypisaniem im cechy powszechnej bądź też wewnętrznej mocy obowiązująca oraz przyporządkowaniem im podmiotów wyekwipowanych w kompetencję prawotwórczą¹³. W ten sposób cechą wyróżniającą konstytucyjny model źródeł prawa było jego, po pierwsze, dualistyczne ujęcie (podział na prawo powszechnie i wewnętrznie obowiązujące); po drugie, zamknięcie w sensie przedmiotowym (tzn. jakie akty prawne) i w sensie podmiotowym (tzn. kto wydaje dany akt) źródeł o walorach powszechnej obowiązującości oraz, po trzecie, pozostawienie otwartym (zarówno w sensie przedmiotowym, jak i podmiotowym) prawa obowiązującego wewnętrznie¹⁴. Czwartym wyróżnikiem konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa było silne zaznaczenie specyfiki prawa międzynarodowego, ze szczególnym akcentowaniem umowy międzynarodowej jako priorytetowego źródła prawa o cechach międzynarodowych i procedur dotyczących jej ratyfikacji¹⁵. Przy tej okazji umocowano na poziomie konstytucyjnym klauzulę kolizyjną, która wyrażała zasadę pierwszeństwa stosowania normy międzynarodowej w sytuacji jej kolizji z normą prawa krajowego¹⁶. Dzięki temu zrealizowano w optymalny sposób zasadę przychylności wobec prawa międzynarodowego, a zarazem uszanowano akty pochodzące od krajowego prawodawcy, wyraźnie wskazując, że pierwszeństwo stosowania normy zewnętrznej ma zastosowanie w tych sytuacjach, w których ustawy nie da się pogodzić z umową międzynarodową (art. 91 ust. 2 Konstytucji).

13 Tak rozumiane uporządkowanie systemu źródeł prawa należy postrzegać jako konsekwencję zasady legalizmu, wyartykułowanej *explicite* w art. 7 Konstytucji. Por. J. Jaskiernia, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 7, 8, 9*, Warszawa 2022, s. 35 i n.

14 Szerzej na ten temat zob. M. Olszówka, *Konstytucyjny paradygmat aktu prawa wewnętrzne-go*, „Ius Novum” 2013, nr 2, s. 93 i n.

15 Por. J. Szymanek, *Ratyfikacja umów międzynarodowych w prawie polskim*, „Kwartalnik Prawa Międzynarodowego” 2022, nr 2, s. 33 i n.

16 Co zgodnie uznawano za przejaw otwartości na prawo międzynarodowe, a zarazem zachętę do prounijnej wykładni prawa krajowego (choć, uwzględniając treść art. 9 Konstytucji, należałoby raczej mówić o wykładni na korzyść norm prawa międzynarodowego). Por. M. Koszowski, *Wykładnia prowszpólnotowa w ujęciu teoretycznoprawnym*, „Przegląd Legislacyjny” 2009, nr 3, s. 70 i n.; W. Rowiński, *Nakaz dokonywania wykładni prounijnej jako dyrektywa wykładni systemowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 1, s. 99 i n.

Przyjęte rozwiązania, szczególnie na początku obowiązywania Konstytucji, były bardzo pozytywnie, a wręcz entuzjastycznie oceniane¹⁷. Wskazywano przede wszystkim na dowartościowanie umowy międzynarodowej i rozstrzygnięcie dylematu, w którym właściwie miejscu znajduje się ona w ramach polskiego porządku prawnego (tj. powyżej ustawy, na równi z nią lub poniżej). Awantażem konstytucyjnej konstrukcji źródeł prawa było również zamknięcie prawa obowiązującego powszechnie¹⁸, choć praktyka szybko pokazała, że zamknięcie to nie jest takie dokładne i raczej należałoby mówić o „domknięciu”, a nie „zamknięciu” źródeł prawa mających status powszechnej obowiązywalności¹⁹. Należy też mieć na uwadze, że nie zawsze ideę zamknięcia źródeł prawa aprobowano, uznając, że w praktyce może to być elementem dysfunkcyjnym, szczególnie w odniesieniu do prawa miejscowego, jako swoistego rodzaju przykładu żywego prawa administracyjnego²⁰. Pozytywnie oceniano również możliwie precyzyjne zdefiniowanie prawa obowiązującego wewnątrz, poprzez podanie jego kluczowej cechy gatunkowej, jaką jest obowiązywanie jedynie w ramach struktury wydającej dany akt (art. 93 Konstytucji)²¹. Głosy aprobujące dotyczyły wreszcie kategorii prawa miejscowego, które po raz pierwszy zostało podniesione do rangi rozstrzygnięcia konstytucyjnego z jednoczesnym podaniem minimalnego zestawu cech je definiujących²². Jednak w czasie 20-letniego obowiązywania Konstytucji pojawiły się również wątpliwości, a doktryna prawa konstytucyjnego coraz częściej wskazywała słabe strony regulacji zawartej w rozdziale trzecim. Wskazywano przykładowo, że – wbrew pozorom – nie jest precyzyjnie określone miejsce umowy międzynarodowej, a całość postanowień konstytucyjnych może prowadzić do różnych konkluzji, jeśli idzie o umiejscowienie umowy w hierarchicznie zbu-

17 Por. A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 33 i n.

18 Por. K. Działocha, *„Zamknięcie” systemu źródeł prawa w Konstytucji RP [w:] W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, red. M. Kudej, Katowice 1999, s. 121–124.

19 Por. M. Dąbrowski, *Źródła prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji z 1997 r. Katalog zamknięty czy otwarty?*, „Studia Prawnoustrojowe” 2004, t. III, s. 91 i n.

20 Por. M. Kulesza, *„Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 2, s. 12 i n. Por. również M. Olszówka, *Zamknięcie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego – rozwiązanie efektywne czy efektowne?*, „Przegląd Legislacyjny” 2022, nr 2, s. 133 i n.

21 Szerzej na ten temat zob. W. Płowiec, *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006, *passim*.

22 Por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa [w:] Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2006, s. 108 i n.

dowanym porządku prawnym. O ile bowiem z treści art. 91 ust. 2 wynika zasada równorzędności ratyfikowanej umowy międzynarodowej i ustawy (co wynika z faktu, że jeśli nie da się ich pogodzić, to wówczas, respektując zasadę przychylności wobec prawa międzynarodowego, pierwszeństwo przypisuje się umowie), o tyle z postanowień art. 188 pkt 2 (określającego kognicję Trybunału Konstytucyjnego) wynika, że ustawa zajmuje miejsce subordynowane względem umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Wątpliwości zaczęło także wzbudzać być może nadmiernie pochopne pozbawienie niektórych podmiotów kompetencji prawotwórczych, co – w formułowanych sugestiach – miało dotyczyć przede wszystkim organów Narodowego Banku Polskiego (w odniesieniu do rozporządzeń) oraz Rady Ministrów (w odniesieniu do w ogóle przez Konstytucję nieprzewidzianej instytucji rozporządzeń z mocą ustawy). Krytycznie zaczęto w końcu postrzegać również pewnego rodzaju niekompletność regulacji zawartej w rozdziale trzecim, wskazując, że pewnych kwestii ona w ogóle nie podejmuje, choć merytorycznie powinna. Tutaj przywoływano przykład rozporządzeń, które wcale nie tworzą jednolitego katalogu źródeł prawa²³. Podawano też przykład rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych przez Prezydenta w czasie trwania stanu wojennego (które uregulowano w przepisie art. 234) albo złożoną problematykę prawa parlamentarnego (regulaminowego), która została zupełnie pominięta w rozdziale trzecim i umieszczona w przepisach adresowanych do Sejmu i do Senatu (rozdział czwarty). Ta ostatnia sprawa miała zresztą, szczególnie w dywagacjach doktryny, szerszy wymiar. Pokazała ona wszakże, że dualny system prawa jest bardziej zniuansowany, aniżeli wynika to *prima facie* z postanowień rozdziału trzeciego Konstytucji. Wskazywano wobec tego, że obok dwóch podstawowych grup źródeł prawa, tj. prawa obowiązującego powszechnie i prawa obowiązującego wewnątrz, należy jeszcze mieć na uwadze grupę „środkową”, na którą składają się przepisy regulaminowe i statutowe, które choć posiadają cechy prawa wewnętrznego, to jednak – przynajmniej w niektórych przypadkach – mogą oddziaływać na podmioty zewnętrzne, *ergo* mieć cechy powszechnej obowiązywalności (*vide* regulamin Sejmu). Dało to asumpt do lansowania koncepcji trialistycznej, zgodnie z którą dwie podstawowe grupy źródeł prawa (powszechnie i wewnątrz obowiązującego) uzupełnia jeszcze grupa źródeł prawa regulaminowego. Inne zgłaszane w tym temacie propozycje

23 Por. G. Wycichowski-Kuchta, *Rozporządzenia nienormatywne na tle konstytucyjnego systemu źródeł prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2022, nr 3, s. 59 i n.

postulowały utrzymanie dualizmu źródeł prawa, ale zamiast posługiwania się pojęciem prawa obowiązującego wewnątrznie postulowały wprowadzenie grupy źródeł prawa o „niepowszechnej obowiązywalności” (co miało zaznaczać, że nie zawsze prawo to obowiązuje wyłącznie wewnątrznie, wobec tego nie tyle jest one wewnętrzne, ile raczej niepowszechne). W końcu glosy krytyczne zaczęto też formułować pod adresem konstytucyjnej regulacji prawa miejscowego, która była wyjątkowo lakoniczna i prowadziła do uznania powszechnego charakteru tego prawa przy jednoczesnym jego otwarciu przedmiotowym i podmiotowym, co w efekcie stanowiło nie wyczerpanie problematyki prawa miejscowego, ale raczej jego konstytucyjne zamarkowanie.

Niezależnie od krytyki, jaka jest czasami kierowana pod adresem regulacji źródeł prawa przeprowadzonej w Konstytucji, należy podkreślić te wszystkie rzeczy, które przysłużyły się niewątpliwie klarowności koncepcji źródeł prawa²⁴. I tak, art. 87 Konstytucji enumeratywnie wylicza te źródła prawa, którym przypisuje się walor powszechnej obowiązywalności, zaliczając do nich: konstytucję, ustawy, ratyfikowane (bez względu na tryb ratyfikacji) umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (tzw. rozporządzenia zwykłe). Konstytucja przesądza jednocześnie, że źródłami prawa powszechnie obowiązującego są również akty prawa miejscowego, oczywiście na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Szczególnie podniesienie do rangi prawa miejscowego ma istotne, zwłaszcza z punktu widzenia praktyki, znaczenie. Dyspozycja art. 87 ust. 2 przesądza bowiem jednoznacznie powszechny charakter tego rodzaju prawa, oznaczający, że adresatem norm prawa miejscowego może być potencjalnie każdy. Poza tym konstytucja określa *expressis verbis* cechę gatunkową tego prawa, jaką jest ograniczony zakres obowiązywania. Wskazuje ona wszakże wprost, że prawo miejscowe obowiązuje na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że Konstytucja nie przyjęła, nawet w formie szczątkowej, definicji prawa obowiązującego powszechnie, uznając, że pojęcie to jest dobrze znane doktrynie, a jego konstytucyjna detalizacja stanowiłaby jedynie *superfluum*. Poza tym trzeba mieć na uwadze, że konstrukcja prawa powszechnie obowiązującego nie jest wcale oryginalnym wytworem polskiej doktryny i wywodzi się z XIX-wiecznej niemieckiej myśli ustrojowej, a obecnie znajduje szerokie zastosowanie w państwach europejskiej kultury

24 Por. A. Bałaban, *op. cit.*, s. 33 i n.

prawnej²⁵. Dlatego też definiowanie cechy prawa, jaką jest jego powszechna moc obowiązująca, nie nastrocza poważniejszych problemów. Zgodnie przyjmuje się, że charakter powszechnie obowiązujący oznacza, że akt może stanowić podstawę decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz wszystkich innych podmiotów (partii politycznych, organów władzy publicznej), co oznacza, że prawo powszechnie obowiązujące jest potencjalnie nieograniczone pod względem kręgu jego adresatów²⁶. Norma ubrana w gorset prawa powszechnie obowiązującego hipotetycznie może więc dotyczyć każdego albo – ujmując rzecz od innej strony – nikt nie może skutecznie uchylić się od jej stosowania.

Niemniej jednak istotą konstytucyjnego ujęcia prawa powszechnie obowiązującego jest nie tyle wskazanie istnienia tej kategorii źródeł prawa, ile jego zamknięcie, zarówno od strony przedmiotowej (tj. jakie akty mają cechę powszechnej obowiązującości), jak i podmiotowej (jakie podmioty mogą stanowić akty o tym charakterze)²⁷. Enumeratywny sposób wyliczenia źródeł prawa o powszechnej obowiązującości zamknął jednak to prawo, nie pozwalając na wprowadzenie do obiegu prawnego innego rodzaju aktu prawnego, któremu można by było przypisać walor powszechnego obowiązowania, co – jak się niekiedy wskazuje – pozbawia regulację źródeł prawa niezbędnej elastyczności (wspomnianym wyjątkiem jest przewidziane przez art. 234 zupełnie ekstraordynaryjne rozporządzenie z mocą ustawy wydawane przez Prezydenta w czasie trwania stanu wojennego). Na tym tle zasadniczą odmiennością odznacza się prawo miejscowe. Ze zrozumiałych względów zostało ono uznane za część prawa obowiązującego powszechnie, ale konstytucyjna charakterystyka tego prawa ogranicza się jedynie do przypisania mu cechy powszechnej obowiązującości. Wszystkie pozostałe konstytucyjne atrybuty prawa obowiązującego powszechnie, czyli zamknięcie przedmiotowe i zamknięcie podmiotowe, nie zostały odniesione do prawa miejscowego, które tym samym jest konstytucyjnym wyjątkiem, jeśli chodzi o jego enumeratywny charakter, zarówno jeśli chodzi o krąg podmiotów mających kompetencję prawotwórczą, jak i szczegółowy katalog aktów noszących cechę prawa miejscowego.

25 Zob. A. Jackiewicz, *Konstytucyjny system źródeł prawa* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2009, s. 114.

26 Zob. *ibidem*, s. 115.

27 Por. K. Działocha, *Źródła prawa powszechnie obowiązującego wobec praktyki konstytucyjnej* [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Granat, Lublin 2000, s. 27 i n.

Zupełnie inaczej postąpił ustrojodawca, dokonując specyfikacji prawa obowiązującego wewnątrz. Zrezygnował on, i słusznie, z podania zamkniętego katalogu źródeł tego prawa, uznając że jego wewnętrzny charakter to uniemożliwia, natomiast przyjął jego definicję, zgodnie z którą akty prawa wewnętrznego obowiązują „tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty” (art. 93 ust. 1 Konstytucji). Na marginesie warto zaznaczyć, że powyższa definicja uległa korekcie. W pierwotnie ogłoszonym tekście Konstytucji mowa była bowiem o „jednostkach organizacyjnych” podległych organowi wydającemu te akty, podczas gdy obwieszczeniem Prezesa Rady Ministrów z 2001 r. o sprostowaniu błędów²⁸ sformułowanie to zastało zastąpione dzisiaj obowiązującym, a więc mowa jest o „jednostkach organizacyjnie podległych”. Doktryna krytycznie podeszła to tego rodzaju zabiegowi, uznając, że stanowczo wykroczył on poza techniczne jedynie sprostowanie oczywistego błędu, i *de iure* zmienił merytoryczny sens przepisu. W poprzednim stanie prawnym akty prawa wewnętrznego wiązały bowiem „jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu” jako akty prawa wewnętrznego, podczas gdy dzisiaj wiąże ono „jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu”, co – jak się zauważa – objęło również osoby fizyczne, a to oznacza, że zmienił się – i to diametralnie – sens cytowanego przepisu (a dla tego rodzaju działań powinna być uruchomiana procedura zmiany konstytucji). Z tych też powodów doktryna, w większości przypadków, dowodziła, że korekta tekstu Konstytucji zmieniała w sposób daleki sens prostowanego przepisu, dlatego wymagała zastosowania procedury ustrojodawczej z art. 235. Można jednak się zastanawiać, czy przypadkiem poglądy doktryny nie idą za daleko. Wszak do usunięcia błędów powstałych na etapie publikacji (czyli zmian w tekście aktu, które zostały wprowadzone już po podpisaniu przez Prezydenta) służy właśnie instytucja sprostowania, a nie instytucja nowelizacji, co zgodne jest z wymogami racjonalności i ekonomiczności procesu ustawodawczego. Dlatego, jak się wydaje, należy stanąć na stanowisku, że zmiana Konstytucji byłaby wymagana tylko w sytuacji, gdyby tekst uchwalony przez Zgromadzenie Narodowe (i podpisany przez Prezydenta) zawierał w art. 93 ust. 1 Konstytucji wyraz „organizacyjne”, a nie „organizacyjnie”²⁹.

28 Dz. U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319.

29 Problem ten wywoływał debatę w doktrynie prawa konstytucyjnego. Por. P. Radziejcz, *O sprostowaniu błędów w konstytucji i innych aktach prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2002,

Niewątpliwym atutem regulacji zawartej w rozdziale trzecim obowiązującej Konstytucji jest również dookreślenie miejsca umowy międzynarodowej w krajowym porządku prawnym³⁰. Miejsce to przepisy konstytucyjne uzależniają od tego, czy umowa międzynarodowa ma status umowy ratyfikowanej, czy też nieratyfikowanej. W tym pierwszym przypadku umowa międzynarodowa ma status prawa obowiązującego powszechnie (art. 87 ust. 1), co *a contrario* oznacza, że umowy, dla których dojścia do skutku nie jest wymagana ratyfikacja, plasują się w grupie źródeł prawa obowiązującego wewnątrz (tzw. umowy resortowe). Jednocześnie Konstytucja różnicuje tryb ratyfikacji, w zależności od treści umowy międzynarodowej. Zgodnie z dyspozycją art. 89, jeśli umowa międzynarodowa dotyczy: 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych; 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w konstytucji; 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej; 4) znaczącego obciążenia państwa pod względem finansowym; bądź wszystkich innych 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy, to warunkiem ratyfikacji jest uprzednia zgoda Sejmu (i Senatu) wyrażona w drodze ustawy akceptacyjnej (tzw. ustawa ratyfikacyjna). W pozostałych przypadkach akt ratyfikacji ma charakter samodzielnego działania prezydenta, który ratyfikuje takie umowy na podstawie stosownego przedłożenia Rady Ministrów, której Prezes został zarazem konstytucyjnie zobligowany do powiadomienia Sejmu o zamiarze przedstawienia głowie państwa umowy celem jej ratyfikacji bez wcześniejszej ustawy akceptującej. Należy jednocześnie zaznaczyć, że Konstytucja w art. 90 ustanowiła jeszcze jeden, zupełnie wyjątkowy, tryb ratyfikacji umów międzynarodowych. W tym przypadku chodzi o umowy, na podstawie których Rzeczpospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Powyższy tryb jest w doktrynie określany mianem „superratyfikacji” bądź „klauzuli europejskiej”, gdyż jego wprowadzenie do konstytucji było podyktowane chęcią stworzenia prawnych podstaw uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej. Zgodnie z przepisami klauzuli europejskiej ratyfikacja takiej szczególnej umowy ma charakter

nr 2, s. 55 i n. L. Garlicki, *Kto prostuje błędy w tekście ustawy? Polemika z artykułem Piotra Radziewicza pt. „O sprostowaniu błędów w konstytucji i innych aktach prawnych”*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2, s. 69 i n.

30 Por. T. Połomski, *op. cit.*, s. 66 i n.

alternatywny. Dokonuje jej, jak każdej ratyfikacji, Prezydent: albo na podstawie ustawy, która doszła do skutku za zgodą Sejmu i Senatu wyrażoną większością dwóch trzecich głosów, albo – jeśli tak zdecydował Sejm – za zgodą specjalnie w tym celu przeprowadzonego referendum ogólnokrajowo.

W doktrynie wskazuje się zgodnie, że „otwarcie” rozdziału trzeciego Konstytucji na zagadnienia prawa międzynarodowego oraz stworzenie reżimu prawnego akcesji Polski do struktur euroatlantyckich jest największym atutem całego rozdziału trzeciego. Rozdział ten po raz pierwszy w dziejach polskiego konstytucjonalizmu podejmuje bowiem złożone zagadnienie uczestnictwa państwa w obrocie międzynarodowym, którego warunkiem jest umowa międzynarodowa jako źródło prawa.

2. Konstytucyjna charakterystyka prawa miejscowego

Na tle konstytucyjnie określonych źródeł prawa prawo miejscowe odznacza się niewątpliwą specyfiką. Można je zdefiniować jako prawo obowiązujące powszechnie, stanowione przez terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły³¹. Określa się je również mianem „prawa lokalnego”, „lokalnych źródeł prawa”, „lokalnych aktów normatywnych” czy wreszcie „aktów terenowych”³². Należy przy tym unikać określenia prawa miejscowego jako prawa samorządowego, mając na uwadze, że zdolność do jego stanowienia mają również terenowe organy administracji rządowej³³.

Nie budzi wątpliwości potrzeba istnienia aktów prawa miejscowego³⁴. Wynika ona m.in. z tego, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne, które ze zrozumiałych względów wymagają operacjonalizacji w formie

31 Por. S. Bułajewski, *Pojęcie aktu prawa miejscowego w poglądach doktryny, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 18, s. 5 i n.

32 Por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 21.

33 Por. M. Baron-Wiaterek, *Prawo miejscowe jako podstawa funkcjonowania społeczności lokalnej – wybrane aspekty*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2014, z. 76, s. 190.

34 Por. G.P. Kubalski, M. Maksymiuk, *Znaczenie prawa miejscowego [w:] Akty prawa miejscowego w praktyce działania samorządu terytorialnego*, red. G.P. Kubalski, Warszawa b.d.w., s. 12.

aktów prawnych³⁵, a także z tego, iż faktyczne interesy podmiotów zamieszkujących na ściśle określonym terytorium mogą tworzyć odmienną niż na innych terenach bazę dla prawno-reglamentacyjnej działalności organów administracji publicznej. Ponadto ustawodawca na poziomie centralnym nie zawsze jest w stanie uregulować jednolicie sytuację prawną obywateli zamieszkujących w różnych jednostkach podziału terytorialnego. Poza tym regulowane prawem materie mogą wymagać często zmian, które warunkowane są wysoce specyficznymi, bo lokalnymi, okolicznościami. Obok tego mogą również niejednokrotnie zaistnieć nagle okoliczności wymagające szybkiej i natychmiastowej reakcji³⁶. Trzeba też mieć na względzie, że dokonywanie regulacji jedynie na szczeblu centralnym nie jest do końca dobrym rozwiązaniem, gdyż uniemożliwia uwzględnienie specyfiki lokalnej społeczności. Do tego dochodzą też problemy, które z uwagi na swoją naturę mają wyłącznie aspekt terytorialny, zatem nie wymagają jednolitych uregulowań na szczeblu centralnym. Ważną przesłanką aksjologiczną obecności w systemie źródeł prawa jest również demokratyczna decentralizacja. W państwie zakładającym stosowanie zasady decentralizacji administracji publicznej nie powinno być tak, że tylko organy władzy centralnej mają prawo regulowania wszystkich kwestii, które mogą zaistnieć w terenie³⁷. Ważnym argumentem przemawiającym za obecnością prawa miejscowego jest też ekonomika prawotwórcza. Szybkość reakcji na występowanie nagłych, nieprzewidzianych zdarzeń jest wartością pożądaną, a zarazem niewymagającą w każdym przypadku interwencji organów centralnych, która dodatkowo mogłaby opóźnić, a w skrajnych przypadkach uczynić wręcz bezprzedmiotową, potrzebę wydania nowej albo zmienionej regulacji. Należy więc stanąć na stanowisku, że przepisy prawa miejscowego istnieją właśnie dlatego, że administracja szczebla centralnego z reguły zajmuje się sprawami ogólnopaństwowymi i nie ma czasu oraz możliwości na zapoznawanie się i rozpatrywanie potrzeb i możliwości poszczególnych części terytorium państwa³⁸. Trzeba też mieć na uwadze,

35 Zob. H. Izdebski, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 15, 16, 162–172*, Warszawa 2020, s. 134 i n.

36 Zob. M. Zdyb, *Obywatel a organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej. Normatywne podstawy wydawania decyzji administracyjnych dotyczących interesów indywidualnych w warunkach demokratycznego państwa prawnego*, Lublin 1992, s. 78.

37 Zob. B. Jaworska-Dębska, *Źródła prawa administracyjnego [w:] Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 238.

38 Por. J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994, s. 92.

że odmienności, jakie istnieją w terenie, czy różnorodność potrzeb nie dają się ująć w schematy organizacyjno-prawne skuteczne i efektywne zawsze dla wszystkich zamieszkujących terytorium państwa. Trzeba wszakże pamiętać, że im bardziej władza centralna chciałaby uregulować „odgórnie” jakąś kwestię, tym bardziej takie rozwiązanie mogłoby nie odpowiadać lokalnym potrzebom, warunkom i konkretnym sytuacjom³⁹.

Dlatego do najczęściej przywoływanych argumentów uświadamiających, jak istotną rolę odgrywają akty prawa miejscowego w systemie źródeł prawa, należą, po pierwsze, uwzględnianie odmienności poszczególnych terenów przez branie pod uwagę specyfiki zachowań ludności zamieszkującej dane tereny, wynikającej z odmiennej tradycji kulturowej i obyczajów panujących na danym terenie. Po drugie, ważna jest szybkość reakcji ze strony władz terenowych, które będąc blisko aktualnych potrzeb i problemów mieszkańców, są w stanie, a nawet powinny, zareagować znacznie szybciej, niż gdyby oczekiwać takiego działania od władzy centralnej. Po trzecie, uwzględnianie zachodzących zmian i dostosowywanie rozwiązań prawnych do aktualnych potrzeb, zmieniająca się rzeczywistość oraz pojawianie się coraz to nowych wyzwań wymuszają poszukiwanie nowych rozwiązań prawnych i wdrażanie ich w życie dla dobra społeczności lokalnych. Po czwarte, uwzględnienie faktu podziału zadań publicznych między administrację centralną a administrację terenową, wykonywanie zadań publicznych o znaczeniu lokalnym i dążenie do zaspokajania różnych potrzeb społeczności lokalnych musi być powiązane z prawem do stanowienia lokalnie obowiązujących przepisów prawa. Po piąte, akty prawa miejscowego – szczególnie o charakterze przepisów porządkowych – są także formą uzupełniania pewnych luk w prawodawstwie, ponieważ nie wszystko jest możliwe do przewidzenia w drodze regulacji ustawowych na szczeblu centralnym. W takich nieprzewidzianych sytuacjach tylko skuteczna reakcja władz lokalnych może przyczynić się do zachowania należytego ładu, porządku i bezpieczeństwa na danym terenie. Po szóste, stanowienie aktów prawa miejscowego jest wyrazem udziału mieszkańców w sprawowaniu władzy i realizuje tym samym zasadę demokracji i rządów przedstawicielskich⁴⁰. Jest to szczególnie widoczne w funkcjonowaniu

39 Por. J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 1, s. 81.

40 Która jest bazą aksjologiczną całego porządku prawnego na gruncie obowiązującej ustawy zasadniczej. Szerzej na ten temat zob. P. Sarnecki, *Idee przewodnie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 19.

jednostek samorządu terytorialnego, których organy stanowiące akty prawa miejscowego w większości (poza zarządem powiatu, który nie wywodzi swojej legitymacji z bezpośrednich wyborów, a także zarządem województwa, który nie ma uprawnień do stanowienia aktów prawa miejscowego) pochodzą z powszechnych, równych, bezpośrednich i odbywających się z zachowaniem reguły tajności głosowania wyborów samorządowych, w których mieszkańcy, uwzględniając preferencje polityczne, wybierają swoich reprezentantów (radnych), wpływając w jakimś sensie na stanowienie przez nich w przyszłości lokalnie obowiązujących przepisów prawa⁴¹.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 6 października 2004 r., (SK 42/02⁴²), akty prawa miejscowego są wyrazem aktywności terenowych organów administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego w jednostronnym ustalaniu treści norm prawnych dotyczących adresatów tych aktów, określając prawa i obowiązki wskazanych w nich podmiotów, a w szczególności obywateli. Z uwagi na to, że są to akty prawa powszechnie obowiązującego, ustawodawca uzależnia ich obowiązywanie od zakresu właściwości miejscowej wyznaczonej granicami zasadniczego podziału terytorialnego RP, terenowych organów administracji rządowej oraz organów jednostek samorządu terytorialnego uprawnionych do ich stanowienia. Z aktami prawa miejscowego mamy do czynienia, gdy wydawane są przez organy, których właściwość miejscowa rozciąga się jedynie na wyznaczoną przepisami prawa część terytorium RP, a także wskazane organy posiadają kompetencje do stanowienia przepisów prawa o charakterze powszechnie obowiązującym⁴³.

Akty prawa miejscowego stanowią element systemu powszechnie obowiązujących przepisów prawa RP⁴⁴; obowiązują powszechnie jedynie na obszarze działania organu stanowiącego akt prawa miejscowego; wydawane są na podstawie i w granicach ustaw, mają zatem charakter podustawowy; mogą być stanowione jedynie przez organy samorządu terytorialnego (co do zasady organy stanowiące, wyjątkowo ich organy wykonawcze) oraz terenowe

41 Por. K. Sikora, *Akty prawa miejscowego w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2017, nr 1, s. 174 i 175.

42 OTK ZU 2004, nr 9A, poz. 97.

43 Por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 368.

44 Por. J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3, s. 29 i n.

organy administracji rządowej (wojewoda jako zwierzchnik wojewódzkiej administracji zespolonej oraz terenowe organy rządowej administracji niezespolonej), a warunkiem ich wejścia w życie jest należyte ogłoszenie, o czym *expressis verbis* przesądza dyspozycja art. 88 Konstytucji⁴⁵. Poza tym musi istnieć wyraźne ustawowe upoważnienie o charakterze generalnym lub szczegółowym do stanowienia aktów prawa miejscowego, podlegają one kontroli sprawowanej przez organy nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego oraz kontroli realizowanej przez sądy administracyjne⁴⁶, a kompetencji prawotwórczej w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego nie można domniemywać⁴⁷.

Akty prawa miejscowego, należąc do kategorii prawa powszechnie obowiązującego, wiążą swoich adresatów usytuowanych na zewnątrz. Są to akty podstawowe i znajdują się w hierarchii poniżej ustaw. Wydawane są one na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, lecz bez wyraźnego obowiązku wykonawczego w stosunku do ustaw, tak jak to ma miejsce w przypadku rozporządzeń, co wynika wprost z treści art. 92 Konstytucji. Brak tej funkcji wykonawczej powoduje, że powiązanie aktów prawa miejscowego z ustawą ma luźniejszy, swobodniejszy charakter niż powiązanie rozporządzeń wykonawczych z ustawami. Nie oznacza to jednak swobody czy autonomii dla terenowych organów administracji rządowej w zakresie ich stanowienia. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 16 września 2009 r., (IV SA/Po 519/09), swoboda organu samorządu terytorialnego lub organu terenowej administracji rządowej w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego jest większa niż organu administracji publicznej, upoważnionego do stanowienia rozporządzeń wykonawczych do ustaw. Dzieje się tak dlatego, że Konstytucja nie wymaga, aby akty prawa miejscowego wydawane były w „celu wykonania ustaw” i na podstawie zawartego w nich szczegółowego upoważnienia, lecz aby były wydawane „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. Akty prawa miejscowego nie mają zatem charakteru samoistnego, ponieważ tylko organy

45 Por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, s. 63.

46 Szerzej na ten temat zob. J. Niczyporuk, *Kontrola sądowa aktów prawa miejscowego*, „Teki Komisji Prawniczej PAN” 2010, s. 143 i n.

47 Tak samo zresztą jak kompetencji do każdego innego działania prawotwórczego, co jest warunkiem podstawowym praworządności. Por. B. Naleziński, K. Wojtyczek, *Problematyka kompetencji prawodawczych a kontrola konstytucyjności prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 1, s. 47 i n.

władzy ustawodawczej mogą samoistnie stanowić normy prawne o charakterze powszechnie obowiązującym. Poza tym to organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej mają faktyczne prawo do stanowienia aktów prawa miejscowego, lecz tylko z upoważnienia ustawowego, muszą więc legitymować się wyraźnym upoważnieniem do stanowienia aktów prawa miejscowego, albowiem niedopuszczalne jest domniemywanie wobec nich kompetencji prawotwórczych⁴⁸. Przy tej okazji należy przypomnieć, na co zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 20 kwietnia 2010 r., (III SA/Kr 1/0932), iż nie jest możliwe, aby akty prawa miejscowego, mając podstawowy charakter, wykaczały swoją treścią poza unormowania ustawowe. Ponadto nie mogą one w swojej treści regulować materii, która nie była przedmiotem regulacji w przepisach ustawy zawierającej upoważnienie do ich stanowienia. Gdyby taka sytuacja miała miejsce, wówczas taki akt prawa miejscowego stałby się zupełnie samodzielny źródłem prawa.

Art. 94 Konstytucji wskazuje katalog organów uprawnionych do stanowienia aktów prawa miejscowego. Ustrojodawca uczynił to w sposób ogólny, wskazując na dwie kategorie organów, a mianowicie – organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej. Nie określił przy tym formy, w jakiej akty mają być stanowione, pozostawiając tę kwestię do doprecyzowania w drodze regulacji ustawowych. Wątpliwości budzi kwestia zakazu subdelegacji prawotwórczej w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego. Zakaz ów został wprost wyrażony w treści art. 92 ust. 2 Konstytucji, odnosząc się jednak do rozporządzeń wykonawczych i zakazując organowi, który został wskazany w treści upoważnienia, przekazania uprawnienia do wydania rozporządzenia na rzecz innego organu. Wydaje się, że zakaz subdelegacji powinien dotyczyć wszystkich aktów prawa powszechnie obowiązującego, więc należałoby stosować go także w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego, co lepiej, czy też pełniej, koresponduje z konstytucyjną zasadą legalizmu. Takie podejście do zagadnienia zaprezentował też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 19 października 2010 r., (II SA/Gd 494/10), orzekając, iż ustawodawca w Konstytucji nie dał podstaw, aby właściwy ustawowo organ co do stanowienia aktu prawa miejsco-

48 Por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego w obliczu założeń reformy administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knoś, A. Matan, G. Łaszczycy, Kraków 1999, s. 140.

wego przekazał swoje upoważnienie w tym zakresie innemu organowi, nawet podmiotowi funkcjonującemu np. w tej samej strukturze samorządu terytorialnego⁴⁹. Poza tym pewne kwestie wywołała, jak zawsze, praktyka stosowania przepisów konstytucyjnych w zakresie, w jakim określają one podmioty stanowiące prawo miejscowe. W efekcie nastąpiły modyfikacje katalogu podmiotów stanowiących akty prawa miejscowego na przestrzeni lat, czy też zaistniały problemy z prawną kwalifikacją uchwał (zarządzeń) tego samego organu jako albo aktów prawa miejscowego, albo aktów prawa wewnętrznego, albo może aktów stosowania prawa – w tym zakresie widać rozbieżności w orzecznictwie, np. wyrok NSA z dnia 16 października 1998 r., (II SA 903/98), i wyrok NSA z dnia 29 września 2021 r., (I OSK 4382/18), dotyczące uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg powiatowych (gminnych). Problemem w praktyce, bodajże najpoważniejszym, okazała się konstytucyjna podstawa dla stanowienia aktów prawa miejscowego, która nie precyzuje, czy o kwalifikacji uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jako aktu prawa miejscowego rozstrzygać ma parlament jako organ ustanawiający upoważnienie dla podjęcia uchwały, czy też organ jednostki samorządu terytorialnego jako adresat ustawowego upoważnienia⁵⁰. Słusznie się przy tym wskazuje, że zagadnienie to ma istotne znaczenie dla praktyki działania organów jednostek samorządu terytorialnego przede wszystkim ze względu na skutki błędnej kwalifikacji⁵¹. Powyższe problemy wynikają z kilku okoliczności. Po pierwsze, z niejednolitej praktyki legislacyjnej w tym zakresie. Najczęściej bowiem parlament, zamieszczając w przepisach ustawy upoważnienie dla podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, nie rozstrzyga o kwalifikacji przyszłej uchwały. Po drugie, obserwowana jest nierzadko rozbieżność stanowisk poszczególnych organów nadzoru nad samorządem terytorialnym. W konsekwencji „zdarza się,

49 Zob. wyr. NSA z dnia 23 października 1992 r., (SA/Wr 1057/92, ONSA 1992, nr 3–4, poz. 94).

50 W doktrynie zaprezentowane zostało stanowisko, zgodnie z którym art. 94 Konstytucji stanowi wytyczną dla ustawodawcy w tym znaczeniu, że nakłada na niego obowiązek wskazania w ustawie, czy dany akt ma być aktem prawa powszechnie obowiązującego, czy też tego waloru nie posiadać. Por. I. Zachariasz, *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia teoretyczne* [w:] *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, red. H. Izdebski, E. Mreńca, P.B. Zientarski, Warszawa 2018, s. 54.

51 Por. G. Koksanowicz, *Akty prawa miejscowego wydawane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy praktyczne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 1, s. 91 i n.

że w jednym województwie dana uchwała jest uznana za akt prawa miejscowego i po kontroli nadzorczej jest ogłaszana w wojewódzkim dzienniku urzędowym, w innym zaś uchwała podjęta na tej samej podstawie prawnej za akt prawa miejscowego uznawana nie jest, co skutkuje stwierdzeniem jej nieważności⁵². Po trzecie, istotną rolę w zakresie prawidłowej kwalifikacji uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego odgrywają także sądy administracyjne. W ich orzecznictwie spotykamy jednak rozbieżności co do kwalifikacji konkretnych uchwał jako aktów prawa miejscowego.

Wydawanie aktów prawa miejscowego „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie” oznacza, że akty te – jako pochodne i zależne od regulacji ustawowych – mogą być wydawane tylko i wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w akcie normatywnym, jakim jest ustawa. Nie ma żadnych możliwości, aby wydanie aktu prawa miejscowego mogło nastąpić na podstawie upoważnienia zawartego w akcie niższej rangi niż ustawa⁵³. Ponadto upoważnienie ustawowe musi być wyraźne, jednoznaczne, z jego treści w sposób bezpośredni musi wynikać uprawnienie do stanowienia przepisów prawa miejscowego. Należy zatem odrzucić taką możliwość, gdy mamy do czynienia jedynie z pośrednim upoważnieniem wynikającym z przepisów ustawowych. Każdy akt prawa miejscowego powinien mieć podstawę ustawową, a jednocześnie do wydania każdego aktu prawa miejscowego potrzebne jest osobne upoważnienie ustawowe. Upoważnienie to jednak może mieć luźniejszy charakter, poza tym nie musi spełniać takich wymogów, jakie Konstytucja nakłada na upoważnienia do wydawania rozporządzeń⁵⁴.

3. Podsumowanie

Konstytucja z 1997 r. po raz pierwszy przeprowadziła tak szczegółową, oczywiście jak na warunki ustawy zasadniczej, reglamentację źródeł prawa. Regulacja ta obejmuje również akty prawa miejscowego. Aktem prawa miejscowego w rozumieniu Konstytucji i ustaleń doktryny jest: 1) akt powszechnie obowiązujący;

52 G. Koksanowicz, *op. cit.*, s. 97.

53 Por. K. Sikora, *op. cit.*, s. 178.

54 Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 143.

2) o lokalnym (terytorialnym) zakresie obowiązywania⁵⁵; 3) o charakterze podstawowym, stanowionym na podstawie i granicach ustawy; 4) stanowiony przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej; 5) wymagający prawidłowego ogłoszenia⁵⁶.

Należy jednak mieć na uwadze, że konstytucyjna specyfika aktów prawa miejscowego została poszerzona o elementy tego prawa, które wynikają z tzw. ustaw ustrojowych, czyli ustaw regulujących działalność samorządu terytorialnego określonego szczebla, które istotnie uzupełniły charakterystykę aktów prawa miejscowego, przesądzając, że akty te: 1) muszą być wydane na podstawie wyraźnego upoważnienia (szczegółowego lub generalnego) zawartego w ustawie; 2) mają określonych autorów w postaci wspólnot samorządowych oraz wojewodów i organów administracji niespolonej; 3) mogą być adresowane do każdego, o ile znajduje się na obszarze działania podmiotu stanowiącego; 4) są stanowione zasadniczo w formie uchwały (w przypadku organów kolegialnych) lub rozporządzeń i zarządzeń (w przypadku monokratycznych podmiotów dysponujących kompetencją prawotwórczą)⁵⁷; 5) podlegają kontroli sprawowanej przez organy nadzoru i sądy administracyjne. Oczywiście cechy konstytucyjne i ogólnoustrojowe aktów prawa miejscowego uzupełniają cechy ontologiczne właściwe dla źródeł prawa w ogóle, w tym przede wszystkim to, że są to akty normatywne, przez co należy rozumieć, że zawierają one „wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia”⁵⁸. Pod względem ich zakresu unormowania akty prawa miejscowego albo zawierają przepisy *stricte* wykonawcze; albo przepisy porządkowe, albo wreszcie przepisy o charakterze ustrojowo-organizacyjnym.

Jarosław Szymanek

55 Ta cecha jest wprost konstytucyjnie doprecyzowana. Por. M. Maksymiuk, G.P. Kubalski, *Pojęcie aktów prawa miejscowego i ich podstawowe cechy* [w:] *Akty prawa miejscowego...*, s. 8.

56 Por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, s. 35.

57 Szerzej na ten temat zob. T. Szewc, *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 2, s. 81 i n.

58 Wyr. WSA w Poznaniu z dnia 3 listopada 2016 r., (IV SA/Po 366/16, CBOSA).

Bibliografia

- BAŁABAŃ A., *Źródła prawa w polskiej konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5.
- BARON-WIATEREK M., *Prawo miejscowe jako podstawa funkcjonowania społeczności lokalnej – wybrane aspekty*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2014, z. 76.
- BULAJEWSKI S., *Pojęcie aktu prawa miejscowego w poglądach doktryny, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 18.
- CIAPALA J., *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3.
- DĄBEK D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020.
- DĄBEK D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego w obliczu założeń reformy administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycy, Kraków 1999.
- DĄBEK D., *Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2006.
- DĄBROWSKI M., *Źródła prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji z 1997 r. Katalog zamknięty czy otwarty?*, „Studia Prawnoustrojowe” 2004, t. III.
- DOLNICKI B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016.
- DZIAŁOCHA K., *„Zamknięcie” systemu źródeł prawa w Konstytucji RP* [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, red. M. Kudej, Katowice 1999.
- DZIAŁOCHA K., *Źródła prawa powszechnie obowiązującego wobec praktyki konstytucyjnej* [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Granat, Lublin 2000.
- GALSTER J., *O potrzebie internacjonalizacji konstytucji* [w:] *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, red. S. Gebethner, R. Chruściak, Warszawa 1997.
- GARLICKI L., *Kto prostuje błędy w tekście ustawy? Polemika z artykułem Piotra Radziejewicza pt. „O sprostowaniu błędów w konstytucji i innych aktach prawnych”*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2.
- IZDEBSKI H., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 15, 16, 163–172*, Warszawa 2020.
- JACKIEWICZ A., *Konstytucyjny system źródeł prawa* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2009.
- JASKIERNIA J., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 7, 8, 9*, Warszawa 2022.
- JAWORSKA-DĘBSKA B., *Źródła prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016.

- KOKSANOWICZ G., *Akty prawa miejscowego wydawane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy praktyczne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 1.
- KOSZOWSKI M., *Wykładnia prowsólnotowa w ujęciu teoretycznoprawnym*, „Przegląd Legislacyjny” 2009, nr 3.
- KRUK M., *Przyczynek do rozważań o inspiracji Konstytucji RP z 1997 r.*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 12.
- KUBALSKI G.P., MAKSYMIOUK M., *Znaczenie prawa miejscowego [w:] Akty prawa miejscowego w praktyce działania samorządu terytorialnego*, red. G.P. Kubalski, Warszawa b.d.w.
- KULESZA M., *„Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 2.
- KUSTRA A., *Racjonalny ustawodawca. Analiza teoretycznoprawna*, Toruń 1980.
- MAKSYMIOUK M., KUBALSKI G.P., *Pojęcie aktów prawa miejscowego i ich podstawowe cechy [w:] Akty prawa miejscowego w praktyce działania samorządu terytorialnego*, red. G.P. Kubalski, Warszawa b.d.w.
- MASTERNAK-KUBIAK M., *Umowa międzynarodowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997.
- NALEZIŃKI B., WOJTYCZEK K., *Problematyka kompetencji prawodawczych a kontrola konstytucyjności prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 1.
- NICZYPORUK J., *Kontrola sądowa aktów prawa miejscowego*, „Teki Komisji Prawniczej PAN” 2010.
- OLSZÓWKA M., *Konstytucyjny paradygmat aktu prawa wewnętrznego*, „Ius Novum” 2013, nr 2.
- OLSZÓWKA M., *Zamknięcie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego – rozwiązanie efektywne czy efektowne?*, „Przegląd Legislacyjny” 2022, nr 2.
- PŁOWIEC W., *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006.
- ONISZCZUK J., *Prawo jego tworzenie i systematyka. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1999.
- POŁOMSKI T., *Źródła prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Ekonomiczne” 2019, nr 1.
- RADZIEWCZ P., *O sprostowaniu błędów w konstytucji i innych aktach prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2.
- ROWIŃSKI W., *Nakaz dokonywania wykładni prounijnej jako dyrektywa wykładni systemowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 1.
- SARNECKI P., *Idee przewodnie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5.
- SIEMIENSKI F., *Źródła prawa w świetle Konstytucji PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1978, nr 3.

- SIKORA K., *Akty prawa miejscowego w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2017, nr 1.
- SZEPIETOWSKA B., *System źródeł prawa w projektach Konstytucji RP [w:] Jaka Konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 r.*, red. M. Kruk, Warszawa 1994.
- SZEWC T., *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 2.
- SZMULIK B., SZYMANEK J., *Wprowadzenie [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, oprac. B. Szmulik, J. Szymanek, Warszawa 2017.
- SZRENIAWSKI J., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994.
- SZYMANEK J., *Konstytucjonalizacja prawa międzynarodowego w świetle doktryny francuskiej*, „Kwartalnik Prawa Międzynarodowego” 2023, nr 2.
- SZYMANEK J., *Ratyfikacja umów międzynarodowych w prawie polskim*, „Kwartalnik Prawa Międzynarodowego” 2022, nr 2.
- ŚWIĄTKIEWICZ J., *Prawo miejscowe pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 1.
- WIERCZYŃSKI G., *Założenia do przyszłej regulacji zasad tworzenia i ogłaszania prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 8.
- WRONKOWSKA S., *Źródła prawa w projekcie Konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Legislacyjny” 1996, nr 4.
- WRONKOWSKA S., WRÓBLEWSKI J., *Projekt ustawy o tworzeniu prawa*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 6.
- WYCICHOWSKI-KUCHTA G., *Rozporządzenia nienormatywne na tle konstytucyjnego systemu źródeł prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2022, nr 3.
- ZACHARIASZ I., *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia teoretyczne [w:] Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, red. H. Izdebski, E. Mreńca, P.B. Zientarski, Warszawa 2018.
- ZDYB M., *Obywatel a organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej. Normatywne podstawy wydawania decyzji administracyjnych dotyczących interesów indywidualnych w warunkach demokratycznego państwa prawnego*, Lublin 1992.
- ZIEMBIŃSKI Z., *Tworzenie a stanowienie i stosowanie prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 4.
- ZIMMERMANN J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

SUMMARY

Observations on the constitutional system of the source of law, particularly regarding local law

The article presents the specificity of local law, also known as local or territorial law, against the background of the general characteristics of the system of sources of law, carried out in the Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997. The starting point is the analysis of the regulations of chapter three of the constitution, which is a complete *novum* in the context of Polish constitutionalism. For the first time, the Polish legislator decided to carry out a quite comprehensive, considering the conditions of the constitution, specification of the sources of law and also conducted it in a separate chapter, dedicated only to these issues. In the doctrine and practice of applying the constitution, the constitutionalization of the issue of sources of law is evaluated positively. It is indicated that it ordered the process of law-making and application and, at the same time, was an important part of the so-called internationalization of the constitution. During the regulation of sources of law also the local law, for the first time, gained the status of law, established at the level of the constitution (its current position was the result of the views of doctrine, case law and, above all, the practice of law-making). According to the constitution, an act of local law is: 1) a generally applicable act; 2) with local (territorial) validity; 3) of a sub-statutory nature, established on the basis and within the limits of the act; 4) established by local government bodies or local government administration bodies; 5) requiring proper announcement.

Jarosław Szymanek, professor at the Academy of Justice in Warsaw, expert in the Sejm Analysis Bureau, politologist, political system expert, specialist in the field of Polish and comparative constitutional law. Recently he has published: *Introduction of the Constitution of Republic of Poland* (together with B. Szmulik, Warsaw 2019); *Introduction to electoral law* (Warsaw 2021); *Evaluation of the possibility of establishing a peace judiciary in the Polish legal order* (editor, Warsaw 2021); *25 years of applying the Constitution of the Republic of Poland* (editor and co-author, Warsaw 2023),
ORCID: 0000-0002-0590-5218.

