

UNIWERSYTET WARSZAWSKI  
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI  
KATEDRA PRAWA KONSTYTUCYJNEGO

mgr Mirosław Adam Orliński

**Akty prawa miejscowego  
jednostek samorządu terytorialnego  
w polskim systemie źródeł prawa**

AUTOREFERAT ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

**Promotor:**

prof. dr hab. Marek Zubik

Warszawa 2024

## 1. Przedmiot rozprawy z uzasadnieniem wyboru tematu

Stosownie do treści art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz przez terenowe organy administracji rządowej. Akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego są ważnym źródłem prawa w Rzeczypospolitej Polskiej, dającym świadectwo decentralizacji prawotwórczej oraz wzmacnianiu roli samorządu terytorialnego w demokratycznym państwie prawa.

Przedmiotem rozprawy doktorskiej jest wyłącznie problematyka charakteru prawnego, funkcji samorządowych oraz specyfiki aktów prawa miejscowego, jako kategorii kształtującej pozycję samorządu terytorialnego w systemie sprawowania władzy publicznej. Ponadto, omawiana w rozprawie kompetencja prawotwórcza samorządu terytorialnego przedstawiona została jako jeden z kluczowych elementów jego konstytucyjnie gwarantowanej samodzielności.

Kompetencja organów jednostek samorządu terytorialnego do stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego została w rozprawie ściśle powiązana z wywodzonym z art. 16 ust. 2 Konstytucji umocowaniem samorządu terytorialnego do wykonywania istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Realizacja funkcji prawotwórczych, zarówno w aspekcie lokalnym, jak i regionalnym, zyskuje w ramach rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i informacyjnego coraz większe znaczenie dla wspólnot samorządowych, kształtując normy prawne na danym terytorium w coraz istotniejszych obszarach ich funkcjonowania.

Regulacje dotyczące praw i obowiązków jednostek ustanowione przez terenowe organy administracji publicznej mają dość długą tradycję w Polsce. Jednakże, z chwilą restytucji samorządu terytorialnego, a szczególnie wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r. uzyskały swoje konstytucyjne umocowanie i ustrojową charakterystykę. Stały się wyrazem realizacji konstytucyjnych zasad decentralizacji i pomocniczości.

W tych uwarunkowaniach wybór tematu rozprawy uzasadniony był następującymi względami.

Po pierwsze, chociaż prac poświęconych aktom prawa miejscowego opublikowano już pewną liczbę, to jednak wyróżnienie aktów normatywnych, pochodzących od jednostek samorządu terytorialnego, jest zabiegiem unikalnym, zwłaszcza gdy są one oceniane z punktu widzenia ich specyfiki, warunków tworzenia i oddziaływania względem podmiotów funkcjonujących na obszarze danej wspólnoty samorządowej. Istotnym czynnikiem powierzenia przez ustawodawcę organom samorządu terytorialnego kompetencji prawodawczej jest chęć uwzględnienia specyfiki lokalnej lub regionalnej. Pozwala to uwzględnić w przepisach prawa miejscowego istotne odmienności gospodarcze, społeczne, kulturowe, które zadecydowały o zasadniczym lub dodatkowym podziale obszaru państwa na jednostki samorządu terytorialnego. Okazuje się to być niezwykle cenny aspekt samorządowych aktów prawa miejscowego i ich efektywności regulacyjnej.

Po drugie, argumentem za wyborem tego tematu dysertacji była potrzeba omówienia i przedstawienia problematyki procesu stanowienia samorządowych aktów prawa miejscowego z perspektywy zasady partycypacji społecznej jako przejawu realizacji praw podmiotowych mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Zagadnienie to było dotychczas postrzegane wyłącznie przez pryzmat demokratycznej legitymacji organów jednostek samorządu terytorialnego. Nie dokonywano natomiast tego z uwzględnieniem ukształtowanych w ostatnich latach mechanizmów konsultacji, inicjatyw obywatelskich i procedur częściowego delegowania procedur decyzyjnych, np. poprzez związanie wynikami rozstrzygnięć w ramach tzw. budżetów obywatelskich.

Po trzecie, problemem kluczowym było też wskazanie zakresu swobody samorządowego prawodawcy w procesie kształtowania treści aktów prawa miejscowego. Zwrócono uwagę, że mimo podobieństwa ich charakteru do rozporządzeń wykonawczych, jako aktów niesamoistnych, ustrojodawca zarysował pewne różnice. Wynikają one m.in. z braku konieczności zawarcia w ustawie szczegółowego upoważnienia oraz wytycznych co do treści tego aktu. Ważne w tym kontekście było dostrzeżenie, że istnieją pewne akty prawa miejscowego, mające bezpośrednie umocowanie w postanowieniach Konstytucji, niewymagające – jak można sądzić – dla ich wydania odrębnego upoważnienia ustawowego. Ważnym zadaniem rozprawy było rozstrzygnięcie, czy dopuszczalne jest przyjmowanie statutów oraz innych aktów

kształtujących ustrój jednostek samorządu terytorialnego jako aktów wydawanych bezpośrednio na podstawie normy kompetencji prawodawczej zawartej w art. 169 ust. 4 Konstytucji.

Warto zaznaczyć, że opracowanie tego problemu badawczego ma również walor praktyczny. Prezentuje różne aspekty tworzenia i stosowania aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego. Przedstawione ustalenia mogą stanowić merytoryczny głos w dyskusji nad przyszłym kształtem prawotwórstwa samorządowego w Polsce. Tematyka rozprawy jest aktualna i wpisuje się w debatę publiczną dotyczącą samodzielności samorządu terytorialnego oraz rozrostu zadań publicznych przekazywanych do wykonywania jednostkom samorządu terytorialnego.

## 2. Cel rozprawy i metody badawcze.

Rozprawa ma charakter studium z zakresu prawa konstytucyjnego. Odnosi się do ustrojowych zagadnień związanych z aktami prawa miejscowego stanowionymi przez jednostki samorządu terytorialnego.

Przedmiotem analiz i ustaleń jest materia prawna regulowana postanowieniami Konstytucji, wiążących Rzeczypospolitą aktów prawa międzynarodowego oraz ustawodawstwa zwykłego. Rozprawa w niezbędnym zakresie podejmuje również wątki historyczno- i teoretycznoprawne, odnoszące się do genezy samorządu terytorialnego oraz kształtowania się samorządu terytorialnego w Polsce.

Celem pracy jest próba rozwiązania problemu naukowego, jakim jest określenie charakteru prawnego i funkcji samorządowych aktów prawa miejscowego. Ważnym zadaniem badawczym było też wyznaczenie cech szczególnych pozwalających, na klasyfikację samorządowych aktów normatywnych w dualistycznym systemie źródeł prawa, na akty powszechnie obowiązujące i akty wewnętrznie obowiązujące.

Wyjściowym celem rozprawy było kompleksowe przeanalizowanie problematyki aktów prawa miejscowego na gruncie konstytucyjnego systemu źródeł prawa. Z tego względu rozprawa podejmuje różne wątki teoretycznoprawne.

Drugim celem badawczym, osadzonym w rozważaniach nad istotą norm konstytucyjnych, z których wywodzi się kompetencja jednostek samorządu terytorialnego do stanowienia prawa miejscowego, było ukazanie istoty samodzielności prawotwórczej organów jednostek samorządu terytorialnego.

Trzecim zasadniczym celem rozprawy było wykazanie, iż akty prawa miejscowego nie mają jednolitego charakteru. Nie zawsze są to akty normatywne zawierające wyłącznie postanowienia abstrakcyjne i generalne. Ponadto, choć Konstytucja RP nie rozróżnia wprost jakościowo rodzajów aktów prawa miejscowego, inną pozycję ustawową mają akty wydawane przez terenowe organy administracji rządowej, a inną wydawane przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Potwierdza tę obserwację m.in. orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego szeroko przytaczane w pracy.

Dokonując analizy obowiązującego prawa, orzecznictwa, poglądów doktryny i praktyki podjęto próbę wyznaczenia konstytucyjnych granic upoważnienia dla prawotwórstwa samorządowego. Nie pokrywają się one z analogicznymi rozwiązaniami dotyczącymi stanowienia prawa przez terenowe organy administracji rządowej. Samorządowe akty prawa miejscowego bardziej efektywnie oddziałują na jednostki niż inne akty prawne powszechnie obowiązujące, wykazując swą specyfikę względem wspólnot lokalnych i regionalnych. W przeciwieństwie chociażby do rządowych aktów prawa miejscowego, ale również i rozporządzeń wykonawczych – samorządowe akty prawa miejscowego nie tylko mają wykonywać ustawę, ale w pewnych warunkach mogą stanowić prawo, jak akty normatywne o samoistnym charakterze.

W rozprawie przedstawiono również bardziej szczegółowe problemy badawcze, sprowadzające się do poszukiwania odpowiedzi na poniższe pytania:

- czy tzw. delegacja generalna do stanowienia aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego stanowi ogólną podstawę prawną do wydania aktów prawa powszechnie obowiązującego?

- czy zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest rzeczywiście zamknięty w przypadku aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego?

- czy ustawodawca powinien móc swobodnie decydować o tym, co jest, a co nie jest samorządowym aktem prawa miejscowego?

Podjęto również rozważania nad statusem prawnym podejmowanych uchwał jednostek samorządu terytorialnego w formie stanowisk, opinii i apeli. W ścisłym ujęciu nie są aktami prawa miejscowego. Mają jednak doniosłe znaczenie kształtujące sytuację prawną jednostek. Wielokrotnie ich oddziaływanie i skutek jaki wywierają bywa tożsamy z podjęciem aktu prawa powszechnie obowiązującego.

Skoncentrowanie przedmiotu pracy na aktach prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego, a tym samym pozostawienie w tle rozważań dotyczących kwestii stanowienia prawa miejscowego przez terenowe organy administracji rządowej, ma swoje uzasadnienie w szerokiej samodzielności samorządowych podmiotów w wykonywaniu władzy publicznej. Jednocześnie, wobec kompetencji terenowych organów administracji rządowej do stanowienia takich aktów zawężenie problematyki badawczej pozwala na wskazanie odrębności, w tym proceduralnych w odniesieniu do prawodawstwa samorządowego. W zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego w zależności od podmiotu realizującego swą kompetencję, w tym zwłaszcza podstaw i granic tworzenia takich aktów, istotne jest również zachowanie podstawowego znaczenia gmin w układzie relacji samorządowych

Celem pracy było również wzbogacenie wiedzy na temat faktycznej struktury normatywnej aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego, oraz o zasadach warunkujących procesy ich stanowienia. Szczególnym zagadnieniem jest kwestia udziału podmiotów prywatnych w kształtowaniu treści norm samorządowych aktów prawa miejscowego. Rozważania na temat realizowania publicznych praw podmiotowych w procesie stanowienia samorządowych aktów prawa miejscowego mogą być przyczynek do poszukiwania modelowej procedury współdziałania członków wspólnoty samorządowej w stanowienie prawa lokalnego.

W związku z przedmiotem i celem rozprawy za podstawową metodę badawczą w pracy przyjęto metodę prawno-dogmatyczną, związaną z analizą logiczno-językową tekstów aktów normatywnych i ich wykładnią. Częściowo posiłkowano się także metodą historyczno-prawną. Wyniki osiągnięte tymi metodami skonfrontowano z ustaleniami doktryny prawa odnoszącymi się do aktów prawnych, zarówno

wewnętrznie, jak i powszechnie obowiązujących, a także z bogatym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych.

### 3. Struktura rozprawy.

Rozprawa składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów, podsumowania oraz bibliografii.

Rozdział pierwszy został zatytułowany „Istota samorządu terytorialnego”. W tej części – posiłkując się metodą historyczną – przedstawiono genezę kształtowania się samorządu terytorialnego zarówno w Europie po Rewolucji Francuskiej, jak i w Polsce, ze szczególnym naciskiem na wiek XX. Następnie zarysowano międzynarodowe standardy dotyczące samorządu terytorialnego, które nierozzerwalnie są związane z prawami człowieka, w tym szczególnie do uczestniczenia w prowadzeniu spraw publicznych. Na tym tle można było dokonać oceny uwarunkowań prawnych funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce poprzez analizę czterech podstawowych zasad: demokratycznego państwa prawnego, decentralizacji władzy publicznej, pomocności oraz sądowej ochrony jednostek samorządu terytorialnego. Przedstawiono historyczno-prawne tło ukształtowania się samorządu terytorialnego w Polsce oraz konstytucyjny kontekst ustrojowego umocowania jednostek samorządu terytorialnego do sprawowania funkcji publicznych.

W rozdziale drugim dokonano analizy polskiego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego i wewnętrznie obowiązującego, skupiając się na jego dualistycznym charakterze i hierarchicznej budowie. Zaznaczono, iż to Konstytucja RP spaja cały system prawa. Na zasadzie wyłączności wymienia także formy stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących. Rozdział wieńczy analiza aktów prawa miejscowego, jako źródła prawa powszechnie obowiązującego. Analiza art. 87 ust. 2 Konstytucji RP stanowiła kluczowe wprowadzenie teoretyczne do rozważań nad ich niejednorodną istotą jako formami stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Przedstawiono również poglądy doktryny na temat charakteru prawnego aktów prawa

miejscowego. Dostrzeżono walor lokalności prawa jako ważny aspekt budowania więzi gospodarczych, kulturowych i społecznych.

Kolejna część rozprawy dotyczy zakresu i form stanowienia aktów prawa miejscowego przez jednostki samorządu terytorialnego, a w szczególności: podstawy prawnej do ich stanowienia, podmiotów wyposażonych w stosowne kompetencje, zakresu przedmiotowego samorządowych aktów prawa miejscowego oraz formy ich stanowienia z podziałem na akty o charakterze wykonawczym, akty o charakterze ustrojowo-organizacyjnym i akty o charakterze porządkowym. Najliczniejszą grupę stanowią tu akty o charakterze wykonawczym. Omówiono przede wszystkim samorządowe akty normatywne, jako nośniki norm generalnych i abstrakcyjnych. Zwrócono uwagę, że współcześnie ten model jest niespójny. Coraz częściej akty prawa miejscowego nie wykazują się typowymi cechami stanowienia prawa, lecz stają się niekiedy formą jego stosowania. Wykazano to m.in. na przykładzie charakteru prawnego planów zagospodarowania przestrzennego, określanych w doktrynie mianem „generalnego aktu administracyjnego”. Następnie przeanalizowano problem aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, które jednocześnie są generalne i indywidualne. Odwołano się przy tym również do analizy charakteru prawnego rozporządzeń wydawanych w celu tworzenia, znoszenia i zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego.

Rozdział czwarty poświęcono analizie procedury tworzenia aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Omówiono pięć zasadniczych kwestii, takich jak: inicjowanie tworzenia aktów prawa miejscowego w ustawach samorządowych, uchwały jako formy wyrażania oświadczeń woli do stanowienia prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego, udział czynnika społecznego w tworzeniu samorządowego prawa miejscowego, procedury ogłaszania samorządowych aktów prawa miejscowego oraz analizy wybranych samorządowych aktów prawa miejscowego, w tym statutu, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz uchwały dotyczącej zasad gospodarowania mieniem samorządowym.

Ostatni rozdział zawiera analizy związane z nadzorem nad stanowieniem aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego oraz ich sądową kontrolą.



Organy uprawnione do stanowienia aktów prawa miejscowego muszą stosować się do podstawowych zasad państwa prawnego, w tym zasady legalizmu. Konieczne jest zatem funkcjonowanie sprawnego systemu kontroli legalności aktów prawa miejscowego. W rozdziale tym scharakteryzowano istotę instytucji nadzoru nad samorządowymi aktami prawa miejscowego oraz wyszczególniono różne formy tego nadzoru. Zaprezentowano uwagi co do stwierdzenia nieważności samorządowego aktu prawa miejscowego, koncepcji jego nieważności, wstrzymania wykonania samorządowego aktu prawa miejscowego, a także uwzględnienia skargi na studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w kontekście możliwości uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Rozważania kończące tę część rozprawy poświęcono sądowej kontroli nad aktami prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego, w tym w szczególności kwestii *res iudicata* w odniesieniu do wezwania organu stanowiącego samorządowy akt prawa miejscowego do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia przed złożeniem skargi do sądu administracyjnego, w odniesieniu do aktów prawa miejscowego wydanych przed dniem wejścia w życie ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw.

#### 4. Wnioski i postulaty.

Zgodnie z koncepcją ustrojodawcy akty prawa miejscowego powinny być wydawane na podstawie ustawy, co wyznacza ich miejsce w hierarchii źródeł prawa. Ponadto akt prawa miejscowego jest źródłem prawa w rozumieniu konstytucyjnym. Jest to zatem akt, który zawiera normy generalne i abstrakcyjne. Tylko wyjątkowo dopuszczalne jest zamieszczanie w aktach prawa miejscowego przepisów, które ustanawiają normy indywidualne lub konkretne. Najczęściej sytuacja taka ma miejsce w przypadku aktów o charakterze planistycznym. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego szczególnego rodzaju, co było analizowane w rozprawie. Zajmują miejsce pomiędzy klasycznymi aktami normatywnymi, a aktami indywidualnymi związanymi ze stosowaniem prawa.

Z przeprowadzonej analizy funkcjonowania aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy jednostek samorządu terytorialnego wynika, że faktycznie nie stanowią one jednolitej kategorii rodzajowej, a ich szczególna ranga prawna jest wynikiem samodzielności samorządu terytorialnego. Racjonalizacja działań prawotwórczych skłania do wniosków, iż specyfika potrzeb lokalnych społeczności i szczegółowych regulacji w tym zakresie uwzględnia silną pozycję ustrojową samorządu terytorialnego oraz potrzebę rozstrzygnięcia problemów prawnych o ograniczonym zasięgu terytorialnym. Niewątpliwie podstawy konstytucyjne dla tego typu działań odnajdujemy już w art. 16 ust. 2 Konstytucji. Ustawodawca konstytucyjny, na mocy tego przepisu, podkreśla, iż samorząd terytorialny to nie tylko element administracji publicznej obok administracji rządowej, ale organ wyraźnie uczestniczący w sprawowaniu władzy publicznej.

W rozprawie wykazano, iż w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego szczególnie istotne jest również domniemanie wynikające z zasady subsydiarności realizacji zadań publicznych. Rzutować to powinno na sposób realizacji kompetencji merytorycznych przez terenowe organy administracji rządowej.

System kontroli działalności prawotwórczej organów samorządu terytorialnego odnośnie do stanowienia aktów prawa miejscowego ukierunkowany jest na badanie legalności tych aktów. Analiza aktów prawa miejscowego i systemu ich kontroli wskazuje, iż istotną wadą przepisów obowiązujących obecnie w tej materii jest brak spójnej regulacji ustawowej. Problemy związane z sądową kontrolą i nadzorem nad procesami stanowienia aktów prawa miejscowego przez jednostki samorządu terytorialnego wynikają m.in. z braku jednolitego podejścia w skali kraju do oceny legalności działań organów jednostek samorządu terytorialnego. Najbardziej racjonalna i merytoryczna wydaje się obecnie kontrola gospodarki finansowej samorządu terytorialnego prowadzona przez regionalne izby obrachunkowe. W konsekwencji należy postulować stworzenie na poziomie ustawy kontroli legalności aktów prawa miejscowego. Ponadto warto rozważyć, czy optymalnym okazał się konstytucyjnie przewidziany model nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego sprawowany przez organy władzy wykonawczej, tj. Prezesa Rady Ministrów i wojewodów (art. 171 ust. 2 Konstytucji). Wszak, jak pokazuje praktyka, organy te

niejednokrotnie nie kierują się kryteriami odwołującymi się do legalności, lecz środki nadzorcze wykorzystują w celach politycznych.

Szczegółowego uregulowania w prawie wymaga również kwestia kwalifikacji danej uchwały jako aktu prawa miejscowego. Oczywiście jeżeli chodzi o podatki lokalne, czy plany zagospodarowania przestrzennego problem ten nie występuje, gdyż jest on zdeterminowany ustawowo. Brakuje jednak szerszego spojrzenia na ten aspekt, co szeroko również zaprezentowano w rozprawie. Trzeba pamiętać również, że nie każda uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego ma konstytucyjny status aktu prawa miejscowego. Analiza praktyki świadczy o tym, że ta istotna kwestia nie zawsze jest wystarczająco dostrzegana. Uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego zawierają rozmaite treści, podczas gdy do kategorii aktów prawa miejscowego co do zasady należą tylko te, które są źródłem norm prawa powszechnie obowiązującego, a więc norm generalnych i abstrakcyjnych.

Racjonalizacja działań prawotwórczych, uwzględniająca specyfikę lokalnych i regionalnych społeczności, rozwiązująca problemy o ograniczonym zasięgu terytorialnym, a wynikająca często z potrzeby podjęcia szybkiej regulacji przez jednostki samorządu terytorialnego, musi dawać poczucie samodzielności konstytucyjnej samorządu terytorialnego.

Problemy związane z nadzorem i kontrolą nad aktami prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego domagają się zróżnicowanej intensywności środków nadzorczych. Ich zastosowanie powinno być podyktowane występowaniem tylko doniosłego problemu prawnego. Z tej racji należy krytycznie ocenić przyjętą w porządku prawnym koncepcję nieważności aktu prawa miejscowego, która zakłada unieważnienie aktów prawa miejscowego na wzór stwierdzania nieważności decyzji administracyjnej. Akty prawa miejscowego nie są aktami administracyjnymi, lecz – o czym wielokrotnie już wspomiano – źródłami prawa. Akty te służą wykonywaniu i realizacji upoważnienia wynikającego z ustaw, jednak dokonują tego poprzez prawotwórstwo samorządowe, nie zaś przez działalność wykonawczą, opartą na procesie subsumpcji. Należałoby zatem zróżnicować intensywność środków nadzorczych, których zastosowanie byłoby uzależnione wystąpieniem istotnej sytuacji prawnej. Po pierwsze, rozstrzygnięcia o niezgodności z prawem o skutku *ex tunc*

powinny zapadać w sytuacji, gdy akt prawa miejscowego był sprzeczny z ustawą od dnia jego uchwalenia. Po drugie, można zastanowić się nad wydawaniem rozstrzygnięć o niezgodności z prawem *ex tunc*, ale liczonych od daty zaistnienia sprzeczności, w sytuacji, gdy akt prawa miejscowego był zgodny z ustawą w chwili uchwalenia, ale stał się niezgodny w związku z nowelizacją ustawy.

Cechą współczesnych demokratycznych systemów prawa jest również poszerzanie możliwości uczestniczenia obywateli w procesie stanowienia prawa oraz współdecydowania o decyzjach podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Jest to prawo obywateli, które powinno być na trwałe uregulowane, tak aby akty prawa miejscowego powstawały w procedurach szerokiej konsultacji. Pożądane byłoby opracowanie modelu uchwalania aktów prawa miejscowego, gwarantującego udział mieszkańców w ich powstawaniu jako publicznego prawa podmiotowego, co pozwoliłoby wyeliminować również problem praktyczny, jakim jest fikcja powszechnej znajomości prawa miejscowego.

Ważnym aspektem badań było rozwinięcie konsekwencji wynikających z faktu, że „akt prawa miejscowego” jest pojęciem konstytucyjnym. Oznacza to, że o treści tego pojęcia rozstrzyga sama Konstytucja, a zatem nie jest możliwe modyfikowanie tej treści w drodze ustawodawstwa zwykłego. Za błędne uznano twierdzenie, iż ustawa może przesądzać, co jest aktem prawa miejscowego, a także wykluczać pewne źródła prawa z tej kategorii. O tym co jest, a co nie jest aktem prawa miejscowego decydować powinna treść aktu ustanowionego przez jednostkę samorządu terytorialnego. Istotna nie jest przecież forma aktu, a charakter rozwiązań, które akt zawiera. Jeśli zatem akt uchwalony przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zawiera normy prawne, to jest on aktem prawa miejscowego w autonomicznym rozumieniu konstytucyjnym, podczas gdy akt niezawierający takich norm do omawianej kategorii nie należy.

\*\*\*

Możliwość stanowienia samorządowych aktów prawa jest dziś kluczowym elementem i fundamentem samodzielności samorządu terytorialnego postrzeganego

wśród mieszkańców jako najlepszej reformy administracji publicznej w ostatnich latach. Chociaż ukształtowany model nie jest wolny od wad niezasadne byłoby jego całkowite odrzucenie. Z biegiem lat wymaga natomiast pewnych korekt wynikających chociażby z doświadczeń становienia i funkcjonowania prawotwórstwa samorządowego.