

POZYCJA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W PAŃSTWIE UNITARNYM

Kazimierz Bandarzewski



Wolters Kluwer

POZYCJA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W PAŃSTWIE UNITARNYM

Kazimierz Bandarzewski



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2025

SERIA **MONOGRAFIE**

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez
Wydział Prawa i Administracji w ramach Programu Strategicznego
Inicjatywa Dokończenia w Uniwersytecie Jagiellońskim

Stan prawny na 6 października 2025 r.

Recenzenci

Dr hab. Anna Wierzbica

Dr hab. Mirosław Wincenciak

Wydawczyni

Anna Kubuj-Kacperek

Redaktorka prowadząca

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Rybczyńska

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni[♥]

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj
jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz,
czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-986-8

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Zarządzania Prawami Autorskimi i Treściami

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 692 477 076; e-mail: PL-ksiazki@wolterskluger.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wprowadzenie	15
Rozdział 1	
Definiowanie zasady jednolitości państwa w okresie	
Drugiej Rzeczypospolitej w nauce polskiej i w orzecznictwie...	23
1.1. Wprowadzenie	23
1.2. Poglądy przedstawicieli nauki	24
1.3. Przegląd orzecznictwa sądowego	32
1.4. Podsumowanie	34
Rozdział 2	
Zasada jednolitości państwa w nauce polskiej	37
2.1. Wprowadzenie	37
2.2. Definiowanie zasady unitarności państwa	37
2.3. Podsumowanie	46
Rozdział 3	
Zasada jednolitości państwa w orzecznictwie Trybunału	
Konstytucyjnego i sądów	49
3.1. Wprowadzenie	49
3.2. Zasada jednolitości państwa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego	49
3.3. Zasada unitarności państwa w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych	57

3.4. Zasada unitarności państwa w orzecznictwie sądów administracyjnych	59
3.5. Podsumowanie	66

Rozdział 4

Akty organów samorządu terytorialnego w państwie

unitarnym	69
4.1. Wprowadzenie	69
4.2. Zakaz uchwalania przez organy samorządu terytorialnego aktów prawnych o randze równej ustawom.....	70
4.3. Akty prawa miejscowego i zakres upoważnień do ich stanowienia przez organy samorządu w państwie unitarnym	75
4.4. Statuty jednostek samorządu terytorialnego	83
4.5. Statuty jako akty regulujące ustrój jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego.....	87
4.6. Statuty jednostek pomocniczych gmin	92
4.7. Akty prawa wewnętrznego	97
4.8. Akty nienormatywne organów samorządu terytorialnego	101
4.9. Podsumowanie	110

Rozdział 5

Domniemanie zadań na rzecz samorządu terytorialnego	113
5.1. Wprowadzenie	113
5.2. Domniemanie zadań	114
5.3. Podsumowanie	141

Rozdział 6

Suwerenność wewnętrzna państwa	145
6.1. Wprowadzenie	145
6.2. Suwerenność wewnętrzna	145
6.3. Podsumowanie	151

Rozdział 7

Interes ogólnopaństwowy a interes wspólnoty samorządowej...	153
7.1. Wprowadzenie	153
7.2. Dobro wspólne.....	154
7.3. Dobro wspólnoty samorządowej	155
7.4. Interes publiczny (ogólnospołeczny)	158
7.5. Interes wspólnoty samorządowej.....	160
7.6. Podsumowanie	164

Rozdział 8

Zadania samorządu terytorialnego w ujęciu zasady unitarności państwa.....	167
8.1. Wprowadzenie	167
8.2. Zadania własne samorządu	169
8.3. Zadania z zakresu administracji rządowej.....	184
8.4. Podsumowanie	191

Rozdział 9

Zadania jednostek samorządu terytorialnego z zakresu prowadzenia polityki zagranicznej państwa	195
9.1. Wprowadzenie	195
9.2. Pojęcie polityki międzynarodowej	196
9.3. Podmioty prawa międzynarodowego	200
9.4. Polityka zagraniczna państwa w rozwiązaniach konstytucyjnych	203
9.5. Zakres udziału jednostek samorządu terytorialnego we współpracy zagranicznej	205
9.6. Przystępowanie do międzynarodowych zrzeszeń jednostek samorządu terytorialnego.....	208
9.7. Podejmowanie współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw	219
9.8. Ramowe umowy o współpracy	224
9.9. Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej	230
9.10. Umowy partnerskie	232
9.11. Podsumowanie	236

Rozdział 10

Prowadzenie polityki pieniężnej	241
10.1. Wprowadzenie.....	241
10.2. Polityka pieniężna państwa.....	241
10.3. Emisja pieniądza	242
10.4. Utrzymanie stabilnego poziomu cen	246
10.5. Podsumowanie	251

Rozdział 11

Zadania z zakresu bezpieczeństwa zewnętrznego

i obronności państwa	253
11.1. Wprowadzenie.....	253
11.2. System bezpieczeństwa narodowego.....	254
11.3. Konstytucyjna regulacja	256
11.4. Ustawowa regulacja	257
11.5. Posiłkowy udział samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań z zakresu zapewnienia obronności państwa.....	259
11.6. Koordynowanie planowania i realizacji zadań obronnych oraz ich synchronizacja	261
11.7. Zadania operacyjne w ramach przygotowań do obrony państwa wykonywane przez samorząd terytorialny	264
11.8. Współdziałanie z organami samorządu terytorialnego w planowaniu i realizacji zadań obronnych	266
11.8.1. Współdziałanie w zakresie wykorzystania potencjału medycznego i możliwości zabezpieczenia medycznego sił zbrojnych oraz w zakresie ochrony transportu	267
11.8.2. Współdziałanie w zakresie zapewniania warunków przekazywania informacji i decyzji dotyczących planowania i realizacji zadań obronnych	269
11.9. Zadania zlecone z zakresu obronności	270
11.9.1. Prowadzenie ewidencji wojskowej.....	270
11.9.2. Kwalifikacja wojskowa	271
11.9.3. Realizacja obowiązku odbycia zasadniczej służby wojskowej	272

11.9.4. Organizowanie zastępczej służby wojskowej.....	272
11.10. Świadczenia osobiste i rzeczowe na rzecz obrony w czasie pokoju.....	275
11.11. Świadczenia osobiste i rzeczowe na rzecz obrony w przypadku ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny....	280
11.12. Nakładanie na samorząd terytorialny świadczeń szczególnych z zakresu obronności państwa.....	282
11.13. Podsumowanie	284

Rozdział 12

Podstawowe cechy państwa federalnego, regionalnego

i unitarnego.....	287
12.1. Wprowadzenie.....	287
12.2. Państwo federalne.....	288
12.3. Państwo unitarne.....	289
12.4. Państwo regionalne	293
12.5. Podsumowanie	299

Rozdział 13

Zasada unitarności w europejskich państwach unitarnych

13.1. Wprowadzenie.....	303
13.2. Republika Estońska	304
13.3. Republika Litewska.....	309
13.4. Republika Czeska.....	317
13.5. Republika Słowenii	323
13.6. Republika Macedonii Północnej	331
13.7. Republika Francuska (część kontynentalna)	337
13.8. Królestwo Danii (część kontynentalna)	343
13.9. Republika Portugalska (część kontynentalna)	347
13.10. Republika Rumunii	352
13.11. Republika Irlandii.....	358
13.12. Republika Mołdawii	364
13.13. Republika Białorusi	369
13.14. Podsumowanie	376

Rozdział 14

Państwa regionalne w Europie	383
14.1. Wprowadzenie.....	383
14.2. Królestwo Hiszpanii.....	384
14.2.1. Katalonia	389
14.3. Republika Włoska.....	393
14.4. Republika Portugalska – archipelagi Azorów i Madery...	399
14.5. Królestwo Danii.....	406
14.5.1. Grenlandia	406
14.5.2. Wyspy Owcze	412
14.6. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.....	417
14.6.1. Szkocja	421
14.6.2. Walia	422
14.6.3. Irlandia Północna.....	423
14.7. Republika Finlandii.....	424
14.7.1. Wyspy Alandzkie	424
14.7.2. Autonomia Saamów.....	428
14.8. Republika Francuska.....	429
14.8.1. Francuskie wspólnoty zamorskie	429
14.8.2. Korsyka.....	431
14.8.3. Nowa Kaledonia	433
14.9. Republika Mołdawii – Gagauzja.....	439
14.10. Podsumowanie	443
 Zakończenie	 451
 Bibliografia	 469

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

EKSL	– Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. i ratyfikowana przez Polskę (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.) z mocą obowiązywania od dnia 1.03.1994 r.
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.)
konstytucja kwietniowa	– Ustawa Konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227)
konstytucja marcowa	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17.03.1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
konwencja madrycka	– Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie w dniu 21.05.1980 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287)
r.p.w.p.l.	– rozporządzenie Rady Ministrów z 27.10.2023 r. w sprawie przygotowania i wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa (Dz.U. poz. 2482)
r.s.w.z	– rozporządzenie Rady Ministrów z 21.04.2022 r. w sprawie sposobu wykonywania zadań w ramach obowiązku obrony (Dz.U. poz. 875)
r.ś.o.p.	– rozporządzenie Rady Ministrów z 19.07.2024 r. w sprawie świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju (Dz.U. poz. 1184)
r.ś.rz.p.	– rozporządzenie Rady Ministrów z 29.08.2024 r. w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju (Dz.U. poz. 1387)

r.w.t.p	– rozporządzenie Rady Ministrów z 14.01.2025 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego i przedsiębiorców (Dz.U. poz. 73)
rozporządzenie w sprawie EUWT	– rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.07.2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) (Dz.Urz. UE L 210, s. 19, ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.)
u.g.k.	– ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679)
u.o.O.	– ustawa z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2025 r. poz. 825 ze zm.)
u.r.l.	– ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 472)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 581)
u.z.p.	– ustawa z 15.09.2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. Nr 91, poz. 1009 ze zm.)
ustawa dekomunizacyjna	– ustawa z 1.04.2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz.U. z 2018 r. poz. 1103)
ustawa o EUWT	– ustawa z 7.11.2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1219)
ustawa o NBP	– ustawa z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 2025)
ZTP	– rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), załącznik

Czasopisma i publikatory

Annales UMCS	– Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
Biuletyn PISM	– Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych
Biuletyn RPO	– Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz.	– Dziennik Urzędowy
Dz.Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Ekspertyzy i opracowania NIST	– Ekspertyzy i opracowania Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego
FK	– Finanse Komunalne
LEX	– System Informacji Prawnej LEX
M.P.	– Monitor Polski
Opinie i komentarze	– Opinie i komentarze Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. J. Reguńskiego
FRDL	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSN(C)	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNP	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
OTK-A	– Państwo i Prawo
PiP	– Przegląd Prawa Konstytucyjnego
PPK	– Przegląd Prawa Publicznego
PPP	– Przegląd Sejmovy
PS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
RPEiS	– Samorząd Terytorialny
ST	– Zbiór Orzeczeń
Zb. Orz.	– Zeszyty Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego
Zeszyty Naukowe KUL	– Zeszyty Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego

Inne

EUWT	– europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej
j.s.t.	– jednostka samorządu terytorialnego
MSZ	– Minister (Ministerstwo) Spraw Zagranicznych
NBP	– Narodowy Bank Polski
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
NSA-OZ	– Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek Zamiejscowy
RP	– Rzeczpospolita Polska
SA	– Sąd Apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
SPOZ	– samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej

TK	– Trybunał Konstytucyjny
UE	– Unia Europejska
Woj. Lubus.	– Lubuskie
Woj. Łódz.	– Łódzkie
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
ZSRR	– Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich

WPROWADZENIE

Pozycja samorządu terytorialnego w państwach europejskich nie jest jednolita. Różnorodność regulacji prawnych obejmujących samorząd terytorialny ma swoje rozliczne źródła. Wiele determinantów wynika z doświadczeń historycznych w kształtowaniu struktur terytorialnych określonych obszarów, dostrzeganiu i ocenie instrumentów partycypacji społecznej, a tym samym także idei włączania społeczności lokalnych w struktury wykonywania władzy publicznej, kultury prawnej, wiążących dane państwo umów międzynarodowych, jak również modelu ustrojowego danego państwa. Nie są to wszystkie proveniencje określające pozycję samorządu terytorialnego. Niewątpliwie jednak jednym z istotnych źródeł eksplikacji pozycji samorządu terytorialnego jest zasada unitarności państwa.

Wprawdzie zasada ta najczęściej służy do określenia budowy poszczególnych państw, dzieląc je na państwa unitarne, federalne i regionalne, przy czym te ostatnie niekiedy traktowane są jako forma pośrednia pomiędzy unitarnością a federacją. Zasada ta ma znaczenie przy określaniu pozycji samorządu terytorialnego.

Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym, co wprost wynika z treści art. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹. Zasada ta najczęściej funkcjonuje pod nazwą zasady unitarności państwa lub też zamiennie stosowane są nazwy jednolitości państwa bądź unitarności

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

państwa². Pojęcia te mają charakter synonimiczny, ponieważ łacińska nazwa *unitas* oznacza jedność, równość, identyczność, niepodzielność, zgodność, jednolitość, jedną całość³. Tym samym w pracy tej zamiennie będą stosowane obie nazwy (zasada unitarności i zasada jednolitości). Konstytucyjne umocowanie zasady unitarności stanowi podstawę do przyjęcia, że jednolitość państwa zawsze ma źródło w jego ustroju konstytucyjnym i tym samym to prawo konstytucyjne każdego państwa wyznacza jego formę ustrojową.

A priori można postawić hipotezę o niejednolitości regulacji samorządu terytorialnego w państwach unitarnych. Teza ta będzie przedmiotem analizy w kolejnych rozdziałach pracy. Do kategorii państw unitarnych nieraz zalicza się także państwa regionalne. Tym samym w pracy tej zostanie przedstawiona pozycja samorządu terytorialnego zarówno w państwach unitarnych, jak i regionalnych.

Różnorodność tych państw może skutkować niejednolitym postrzeganiem i definiowaniem zasady jednolitości państwa, co ma znaczenie dla określenia pozycji samorządu terytorialnego w każdym z zaprezentowanych państw.

Dotychczas w doktrynie prawa polskiego jedynie wyjątkowo poddawano rozważaniom znaczenie zasady unitarności państwa w zakresie analizy pozycji i funkcjonowania samorządu terytorialnego. W wielu opracowaniach dotyczących podstawowych zasad ustrojowych samorządu albo brakuje odniesienia do tej zasady, albo jest ona powoływana tylko w sposób dygresyjny lub wzmiankowy.

Dość często, opisując zasady ustrojowe obejmujące działalność administracji publicznej, w tym także i samorządu, pomija się zasadę jednolitości⁴. Jeżeli jednak zasada jednolitości państwa jest przedmiotem

² P.A. Tusiński, *Zasada jednolitości (unitarności) państwa* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020, s. 147.

³ J. Korpanty [w:] *Słownik łacińsko-polski. I–Z*, t. 2, red. J. Korpanty, Warszawa 2003, s. 906; J. Pieńkos, *Słownik łacińsko-polski*, Warszawa 1993, s. 387.

⁴ Zwrócił na to uwagę H. Izdebski, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 3*, Warszawa 2021, s. 128. Przykładowo nie wymieniono tej zasady w następujących opracowaniach:

analizy, to albo poświęca się jej co najwyżej kilka stron⁵, albo też omawia się wspólnie (lub nawet tylko w formie dygresji) z takimi zasadami, jak w szczególności pomocniczości, dobra wspólnego⁶, decentralizacji władzy publicznej⁷, demokracji⁸, demokratycznego państwa prawnego lub podziału władzy⁹. W większości opracowań zasada ta funkcjonuje poza głównym nurtem zasad ustrojowych samorządu terytorialnego.

M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012; J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012; Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002; A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2024; skromnie zasada ta została opisana np. w pracy: P. Tuleja, *Zasady ustrojowe* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Warszawa 2024, s. 75; A. Domańska, *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2020, s. 69.

⁵ Np. M. Zdyb, *Miejsce samorządu terytorialnego w ramach ładu prawnego w Polsce. Studium publicznoprawne*, Lublin 2019, s. 39–50; Z. Gromek, *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2022, s. 111–116; M. Stec, *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i miejsce w nim samorządu terytorialnego* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. II, *Ustrój Samorządu Terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, s. 41–48; P.A. Tusiński, *Zasada...*, s. 147–148; P. Czarny, *Ogólna charakterystyka państwowości w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014, s. 77–79.

⁶ C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych aspektów aktywności międzynarodowej województw, zawieranych przez nie umów i porozumień oraz kompetencji Ministra Spraw Zagranicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych*, „Zeszyty Prawnicze” 2013/2(38), s. 188–189.

⁷ H. Izdebski, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 3...*, s. 129; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 161; J. Jaskiernia, *Konstytucyjna zasada państwa jednolitego* [w:] *Wokół wybranych problemów konstytucjonalizmu. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Bałabana*, red. J. Ciapała, M. Mijał, Warszawa 2017, s. 170–172; J. Sobczak, *Decentralizacja administracji publicznej a zadania samorządu terytorialnego* [w:] *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2012, s. 41.

⁸ P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, *Wstęp*, Art. 1–29, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 15, s. 465; I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 294; I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 156.

⁹ P. Tuleja [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 3, s. 254; M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, komentarz do art. 3, s. 33–34.

Także i w tej pracy wyjątkowo pojawią się odniesienia do innych zasad konstytucyjnych, a w szczególności zasady suwerenności Narodu oraz decentralizacji. Zasady te jednak będą analizowane tylko w takim zakresie, w jakim będą one pomocne do ustalenia znaczenia zasady unitarności państwa w kontekście funkcjonowania samorządu terytorialnego. Zasady konstytucyjne powinny być bowiem interpretowane w taki sposób, aby nadać im właściwe znaczenie, a jest to możliwe tylko wówczas, gdy przyjmie się wzajemne znaczeniowe ich powiązanie.

Powyższe założenie stanowi uzasadnienie wyboru tematu tej pracy. Skoro dotychczas pomijano jej szczegółową charakterystykę w odniesieniu do pozycji samorządu terytorialnego, należy podjąć próbę wypełnienia tej luki.

Celem niniejszej rozprawy będzie zarówno zdefiniowanie zasady unitarności państwa, jak i wskazanie na znaczenie tej zasady w zakresie pozycji samorządu terytorialnego. Przedstawione zostaną możliwe granice regulacji samorządu w zgodzie z tą zasadą.

Rozważania te powinny doprowadzić do oceny pozycji ustrojowej polskiego samorządu terytorialnego i granic jego funkcjonowania w przyjętym rozumieniu zasady unitarności państwa. Istotnym zakresem pracy będzie także wskazanie, jak postrzegane są granice regulacji samorządu terytorialnego w innych unitarnych państwach europejskich i czy polski samorząd wykazuje cechy specyficzne tych regulacji.

Jednym z istotnych w nauce polskiej zagadnień analizowanych przy okazji omawiania pozycji samorządu w państwie unitarnym jest istnienie domniemania zadań samorządu i dopuszczalności tego domniemania. To zagadnienie będzie przedmiotem odrębnego rozdziału.

Podstawową metodą badawczą zastosowaną w pracy będzie dogmatyczna metoda badań, opierająca się na interpretacji zarówno aktów obowiązującego polskiego systemu prawnego, jak i wybranych systemów prawnych państw europejskich, a także analizie poglądów przedstawicieli doktryny polskiej oraz zagranicznej. Wykorzystane zostanie również

orzecznictwo sądowe zarówno krajowe, jak i w niewielkim zakresie orzecznictwo sądów zagranicznych.

Posiłkowymi metodami badawczymi będą metoda komparatystyczna, obejmująca w szczególności analizę i wnioskowanie poprzez porównanie podobnych rozwiązań prawnych zawartych w polskim prawie i prawie innych państw europejskich, a także metoda historycznoporównawcza dokonująca analizy i wnioskowania z rozwiązań historycznych w prawie polskim.

Niniejsza praca składa się z 15 rozdziałów.

Rozdział 1 obejmuje historyczne znaczenie i definiowanie zasady unitarności państwa w prawie polskim w oparciu o obowiązujące ówczesnie konstytucje, ze szczególnym uwzględnieniem poglądów przedstawicieli doktryny prawa, jak i orzecznictwa sądowego.

Rozdział 2 zawiera omówienie doktrynalnego ujęcia zasady unitarności w nauce polskiej.

Rozdział 3 obejmuje analizę orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i pozostałych sądów w zakresie interpretacji i stosowania zasady jednolitości państwa.

Rozdział 4 zawiera analizę obejmującą ocenę dopuszczalności wydawania aktów prawnych przez organy polskich j.s.t. Pozwoli to na udzielenie odpowiedzi na problem badawczy dotyczący dopuszczalności wydawania takich aktów przez organy samorządu terytorialnego. Kolejnym zagadnieniem badawczym objętym tym rozdziałem będzie udzielenie odpowiedzi na pytanie o zakres delegacji ustawowej do stanowienia aktów prawa miejscowego i innych aktów normatywnych oraz aktów nienormatywnych. Stanowienie prawa – w zakresie decentralizacji legislacyjnej (politycznej) – stanowi jedną z podstawowych cech odróżniających jednostki składowe danego państwa i pozwalających na zakwalifikowanie go do grupy państw unitarnych lub regionalnych. W tym rozdziale zostaną omówione zagadnienia pozwalające na ustalenie, czy polskim j.s.t. przysługuje jakakolwiek samodzielność prawodawcza.

Rozdział 5 obejmuje analizę jednego z najbardziej niejednocie postrzeganych w polskiej doktrynie zagadnień, jakim jest dopuszczalność przypisana polskim j.s.t. domniemania zadań lub domniemania kompetencji.

Rozdział 6 pracy uwzględnia rozważania dotyczące suwerenności w ujęciu jej wewnętrznego aspektu. Zdefiniowanie samego pojęcia suwerenności i określenie, komu ona przysługuje stanowi istotne zagadnienie związane z wyznaczeniem pozycji i zadań samorządu terytorialnego w państwie unitarym.

Przedmiotem rozważań zawartych w rozdziale 7 będzie analiza pojęć dobra wspólnego, dobra wspólnoty samorządowej oraz interesu publicznego w ujęciu interesu ogólnopaństwowego i interesu wspólnoty samorządowej. Rozdział ten będzie zawierał także ustalenie rozgraniczenia tych interesów oraz wzajemnych relacji.

Rozdział 8 zawiera omówienie zadań samorządu terytorialnego. Zastaną wskazane podstawowe cechy zadań własnych i zadań zleconych samorządu wraz z ich przykładami.

Kolejny rozdział (rozdział 9) obejmuje analizę zadań publicznych z zakresu polityki zagranicznej państwa. Zostanie wskazany zakres udziału samorządu w wykonywaniu tych zadań w państwie unitarym oraz podstawowe formy udziału samorządu w tym zakresie.

Rozdział 10 zawiera analizę zakresu dopuszczalności przekazania samorządowi terytorialnemu w państwie unitarym zadań z zakresu polityki pieniężnej.

W kolejnym rozdziale (rozdziale 11) zostanie omówiona problematyka powierzenia zadań samorządowi terytorialnemu w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa i obronności. W państwie unitarym samorząd nie jest wyposażony w zadania z tego zakresu, niemniej analiza ta pozwoli na ustalenie, czy rzeczywiście ustawodawca nie powierza takich zadań organom wspólnot samorządowych.

Przedmiotem analizy zawartej w rozdziale 12 będzie klasyfikacja państw w oparciu o kryterium ich ustroju. Zostaną przedstawione podstawowe cechy państwa federalnego, unitarnego i regionalnego.

Rozdział 13 obejmuje omówienie europejskich państw unitarnych. W tym rozdziale nie zostaną przedstawione wszystkie europejskie państwa unitarne, ale te spośród nich, które mają charakter reprezentatywny. Zostaną też wskazane podstawowe cechy poszczególnych państw unitarnych, wynikające zarówno z prawodawstwa tych państw, jak i orzecznictwa, oraz poglądy przedstawicieli doktryny. Analiza ta będzie przede wszystkim obejmowała pozycję i cechy samorządu terytorialnego w państwach unitarnych.

W rozdziale 14 zawarta zostanie analiza wybranych państw regionalnych ze wskazaniem na podstawowe cechy nadające tym państwom cechy regionalne. Wybór ma także charakter reprezentatywny i poza analizą znaczenia zasady unitarności zostaną przedstawione podstawowe cechy wyróżniające jednostki autonomiczne.

Ostatni rozdział stanowi zakończenie. Całość pracy kończy zestawienie bibliograficzne.

Rozdział 1

DEFINIOWANIE ZASADY JEDNOLITOŚCI PAŃSTWA W OKRESIE DRUGIEJ RZECZYPOSPOLITEJ W NAUCE POLSKIEJ I W ORZECZNICTWIE

1.1. Wprowadzenie

W polskiej doktrynie międzywojennej pojęcie jednolitości państwa było znane i wprost związane z pozycją samorządu terytorialnego¹. Poglądy w tym zakresie wyrażano zarówno w nauce, jak i w orzecznictwie sądowym. Niemniej najbardziej intensywny spór w doktrynie w okresie Drugiej Rzeczypospolitej nie dotyczył zasady jednolitości państwa w odniesieniu do samej istoty samorządu terytorialnego i jego funkcjonowania, ale definiowania samorządu na podstawie teorii naturalistycznych, państwowych lub naturalistyczno-państwowych. Celowo wskazuję na liczbę mnogą wskazanych teorii, ponieważ wśród przedstawicieli każdej z nich, a w szczególności teorii państwowej samorządu terytorialnego, definiowano samorząd w niejednolity sposób². Jednakże z uwagi na

¹ W. Komarnicki, *Polskie Prawo Polityczne [Geneza i System]*, Warszawa 2008 [reprint wydania z 1922 r.], s. 224–236.

² Teorie te w sposób zwięzły i przy wyeksponowaniu ich istotnych różnic przedstawiono w publikacji A. Bosiacki, *Doktryny samorządu terytorialnego II Rzeczypospolitej i ich znaczenie we współczesnej Polsce* [w:] *Administracja państwowa i samorząd w Polsce w ujęciu historyczno-prawnym. Wybrane zagadnienia*, red. E. Mreńca, P.B. Zientarski, B. Czwojdrak, Warszawa 2018, s. 81–112; por. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle*

zakres tej pracy, same koncepcje (teorie) samorządu terytorialnego nie będą prezentowane. Wykraczałoby to poza jej zakres tematyczny.

W związku z tym poniżej, analizując zasadę jednolitości państwa, zostaną wyeksponowane tylko te poglądy ówczesnej nauki, które, definiując lub opisując samorząd, odnosiły się do tej zasady.

1.2. Poglądy przedstawicieli nauki

Zasada jednolitości państwa nie została wyrażona wprost ani w Konstytucji RP z 17.03.1921 r.³, ani w Ustawie Konstytucyjnej z 23.04.1935 r.⁴, niemniej w nauce uznawano obowiązywanie tej zasady za oczywistość.

Konstytucja marcowa nadała Rzeczypospolitej Polskiej jednolity ustrój polityczny, administracyjny i społeczny, przyznała wszystkim jednakowe prawa polityczne, obywatelskie, socjalne i wolnościowe. Wyrażała zasadę ciągłości i jednolitości państwa polskiego, z uwzględnieniem autonomii Województwa Śląskiego, tworząc podstawy polskiej władzy i konstytuując na nowo społeczeństwo wokół przewodnich idei ustrojowych, wiążąc ich w ten sposób ze sobą wzajemnie⁵.

Konstytucyjnej podstawy zasady jednolitości państwa upatrywano w art. 65 konstytucji marcowej, zgodnie z którym „Dla celów administracyjnych Państwo Polskie podzielone będzie w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie, które będą równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego. Jednostki samorządowe mogą się łączyć w związki dla przeprowadzenia zadań,

ustawodawstwa polskiego, Warszawa 1928, s. 120–195; J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 63–145.

³ Ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).

⁴ Ustawa Konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

⁵ L. Górnicki, *Prawo jako czynnik integracji państwa w latach II Rzeczypospolitej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2011/3375, „Prawo” CCCXIII, s. 120.

wchodzących w zakres samorządu. Związki takie mogą otrzymywać charakter publiczno-prawny tylko na podstawie osobnej ustawy”⁶.

W okresie obowiązywania konstytucji marcowej sformułowano w ówczesnej nauce polskiej następujące cechy państwa jednolitego:

- a) jednolite terytorium, podzielone na województwa, powiaty i gminy jedynie dla celów wykonywania administracji i zadań samorządu terytorialnego;
- b) jednolity naród i jednolite obywatelstwo polskie;
- c) jednolita władza państwowa o charakterze powszechnym i wyłącznym co do zakresu personalnego, jak i terytorialnego dla całego państwa;
- d) wykonywanie całości władzy publicznej na podstawie ustaw uchwalanych przez jedną władzę ustawodawczą właściwą dla całego państwa;
- e) jedyna władza ustawodawcza, której podlega władza wykonawcza;
- f) jedyna jurysdykcja obejmująca całe terytorium państwa w znaczeniu personalnym i terytorialnym⁷.

Istnienie samorządu terytorialnego było traktowane jako zgodne z zasadą jednolitości państwa. Podnoszono, że jednym z najważniejszych czynników integracji państwa (a więc i zapewnienia jego jednolitości) było ujednolicenie prawa na całym jego terytorium. Taka unifikacja była niezbędna przede wszystkim ze względów politycznych, ponieważ jednolitość, niezawisłość i suwerenność państwowa wymagały jednolitości prawodawstwa w zjednoczonej Polsce⁸. Metodą ujednolicenia ustawodawstwa dzielnicowego było w okresie Drugiej Rzeczypospolitej unifikowanie i kodyfikowanie prawa. Na okres przejściowy zdecydowano się utrzymać w mocy większość dotychczasowych systemów prawnych i zastępować je etapami przez ujednolicone i skodyfikowane prawo

⁶ P. Tuleja [w:] *Konstytucja...*, red. M. Safjan, L. Bosek, komentarz do art. 3, s. 253; P. Sarnecki [w:] *Konstytucja...*, red. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 3, s. 174.

⁷ W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 224.

⁸ L. Górnicki, *Prawo...*, s. 112; W.Sz. Wachholz, *Nowy ustrój samorządu terytorjalnego w Polsce i jego wartości*, Kraków 1934, s. 5.

polskie⁹. Tym samym uchwalenie ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego¹⁰ (tzw. ustawy scaleniowej) było traktowane jako wielkie dzieło unifikacji samej Rzeczypospolitej Polskiej¹¹.

W państwie jednolitym dopuszczalna była autonomia samorządu terytorialnego rozumiana jako prawo do regulowania spraw publicznych, ale tylko w granicach ram ustawowych¹², przy czym nie mogło to być prawo pozwalające na stanowienie ustaw powszechnie obowiązujących (analogicznie jak ustaw sejmowych)¹³. Nie było jednak pełnej zgodności co do dopuszczalności lub niedopuszczalności uznania, że w państwie jednolitym samorząd terytorialny ma prawo do samodzielnego kreowania swoich zadań. Zgodnie z pierwszym stanowiskiem naruszałoby zasadę jednolitości państwa przyznanie samorządowi uprawnień (zadań) wynikających z jego natury, które nie wynikałyby z norm prawnych, a tym samym wszystkie zadania samorządu, tak własne, jak i zlecone, musiały wynikać jedynie z ustawy¹⁴. Zgodnie z tym poglądem naruszenie jednolitości i niepodzielności suwerennej osobowości państwowej miałoby miejsce wówczas, gdyby ustawodawca dobrowolnie przekazał części swojej suwerenności rozumianej – jak należy się domyślać – jako przekazanie uprawnień do kreowania zadań samorządu¹⁵. Wskazywano, że jednolitość państwa nie pozwala na realizację systemu prowincjonalnego podtrzymującego odrębności, a utrzymanie jednolitości państwa zapewnia decentralizacja, która z jednej strony pozwala na należyte uwzględnienie potrzeb lokalnych, a z drugiej strony nie wymaga dla

⁹ L. Górnicki, *Prawo...*, s. 119.

¹⁰ Ustawa z 23.03.1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 35, poz. 294 ze zm.).

¹¹ W.Sz. Wachholz, *Nowy...*, s. 3–5.

¹² W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 225.

¹³ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 140.

¹⁴ T. Bigo, *Związki...*, s. 125; J. Panejko, *Geneza...*, s. 85, 87–88, 97; W.Sz. Wachholz, *Istota i prawo związków publicznych (publiczne osoby związkowe)*, Warszawa 1928, s. 49.

¹⁵ S. Paczyński, *Techniczno-prawne momenty w organizacji związków komunalnych*, Wilno 1933, s. 14; J. Panejko, *Geneza...*, s. 97.

swojego funkcjonowania przyznania form działania naruszających unitarność państwa¹⁶.

Zgodnie z drugim stanowiskiem podnoszono, że o ile w pełni zasadne było ustawowe regulowanie ram wykonywania zadań publicznych, pozwalając organom samorządu na dostosowywanie regulowanej materii do lokalnych lub regionalnych warunków, to do pogodzenia z zasadą jednolitości państwa powinna być i taka regulacja, która dopuszcza tylko ogólne upoważnienie samorządu do regulacji pewnych spraw, bez ustawowego wskazywania wyraźnych ram regulacji¹⁷. W ten sposób umożliwiano samorządowi różnorodne regulowanie określonych spraw, bez możliwości naruszenia ram ustawowych¹⁸. Podnoszono przy tym, że wprowadzenie uchwalanie ustaw leży w kompetencji władzy ustawodawczej państwa, ale ze względów politycznych, metajurydycznych, podobnie jak z ideą samorządu w zakresie administracji państwowej, możliwe było prawne rozciągnięcie decentralizacji także na uchwalanie ustaw. Oznaczało to, że dopuszczalne było rozumienie autonomii w zakresie funkcjonowania samorządu także jako zdecentralizowanej (delegowanej) władzy ustawodawczej¹⁹. Zajmowano także i takie stanowisko, zgodnie z którym delegacja ustawowa kierowania do organów stanowiących j.s.t. mogła być generalna i na tej podstawie organy te miały prawo do ustanawiania „ustaw gminnych”, które tylko tym się różniły od ustaw sejmowych, że były hierarchicznie niższe niż ustawy sejmowe. Tym samym, nie negując oparcia działalności samorządu tylko na podstawach prawnych, jednocześnie dopuszczano autonomiczne uprawnienia do stanowienia owych „ustaw gminnych”²⁰.

¹⁶ K.W. Kumaniecki, *Centralizm i decentralizacja* [w:] *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, red. W.L. Jaworski, Warszawa 2014 [reprint wydania z 1924 r.], s. 154–155.

¹⁷ W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 225; J. Panejko, *Geneza...*, s. 137–138, wskazując, że wystarczającą podstawą do takiej działalności będzie realizacja publicznego charakteru j.s.t. przy rozporządzaniu odpowiednimi środkami i że poza ustawami j.s.t. mogą wykonywać wszystkie zadania, o ile realizuje on cel (interes) kolektywny społeczności lokalnej i nie narusza przepisów prawa.

¹⁸ W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 225.

¹⁹ J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 53.

²⁰ W.Sz. Wachholz, *Istota...*, s. 47–50.

Co istotne, sporu co do możliwości ogólnego ustawowego upoważnienia samorządu terytorialnego do określania swoich zadań nie traktowano jako podstawowego. Stąd przedstawiciele nauki zaliczani do reprezentantów teorii państwowej samorządu dopuszczali możliwość wykonywania przez samorząd także i tych zadań, które nie wynikały wprost z ustawy, ale z ich „publicznego charakteru”, oraz dysponowania odpowiednimi środkami²¹. Z jednej strony wskazywano, że poza państwem nie ma miejsca na samorząd²², ponieważ poza państwem nie ma zadań publicznych, a jednocześnie deklarowano, że ogólne ramy ustawowe muszą gwarantować społecznościom lokalnym prawo do dokonywania takiego sposobu wykonywania zadań publicznych, aby w jak największym stopniu odpowiadały one ich woli zbiorowej²³. Podnoszono przy tym w doktrynie, że funkcja wykonawcza samorządu dotyczy zarówno wykonywania zadań enumeratywnie określonych w ustawach, jak i prawa samego samorządu do ustalenia we własnym zakresie swoich zadań²⁴. Ta druga sytuacja obejmowała przypadki, w których ustawodawca albo ogólnie przekazywał samorządowi zadania do wykonywania lub też nawet ich ogólnie nie określał, ale nie wprowadzał ustawowego zakazu ich wykonywania przez samorząd²⁵. Oznacza to, że sama regulacja ustawowa nakazująca troskę o dobro wspólnoty samorządowej była wystarczającą podstawą do domniemania zadań publicznych²⁶. Jednakże wykonywania przez samorząd zadań publicznych także na podstawie tak skonstruowanego domniemania nie traktowano jako oparcia samorządu na koncepcji naturalistycznej lub naturalistyczno-państwowej, ponieważ w obu tych przypadkach podstawą do działania samorządu była norma prawna stanowiąca wolę państwa, a działalność organów samorządowych stanowiła tylko realizację woli państwa za-

²¹ J. Panejko, *Geneza...*, s. 137.

²² M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936, s. 7; J. Staryszak, *Prawo...*, s. 28.

²³ M. Jaroszyński, *Rozważania...*, s. 13.

²⁴ S. Paczyński, *Techniczno-prawne...*, s. 40.

²⁵ S. Paczyński, *Techniczno-prawne...*, s. 40.

²⁶ S. Paczyński, *Techniczno-prawne...*, s. 40, powołując się na takie stanowisko wyrażone przez pruski Najwyższy Trybunał Administracyjny („Annalen der Gemeinwirtschaft” 1930/1, s. 14).

wartej w normie prawnej²⁷. Nawet w przypadku, gdy organ stanowiący j.s.t., realizując delegację ustawową, podejmował uchwałę dotyczącą zagadnień ogólnych lub szczegółowych i określał sposób ich wykonywania, to i tak był on z punktu widzenia państwa organem w istocie wykonawczym, wykonującym ustawy²⁸.

Możliwość ogólnego ustawowego upoważnienia samorządu terytorialnego do określania swoich zadań akceptowali przedstawiciele koncepcji naturalistyczno-państwowej, wskazując, że samorząd terytorialny nie jest jedynie formą decentralizacji celem usprawnienia wykonywania administracji państwowej, ale także samodzielnym wykonywaniem pod nadzorem państwa przez bezpośrednio zainteresowanych zrzeszonych przez państwo w związek prawa publicznego (tzn. j.s.t.) miejscowych zadań o charakterze samozachowawczym obejmującym zadania gospodarcze, zdrowotne i kulturalne i w zakresie wykonywania administracji państwo miało obowiązek powstrzymywania się od bezpośredniego działania²⁹.

Odnosnie do autonomii Województwa Śląskiego w Drugiej Rzeczypospolitej uznawano, że nie stanowiła ona naruszenia zasady jednolitości państwa, ponieważ mimo wyjątkowej pozycji tego województwa nie tworzyło ono wraz z Rzeczypospolitą unii ani federacji. Województwo Śląskie było traktowane jako prowincja z najdalej określonym zakresem decentralizacji zawierającym odrębną ustawę konstytucyjną dla Województwa Śląskiego wraz ze statutem organicznym³⁰, na podstawie którego utworzony został odrębny organ ustawodawczy dla tego województwa – Sejm Śląski, którego zakres zadań obejmował w istocie całość spraw wewnętrznych tego województwa, z wyjątkiem spraw zagranicznych, spraw wojskowych i niektórych innych spraw o znaczeniu ogólnopaństwowym. Taka forma autonomii przypominała pozycję kraju lub prowincji państwowej stanowiącej integralną część Rzeczypospolitej

²⁷ S. Paczyński, *Techniczno-prawne...*, s. 40–41.

²⁸ S. Paczyński, *Techniczno-prawne...*, s. 41.

²⁹ A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 25.

³⁰ Ustawa Konstytucyjna z 15.07.1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz.U. Nr 73, poz. 497 ze zm.), uchylona z dniem 7.05.1945 r.

rzządzoną na zasadach najdalej idącej decentralizacji³¹. Była ona traktowana jako forma najbardziej zbliżona do krajów koronnych państwa austriackiego na podstawie patentu z 26.02.1861 r.³²

Statut organiczny pozwalał Sejmowi Śląskiemu na stanowienie ustaw obowiązujących na terenie tego województwa oraz tworzenie odrębnego systemu podatkowego i skarbowego, w tym także odrębnej administracji skarbowej. Statut organiczny przewidywał tworzenie odrębnej administracji Województwa Śląskiego z wojewodą i radą wojewódzką na czele, przy czym na podstawie utrzymanego w mocy ustawodawstwa pruskiego wojewodzie przysługiwał na obszarze tego województwa status prezesa lub prezydenta kraju. Ponadto zakres autonomii Województwa Śląskiego nie mógł być ograniczony bez zgody Sejmu Śląskiego³³. Autonomię Śląska traktowano jako możliwe zapoczątkowanie drogi do federalizacji państwa, ale nawet z taką autonomią Rzeczpospolita nie była postrzegana jako państwo federalne³⁴.

Konstytucja kwietniowa także wprost nie wskazywała na budowę państwa opartego na zasadzie jego jednolitości. Wskazuje się jednak, że zasada ta wynikała z treści jej art. 4 ust. 3, zgodnie z którym Państwo powoływało samorząd terytorialny i gospodarczy do udziału w wykonywaniu zadań życia zbiorowego, oraz z treści art. 75 konstytucji kwietniowej, zgodnie z którym:

- „(1) Stosownie do podziału Państwa na obszary administracyjne powołuje się do urzeczywistniania zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny.
- (2) Samorządy mają prawo w zakresie, ustawą oznaczonym, wydawać dla swego obszaru normy obowiązujące pod warunkiem zatwierdzenia tych norm przez powołaną do tego władzę nadzorczą.
- (3) Samorządy mogą być łączone w związki dla wykonywania zadań szczególnych.

³¹ W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 235–236.

³² W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 233.

³³ W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 225–233.

³⁴ Z. Cybichowski, *Polskie prawo konstytucyjne na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. I, Warszawa 1925, s. 47.

- (4) Ustawa może nadać związkom osobowość publiczno-prawną.
- (5) Nadzór nad działalnością samorządu sprawuje Rząd przez swoje organa lub przez organa samorządu wyższego stopnia³⁵.

W osobie Prezydenta RP skupiała się jednolita i niepodzielna władza państwowa³⁶, a gwarancję pomyślności i rozwoju samorządu widziano w przewodniej roli Prezydenta³⁷.

W ówczesnej nauce polskiej podnoszono, że na podstawie konstytucji kwietniowej celem państwa było sprawowanie zadań ogólnych społeczeństwa, a przez pojęcie zadań ogólnych rozumiano takie, których wykonywanie nie mogło być powierzone strukturom samorządowym (dosłownie: „nie mogły być «oderwane» od całości”)³⁸. Do pojęcia zadań ogólnych zaliczano politykę państwową, sprawy obronności i ekspansji³⁹. Podnoszono, że państwo organizuje i łączy w sobie całą działalność podmiotów publicznych, uzgadnia wszystkie działania i ujednolica pewne wspólne funkcje celem doprowadzenia ich do pełnej jedności⁴⁰. Pozycja samorządu terytorialnego w oparciu o art. 4 ust. 3 i art. 75 ust. 2 konstytucji kwietniowej nie pozwala na uznanie istnienia jakichkolwiek form jego autonomii, ponieważ wszystkie akty organów samorządu podlegały kontroli prewencyjnej. Tym samym taka „uprzednia” kontrola miała stanowić zabezpieczenie zasady jednolitości państwa⁴¹. Także autonomia Województwa Śląskiego uległa ograniczeniu w porównaniu z okresem sprzed 1935 r.

Mimo niewątpliwie wzmocnienia doktryny państwowej (etatystycznej) samorządu terytorialnego na podstawie konstytucji kwietniowej, nadal

³⁵ P. Tuleja [w:] *Konstytucja...*, red. M. Safjan, L. Bosek, komentarz do art. 4, s. 253; P. Sarnecki [w:] *Konstytucja...*, red. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 3, s. 174.

³⁶ Art. 4 ust. 2 konstytucji kwietniowej; K.W. Kumaniecki, *Nowa Konstytucja Polska*, Kraków 1935, s. 30–31.

³⁷ T. Bigo, *Wytyczne dla prawa administracyjnego w Konstytucji Polskiej r. 1935. III Zjazd Prawników Polskich – Katowice–Kraków*, Warszawa 1936, s. 11; L. Górnicki, *Prawo...*, s. 121.

³⁸ K. Krzeczkowski, *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, Warszawa 1938, s. 12.

³⁹ K. Krzeczkowski, *Gmina...*, s. 12.

⁴⁰ K. Krzeczkowski, *Gmina...*, s. 12.

⁴¹ T. Bigo, *Wytyczne...*, s. 10.

w nauce polskiej uważano, że istotą samorządu pozwalającą na jego wyodrębnienie od państwa jest ukierunkowanie samorządu na zaspokajaniu powszechnych i elementarnych potrzeb mieszkańców, tj. takich potrzeb, które w praktyce miały charakter przymusowy (budowa dróg, mostów, ulic, dostarczanie wody, kanalizacja, targi, korzystanie z pomocy społecznej, uczęszczanie dzieci do szkoły, korzystanie z pomocy medycznej itp.) i ich zaspokajanie następowało metodami gospodarczymi, ponieważ w ten sposób nie wymagało to ustawowej regulacji i zarazem wynikało z codziennych potrzeb lokalnej zbiorowości⁴².

1.3. Przegląd orzecznictwa sądowego

Zasada jednolitości państwa została wyrażona w kilku wyrokach Sądu Najwyższego. Zasada ta dotyczyła dalszego stosowania przepisów obowiązujących na terenach byłych dzielnic państw zaborczych po uzyskaniu przez Polskę niepodległości i oceny, czy stosowanie takich przepisów może być akceptowane w związku z zasadną jednolitości państwa.

Sąd Najwyższy stosował zasadę jednolitości państwa już na podstawie konstytucji marcowej. W orzeczeniu z 9.09.1931 r., R 152/31⁴³, rozstrzygano kwestię mocy obowiązującej przepisów uchwalonych w okresie zaborów i obowiązujących na terenach Rzeczypospolitej Polskiej po 1918 r. Sądy powszechne rozpatrywały sprawę majątkową dotyczącą wierzytelności należnej od dłużnika zamieszkującego na terenie Polski niewchodzącej w skład byłego zaboru austriackiego. Zgodnie z pozostającymi w mocy przepisami b. zaboru austriackiego dłużnik pozostający poza granicami tego zaboru był traktowany jako zamieszkały za granicą nawet wówczas, gdy jego majątek pozostawał na terenie byłego już zaboru. Mimo włączenia obszaru ziem polskich należących uprzednio do zaboru austriackiego do Państwa Polskiego, utrzymano w mocy te przepisy, a tym samym dłużnik mieszkający w Polsce, ale w części pozostającej poza obszarem byłego zaboru austriackiego, nadal był uważany za zamieszkałego „za granicą”. W ocenie SN uznanie takiego dłużnika

⁴² K. Krzeczkowski, *Gmina...*, s. 17; podobnie M. Jaroszyński, *Rozważania...*, s. 13 i n.

⁴³ LEX nr 1631390.

mieszkającego na terenie b. zaboru rosyjskiego lub niemieckiego jako zamieszkującego za granicą utrudniałoby wierzycielowi osiągnięcie zamierzonego celu polegającego na zaspokojeniu swojej wierzytelności z majątku takiego dłużnika, a tym samym byłoby sprzeczne z intencją przepisów b. zaboru austriackiego. Sąd Najwyższy stwierdził, że stosowanie prawa byłego zaboru austriackiego nie naruszało zasady jednolitości państwa, ponieważ pozwalało na stosowanie przeciwko osobom zamieszkującym w innych dzielnicach Polski przepisów b. zaboru austriackiego na obszarze tych ziem polskich, na którym norma jurysdykcyjna dotąd nie przestawała obowiązywać⁴⁴. Prawomocny wyrok zapadły w jednej dzielnicy państwa musiał być respektowany także w innych dzielnicach Państwa Polskiego.

W kolejnym orzeczeniu z 27.05.1931 r., III R 299/31⁴⁵, rozpoznając środek zaskarżenia w sprawie egzekucji prowadzonej z weksła, SN stwierdził, że z pojęcia jednolitości państwa, opartego na jednolitym ustroju politycznym i jednolitym ustroju władz, jakim była Rzeczpospolita Polska, wynikało, że decyzja wydana przez sądy, znajdujące się na jednym obszarze Polski na mocy tam obowiązującego ustawodawstwa i tam wykonalna, musiała być uznana za wykonalną także w innym obszarze Polski i to nawet w przypadku, gdy obowiązywał tam częściowo odmienny system prawny, jednak pod warunkiem, że sposób przeprowadzenia egzekucji na tym innym obszarze był dopuszczalny i nie sprzeciwiał się temu obowiązujące przepisy o postępowaniu egzekucyjnym.

W orzeczeniu z 23.10.1936 r., III C 888/36⁴⁶, SN rozpoznawał sprawę o eksmisję i ustalenie stosunku prawnego łączącego strony. Umowy dotyczyły nieruchomości znajdującej się na terenie b. zaboru niemieckiego i obowiązującego tam także po 1918 r. niemieckiego prawa cywilnego, natomiast same umowy zostały zawarte w Warszawie na obszarze obowiązywania Kodeksu cywilnego Napoleona. Sąd Najwyższy, rozpoznając skargę rewizyjną, stwierdził, że przy ocenie, według jakiego prawa nale-

⁴⁴ Zgodnie z tym wyrokiem taki sam pogląd zawarto w orzeczeniu SN z 5.03.1929 r., III R 152/29, Zb. Orz. 1929/1, poz. 84.

⁴⁵ Zb. Orz. 1931/123.

⁴⁶ OSN(C) 1937/5, poz. 174.

żało rozstrzygnąć kwestię ważności i skuteczności zawartej przez strony umowy przyrzeczenia sprzedaży nieruchomości z zadatkiem, powinny być stosowane przepisy prawa międzynarodowego prywatnego. Nie naruszało to zasady jednolitości państwa, ponieważ nie dotyczyło ani traktowania jakis terytoriów Polski za obszar obcy, ani też nierównego traktowania obywateli. Zgodne z zasadą jednolitości państwa było dokonanie oceny stosunku prywatnoprawnego stron z punktu widzenia różnych przepisów ustawowych, nie wydanych przez Państwo Polskie, ale pozostawionych na jego obszarze w mocy aż do wydania jednolitych praw. Tym samym ustalenie właściwej normy prawnej z punktu widzenia różnych ustaw nie naruszało zasady jednolitości państwa.

1.4. Podsumowanie

Przedstawione poglądy nauki polskiej dotyczące okresu Drugiej Rzeczypospolitej wyraźnie wskazują, że zasada jednolitości państwa była rozumiana wieloaspektowo. Wskazując na jej cechy, akcentowano zarówno cechy państwa takie, jak terytorium czy ludność, ale także cechy pozwalające na określenie pozycji samorządu terytorialnego. Podnoszono bowiem, że terytorium państwa jednolitego może być podzielone na jednostki terytorialne, ale podział ten miał na celu jedynie wykonywanie administracji i zadań samorządu terytorialnego. Jako jedną z cech unitarności państwa wskazywano jedną władzę ustawodawczą dla obszaru całego państwa uchwalającą ustawy będące podstawą do wykonywania całości władzy państwowej. W zdecydowanej większości poglądów prezentowano etatystyczną (państwową) koncepcję samorządu terytorialnego, sprowadzając go do wykonywania zadań wynikających z ustaw. Niemniej nawet w takim ujęciu dopuszczano, a nawet uważano za istotną cechę samorządu, uwypuklenie potrzeb i oczekiwań mieszkańców (lub ich grup) wspólnot samorządowych. Z jednej strony podnoszono, że organy stanowiące j.s.t. nie mogły uchwalać aktów o randze równej ustawom, ale podkreślano, że w pełni było dopuszczalne i nie naruszało zasady jednolitości państwa ustawowe przyznanie samorządowi klauzul ogólnych pozwalających na wykonywanie także i tych zadań, które wprost nie wynikały z ustaw, a których celem było zaspokojenie zbiorowych i podstawowych potrzeb wspólnot samorządowych. Wyjątkowo

podnoszono także, że brak ustawowego zakazu wykonywania jakiegoś zadania mógł być wystarczającą podstawą do jego realizacji przez organy samorządu, ale zawsze z poszanowaniem obowiązującego prawa.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego zasada jednolitości państwa była stosowana do oceny, czy obowiązujące już po odrodzeniu Rzeczypospolitej prawa dawnych państw zaborczych nadal mogły być stosowane. Wskazywano na znaczenie jednolitego systemu prawnego w państwie jednolitym, niemniej wszędzie tam, gdzie stosowanie prawa byłych państw zaborczych pozwalało na skuteczniejsze wyegzekwowanie prawa i nie naruszało podstawowych zasad ustroju Rzeczypospolitej, za zgodne z zasadą jednolitości uznawano stosowanie tych praw (tzn. praw dzielnicowych).

Rozdział 2

ZASADA JEDNOLITOŚCI PAŃSTWA W NAUCE POLSKIEJ

2.1. Wprowadzenie

Jak już zostało to zasygnalizowane we Wprowadzeniu, w ujęciu doktrynalnym zasada unitarności państwa dość rzadko bywa przedmiotem odrębnej analizy¹.

Przedmiotem rozważań zawartych w tym rozdziale będzie przedstawienie poglądów doktrynalnych definiujących zasadę unitarności państwa wraz ze wskazaniem jej istotnych cech.

2.2. Definiowanie zasady unitarności państwa

W nauce polskiej wskazuje się, że zasada unitarności cechuje państwo jednolite, tj. takie, które charakteryzuje się następującymi cechami:

- 1) posiada integralną organizację władzy publicznej, tj. w takim państwie funkcjonują wyłącznie elementy jednej (jednolitej) organizacji spojęnej wspólnym celem funkcjonowania, jakim jest

¹ Wyjątkową pozycję w tym zakresie stanowi H. Izdebski, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 3...*, s. 128, oraz praca zbiorowa *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2019.

zachowanie i rozwój państwowości państwa unitarnego²; w takim państwie nie działają żadne czynniki innej władzy publicznej nie-włączonej w struktury jej jednej organizacji³;

- 2) posiada integralny status prawny swojej ludności opierający się na jednolitym obywatelstwie państwowym będącym wyrazem publicznoprawnej więzi między ludnością a zintegrowaną państwowością⁴;
- 3) odznacza się integralnością swojego terytorium, co stanowi, że albo nie ma jakiegokolwiek podziału jego terytorium, albo występuje podział tylko dla potrzeb funkcjonowania owej jedynej władzy publicznej⁵.

Wydaje się, że tak opisane cechy państwa unitarnego stanowią kontynuację poglądów sformułowanych w nauce polskiej już w okresie Drugiej Rzeczypospolitej.

Niekiedy prezentowane są szczegółowe elementy zasady państwa unitarnego ze wskazaniem, że w takim państwie żadne z jego części składowych nie może posiadać żadnych atrybutów charakterystycznych dla państwa federalnego lub państwa z autonomicznymi regionami⁶. Zgodnie z tym poglądem do najistotniejszych cech Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa unitarnego należy zaliczyć:

² B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 57; M. Zdyb, *Miejsce...*, s. 47; M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja...*, red. P. Tuleja, komentarz do art. 3, s. 34.

³ P. Sarnecki [w:] *Konstytucja...*, red. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 3, s. 174; P. Tuleja [w:] *Konstytucja...*, red. M. Safjan, L. Bosek, komentarz do art. 3, s. 255.

⁴ P. Sarnecki [w:] *Konstytucja...*, red. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 3, s. 174; M. Stec, *Ustrój terytorialny...*, s. 43–44; P. Tuleja [w:] *Konstytucja...*, red. M. Safjan, L. Bosek, komentarz do art. 3, s. 255; M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja...*, red. P. Tuleja, komentarz do art. 3, s. 34.

⁵ P. Sarnecki [w:] *Konstytucja...*, red. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 3, s. 174; B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 57; P. Tuleja [w:] *Konstytucja...*, red. M. Safjan, L. Bosek, komentarz do art. 3, s. 255; M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja...*, red. P. Tuleja, komentarz do art. 3, s. 34; P.A. Tusiński, *Zasada...*, s. 147; J. Jaskiernia, *Konstytucyjna...*, s. 165; C. Mik, *Opinia...*, s. 189–190.

⁶ Z. Gilowska, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, E. Wysocka, *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym. Raport końcowy*, ST 1997/8–9, s. 23; J. Jaskiernia, *Konstytucyjna...*, s. 162–163.

- 1) jeden i jednolity system prawny tworzony tylko przez Sejm i Senat bez możliwości istnienia tzw. ustawodawstwa delegowanego rozumianego jako możliwość upoważnienia władz regionalnych do tworzenia prawa o randze ustawy;
- 2) jednolite obywatelstwo związane z państwem, a nie z jego jednostkami podziału terytorialnego;
- 3) jednolite zasady organizacji aparatu administracji publicznej przewidującej wprowadzenie administracji ogólnej na każdym poziomie podziału terytorialnego państwa jako realizację interesu ogólnonarodowego;
- 4) ustawowe określenie zasad ustroju samorządu wojewódzkiego (regionalnego);
- 5) identyczny status prawny wszystkich województw wykluczający możliwość obligatoryjnego (automatycznego) tworzenia tego szczebla samorządu po spełnieniu określonych warunków;
- 6) ustawowe i jednolite określenie systemu finansowego bez możliwości przyznania organom samorządu terytorialnego władztwa podatkowego;
- 7) ukształtowanie silnego ustrojowo i kompetencyjnie przedstawiciela rządu w województwie posiadającego zwierzchnictwo nad administracją ogólną oraz uprawnienia nadzorcze nad samorządem terytorialnym;
- 8) wzmocnienie pozycji sądu administracyjnego w systemie nadzoru nad samorządem terytorialnym;
- 9) odrzucenie koncepcji powołania izby wyższej parlamentu jako reprezentacji samorządu terytorialnego i wyrażającej interesy tego samorządu⁷.

Powyższe cechy państwa unitarnego mają związek z określeniem pozycji samorządu terytorialnego. W związku z tym można wyróżnić następujące cechy państwa jednolitego ukierunkowane na pozycję w takim państwie samorządu terytorialnego:

- 1) władza publiczna (niekiedy nazywana nawet władztwem publicznym) w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego nie może być identyczna z ogólnie rozumianym „władz-

⁷ Z. Gilowska, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, E. Wysocka, *Model...*, s. 23–24.

- twem państwowym”, a system norm prawnych funkcjonujących w tych jednostkach nie może być systemem konkurencyjnym wobec „ogólnopaństwowego” systemu prawnego⁸; władze ogólnopaństwowe posiadają takie kompetencje, które pozwalają na utrzymanie niezbędnego stopnia integracji wszystkich władz terenowych (w tym władz j.s.t.) i wszystkich obszarów państwa koniecznych do utrzymania jednolitego charakteru państwowości polskiej nieprzymijającej zasady autonomii terytorialnej⁹;
- 2) więź prawna łącząca mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego nie może być oparta na analogicznych podstawach prawnych jak obywatelstwo danego państwa; ewentualne uprawnienie do nadawania przez organy j.s.t. honorowego obywatelstwa danej j.s.t. jest oparte na przepisach ustaw samorządowych, ale nie tworzy to jakichkolwiek więzi prawnych między takim honorowym obywatelem a daną wspólnotą samorządową¹⁰;
 - 3) funkcjonujące w granicach j.s.t. organy władztwa publicznego nie mogą być odwzorowywaniem organów naczelnych państwa jednolitego¹¹.

Tym samym w państwie unitarnym ma miejsce w stosunku do j.s.t. ograniczenie ich władztwa publicznego zasadniczo do działań administracyjno-zarządzających, co potwierdza ideę państwa jednolitego¹².

⁸ J. Jaskiernia, *Konstytucyjna...*, s. 171; P. Sarnecki [w:] *Konstytucja...*, red. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 3, s. 175, ze wskazaniem, że ta przesłanka rzutuje na sposób wykładni art. 87 ust. 2, art. 94 i 184 Konstytucji RP.

⁹ P. Sarnecki [w:] *Konstytucja...*, red. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 15, s. 465; M. Zdyb, *Miejsce...*, s. 75; M. Stec, *Ustrój terytorialny...* s. 42; H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2017, s. 307; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 18; M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja...*, red. P. Tuleja, komentarz do art. 3, s. 34; L. Kieres, *Decentralizacja w ujęciu Konstytucji RP. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, ST 2020/3, s. 75; C. Mik, *Opinia...*, s. 189.

¹⁰ P. Sarnecki [w:] *Konstytucja...*, red. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 3, s. 175.

¹¹ P. Sarnecki [w:] *Konstytucja...*, red. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 3, s. 175; podobnie J. Kuciński, *Nauka o państwie współczesnym*, Łódź–Warszawa 2019, s. 131.

¹² P. Sarnecki [w:] *Konstytucja...*, red. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 3, s. 175; B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 57; P.A. Tusiński, *Zasada...*, s. 147.

Pozostający w dyspozycji j.s.t. zakres władztwa publicznego nie jest ich „własną” władzą, ale stanowi władzę zdecentralizowaną, stanowiącą część władzy jednego państwa polskiego¹³. Z tego wynika także jednorodność zadań publicznych j.s.t.¹⁴

Podkreśla się przy tym, że w państwach jednolitych występuje wiele rozwiązań (wersji), zapewniających realizację idei „decentralizacji” władzy publicznej¹⁵. Opierając się na treści Konstytucji RP (w tym jej art. 15 ust. 1), decentralizacja ta nie może doprowadzić zarówno do wydzielenia z terytorium Rzeczypospolitej jednostek o takim statusie szczególnym, który nie byłby łączalny z jednolitym charakterem państwa, jak i do przekształcenia Polski w państwo federalne¹⁶.

Stosownie do kolejnego poglądu zasada jednolitości państwa obejmuje dwa aspekty: aspekt negatywny i aspekt pozytywny¹⁷.

W aspekcie negatywnym zasada jednolitości państwa osadza się na przesłance, zgodnie z którą wyłącza ona oparcie ustroju terytorialnego państwa na zasadzie federalizmu, jak również niedopuszczalne jest przyznanie j.s.t. autonomii¹⁸.

W aspekcie pozytywnym zasada jednolitości państwa opiera się na następujących przesłankach:

¹³ P. Sarnecki [w:] *Konstytucja...*, red. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 3, s. 476; P.A. Tusiński, *Zasada...*, s. 147.

¹⁴ P. Sarnecki [w:] *Konstytucja...*, red. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 3, s. 476, z powołaniem się na uchwałę TK z 27.09.1994 r., W 10/93, OTK 1994/2, poz. 46, oraz podtrzymanie tego stanowiska w orzeczeniu TK z 23.10.1995 r., K 4/95, OTK 1995/2, poz. 11, wyroku TK z 31.01.2013 r., K 14/11, OTK-A 2013/1, poz. 7 oraz wyroku TK z 26.05.2015 r., Kp 2/13, OTK-A 2015/5, poz. 65.

¹⁵ K. Bandarzewski, *Uwagi na temat charakteru państwa unitarnego w kontekście regulacji samorządu województwa* [w:] *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 148–165.

¹⁶ P. Sarnecki [w:] *Konstytucja...*, red. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 3, s. 175; P.A. Tusiński, *Zasada...*, s. 148; J. Jaskiernia, *Konstytucyjna...*, s. 171–172.

¹⁷ Z. Gromek, *Zasada...*, s. 112.

¹⁸ Z. Gromek, *Zasada...*, s. 112; P. Sarnecki [w:] *Konstytucja...*, red. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 3, s. 174.

- 1) w państwie jednolitym samorząd terytorialny stanowi integralną część władzy państwowej i aparatu państwa, przy czym wyłącznym podmiotem suwerenności pozostaje państwo i j.s.t. nie przysługuje żadna odrębna od państwa suwerenność¹⁹; na płaszczyźnie międzynarodowej oznacza to brak podmiotowości j.s.t.²⁰;
- 2) w państwie unitarnym występuje jednolity system prawny, co oznacza, że źródłem powszechnie obowiązującego prawa o mocy ustawowej są tylko akty prawne ustanawiane przez organy władzy ustawodawczej na szczeblu centralnym²¹; wyłączone jest przyznanie j.s.t. prawa do stanowienia aktów prawnych równym ustawom, a jedyną dopuszczalną postacią prawodawstwa lokalnego jest prawo miejscowe mające rangę podustawową²²;
- 3) w państwie unitarnym obowiązuje jednolity podział terytorialny oparty na podziale zasadniczym terytorium państwa oraz występuje jednolity ustrój j.s.t.²³;
- 4) w państwie unitarnym występuje jednolite obywatelstwo na całym jego obszarze²⁴.

Powyższe cechy mają istotne znaczenie i w dalszej części tej pracy będą one podlegały bardziej szczegółowej analizie.

Niekiedy zasadę jednolitości państwa traktuje się jako skutek faktu, że dane społeczeństwo jest jednolite pod względem np. narodowym, etnicznym, moralnym, religijnym²⁵. W tym ujęciu jednolitość państwa

¹⁹ Z. Gromek, *Zasada...*, s. 113; B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 57.

²⁰ Z. Gromek, *Zasada...*, s. 113; W. Skrzydło, *Konstytucja...*, s. 18.

²¹ Z. Gromek, *Zasada...*, s. 113; M. Stec, *Ustrój terytorialny...*, s. 44; A. Wiktorowska, *Prawne...*, s. 14.

²² Z. Gromek, *Zasada...*, s. 114; K. Bandarzewski, *Uwagi...*, s. 151.

²³ Z. Gromek, *Zasada...*, s. 114.

²⁴ Z. Gromek, *Zasada...*, s. 114; C. Mik, *Opinia...*, s. 188.

²⁵ S. Kowalczyk, *Solidarność jako zasada życia społecznego w nauczaniu Jana Pawła II*, „*Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym*” 2011/14(1), s. 13–19; W. Skrzydło, *Konstytucja...*, s. 18; J. Jaskiernia, *Konstytucyjna...*, s. 165–166; K. Complak [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, komentarz do art. 3, s. 16, wątpiąc jednak, aby ta jedność mogła mieć miejsce.

tworzą aksjologiczne fundamenty i wartości (takie jak np. solidarność) i one nadają tej jednolitości personalistyczny sens²⁶.

Podnosi się, że jednolitość państwa jest przeszkodą dla wprowadzenia autonomii jednostek terytorialnych²⁷. Autonomia j.s.t. w szczególności w zakresie stanowienia prawa na danym obszarze jest wśród przedstawicieli doktryny traktowana jako istotne kryterium odróżniające pozycję samorządu terytorialnego w Polsce jako państwie unitarnym. Zdecydowana większość przedstawicieli nauki podnosi, że właśnie to kryterium (tj. autonomia j.s.t.) decyduje o pozycji polskiego samorządu w państwie unitarnym. Innymi słowy, w państwie unitarnym nie jest dopuszczalna autonomia j.s.t. obejmująca uprawnienie do stanowienia prawa o randze ustawowej²⁸.

Zasada jednolitości państwa jest także traktowana w doktrynie jako przeciwwaga dla zasady decentralizacji. Podnosi się bowiem, że zasada decentralizacji nakazuje utworzenie samorządu terytorialnego oraz przyznanie mu samodzielności w realizacji zadań publicznych, natomiast zasada jednolitości państwa wskazuje obszary działania zastrzeżone dla działalności państwa i niepodlegające przekazaniu na rzecz samorządu terytorialnego²⁹. Zasada jednolitości pozwala na ograniczanie samodzielności samorządu terytorialnego, jeżeli jest to konieczne ze względu na realizację interesu ogólnopaństwowego³⁰. Wskazuje się

²⁶ M. Zdyb, *Miejsce...*, s. 42–43.

²⁷ K. Complak [w:] *Konstytucja...*, red. M. Haczkowska, komentarz do art. 3, s. 16.

²⁸ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Decentralizacja i centralizacja administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2000, s. 106; D. Dąbek, *Unitarny charakter państwa a prawo miejscowe* [w:] *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2019, s. 81; A. Wiktorowska, *Prawne...*, s. 14; J. Korczak, *Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej w stanach nadzwyczajnych*, PPA 2016/106, s. 83; W. Skrzydło, *Konstytucja...*, s. 18; J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012, s. 297; J. Kuciński, *Nauka...*, s. 132; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział...*, s. 54; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 172.

²⁹ Z. Gromek, *Zasada...*, s. 112; C. Mik, *Opinia...*, s. 190.

³⁰ Z. Gromek, *Zasada...*, s. 112.

przy tym, że w przypadku konfliktu wartości leżących u podstaw zasad jednolitości i decentralizacji, pierwszeństwo należy przyznać zasadzie jednolitości państwa³¹.

Wyrażane są także i takie stanowiska, zgodnie z którymi autonomia samorządu jest skrajną postacią decentralizacji, przy założeniu, że jednostki terenowe nie posiadają takiego stopnia samodzielności, który pozwalałby na uznanie ich za odrębne podmioty o charakterze częściowo suwerennym³². Pogląd ten jednak zakłada dość duży zakres uznaniowości w ustalaniu zakresu częściowej suwerenności. Wydaje się, że samorząd terytorialny funkcjonujący na zasadzie decentralizacji nie uczestniczy w żadnym zakresie suwerenności czy to zewnętrznej, czy też wewnętrznej państwa.

W nauce zaprezentowano także pogląd, zgodnie z którym obawy przed naruszeniem zasady jednolitości państwa stanowiły podstawę do nieratyfikowania przez Polskę Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego³³. Strażnikiem zasady jednolitości państwa w terenie jest wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów³⁴.

Jako realizację konstytucyjnej zasady unitarności państwa rozumie się także jednolitą strukturę organizacyjną jednostek samorządu terytorialnego przy wskazaniu, że wyłom od tej zasady dotyczy gmin o odrębnym ustroju, wynikającym z art. 38 u.s.g., Miasta Stołecznego Warszawy oraz gmin uzdrowiskowych³⁵.

Wyrażane są także krytyczne stanowiska dotyczące wskazanych wyżej zapatrywań, choć bez bezpośredniego odwołania się do zasady jedno-

³¹ Z. Gromek, *Zasada...*, s. 112.

³² P.A. Tusiński, *Zasada...*, s. 147–148; A. Stelmach, *Zasada unitarnej formy państwa* [w:] *Encyklopedia politologii*, t. II, *Ustroje państwowe*, red. W. Skrzydło, M. Chmaj, Kraków 2000, s. 464.

³³ M. Zdyb, *Miejsce...*, s. 74.

³⁴ M. Stec, *Ustrój terytorialny...*, s. 45–47; P.A. Tusiński, *Zasada...*, s. 148.

³⁵ Cz. Martysz, *Ustrojowa pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w zdecentralizowanym państwie unitarnym* [w:] *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2019, s. 93–94.

litości państwa. Podnosi się bowiem, że działalność gminy w zakresie stanowienia aktów władczych (*imperium*) musi respektować zasadę każdorazowego poszukiwania właściwej podstawy prawnej do ich wydawania i tylko w tym zakresie samorządowi nie przysługuje żadna autonomia ani też żadne domniemywanie i to stanowi o przestrzeganiu zasady jednolitości państwa. Odrębnie należy jednak ocenić działalność samorządu w zakresie *dominium*, czyli w sferze działań niewładczych (w tym gospodarczych, organizatorskich, sieciowych itp.)³⁶. Argumentuje się przy tym, że to sama gmina ma prawo do ustalania spraw mających „znaczenie publiczne” lub samodzielne ustalania własnych celów publicznych o znaczeniu lokalnym. Podstawę do takiego twierdzenia mają zawierać art. 6 i art. 7 ustawa o samorządzie gminnym³⁷, zgodnie z którymi gmina działa na podstawie generalnej kompetencji, a tym samym nie należy wymagać wskazywania konkretnej podstawy prawnej³⁸. Podnosi się przy tym, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty stanowi wprawdzie najważniejsze, ale tylko jedno z zadań własnych gminy³⁹. Tym samym wystarczającą podstawą do ustalania spraw publicznych jest samoistna, materialnoprawna norma prawa wynikająca z art. 6 i art. 7 ust. 1 u.s.g.⁴⁰ i to nawet wówczas, gdyby dane zadanie było ustawowo „przypisane” innej administracji⁴¹. W tym też zakresie podnosi się, że w ramach zasady państwa jednolitego możliwa jest regionalizacja prowadząca do zregionalizowanego państwa prawnego lub regionalizmu polityczno-administracyjnego⁴².

³⁶ M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwym nawykach uczonych administratywistów*, ST 2009/9, s. 11; H. Izdebski, *Konstytucyjny model samorządu terytorialnego*, PiP 2022/10, s. 284.

³⁷ Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153).

³⁸ M. Kulesza, *O tym...*, s. 12–13; H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, ST 2015/1–2, s. 72.

³⁹ M. Kulesza, *O tym...*, s. 13.

⁴⁰ M. Kulesza, *O tym...*, s. 14.

⁴¹ M. Kulesza, *O tym...*, s. 21, wskazując jako przykład uprzątnięcie śniegu z drogi krajowej, której wprawdzie burmistrz nie jest zarządcą, ale jeżeli mieszkańcy oczekują uprzątnięcia śniegu z chodników tej drogi, to jest to już sprawa publiczna o znaczeniu lokalnym, czyniąc tego burmistrza odpowiedzialnym za uprzątnięcie tego śniegu.

⁴² H. Izdebski, *Konstytucyjny...*, s. 288; H. Izdebski, *Prawo miejscowe w państwie unitarnym* [w:] Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga

Kwestie dotyczące możliwości kreowania przez samorząd zadań publicznych dotyczą w istocie domniemania tych zadań i będą przedmiotem odrębnej analizy w kolejnych fragmentach tej książki.

2.3. Podsumowanie

W ujęciu doktrynalnym zasada jednolitości państwa wyznacza podstawowe cechy państwa unitarnego, do których należy zaliczyć integralność terytorialną, jednolite obywatelstwo oraz integralną organizację władzy publicznej opartej na jednolitej organizacji spojenej wspólnym celem funkcjonowania, jakim jest zachowanie i rozwój państwowości takiego państwa.

Zasada jednolitości państwa określa podstawowe cechy samorządu terytorialnego jako jednej z form decentralizacji władzy publicznej. W państwie unitarnym występuje władza ogólnopaństwowa posiadająca uprawnienia do utrzymywania jednolitego charakteru państwa, a w szczególności wyłączne uprawnienia do stanowienia aktów prawnych o randze ustawy. Samorząd terytorialny, niemający konstytucyjnego zabezpieczenia prawa do własnej autonomii rozumianej jako prawo do stanowienia własnych aktów prawnych o randze ustawowej, nie może uzyskać uprawnień do stanowienia prawa ustawowego. Nie można w państwie unitarnym doprowadzić do utworzenia prawnych systemów „konkurencyjnych” pomiędzy systemem pochodzącym od władzy ogólnopaństwowej i władz samorządowych. Źródłem powszechnie obowiązującego prawa o mocy ustawowej są tylko akty prawne ustanawiane przez organy władzy ustawodawczej na szczeblu centralnym, a organy j.s.t. posiadają jedynie prawo do stanowienia aktów prawnych w zakresie prawa miejscowego mającego zawsze rangę podustawową. Jednostkom samorządu terytorialnego nie przysługuje żadna odrębna od państwa suwerenność.

Nie ma jednolitości poglądów co do dopuszczalności stanowienia przez organy samorządu terytorialnego prawnych podstaw swojej działalności w zakresie aktów niewładczych o charakterze gospodarczym lub organizatorskim. Podnosi się bowiem, że wystarczającą podstawą do ich podejmowania jest art. 6 ust. 1 i 2 u.s.g., zgodnie z którym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów i jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w tych sprawach należy do gminy oraz art. 163 Konstytucji RP, stosownie do którego samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Ponadto wskazuje się na art. 7 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, a przy tym zadania własne w szczególności obejmują sprawy wyliczone w tym przepisie. Powyższe przepisy mają uzasadnić, że wspólnota gminna ma prawo samodzielnego uznania każdej sprawy, nieprzyznanej ustawowo żadnemu organowi administracji publicznej, jako sprawy o znaczeniu lokalnym i tym samym uznania, że jest to sprawa publiczna, którą musi zająć się administracja samorządowa. Tym samym katalog lokalnych spraw publicznych objętych regulacją art. 7 ust. 1 u.s.g. i innych ustaw nie jest wyczerpujący, ale zawsze może być uzupełniony o każdą inną sprawę, o ile ma ona służyć zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców danej wspólnoty. Przyjmując za dopuszczalność oddolnego kreowania zadań lokalnych publicznych, nie wskazuje się, aby mogło to oznaczać naruszenie zasady jednolitości państwa.

Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, że w ujęciu teoretyczno-prawnym zawarta w art. 3 Konstytucji RP zasada unitarności spełnia następujące cechy: jest zasadą systemu prawa, ma podstawowy charakter ustrojowy wyznaczający pozycję samorządu terytorialnego w systemie prawa polskiego (jest zasadą I stopnia), ma charakter dyrektywalny, konkretny i jest adresowana do prawodawcy oraz organów stosujących prawo⁴³.

⁴³ P.A. Tusiński, *Zasada...*, s. 148.

Mimo niejedności poglądów w nauce, zasada ta samodzielnie nie rozstrzyga o możliwości istnienia domniemania tworzenia przez same organy j.s.t. własnych zadań publicznych. Unitarność takiej możliwości nie zamyka, ale też nie stanowi samodzielnej podstawy do jej przyznania.

Rozdział 3

ZASADA JEDNOLITOŚCI PAŃSTWA W ORZECZNICTWIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO I SĄDÓW

3.1. Wprowadzenie

Zasada jednolitości państwa zawarta w art. 3 Konstytucji RP stanowi normę prawną, a tym samym nie tylko może, ale i powinna być stosowana w orzecznictwie TK oraz SN, sądów powszechnych i sądów administracyjnych. Dokonywanie przez TK oceny zgodności aktów prawnych z przepisów Konstytucji oraz rozstrzyganie sporów sądowych powinno przyczynić się do wypracowania znaczenia i treści tej zasady.

Poniżej zostaną przedstawione stanowiska zajmowane przez TK i sądy w zakresie znaczenia i wykładni tej zasady.

3.2. Zasada jednolitości państwa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie podejmował rozważania dotyczące pojęcia unitarności państwa w kontekście pozycji ustrojowej samorządu

terytorialnego, a w szczególności wyznaczenia granic i treści zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego¹.

Przedmiotem kontroli wyroku TK z 18.02.2003 r., K 24/02², była kwestia zgodności m.in. art. 3 Konstytucją RP z przepisami ustawy z 15.03.2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy³ oraz art. 1 i 4a u.s.g. Trybunał wskazał, że oceniając prawidłowość wykładni i zastosowania zasady samodzielności gminy wyrażonej w art. 165 Konstytucji RP, należy sięgnąć do innych zasad konstytucyjnych, w tym w szczególności do zasady jednolitości państwa wyrażonej w art. 3 Konstytucji RP. Zauważył również, że Polska nie jest federacją jednostek samorządu terytorialnego, a pozycję ustrojową tych jednostek należy określać, wyważając konsekwencje poszczególnych wartości konstytucyjnych i zasad ustrojowych oraz analizując zachodzące między nimi interferencje. Konstytucja RP powinna być rozumiana jako racjonalna i harmonijna całość, a nie jedynie jako zbiór oderwanych od siebie zasad⁴.

Trybunał Konstytucyjny powołał się na konstytucyjne znaczenie zasady decentralizacji jako procesu stałego poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego stopnia w drodze przekazywania im zadań, kompetencji oraz niezbędnych środków. Jedną z granic decentralizacji wyznacza zasada jednolitości Rzeczypospolitej Polskiej i urzeczywistnienie tej zasady jest do pogodzenia z zapewnieniem decentralizacji władzy publicznej przez ustrój terytorialny państwa, pod warunkiem zachowania zgodnych z Konstytucją relacji między zakresem zadań i uprawnień poszczególnych ogniw w strukturze władzy. Tym samym decentralizacja, mając na uwadze także treść art. 4 ust. 2 Europejskiej

¹ L. Kieres, *Unitarność a samodzielność samorządu terytorialnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, red. M. Stec, K. Małyś-Sulińska, Warszawa 2019, s. 114–115; H. Izdebski, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 3...*, s. 112–113; Z. Gromek, *Zasada...*, s. 114–115.

² OTK-A 2003/2, poz. 11.

³ Dz.U. z 2018 r. poz. 1817.

⁴ Pogląd ten podzielił TK w wyroku z 18.12.2008 r., K 19/07, OTK-A 2008/10, poz. 182.

Karty Samorządu Lokalnego⁵, nie wyklucza takich rozwiązań ustrojowych w dziedzinie samorządu terytorialnego, które polegają na wyłączeniu pewnych spraw z kompetencji organów lokalnych i przekazaniu ich innym organom władzy. Wyłączenie to powinno być dokonane „w zakresie określonym prawem”, a zatem w zgodzie z Konstytucją, w drodze ustawy i przy poszanowaniu wymagań racjonalności. Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że samorząd stanowi istotną część władzy publicznej, a tym samym podlega ograniczeniom wynikającym z zasady jednolitości Rzeczypospolitej, a te ograniczenia w szczególności znajdują wyraz w podległości prawa miejscowego ustawie (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP)⁶.

W wyroku z 8.04.2009 r., K 37/06⁷, TK rozpoznawał wnioski organów stanowiących jednostek samorządu lokalnego dotyczące zgodności z Konstytucją RP oraz EKSŁ przepisów ustawy o samorządzie gminnym i ustawy samorządzie powiatowym⁸ regulujących tryb dokonywania zmian granic jednostek samorządu terytorialnego. W uzasadnieniu tego wyroku TK wskazał, że do kompetencji ustawodawcy należy uregulowanie – w granicach odpowiedzialności przed wyborcami – zakresu samodzielnego działania samorządu terytorialnego w ramach konstytucyjnej zasady jednolitości państwa. Trybunał podkreślił, że samodzielność ta nie ma charakteru absolutnego, a do ustawodawcy należy dostosowanie rozwiązań dotyczących sądowej ochrony do zakresu samodzielności wynikającego z konstytucyjnych i ustawowych granic zakresu działania samorządu. Granicą respektowania odrębności interesów wspólnot samorządowych pozostaje dobro wspólne i interes publiczny podlegające ochronie zgodnie z konstytucyjnymi zasadami ustroju państwa⁹. Tym samym sądowej ochronie może podlegać to, co mieści się w zakresie właściwości samorządu terytorialnego ukształtowanym w Konstytucji

⁵ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15.10.1985 r. i ratyfikowana przez Polskę (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.) z mocą obowiązywania od dnia 1.03.1994 r.

⁶ L. Kieres, *Unitarność...*, s. 118–122; H. Izdebski, *Komentarz do Konstytucji RP Art. 3...*, s. 113–115.

⁷ OTK-A 2009/4, poz. 47.

⁸ Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.).

⁹ L. Kieres, *Decentralizacja...*, s. 78.

i ustawach. Zakres ten i odpowiadające mu formy sądowej ochrony – w granicach wyznaczonych przez zasadę jednolitości państwa – mogą być poszerzone przez ustawodawcę¹⁰. W wyroku tym TK uznał, że zasada jednolitości państwa stanowi w istocie interes publiczny traktowany jako interes ogólnonarodowy¹¹.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 12.05.2009 r., S 3/09, zasygnalizował Sejmowi potrzebę stworzenia skutecznych mechanizmów prawnych zabezpieczających jednostki samorządu terytorialnego przed pochopnymi zmianami ich granic, sugerując, że zmiany te mogłyby być dokonywane np. rozporządzeniami wojewody (na które miałyby wpływ Rada Ministrów), co z kolei pozwalałoby na ich kontrolę przez sądy administracyjne¹². W uzasadnieniu tego postanowienia stwierdził, że TK wielokrotnie wskazywał na szczególne znaczenie samorządu terytorialnego w ustroju demokratycznym. Prawo mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, o którym stanowi art. 16 Konstytucji RP, nie jest jednak prawem absolutnym. Samorząd nie istnieje sam dla siebie, ponieważ ma służyć lepszemu realizacji praw jednostek. Samorząd stanowi istotną część władzy publicznej, a więc podlega ograniczeniom wynikającym z zasady jednolitości państwa (art. 3 Konstytucji RP); ograniczenia te w szczególności znajdują wyraz w podległości prawa miejscowego ustawie (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP)¹³.

W wyroku z 18.12.2008 r., K 19/07¹⁴, TK uznał za zgodny z regulacjami Konstytucji RP i EKSL obecnie nieobowiązujący art. 90 ust. 2c ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty¹⁵ – w zakresie, w jakim nakazywał pokrycie wyższych kosztów dotacji – w przeliczeniu na jednego ucznia – niż dotacje przysługujące przedszkolom niepublicznym usytuowanym na terenie gminy zobowiązanej, w tej części kosztów, która przekraczała iloczyn ustalonego przez gminę zobowiązaną wskaźnika

¹⁰ L. Kieres, *Unitarność...*, s. 122–123.

¹¹ H. Izdebski, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 3...*, s. 115–116; Z. Gromek, *Zasada...*, s. 115.

¹² OTK-A 2009/5, poz. 75.

¹³ Z. Gromek, *Zasada...*, s. 115.

¹⁴ OTK-A 2008/10, poz. 182.

¹⁵ Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.