



Uniwersytet
Wrocławski

*P*roceduralnoprawna
determinacja nadzoru wojewody
nad działalnością
prawotwórczą organów jednostek
samorządu terytorialnego

Jan Dytko



Wrocław 2013

Prace Naukowe
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

e-Monografie

Seria: Nr 21

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/40159>

Jan Dytko

**Proceduralnoprawna determinacja
nadzoru wojewody nad działalnością
prawotwórczą organów jednostek
samorządu terytorialnego**

Wrocław 2013

Recenzja wydawnicza:
prof. dr hab. Małgorzata Ofiarska
Uniwersytet Szczeciński

© Copyright by Jan Dytko

Korekta:
Piotr Kokociński

Projekt i wykonanie okładki:
Marta Pawlak

Skład i opracowanie techniczne:
Agnieszka Kalota, Tomasz Kalota eBooki.com.pl

Wydawca
Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa

ISBN 978-83-61370-61-1

Spis treści

Wykaz skrótów	9
---------------------	---

Przedmiot, cel i metoda badań	11
-------------------------------------	----

Rozdział I

Akty prawa miejscowego jako przejaw prawotwórstwa samorządu terytorialnego.....	17
--	-----------

1. Cechy prawa miejscowego	17
2. Podstawowy charakter aktów prawa miejscowego	20
2.1. Zakres upoważnienia ustawowego	20
2.2. Stosunek do rozporządzenia	22
3. Klasyfikacja aktów prawa miejscowego.....	24
4. Formy aktów prawa miejscowego	28
5. Redagowanie i ogłaszanie aktów prawa miejscowego	31
5.1. Zasady techniki prawodawczej w aktach prawa miejscowego	31
5.2. Warunki mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego	35

Rozdział II

Nadzór jako instytucja ustrojowego prawa administracyjnego	39
---	-----------

1. Definicja prawa administracyjnego i jego podział	39
2. Założenia ustrojowego prawa administracyjnego i jego struktura	41
3. Nadzór jako instytucja ustrojowego prawa administracyjnego	48
4. Determinanty nadzoru	53
4.1. Decentralizacja	53
4.2. Samodzielność prawna	56
4.3. Proporcjonalność	59
5. Stosunek prawny nadzoru.....	61
6. Legalność jako kryterium nadzoru	63
7. Formy ingerencji nadzorczej	65
8. Konkluzje	69

Rozdział III

Kodeks postępowania administracyjnego w prawie administracyjnym proceduralnym 71

1. Procedura prawna jako forma zorganizowanego działania 71
2. Postępowanie administracyjne jako emanacja prawa proceduralnego 79
3. Delimitacja postępowania administracyjnego 84
4. Stosunek proceduralnoprawny w administracji publicznej 86
5. System postępowania administracyjnego 89
 - 5.1. Kodeks postępowania administracyjnego jako kompilacja procedur 90
 - 5.2. Procedury zdekodowane 93
6. Konkluzje 104

Rozdział IV

Kodeks postępowania administracyjnego a procedury nadzorcze ustrojowoprawne 107

1. Nadzór nad działalnością samorządów zawodowych jako procedura niezwiązana z k.p.a. 108
2. Nadzór nad działalnością prawotwórczą samorządu terytorialnego jako procedura z odesłaniem do k.p.a. 123
 - 2.1. Istota przepisów odsyłających 124
 - 2.2. Zakres odesłania 131
3. Konkluzje 133

Rozdział V

Zakres właściwości nadzorczej wojewody 135

1. Zasada praworządności działania organów administracji publicznej 135
2. Kompetencja i właściwość organu. Resort i instancja 138
3. Właściwość organów nadzoru nad aktami prawa miejscowego 142
 - 3.1. Delimitacja właściwości rzeczowej 143
 - 3.2. Spór o właściwość rzeczową 146
4. Zdolność nadzorcza wojewody w czasie i skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na akt prawa miejscowego 149
5. Konkluzje 153

Rozdział VI

Wszczęcie postępowania nadzorczego.....	155
1. Zasada oficjalności	157
2. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego i jego znaczenie	160
3. Wszczęcie postępowania nadzorczego a wstrzymanie wykonania aktu prawa miejscowego	163
4. Konkluzje.....	165

Rozdział VII

Determinanty nieważności aktu prawa miejscowego	167
1. Sprzeczność z prawem jako determinanta wadliwości aktu prawa miejscowego	167
2. Istotne naruszenie prawa jako determinanta nieważności aktu prawa miejscowego	170
2.1. Sankcja nieważności.....	170
2.2. Charakter istotnego naruszenia prawa.....	173
2.3. Znaczenie zasady prawdy obiektywnej.....	176
3. Determinanty szczególne sankcji nieważności aktów prawa miejscowego	178
3.1. Brak podstawy prawnej	179
3.2. Rażąco naruszenie prawa.....	184
4. Determinanty wykluczające sankcję nieważności aktów prawa miejscowego	191
4.1. Nieistotne naruszenie prawa.....	191
4.2. Zgodność z prawem.....	193
5. Konkluzje.....	196

Rozdział VIII

Model rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody.....	199
1. Pojęcie rozstrzygnięcia nadzorczego.....	199
2. Struktura rozstrzygnięcia nadzorczego.....	200
3. Podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego.....	207
3.1. Wydanie i doręczenie	207
3.2. Zagadnienie dekoncentracji wewnętrznej	209

4. Rektyfikacja rozstrzygnięcia nadzorczego	214
5. Konkluzje.....	219

Rozdział IX

Weryfikacja rozstrzygnięcia nadzorczego.....	221
---	------------

1. Skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze – założenia ogólne.....	221
2. Skarga jako publiczne prawo podmiotowe warunkowane interesem prawnym	223
3. Legitymacja i tryb wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze	227
4. Samokontrola rozstrzygnięcia nadzorczego przez wojewodę	230
5. Prawomocność i wykonalność rozstrzygnięcia nadzorczego	234
6. Konkluzje.....	239

Zakończenie	241
--------------------------	------------

Wykaz cytowanej literatury	247
---	------------

Wykaz aktów normatywnych.....	279
--------------------------------------	------------

I. Konstytucja i ustawy	279
II. Akty wykonawcze do ustaw	284

Wykaz orzecznictwa.....	287
--------------------------------	------------

I. Trybunału Konstytucyjnego	287
II. Sądu Najwyższego.....	288
III. Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych.....	289
IV. Sądów apelacyjnych	316
V. Organów nadzoru.....	317

Wykaz skrótów

u.s.g. – ustawa o samorządzie gminnym

u.s.p. – ustawa o samorządzie powiatowym

u.s.w. – ustawa o samorządzie województwa

k.p.a. – kodeks postępowania administracyjnego

p.p.s.a. – prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

u.o.a.n. – ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych

Z.T.P. – zasady techniki prawodawczej

TK – Trybunał Konstytucyjny

SN – Sąd Najwyższy

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

SA – Sąd Apelacyjny

OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

OSN – Orzecznictwo Sądu Najwyższego

ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich

OSA – Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych

Przedmiot, cel i metoda badań

Współczesny model zdecentralizowanej administracji publicznej opiera się na samodzielności prawnej podmiotów. Przejawem samodzielności jednostki samorządu terytorialnego, jako zdecentralizowanego podmiotu administracji publicznej, jest działalność prawotwórcza. W działalności tej dominuje stanowienie aktów prawa miejscowego, będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego na terytorium działania organów, które je ustanowiły. Samodzielność w tworzeniu prawa lokalnego przez samorząd terytorialny nie ma charakteru autonomicznego. Działalność w tym zakresie podlega bowiem nadzorowi weryfikacyjnemu organów państwowych i jest wykonywana na podstawie upoważnień ustawowych. Nadzór stanowi jeden z najważniejszych sposobów ujmowania relacji prawnych pomiędzy organami państwa, niezależnymi od siebie hierarchicznie. Nadzór daje możliwość bezpośredniego oddziaływania administracji rządowej na działalność prawotwórczą samorządu terytorialnego¹. Przedmiotowy zakres nadzoru jest nieograniczony, gdyż dotyczy działalności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie całości realizowanych przez nie zadań o charakterze publicznym². Ustalenie granic oddziaływania nadzoru na jednostki samorządu terytorialnego co do warunków i formy, jest szczególnie istotne z punktu widzenia zasady samodzielności samorządu i ochrony tej samodzielności na drodze sądowej.

Nadzór jest istotnym mechanizmem prawnym wpływającym na pozycję jednostek samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej, w szczególności w relacjach tych jednostek z administracją rządową³. Nadzór jest bowiem tą instytucją prawną, która w sposób bezpośredni decyduje także o rzeczywistym zakresie swobody działania samorządu. Zakres ten jest kształtowany w ramach stosunku prawnego nadzoru. Jest to stosunek o charakterze administracyjnoprawnym, który wyznacza zakres ingerencji nadzorczej. Ingerencja przewidziana jest więc tylko w przypadkach określonych przez prawo administracyjne ustrojowe. Wykracza ona jednak poza tradycyjne stosunki wewnętrzne (*res internae*) i kształtuje stosunki o szczególnym charakterze zewnętrznym. W relacjach ustrojowych, zachodzących pomiędzy organami nadzoru a organami samorządu terytorialnego, zanika bowiem większość atrybutów specyficznych dla sfery wewnętrznej. Pojawiają się natomiast instytucje typowe dla relacji, jakie za-

¹ P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 12.

² K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 415.

³ M. Miemiec, *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Kolonia Limited 2007, s. 21.

chodzą pomiędzy administracją publiczną a podmiotami usytuowanymi na zewnątrz tej administracji⁴. Przykładowo, skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego wnoszona jest na podobnych zasadach, jak skarga na decyzję administracyjną w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej.

Nadzór nad działalnością prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego był zagadnieniem wielokrotnie poruszonym w nauce prawa. Stanowił przedmiot wielu opracowań, w tym o charakterze monograficznym, posiadających zarówno walor naukowy, jak i praktyczny. Orzecznictwo sądów administracyjnych sukcesywnie dostarczało także poglądów dotyczących tej sfery działalności państwa. Wypowiedzi przedstawicieli nauki prawa, jak i judykatury, w różnym stopniu dotyczyły problematyki nadzoru, jako procesu odbywającego się w granicach prawa. W publikacjach tych w różnym stopniu poruszano zagadnienie proceduralnoprawnej problematyki nadzoru, zdeterminowane odesłaniem do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁵. Stąd, za motywacją, która skłoniła autora do przygotowania niniejszej rozprawy stała zarówno chęć dopełnienia już istniejących poglądów, jak również potrzeba ich systematyzacji, a także weryfikacji, gdyż niektóre z nich ze względu na dynamikę zmiany prawa oraz ewolucję orzecznictwa sądowego, mogły ulec dezaktualizacji. Napisanie rozprawy było podyktowane osobistymi zainteresowaniami badawczymi autora. Za wyborem przedmiotu rozprawy przemawiała także powszechność badanych zagadnień, które występują praktycznie w każdej sprawie nadzorczej. Aktualność i waga poruszanych w pracy problemów jest szczególnie istotna ze względu na doniosłe znaczenie nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zdecentralizowanego państwa.

Rozprawa przedstawia nadzór widziany przez pryzmat instytucji prawa proceduralnego. Jej przedmiotem jest nadzór wojewody nad aktami prawa miejscowego stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Do analizy przepisów prawa w powyższym zakresie autor wykorzystuje bogaty dorobek nauki prawa oraz orzecznictwo sądowe i nadzorcze. Rozważania zawarte w pracy mają zatem charakter prawniczy. Koncentrują się na prezentacji i analizie materiału normatywnego, orzecznictwa sądowego i nadzorczego oraz poglądów nauki prawa. Przeprowadzone w rozprawie rozważania będą konfrontowały istniejące poglądy ze stanowiskiem autora.

Cel rozprawy zorientowany jest na wypracowanie modelu postępowania nadzorczego nad aktem prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego. Model

⁴ P. Chmielnicki, *op. cit.*, s. 11.

⁵ T.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

ten został ograniczony tylko do postępowania nadzorczego prowadzonego przez wojewodę, jako organ nadzoru ogólnego. Nadzór bowiem nad działalnością samorządu terytorialnego stanowi znaczący fragment wszystkich kompetencji tego organu. Wypracowanie modelu postępowania nadzorczego polegało będzie na zbudowaniu prawnoprocesowych reguł, pozwalających wyodrębnić postępowanie nadzorcze jako szczególnego rodzaju postępowanie w administracji, wykazujące cechy procedury hybrydowej (*hybrid procedure*)⁶. Procedura ta, choć w klasycznej postaci obejmuje postępowanie o charakterze prawotwórczym, prowadzone przy wykorzystaniu instytucji procesowych typowych dla działalności orzeczniczej, może być także wykorzystana w innej działalności organów administracji⁷. Za stosowaniem procedur hybrydowych w administracji przemawiają względy utylitarne, tj. dążenie do zachowania odpowiednich gwarancji ochrony interesów zaangażowanych podmiotów oraz zachowanie standardów w rozstrzyganiu spraw, przy jednoczesnym zwiększaniu efektywności działania administracji⁸.

Zakres badań wyznacza tytuł rozprawy: *Proceduralnoprawna determinacja nadzoru wojewody nad działalnością prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego*. Badania opierają się na metodzie dogmatycznej i opisowej. Metoda dogmatyczna ma charakter analitycznoprawny, w której za przedmiot badań i rozważań przyjmuje się wyłącznie prawo stanowione⁹. Zastosowanie tej metody pozwoli zatem na ustalenie obowiązujących norm prawnych w zakresie objętym polem badawczym. W zakresie tym mieści się również problematyka teoretycznoprawna, zarówno natury ogólnej, jak i szczegółowej. Analiza przedmiotu regulacji prawnej, objętej polem badawczym, jak i związanych z tym zagadnień teoretycznoprawnych, została przeprowadzona na gruncie podstawowych pojęć badawczych prawa administracyjnego, takich jak: kompetencja organu, podmiot postępowania, gwarancje procesowe, rozstrzygnięcia organu jako forma wykonywania władztwa państwowego.

Badania podjęte w pracy mają na celu analizę związków, jakie zachodzą pomiędzy unormowaniami ustrojowymi, a proceduralnymi prawa administracyjnego, będącymi rezultatem zewnętrznego, generalnego, pozytywnego i systemowego odesłania do

⁶ J. Supernat, *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski*, Kolonia Limited 2011, s. 357.

⁷ Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, „Państwo i Prawo” 2002, Nr 4, s. 31.

⁸ M. Niziołek, S. Famirska, *Procedura hybrydowa w sprawach ochrony konkurencji a ostateczność i wykonalność decyzji Prezesa UOKiK*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2008, Nr 4, s. 34.

⁹ T. Kuta, *Nauka administracji i nauka prawa administracyjnego*, Wrocław 1972, s. 28.

odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu nadzorczym nad aktami prawa miejscowego. Rozprawa eksponuje problematykę owego odesłania, przyjmując za podstawę równoległość unormowań w tym zakresie, występującą we wszystkich ustawach samorządowych. W problematyce tej mieści się ustalenie zasięgu rzeczowego odesłania, w którego ramach powinna znaleźć się odpowiedź na pytanie, które normy k.p.a. oraz w jakich okolicznościach będą mogły być odpowiednio zastosowane w postępowaniu nadzorczym. W rozprawie pominięte zostaną natomiast te unormowania k.p.a., które z racji swej specyfiki dostosowane są wyłącznie do ogólnego postępowania administracyjnego i nie są przydatne w postępowaniu nadzorczym.

Odpowiednie stosowanie przepisów prawa do danego układu odniesienia wymaga od stosującego prawo dokonania samodzielnego ustalenia zakresu odesłania, w danym konkretnym przypadku. Odpowiednie stosowanie przepisów prawa dopuszcza modyfikację normy prawnej, ze względu na odmienne właściwości materii, do której norma ma odniesienie. Odpowiednio można jednakże stosować przepisy prawa względem tych zagadnień, które nie zostały uregulowane odrębnie¹⁰. W przypadku odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego chodzi o odesłanie do całego aktu prawnego, w zakresie, w jakim ustawy ustrojowe same nie regulują zagadnień nadzorczych. Tego typu odesłanie ma na celu zbudowanie modelu odrębnego postępowania, które nie nabiera cech postępowania unormowanego przepisami, do których odesłanie się odnosi.

Rozprawa ma charakter ustrojowoprawny. Przedstawiony w rozprawie model postępowania nadzorczego jest konstrukcją prawa ustrojowego, w której wykorzystuje się elementy postępowania administracyjnego w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej. Punktem wyjścia pracy jest charakterystyka działalności prawotwórczej organów jednostek samorządu terytorialnego w formie aktów prawa miejscowego oraz nadzór nad tą działalnością. Wytyczenie granicy pomiędzy postępowaniem nadzorczym nad aktami prawa miejscowego, a postępowaniem administracyjnym, którego unormowania wykorzystywane są w procesie nadzorczym, wymaga sięgnięcia do zarysu systemu prawa administracyjnego procesowego. W systemie tym funkcjonuje skodyfikowana procedura administracyjna i procedury zdekodyfikowane, w których ramach mieszczą się procedury względnie autonomiczne oraz fragmentaryczne rozwiązania proceduralne.

Struktura rozprawy obejmuje dziewięć rozdziałów. Pierwsze trzy rozdziały dotyczą zagadnień prawa miejscowego i systemu prawa administracyjnego procesowego,

¹⁰ P. Chmielnicki, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 763.

oraz problematyki teoretycznoprawnej odrębności prawa administracyjnego ustrojowego względem innych gałęzi prawa, a także miejsca nadzoru w prawie ustrojowym. Związkom prawa ustrojowego z prawem administracyjnym procesowym poświęcono rozdział czwarty, w którym zaprezentowano dwa przeciwstawne modele rozwiązań. Jeden, oparty na braku odesłania do odpowiedniego stosowania k.p.a. w prawie ustrojowym, na przykładzie nadzoru nad działalnością samorządów zawodowych, oraz drugi, oparty na istnieniu takiego odesłania, na przykładzie nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Drugi z wymienionych modeli jest wątkiem wiodącym rozprawy, opartym na rozważaniach dotyczących doktrynalnej koncepcji odesłań i przepisów odsyłających oraz analizy normatywnej obowiązujących uregulowań prawnych w tym zakresie, na gruncie zasad techniki prawodawczej.

W kolejnych rozdziałach pracy poddano analizie dostosowanie szczegółowych unormowań k.p.a. do unormowań nadzorczych uregulowanych w ustawach ustrojowych. Ze względu na przyjęty w rozprawie tok rozważań, za punkt wyjścia uznano badanie właściwości organów nadzoru. Problematyce tej poświęcony jest rozdział piąty, który dotyczy zarówno rozgraniczania właściwości nadzorczej wojewodów i regionalnych izb obrachunkowych, jak i rozstrzygania sporów o właściwość między tymi organami. Analiza tej kwestii pozwoliła na przejście do następnego etapu rozważań obejmujących wszczęcie postępowania nadzorczego istotne z punktu widzenia zasady oficjalności. Traktuje o tym rozdział szósty, którego rozważania dotyczą analizy wzajemnie uwarunkowanych od siebie czynności: przedłożenia aktu prawa miejscowego organowi nadzoru, zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz fakultatywnego wstrzymania wykonania nadzorowanego aktu. Szczegółnej analizie w tym fragmencie pracy poddano samo zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego i jego wpływ na zgodność postępowania z prawem.

Istotą postępowania nadzorczego jest wykazanie istnienia w akcie prawa miejscowego wadliwości, uzasadniającej stwierdzenie jego nieważności. Zagadnieniu temu poświęcony jest siódmy rozdział rozprawy, w którym uwaga autora skupia się na wykazaniu tożsamości pomiędzy kwalifikowanymi wadami decyzji administracyjnych, będącymi przesłankami stwierdzenia ich nieważności, a istotnym naruszeniem prawa, uzasadniającym stwierdzenie nieważności aktów prawa miejscowego. Teza tej części pracy obejmuje twierdzenie, że tożsamość taka zachodzi w dwóch wypadkach, gdy akt prawa miejscowego został wydany bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. W tezie tej mieści się również inne twierdzenie, a mianowicie, że ujawnienie wskazanej wadliwości aktu prawa miejscowego odbywa się na gruncie zasady prawdy obiektywnej, jako determinanty zasady praworządności działania organów nadzoru. W zasadzie praworządności mieści się z kolei normatywna konstrukcja rozstrzygnięcia

nadzorczego nad aktem prawa miejscowego, oparta na procesowej konstrukcji decyzji administracyjnej.

O modelu rozstrzygnięcia nadzorczego ukształtowanego na podstawie takiej konstrukcji traktuje ósmy rozdział pracy, w którym elementy składowe tego aktu zostają poddane analizie. Oparcie rozstrzygnięcia nadzorczego na takich elementach oznacza jego zaistnienie w znaczeniu formalnym. Wydanie, doręczenie oraz opublikowanie rozstrzygnięcia nadzorczego warunkuje jego wejście do obrotu prawnego. W tym fragmencie pracy zostaje również przeprowadzona analiza dekoncentracji wewnętrznej kompetencji nadzorczej, w której ramach udowodnieniu podlega teza, że wojewoda może umocować pracownika urzędu wojewódzkiego do wydania w jego imieniu rozstrzygnięcia nadzorczego. Niezależnie jednak od tego, kto wydaje rozstrzygnięcie nadzorcze, uzyskuje ono moc prawną i podlega wykonaniu, jeżeli stanie się prawomocne. O tej cesze rozstrzygnięcia nadzorczego jest mowa w ostatnim (dziewiątym) rozdziale rozprawy, przy czym uwypukleniu podlega nie tyle samo uzyskanie tej cechy przez rozstrzygnięcie nadzorcze, ile okoliczności tego uzyskania. Okolicznością taką może być albo upływ czasu, albo pozytywna weryfikacja rozstrzygnięcia nadzorczego. Analiza owej weryfikacji została poszerzona o rozważania na temat samokontroli rozstrzygnięcia nadzorczego przez wojewodę, w rezultacie czego udowodnieniu podlega teza, że samokontrola rozstrzygnięcia nadzorczego mieści się w wykonywaniu kompetencji nadzorczej wojewody.

Rozdział I

Akty prawa miejscowego jako przejaw prawotwórstwa samorządu terytorialnego

1. Cechy prawa miejscowego

Przepisy prawa powszechnie obowiązujące cechuje to, że zawierają one wypowiedzi dyrektywne wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się¹¹. Mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia¹². Przepisy te zawierają normy postępowania, jako wypowiedzi faktycznie sformułowane lub dające się sformułować w języku prawnym. Wypowiedzi te stanowią żądanie określonego zachowania się podmiotów prawa w pewnych okolicznościach, zawsze i wszędzie¹³. Każde sformułowanie zawarte w części normatywnej aktu prawnego ma charakter reguły zachowania. Stąd zasadniczą rolą aktu normatywnego jest stanowienie dyrektyw. Przepisy prawa powszechnie obowiązujące zatem nie informują, a regulują¹⁴. Niezbędnym elementem składowym norm zawartych w aktach prawa powszechnie obowiązującego jest określenie ich adresatów oraz sposobu postępowania tych adresatów w okolicznościach, w których norma znajduje zastosowanie¹⁵. Przepisy powszechnie obowiązujące mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych)¹⁶. Adresaci tych przepisów są więc określani ogólnie, bez względu na więź prawną i organizacyjną łączącą ich z normodawcą. Przepisy te, obowiązujące najczęściej w sposób bezpośredni, określają prawa i obowiązki ich adresatów. Sytuacje normowane tymi przepisami muszą być zatem powtarzalne. Oznacza to, że nie mogą konsumować się

¹¹ Por. W. Gromski, *W sprawie pojęcia aktu normatywnego*, „Państwo i Prawo” 1993, Nr 9, s. 81.

¹² Z. Ziemiński, [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 73.

¹³ Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa – Poznań 1978, s. 22.

¹⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 września 2008 r. (II SA/Gl 565/08), LEX Nr 483135.

¹⁵ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz 2003, s. 73.

¹⁶ Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 lutego 2010 r. (II SA/Go 8/10), orzeczenia.nsa.gov.pl.

przez jednorazowe zastosowanie. Przestrzeganie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością zastosowania sankcji¹⁷.

Stanowienie przepisów powszechnie obowiązujących jest rezultatem działalności prawotwórczej organów. Działalność ta polega na tworzeniu źródeł prawa określonych w Konstytucji i ustawach. Obejmuje działanie we właściwej formie i trybie, z zachowaniem ustawowych terminów¹⁸. Organy jednostek samorządu terytorialnego prowadzą działalność prawotwórczą, która polega na tworzeniu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, w formie aktów prawa miejscowego¹⁹. T. Szewc, akt prawa miejscowego definiuje jako zbiorcze określenie odmiennie zatytułowanych źródeł prawa²⁰. Źródłem pochodzenia samorządowych aktów prawa miejscowego w ujęciu materialnym jest wola wspólnoty samorządowej, natomiast kompetencje prawotwórcze mają organy tej wspólnoty²¹. Organy te nie posiadają jednak samodzielnych kompetencji prawotwórczych²². Lokalne prawodawstwo nie ma bowiem charakteru samoistnego (autonomicznego względem ustawy), przy czym działalność prawotwórcza samorządu terytorialnego odbywa się wedle zasady: „dozwolone jest to, co prawo wyraźnie przewiduje”²³. W działalności tej nie znajduje natomiast zastosowania zasada: „dozwolone jest to, co nie jest zakazane”²⁴. Przepisy prawa nie pozostawiają także organom samorządu terytorialnego swobody w zakresie przedmiotu regulacji normatywnej. Wszakże zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego oraz zakres przedmiotowy materii uregulowanej prawem miejscowym określa ustawa²⁵. Stąd, akt prawa miejscowego powinien się powoływać na podstawę ustawową. Powołanie się na taką podstawę jest jednym z warunków legalności aktu podustawowego, świadczy także o należytej pozycji tego aktu w hierarchii źródeł prawa²⁶. Jednakże wszystkie akty prawa miejscowego zajmują tę samą pozy-

¹⁷ D. Dąbek, *op. cit.*, s. 58.

¹⁸ Por. A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 128.

¹⁹ D. Dąbek, *op. cit.*, s. 38.

²⁰ T. Szewc, *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, Nr 2, s. 83.

²¹ Por. M. Szewczyk, *Stanowienie przepisów gminnych*, Warszawa 1991, s. 4.

²² Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 kwietnia 2008 r. (III SA/Kr 101/08), LEX Nr 506821.

²³ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 lutego 2007 r. (I SA/Lu 64/07), niepublikowany. Zob. także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 27 kwietnia 2010 r. (NK.II.BG.0911-71/2010), niepublikowane.

²⁴ D. Dąbek, *op. cit.*, s. 101.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2010 r. (II OSK 699/10), orzeczenia.nsa.gov.pl.

²⁶ Por. E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, Nr 2, s. 27. Zob. także M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego w świetle ure-*

cję w hierarchii źródeł prawa. Potencjalne kolizje pomiędzy aktami prawa miejscowego powinny być usuwane za pomocą reguły, że akt późniejszy uchyla akt wcześniejszy. Zaliczenie aktów prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego skutkuje koniecznością odnoszenia do takich aktów wszystkich reguł dotyczących tego prawa²⁷. Istotnymi cechami konstruowania prawa powszechnie obowiązującego są: (1) stanowienie aktów wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, zgodnie z jego zakresem i kierunkiem unormowania; (2) stanowienie aktów na podstawie norm prawnych w danym systemie prawa; (3) jednoznaczne wyodrębnienie i odzielenie procesów tworzenia prawa od jego stosowania.

Pojęcie prawa miejscowego może być rozpatrywane w trzech różnych aspektach: (1) zakresu jego terytorialnego obowiązywania; (2) podmiotu stanowiącego prawo miejscowe; (3) charakteru prawa miejscowego. Przepisy prawa nie wprowadzają jednak legalnej definicji aktu prawa miejscowego²⁸. Decydujące znaczenie ma w tym wypadku charakter norm prawnych i ukształtowanie przez te normy sytuacji prawnej ich adresatów²⁹. Zaliczenie danego aktu do prawa miejscowego musi uwzględniać zatem jego cechy materialne i formalne³⁰. Owe cechy wynikają z zakresu normatywnego prawa miejscowego. Zakres ten obejmuje: (1) podstawę prawną kompetencji do stanowienia prawa miejscowego; (2) właściwość organu do tego stanowienia; (3) formę prawa miejscowego; (4) treść regulacji mieszczącej się w unormowaniu prawem miejscowym; (5) procedurę wydania aktu prawa miejscowego; (6) strukturę aktu oraz przesłanki jego wejścia w życie³¹.

Uwzględniając wskazane kryteria, przez prawo miejscowe należy rozumieć akty normatywne o charakterze powszechnie obowiązującym, stanowione przez organy lokalne, których zakres obowiązywania ogranicza się do części terytorium państwa³². O zakwalifikowaniu danego aktu prawotwórczego do prawa miejscowego nie decyduje dłuższy lub krótszy okres jego obowiązywania, lecz generalny i abstrakcyjny charakter

gulowań ustrojowych, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, Nr 1, s. 58.

²⁷ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 listopada 2010 r. (II SA/Kr 851/10), orzeczenia.nsa.gov.pl.

²⁸ Por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 68. Por. także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 2 sierpnia 2010 r. (WN.II.0911-92-10), niepublikowane.

²⁹ Por. wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r. (I OSK 669/06), LEX Nr 275445. Identyfikacja Wojewoda Podlaski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 8 grudnia 2010 r. (NK.II.AR.0911-193/2010), niepublikowane.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2002 r. (I SA 2160/01), LEX Nr 81765.

³¹ Uchwała NSA z dnia 20 maja 2010 r. (II OPS 5/09), LEX Nr 576983.

³² D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu...*, s. 30–31.

norm tego aktu³³. Należy mieć jednakże na uwadze, że podział norm prawnych na generalne i abstrakcyjne oraz indywidualno-konkretne, nie jest podziałem *stricto* rozłącznym, albowiem pomiędzy oboma rodzajami tych norm mogą wystąpić normy o charakterze złożonym, które łączą w sobie elementy obu typów norm³⁴. Z powszechności aktu prawa miejscowego wynika natomiast, że może być on adresowany *erga omnes*, ale także tylko do określonej kategorii adresatów (np. właścicieli nieruchomości, właścicieli psów, podmiotów prowadzących działalność gospodarczą). Adresatem aktu prawa miejscowego nie może być jednak ani konkretna osoba fizyczna, ani konkretna osoba prawna³⁵. Wynika to z generalnego charakteru tego aktu, który adresowany jest do podmiotów nieoznaczonych z imienia i nazwy³⁶. Adresat aktu prawa miejscowego jest zatem wyodrębniony na podstawie cech ogólnych. W praktyce adresatami aktów prawa miejscowego są zazwyczaj podmioty przebywające na terenie działania danego organu jednostki samorządu terytorialnego³⁷. Akty prawa miejscowego są zatem prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez te akty sytuacji na danym terytorium³⁸.

2. Podstawowy charakter aktów prawa miejscowego

2.1. Zakres upoważnienia ustawowego

Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie³⁹. Upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego nie może zostać „zastąpione” ani przez przepis ustrojowy określający zakres działania lub zadania organu administracji publicznej, ani przez

³³ Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 13 lutego 2007 r. (II SA/Bk 751/06), LEX Nr 284725.

³⁴ M. Bogusz, *Przepisy administracyjne jako forma działania administracji*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 391.

³⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 stycznia 2006 r. (III SA/Wr 326/05), „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2006, Nr 1, poz. 20.

³⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 stycznia 2010 r. (IV SA/Wr 420/09), orzeczenia.nsa.gov.pl.

³⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2008 r. (II SA/Wr 273/08), LEX Nr 541098.

³⁸ Por. E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, Nr 2, s. 24.

³⁹ Art. 94 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

przepis ustanawiający kompetencję do wydawania decyzji administracyjnej lub kompetencję do zastosowania innej formy działania administracji⁴⁰.

Zwrot „w granicach upoważnień zawartych w ustawie” oznacza, że minimalnymi elementami upoważnienia ustawowego winny być przedmiot regulacji i jego zakres⁴¹. Stąd, podstawą aktów prawa miejscowego nie może być wyłącznie przepis kompetencyjny⁴². Nie można bowiem utożsamiać ze sobą norm o zadaniach i norm określających kompetencje do działań władczych⁴³. Przepisy zadaniowe ustanawiają bowiem jedynie w sposób ogólny pewien zakres uprawnień. Przykładowo, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*⁴⁴, rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Wydanie przepisów prawa miejscowego będzie więc składnikiem kompetencji rady powiatu, jednakże z samego przepisu kompetencyjnego nie wynika, jakich spraw będzie dotyczyło stanowienie tych przepisów i w jakim trybie nastąpi ich wydanie. H. Rot stwierdza, że organ, któremu przysługuje jakaś gestia w normie kompetencyjnej, nie może w tym zakresie działać przed wydaniem normy materialnoprawnej⁴⁵.

Zakres spraw przekazanych do uregulowania stanowi granice upoważnienia ustawowego⁴⁶. Granice takie mogą mieć charakter przedmiotowy, gdy chodzi o wyznaczenie zakresu spraw przekazanych do unormowania, bądź podmiotowy, gdy chodzi o określenie kategorii osób, których sytuacja może zostać unormowana⁴⁷. Upoważnienie do wydania normy prawnej regulującej zagadnienie określone w delegacji stanowi legitymację ustawową⁴⁸. Legitymacja taka upoważnia do normatywnego uregulowania określonego wycinka życia społecznego w sytuacji, gdy do tej pory brak było takiej regulacji, albo

⁴⁰ M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Gdańsk 2008, s. 189.

⁴¹ M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, Nr 11, s. 34.

⁴² Zob. na ten temat wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 września 2005 r. (I SA/Wa 1354/05), LEX Nr 204667. Por. także wyrok NSA z dnia 16 maja 2001 r. (III SA 2622/00), ONSA 2002, poz. 114.

⁴³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 lipca 2005 r. (III SA/Kr 318/05), LEX Nr 190403.

⁴⁴ T.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm. – zwanej dalej u.s.p.

⁴⁵ H. Rot, *Wstęp do nauk prawnych*, Wrocław 1998, s. 39–40.

⁴⁶ Por. M. Bogusz, *Konstrukcja upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego a konstrukcja upoważnienia do wydania rozporządzenia*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, Tom XIV, s. 408.

⁴⁷ M. Bogusz, *Wadliwość...*, s. 200.

⁴⁸ Orzeczenie TK z dnia 15 stycznia 1991 r. (U 8/90), OTK 1991, poz. 8.

gdy ma nastąpić odmienne uregulowanie w stosunku do obowiązującego. Ustawodawca, formułując delegację do wydania aktu podustawowego, zawsze dąży do ukształtowania albo zmiany istniejącego stanu prawnego⁴⁹. Jednakże materia, która nie może być przedmiotem unormowania ustawowego, tym bardziej nie może być przedmiotem regulacji aktem podustawowym⁵⁰.

Upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego może przybierać dwojaki charakter: 1) ustawa sama reguluje treść danej materii, upoważniając organ wydający przepis prawa miejscowego do uregulowania samego trybu wykonania; 2) ustawa w określonym przedmiocie i w określonych granicach – upoważnia organ do samodzielnego uregulowania stosunków w ramach tego upoważnienia⁵¹. Przyjmuje się więc, że upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego może być w formie delegacji szczególnej albo generalnej⁵². Upoważnienie generalne charakteryzuje się tym, że pomiędzy aktem prawa miejscowego wydanym na podstawie takiego upoważnienia a ustawą upoważniającą istnieje tylko więź formalna, polegająca na istnieniu umocowania i powołaniu się na nie w akcie prawa miejscowego⁵³. Z delegacji szczególnej musi wynikać natomiast podwójna więź pomiędzy aktem prawa miejscowego a ustawą upoważniającą: formalna i materialna⁵⁴. Istnienie więzi formalnej będzie zapewnione, gdy istnieje przepis ustawy upoważniającej do uregulowania danej materii w drodze aktu prawa miejscowego. Więzy materialna będzie natomiast wówczas, gdy akt prawa miejscowego będzie treściowo dopełniał ustawę. Upoważnienie szczegółowe może uprawniać organ jednostki samorządu terytorialnego do przyjęcia następujących rozwiązań prawnych: 1) szczegółowego uregulowania materii ogólnie unormowanej w ustawie; 2) wprowadzenia regulacji, których konieczność ustanowienia pozostawiona jest ocenie organom samorządu terytorialnego; 3) wprowadzenia unormowań, które będą zwalniały z określonych obowiązków albo zakazów⁵⁵.

2.2. Stosunek do rozporządzenia

Upoważnienie szczegółowe, jak i generalne do wydania aktu prawa miejscowego, cechuje się większą swobodą, niż upoważnienie do wydania rozporządzenia wykonaw-

⁴⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 7 kwietnia 2010 r. (NK.III-AR-0911-1-17/2010), niepublikowane.

⁵⁰ Por. wyrok TK z dnia 16 września 2002 r. (K 38/01), Dz. U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1306.

⁵¹ Wyrok NSA z dnia 16 maja 2006 r. (I OSK 326/06), LEX Nr 236575.

⁵² D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu...*, s. 137.

⁵³ *Ibidem*, s. 146.

⁵⁴ M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 7.

⁵⁵ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu...*, s. 138–139.

czego do ustawy, aczkolwiek obydwaj rodzaje aktów podstawowych zajmują analogiczną pozycję w hierarchii źródeł prawa⁵⁶. Z hierarchii tej wynika, że zarówno akty prawa miejscowego, jak i rozporządzenia wiążą adresatów w sposób analogiczny, a dla przymusowego wykonania obowiązków z nich wynikających lub z decyzji wydanych na ich podstawie, stosowane są te same normy postępowania egzekucyjnego⁵⁷. Różnica pomiędzy aktem prawa miejscowego a rozporządzeniem jest taka, że akt prawa miejscowego nie przestaje obowiązywać z chwilą zmiany normy upoważniającej, ale z chwilą utraty upoważnienia. Tymczasem zmiana normy upoważniającej do wydania rozporządzenia skutkuje utratą mocy obowiązującej rozporządzenia w zakresie, w jakim stało się ono sprzeczne z nową normą upoważniającą⁵⁸. Przyjmuje się również, że związek pomiędzy upoważnieniem do wydania aktu prawa miejscowego a samym aktem jest luźniejszy, niż związek między upoważnieniem do wydania rozporządzenia a samym rozporządzeniem. Zarówno bowiem przepisy Konstytucji, jak i ustaw ustrojowych, nie wymagają, aby w upoważnieniach do wydania aktów prawa miejscowego zawarte były wytyczne co do treści aktu, wzorem wytycznych do wydania rozporządzenia. Z wytycznych ustawodawca powinien wszakże korzystać wyjątkowo, albowiem stanowią one restrykcyjną formę upoważnienia⁵⁹. Nie jest jednak wykluczone ich wprowadzenie do treści upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego⁶⁰.

Relacja pomiędzy aktem prawa miejscowego a rozporządzeniem oparta jest na związaniu aktów prawa miejscowego ustawą upoważniającą, z której wynika niesprzeczność tych aktów ze wszystkim innymi ustawami oraz rozporządzeniami, jako aktami wydawanymi w celu wykonania ustaw. Dotyczy to także zgodności definicji legalnych

⁵⁶ Wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r. (P 10/02), Dz. U. z 2003 r. Nr 134, poz. 1265 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 września 2009 r. (IV SA/Po 519/09), LEX Nr 569963.

⁵⁷ Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2008 r. (II OSK 102/08), „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2008, Nr 5, poz. 103.

⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 5 maja 2011 r. (I OSK 1060/10), LEX Nr 990133. Por. także S. Wronkowska, *Zamknięty system źródeł prawa a implementacja prawa Unii Europejskiej. Tezy*, „Przeгляд Legislacyjny” 2008, Nr 4, s. 75.

⁵⁹ G. Wierczyński, *Utrata mocy przez akt wykonawczy jako skutek zmiany upoważnienia ustawowego*, „Państwo i Prawo” 2011, Nr 4, s. 57.

⁶⁰ Przykładowo, zgodnie z art. 46 ust. 8 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. *o przeciwdziałaniu narkomanii* (T.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 124), sejmik województwa, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw zdrowia oraz ministra właściwego do spraw rolnictwa, określi, w drodze uchwały, ogólną powierzchnię przeznaczoną corocznie pod uprawy maku lub konopi włóknistych oraz rejonizację tych upraw, mając na względzie zagrożenie narkomanią, zapotrzebowanie na surowce pochodzące z tych upraw oraz tradycję uprawy maku i konopi włóknistych na danym terenie. Zob. także wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 maja 2011 r. (II SA/Gd 244/11), LEX Nr 795646.

formułowanych w akcie prawa miejscowego i rozporządzeniu. Oznacza to, że organ jednostki samorządu terytorialnego, który wydaje akt prawa miejscowego, winien odwoływać się do regulacji ustawowych oraz regulacji wydawanych w celu wykonania ustawy. Wynika z tego dopuszczalność powołania się w akcie prawa miejscowego nie tylko na definicję ustawową, ale także na definicję zawartą w rozporządzeniu. Wszakże akt prawa miejscowego nie może wprowadzać własnych definicji, które zawierałaby elementy wyraźnie odmienne od zawartych w rozporządzeniu, nawet jeśli literalnie definiowany byłby inny termin, ale występujące w tym terminie pojęcia wchodzą w zakres definicji sformułowanej w rozporządzeniu⁶¹.

3. Klasyfikacja aktów prawa miejscowego

Podstawowe kryterium podziału przepisów prawa miejscowego wynika z rodzaju upoważnienia ustawowego. Pozwala ono wyodrębnić przepisy wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego oraz przepisy wydawane na podstawie klauzuli generalnej⁶². W granicach szczególnej delegacji ustawowej wydawane są przepisy prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, natomiast na podstawie klauzuli generalnej wydawane są przepisy o charakterze porządkowym. Przepisy porządkowe normują te stosunki społeczne, które nie zostały uregulowane w innych przepisach powszechnie obowiązujących, w tym w innych aktach prawa miejscowego o tym charakterze⁶³. Treść przepisów porządkowych różni się od przepisów wykonawczych tym, że zawierają one zakazy i nakazy oznaczonego zachowania się w zakresie uzasadnionym względami bezpieczeństwa i porządku publicznego⁶⁴. Przepisy porządkowe wydawane są więc, gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego⁶⁵. W powiatach przepisy takie można ustanawiać również dla ochrony mienia i środowiska naturalnego, w przypadkach szczególnie uzasadnionych, jeżeli występują one na obszarze więcej niż jednej gminy⁶⁶. Jednakże, jeśli przepis porządkowy normujący określoną sytuację faktyczną

⁶¹ Wyrok NSA z dnia 28 maja 2010 r. (II OSK 531/10), LEX Nr 673876.

⁶² Przykładowo: art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (T.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.) – zwanej dalej u.s.w.

⁶³ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu...*, s. 161.

⁶⁴ T. Szewc, *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, Nr 2, s. 81.

⁶⁵ Art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (T.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) – zwanej dalej u.s.g.; art. 40 ust. 2 pkt 2 i art. 41 u.s.p.

⁶⁶ Art. 41 ust. 1 u.s.p.

wydała już np. gmina, to powiat nie może wydać przepisu porządkowego, obejmującego zasięgiem swojego obowiązywania obszar takiej gminy.

Przepisy porządkowe nie mogą być zamieszczane w aktach wykonawczych, nawet jeżeli miałyby to służyć ich realizacji⁶⁷. Przepisy te nie są bowiem wydawane w celu wykonania konkretnego upoważnienia z ustawy szczególnej, co jest cechą przepisów wykonawczych, które zawsze zmierzają do merytorycznego wykonania upoważnienia zawartego w ustawie, w granicach i zakresie określonym w tym upoważnieniu⁶⁸. Przepisy wykonawcze mają za zadanie uzupełniać ustawę, normując zagadnienia z uwzględnieniem specyfiki społeczności lokalnej oraz warunków i potrzeb miejscowych⁶⁹. Podstawa prawna przepisów wykonawczych jest podwójna. Z jednej strony podstawą taką jest upoważnienie ogólne zawarte w ustawie ustrojowej, a z drugiej – upoważnienie zawarte w ustawie szczególnej, bez którego przepisy wykonawcze nie mogą być wydane⁷⁰. Różnica pomiędzy aktami prawa miejscowego zawierającymi przepisy wykonawcze a tymi, które zawierają przepisy porządkowe, wynika z zakresu samodzielności organów przy podejmowaniu aktów porządkowych. Akty te samodzielnie regulują określoną materię, zatem są aktami o bardziej samoistnym charakterze. Ustanowienie przepisów porządkowych jest w istocie wynikiem subiektywnej oceny organu, który takie przepisy zamierza wprowadzić, że wskazane w ustawie dobra zostały lub mogą zostać naruszone i wymagają ochrony⁷¹. W tym sensie wprowadzenie przepisów porządkowych zbliżone jest do decyzyjnego modelu stosowania prawa, w którym istnieje konieczność ustalenia określonych faktów przed wydaniem decyzji⁷².

Obok aktów prawa miejscowego zawierających przepisy o charakterze wykonawczym i porządkowym, występują akty zawierające przepisy o charakterze ustrojowo-organizacyjnym. Akty te wydawane są na podstawie ustaw ustrojowych i dotyczą wewnętrznego ustroju jednostek samorządowych oraz ich jednostek pomocniczych. Ponadto, dotyczą organizacji urzędów i instytucji samorządowych, zasad zarządu mieniem komunalnym oraz korzystania z obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej. Szczególną pozycję wśród aktów prawa miejscowego o tym charakterze zajmują statuty jednostek samorządu terytorialnego. Stanowią one szczególną kategorię

⁶⁷ Por. wyrok NSA z dnia 9 maja 1995 r. (SA/Wr 590/95), „Wspólnota” 1995, Nr 48, s. 18.

⁶⁸ R. Prażmo-Nowomiejska, E. Stobiecki, *Prawo miejscowe w III Rzeczypospolitej Polskiej*, „Radca Prawny” 2001, Nr 6, s. 6.

⁶⁹ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu...*, s. 163.

⁷⁰ R. Prażmo-Nowomiejska, E. Stobiecki, *op. cit.*, s. 6.

⁷¹ M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego jednostek samorządowych w nowych uregulowaniach ustrojowych (wybrane uwagi na tle referatu)*, „Causus” 1998, Nr 4, s. 31.

⁷² Por. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 53–54.

aktów prawa miejscowego⁷³. Różnica pomiędzy statutem a każdym innym aktem prawa miejscowego jest w treści, a nie w formie, przy czym treść statutu kształtowana jest generalnie, a nie kazuistycznie⁷⁴. Oznacza to, że unormowania statutowe zawierają rozwiązania o bardziej ogólnym charakterze, niż unormowania innych aktów prawa miejscowego, które cechuje większa szczegółowość przyjętych rozwiązań.

Pojęcie statutu stosowane jest dla oznaczenia źródła prawa pochodzącego od organów samorządu terytorialnego⁷⁵. Przyjmuje się, że statut jednostki samorządu terytorialnego jest prawem autonomicznym⁷⁶. Od suwerennej decyzji organów stanowiących statut będzie bowiem zależało, jak szczegółowe rozwiązania będzie on zawierał⁷⁷. Rozwiązania takie dotyczą organizacji i trybu funkcjonowania indywidualnie określonego podmiotu prawa⁷⁸. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego traktują o ustroju wewnętrznym danej jednostki samorządowej⁷⁹. Służą kształtowaniu struktur samorządowych oraz zasad funkcjonowania organów w ramach tych struktur. Dostosowane są do specyfiki miejscowej⁸⁰.

Statuty winny uwzględniać zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz gwarantować im wypełnianie swoich zadań⁸¹. Stąd, przepisy statutowe mogą oddziaływać na konstytucyjne prawa i obowiązki obywateli. Przykładowo, przepisy statutu mogą dotyczyć sposobu realizacji prawa do informacji publicznej. Zgodnie z art. 11 b ust. 3 u.s.g., zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy. Analogicznie, na podstawie art. 8 a ust. 3 u.s.p., oraz art. 15 a ust. 3 u.s.w., zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określają statuty powiatu i województwa. Nauka prawa podkreśla, że doprecyzowanie zasad dostępu do dokumentów może nastąpić wyłącz-

⁷³ D. Dąbek, *Statut jednostki samorządu terytorialnego jako specyficzny akt prawa miejscowego*, [w:] W. Kisiel (red.), *Statuty jednostek samorządu terytorialnego. Regulacje europejskie i amerykańskie*, Kraków 2005, s. 64. Zob. także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 stycznia 2009 r. (III SA/Wr 537/08), Dz. Urz. Woj. Doln. 2009, Nr 125, poz. 2606.

⁷⁴ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 października 2007 r. (III SA/Kr 625/07), LEX Nr 390789 oraz wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 maja 2008 r. (II SA/Go 169/08), LEX Nr 519061.

⁷⁵ B. Adamiak, *Statut gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1993, Nr 7–8, s. 63.

⁷⁶ J. Korczak, *Statuty jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, Nr 5, s. 62.

⁷⁷ C. Kociński, *Tryb uchwalania porządku obrad sesji rady gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2000, Nr 6, s. 11.

⁷⁸ M. Miemiec, *Pojęcie statutu w nauce prawa*, Wrocław 1975, s. 167.

⁷⁹ Wyrok TK z dnia 16 września 2002 r. (K 38/01), OTK-A 2002, poz. 59.

⁸⁰ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu...*, s. 182.

⁸¹ Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2005 r. (OSK 1122/04), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2006, Nr 1, poz. 9.

nie w przepisach statutowych, a regulacje „pozastatutowe” w tym względzie trzeba *ex lege*, z powodów formalnych, uznać za sprzeczne z ustawą⁸².

Statuty nie mogą zawierać norm materialnego prawa administracyjnego regulujących uprawnienia i obowiązki podmiotów oraz norm prawa procesowego wprowadzających odrębną regulację od zawartej w kodeksie postępowania administracyjnego⁸³. Co więcej, statuty nie mogą także stanowić podstawy prawnej dla innych aktów prawa miejscowego. Wprowadzenie bowiem do statutu delegacji do wydania aktu prawa miejscowego pozostaje w sprzeczności z normami obowiązującego prawa, albowiem upoważnienie do podjęcia aktu prawa miejscowego, każdorazowo musi być zawarte w akcie rangi ustawowej. Nie może natomiast wypływać ze statutu, który sam jest aktem prawa miejscowego⁸⁴. Odsobniony pogląd E. Knosali, zgodnie z którym akty prawa miejscowego mogą być również stanowione w sytuacji, gdy wymaga tego uregulowanie statutowe, należy zatem ocenić krytycznie⁸⁵. Poglądu takiego nie może uzasadniać np. unormowanie wynikające z art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.p., że „akty prawa miejscowego stanowione są w szczególności w sprawach wymagających uregulowania w statucie”.

Stanowienie statutów jednostek samorządu terytorialnego ma bezpośrednie i samoistne podstawy konstytucyjne, aczkolwiek statuty są uchwalane na podstawie ustawowej klauzuli generalnej⁸⁶. Na podstawie art. 169 ust. 4 *Konstytucji*, ustroj wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.s.g., o ustroju gminy stanowi jej statut, którego uchwalanie należy do wyłącznej właściwości rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 1 u.s.g.). Analogicznie, stosownie do art. 2 ust. 4 ustawy, o ustroju powiatu stanowi jego statut, którego ustanowienie należy do wyłącznej właściwości rady powiatu (art. 12 pkt 1 u.s.p.). Podobnie, według art. 7 ust. 1 u.s.w., ustroj województwa jako jednostki samorządu terytorialnego określa statut województwa uchwalony po uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów. Uchwalenie statutu należy do wyłącznej właściwości sejmiku województwa (art. 18 pkt 1a u.s.w.).

⁸² E. Olejniczak-Szałowska, *Problem statutowej regulacji zasad dostępu do dokumentów w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, Nr 6, s. 13.

⁸³ B. Adamiak, *op. cit.*, s. 65.

⁸⁴ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 26 czerwca 2009 r. (PN.II.0911-146-09), Dz. Urz. Woj. Małop. z 2009 r. Nr 404, poz. 2929.

⁸⁵ E. Knosala, *W kwestii hierarchii źródeł prawa miejscowego*, [w:] M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze, Katowice 1999, s. 139.

⁸⁶ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 października 2008 r. (III SA/Wr 302/08), LEX Nr 519140.

4. Formy aktów prawa miejscowego

Norma ustanawiająca kompetencję organu jednostki samorządu terytorialnego do ustanowienia aktu prawa miejscowego zawiera w sobie *implicite* obowiązek uregulowania spraw przekazanych do unormowania wyłącznie we właściwej formie⁸⁷. Jednakże, zarówno przepisy konstytucyjne, jak i ustawowe nie regulują w sposób zamknięty form aktów prawa miejscowego⁸⁸. Ustawa może dopuszczać wyjątki zarówno co do samej formy aktu prawa miejscowego, innej niż uchwała, jak i organu wydającego taki akt, innego niż organ stanowiący⁸⁹. Z domniemania właściwości organów stanowiących (np. rady gminy) nie wynika bowiem dopuszczalność działania tych organów we wszystkich możliwych sprawach i we wszystkich możliwych formach⁹⁰. Stąd, pomimo domniemania kompetencji do wydawania aktów prawa miejscowego na rzecz organów stanowiących, akty takie mogą wydawać również organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego⁹¹. Jednakże ustawa musi wprost wskazywać na takie organy⁹². W nauce prawa sporne jest, czy akty prawa miejscowego może stanowić zgromadzenie związku komunalnego, zatem organ samorządu terytorialnego, ale nie organ jednostki samorządu terytorialnego. Pogląd dopuszczający taką możliwość oparty jest na argumentach wpływających z istoty samego związku komunalnego, który wraz z objęciem zadań publicznych winien móc je realizować poprzez zgromadzenie⁹³. P. Chmielnicki podkreśla nadto, że *Konstytucja* wyraźnie rozgranicza pojęcie „jednostek samorządu terytorialnego”, którym operuje np. w art. 164, od pojęcia „samorządu terytorialnego” czy „organów samorządu terytorialnego”, o których mowa w art. 94. Zdaniem tego autora, użycie w przepisie art. 94 *Konstytucji* sformułowania, że akty prawa miejscowego stanowią „organy samorządu terytorialnego”, a nie „organy jednostek samorządu terytorialnego” było zabiegiem celowym, zorientowanym na rozszerzenie kompetencji prawotwórczych do stanowienia aktów prawa miejscowego poza gminę, powiat i woje-

⁸⁷ M. Bogusz, *Wadliwość...*, s. 194.

⁸⁸ Zob. na ten temat J. Ciapała, *Zagadnienia określenia prawnych form aktów prawa miejscowego i ich publikacji*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, Nr 2, s. 83–91. Zob. także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 lutego 2006 r. (IV SA/Wr 383/04), Dz. Urz. Woj. Doln. 2007, Nr 4, poz. 2.

⁸⁹ WSA w Krakowie w wyroku z dnia 27 czerwca 2006 r. (III SA/Kr 226/06), „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, Nr 1, poz. 20.

⁹⁰ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 26 lutego 2010 r. (NK.II.DN.0911-35/2010), niepublikowane.

⁹¹ Wyrok NSA z dnia 28 maja 2008 r. (II OSK 346/08), LEX Nr 494364.

⁹² M. Czuryk, [w:] M. Karpiuk (red.), *Akty normatywne i administracyjne*, Difin 2009, s. 126.

⁹³ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu...*, s. 243.

wódtwo⁹⁴. Pogląd ten byłby do przyjęcia, wszakże pod warunkiem, gdyby ustawa wprost przewidywała kompetencję prawotwórczą dla organu związku komunalnego. Tymczasem żadna z ustaw ustrojowych takich kompetencji nie przyznaje zgromadzeniu związku. Co więcej, w zakresie zadań własnych samorządu terytorialnego tylko organy jednostek samorządowych posiadają uprawnienia do wydawania aktów prawa miejscowego⁹⁵. Uprawnień takich nie posiadają natomiast organy powołane w wyniku współdziałania jednostek samorządu terytorialnego.

Podstawową formą stanowienia aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest uchwała. Jest formą podejmowania rozstrzygnięć stosowaną przez organy kolegialne. Przepisy ustaw ustrojowych nie zawierają jednakże definicji uchwały. Definicja taka nie została również sformułowana przez naukę prawa⁹⁶. Pojęcie uchwały przybliżył W. Dawidowicz, który za uchwałę uznaje formę, w jakiej może być wyrażona wola organu⁹⁷. Wola ta zorientowana jest na wywołanie określonych skutków prawnych. Materialnie uchwała stanowi natomiast odrębny od innych aktów prawotwórczych. Wyróżnikiem uchwał będących aktami prawa miejscowego jest ich przedmiot, którym może być tylko sprawa publiczna o znaczeniu lokalnym lub regionalnym⁹⁸.

Zgodnie art. 41 ust. 1 u.s.g., akty prawa miejscowego w formie uchwały ustanawia rada gminy. Podobnie, na podstawie art. 42 ust. 1 u.s.p., akty prawa miejscowego powiatu stanowi rada powiatu w formie uchwały, jeżeli ustawa upoważniająca do wydania aktu nie stanowi inaczej. W samorządzie województwa nie ma równoległych rozwiązań w tym zakresie, albowiem stosownie do art. 89 ust. 1 u.s.w., sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego, ale na formę w jakiej to następuje wskazuje przepis art. 81 tej ustawy. Stanowi on, że marszałek przedstawia wojewodzie uchwały sejmiku województwa.

Uchwały stanowiące prawo miejscowe mogą być również podejmowane przez kolegialny organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Oprócz uchwał zarządu powiatu w sprawie przepisów porządkowych, wydawanych na podstawie art. 42 ust. 2 u.s.p., mogą być także wydawane uchwały na podstawie szczególnych upoważnień ustawowych. Przykładowo, zgodnie z art. 17 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 18 kwiet-

⁹⁴ P. Chmielnicki, *Glosa do wyroku NSA z dnia 2 grudnia 2003 r. (II SA/Kr 998/03)*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, Nr 4, s. 145.

⁹⁵ P. Mijał, *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, Nr 5–6, s. 54.

⁹⁶ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu...*, s. 254.

⁹⁷ W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965, s. 67.

⁹⁸ Art. 6 ust. 1 u.s.g.; art. 4 ust. 1 u.s.p.; art. 14 ust. 1 u.s.w.

nia 1985 r. *o rybactwie śródlądowym*⁹⁹, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w celu ochrony ryb i zapewnienia rybom możliwości odbycia tarła zarząd województwa może, w drodze uchwały, wskazać miejsce i czas, w którym obowiązuje całkowity albo częściowy zakaz uprawiania amatorskiego połowu ryb.

Uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego mogą być podejmowane jedynie w trakcie sesji. Zapadają zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu organu podejmującego uchwałę, w głosowaniu jawnym¹⁰⁰. W przypadku sejmiku województwa także w głosowaniu jawnym imiennym¹⁰¹. Wyłączenie jawności głosowania nad uchwałą organu jednostki samorządu terytorialnego możliwe jest tylko z mocy ustawy. Szczególnym wymogiem proceduralnym aktów prawa miejscowego jest ich podpisanie przez upoważnionego członka organu kolegialnego oraz zaopatrzenie w pieczęć urzędową. Zachowanie powyższych wymogów jest jednym z warunków formalnych ważności uchwały¹⁰².

Przepisy szczególne mogą wprowadzać określone wymagania dotyczące trybu podejmowania uchwał. Przykładowo, na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*¹⁰³, przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje analizy dotyczące zasadności tego przystąpienia i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium; przygotowuje także materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych. Odrębne przepisy mogą również ustanawiać szczególne wymagania co do treści uchwały. Można tu wskazać następujące przykłady: (1) art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*¹⁰⁴, stanowiący, że uchwała dotycząca umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym, powinna zawierać szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania tych ulg (rada gminy nie ma jednak uprawnień do poszerzania katalogu przesłanek o pozaustawowe, uprawniające do zastosowania ulg z urzędu¹⁰⁵); (2) art. 68 ust. 1 b usta-

⁹⁹ T.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1471 z późn. zm.

¹⁰⁰ Art. 14 u.s.g.; art. 13 ust. 1 u.s.p.

¹⁰¹ Art. 19 ust. 1 u.s.w.

¹⁰² D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu...*, s. 260.

¹⁰³ Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

¹⁰⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

¹⁰⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 9 września 2010 r. (WN.VI.0911-18-2010), niepublikowane.

wy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁰⁶, z którego wynika, że w treści uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych ceny nieruchomości podlegającej sprzedaży w drodze bezprzetargowej; (3) art. 19c ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁰⁷, zgodnie z którym uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego określająca tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej powinna uwzględniać przede wszystkim wkład pracy społecznej w realizację tej inicjatywy; (4) art. 102 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, według którego, uchwała rady gminy w sprawie przystąpienia do scalania i podziału nieruchomości powinna określać granice zewnętrzne gruntów objętych scalaniem i podziałem¹⁰⁸.

Formą stanowienia aktów prawa miejscowego przez jednoosobowy organ wykonawczy (wójta, burmistrza lub prezydenta) jest zarządzenie, które jest typową formą działania przewidzianą dla tego organu, opartą na upoważnieniu ustawowym¹⁰⁹. Upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego nie posiada natomiast zarząd województwa, który co do zasady nie podejmuje aktów prawa miejscowego¹¹⁰. Prawa miejscowego nie mogą również stanowić bezpośrednio mieszkańcy wspólnoty samorządowej, a tego typu uprawnień nie mogą nadawać im statuty jednostek samorządowych¹¹¹. Prawo miejscowe nie może być więc stanowione w drodze referendum lokalnego.

5. Redagowanie i ogłaszanie aktów prawa miejscowego

5.1. Zasady techniki prawodawczej w aktach prawa miejscowego

Terminem „technika prawodawcza” określa się zarówno umiejętność sporządzania poprawnych aktów normatywnych, jak i zespół reguł (dyrektyw) wskazujących, w jaki sposób akty te poprawnie konstruować oraz włączać do systemu prawa albo z nie-

¹⁰⁶ T.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm. Zob. także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 26 maja 2010 r. (NK.II.DM.0911-95/2010), niepublikowane.

¹⁰⁷ Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.

¹⁰⁸ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 listopada 2010 r. (II SA/Bk 420/10), orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁰⁹ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu...*, s. 258.

¹¹⁰ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 19 lipca 2010 r. (II SA/Bk 380/10), orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹¹¹ Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 października 2008 r. (II SA/OI 737/08), LEX Nr 506950.

go eliminować¹¹². Upoważnienie do ustalenia zasad techniki prawodawczej przyznane Prezesowi Rady Ministrów obejmuje nie tylko ustawy i rozporządzenia wykonawcze do ustaw, ale także inne akty normatywne, w tym akty prawa miejscowego. Na podstawie § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹¹³, do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady dotyczące budowy aktu normatywnego, jego tytułu, układu i postanowień przepisów merytorycznych, przejściowych i końcowych oraz oznaczenia tych przepisów i ich systematyzacji. W nauce prawa przyjmuje się, że objęcie aktów prawa miejscowego zasadami techniki prawodawczej odnosi się wyłącznie do kwestii formalnych stanowienia tych aktów, albowiem ich treść determinowana jest samodzielnością samorządu terytorialnego¹¹⁴.

Podstawą wydania aktu prawa miejscowego jest przepis ustawy, który upoważnia dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw¹¹⁵. W akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w upoważnieniu ustawowym¹¹⁶. Na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się tylko jeden akt prawa miejscowego, który powinien wyczerpująco regulować sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Jeżeli jednak w jednym upoważnieniu przekazano by do unormowania różne kwestie, które dają się tematycznie wyodrębnić, a ich zakresy są rozłączne, to w takim wypadku można wydać na podstawie jednego upoważnienia ustawowego więcej niż jeden akt prawa miejscowego¹¹⁷.

W przepisach aktów prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz innych aktów normatywnych. Wyjątkowo można dopuścić takie powtórzenie, gdy akt prawa miejscowego stanie się przez to bardziej czytelny i zrozumiały dla jego adresatów¹¹⁸. Akty prawa miejscowego nie mogą także zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych, w sprawach, których same nie regulują¹¹⁹. W aktach

¹¹² S. Wronkowska, [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 11.

¹¹³ Dz. U. Nr 100, poz. 908 – zwanego dalej Z.T.P.

¹¹⁴ T. Bąkowski, G. Wierczyński, *Glosa do wyroku NSA z dnia 14 listopada 2003 r. (II SA/Wr 1389/03)*, „Samorząd Terytorialny” 2005, Nr 11, s. 59.

¹¹⁵ § 134 pkt 1 Z.T.P.

¹¹⁶ § 115 Z.T.P.

¹¹⁷ § 119 Z.T.P.

¹¹⁸ Wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r.: (II SA/Wr 521/06), Dz. Urz. Woj. Doln. z 2007, Nr 174, poz. 2237 oraz (II SA/Wr 745/06), „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, Nr 4, poz. 69.

¹¹⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 r. (IV SA/Wr 176/07), Dz. Urz. Woj. Doln. 2009, Nr 7, poz. 153.

prawa miejscowego nie zamieszcza się również przepisów karnych oraz przepisów do nich odsyłających¹²⁰. W aktach tych nie mogą być też zamieszczane przepisy o charakterze cywilnoprawnym, np. postanowienia właściwe dla umów cywilnoprawnych albo regulacje dotyczące zakresu odpowiedzialności cywilnej stron określonego stosunku prawnego¹²¹. Wyjątek od zakazu zamieszczania przepisów karnych w aktach prawa miejscowego przewidziany jest wyłącznie dla aktów zawierających przepisy porządkowe, które mogą przewidywać za ich naruszenie kary grzywny wymierzone na zasadach i trybie określonym w prawie o wykroczeniach¹²².

Akt prawa miejscowego powinien zawierać: tytuł, przepisy merytoryczne oraz przepisy o wejściu w życie aktu¹²³. W tytule aktu prawa miejscowego zamieszcza się oznaczenie rodzaju aktu (uchwała, zarządzenie), nazwę organu wydającego akt, datę jego wydania oraz ogólnie określony przedmiot regulacji¹²⁴. Przyjmuje się, że nazwa aktu prawnego nie ma charakteru prawotwórczego, nie stanowi bowiem prawa, jak również nie jest podstawą orzekania w sprawie. Podstawą taką są wyłącznie skonkretyzowane przepisy zawarte w akcie¹²⁵. Przedmiot aktu prawa miejscowego powinien być określony możliwie najzwężlej, w sposób adekwatnie informujący o jego treści¹²⁶. W określeniu przedmiotu aktu prawa miejscowego nie powtarza się dosłownie wskazanego w upoważnieniu zakresu spraw przekazanych do uregulowania, chyba że zakres ten został zwięźle wskazany w upoważnieniu¹²⁷. Tekst aktu prawa miejscowego powinien rozpocząć się od przytoczenia przepisu ustawy zawierającego upoważnienie, jako podstawy prawnej wydania aktu. Jeżeli upoważnienie zostało wyrażone w kilku przepisach, jako podstawę prawną wydania aktu prawa miejscowego przytacza się przepis, który wskazuje organ upoważniony do jego wydania oraz określa zakres spraw przekazanych do uregulowania w akcie¹²⁸.

¹²⁰ § 117 i 118 Z.T.P.

¹²¹ Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 25 sierpnia 2010 r. (NK.II.DM.0911-126/2010), niepublikowane oraz rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 9 listopada 2011 r. (NK-N.4131.988.2011.DP1), Dz. Urz. Woj. Doln. z 2011 r. Nr 232, poz. 4043.

¹²² Art. 40. ust. 4 u.s.g.; art. 41 ust. 2 u.s.p. Zob. także J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, Nr 1, s. 95.

¹²³ § 14 ust. 1 pkt 1–3 Z.T.P.

¹²⁴ § 16 i § 120 ust. 1 Z.T.P.

¹²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2006 r. (I SA/Wa 1079/05), LEX Nr 221987.

¹²⁶ § 18 ust. 1 Z.T.P.

¹²⁷ § 120 ust. 5 Z.T.P.

¹²⁸ § 121 ust. 1–2 Z.T.P.

Na treść aktu prawa miejscowego składają się przepisy merytoryczne, które wypełniają delegację ustawową. W ramach tych przepisów można wydzielić przepisy ogólne i szczegółowe. Przepisy ogólne można systematyzować w grupy tematyczne i oznaczać nazwami charakteryzującymi treść każdej z grup. W przepisach tych zamieszcza się zakres spraw regulowanych aktem prawa miejscowego (przedmiot) i wskazuje podmioty, których unormowanie dotyczy¹²⁹. Pozostałe kwestie objęte zakresem regulacji zostają zamieszczone w przepisach szczegółowych, które nie mogą jednak normować tych spraw, które zostały już wyczerpująco unormowane w przepisach ogólnych¹³⁰.

Podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego jest paragraf, przy czym każdą samodzielną myśl należy ująć w odrębną jednostkę redakcyjną¹³¹. W obrębie jednego paragrafu lub ustępu zawierającego wyliczenie należy wyróżnić dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty¹³². Paragrafy nie powinny być odrębnie numerowane dla każdego z rozdziałów aktu prawa miejscowego¹³³.

Zgodnie z zakresem odesłania zawartym w § 143 Z.T.P., do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady ich nowelizacji. Nowelizacja to zmiana aktu prawa miejscowego polegająca na uchyleniu niektórych jego przepisów albo zastąpieniu danych przepisów przepisami o innej treści, czy wreszcie dodaniu nowych przepisów¹³⁴. Nowelizacja aktu prawa miejscowego następuje zawsze w drodze innego aktu o tym charakterze, przepisem wyraźnie wskazującym dokonywane zmiany¹³⁵. Jednym aktem prawa miejscowego dokonuje się nowelizacji tylko jednego innego aktu prawa miejscowego¹³⁶. Akt prawa miejscowego zmieniający może zawierać jedynie przepisy uchylające, przepisy zastępujące lub przepisy uzupełniające akt zmieniany. Przepisy zmieniające muszą być zgodne z zakresem upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego zmienianego. Stąd, w akcie zmieniającym nie zamieszcza się przepisów regulujących zagadnienia nieobjęte zakresem unormowania aktu zmienianego¹³⁷. Jeżeli nowelizacja obejmuje derogację aktu prawa miejscowego, uchylenie może dotyczyć tylko aktu wcześniejszego, wydanego przez ten sam organ i na podstawie tego samego, nadal

¹²⁹ § 20 i 21 Z.T.P.

¹³⁰ § 23 ust. 1 Z.T.P.

¹³¹ § 54 i § 55 ust. 1 oraz § 124 ust. 1 Z.T.P.

¹³² § 56 ust. 1 Z.T.P.

¹³³ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 28 kwietnia 2009 r. (WN.I-4.0911-154/09), Dz. Urz. Woj. Wielkop. z 2009, Nr 103, poz. 1658.

¹³⁴ § 82 Z.T.P.

¹³⁵ § 83 pkt 1 i § 85 ust. 1 Z.T.P.

¹³⁶ § 92 ust. 1 Z.T.P.

¹³⁷ § 93 ust. 1–2 Z.T.P.

obowiązującego upoważnienia ustawowego¹³⁸. Uchylenie może dotyczyć także aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie nieobowiązującego już przepisu upoważniającego, jeżeli akt ten został czasowo utrzymany w mocy przez nową ustawę, chyba że ustawa ta przestała obowiązywać¹³⁹.

Akt prawa miejscowego powinien zawierać przepis określający termin wejścia w życie aktu¹⁴⁰. Wszystkie przepisy aktu prawa miejscowego powinny wchodzić w życie w jednym terminie, albowiem nie różnicuje się terminów wejścia w życie poszczególnych przepisów danego aktu¹⁴¹. Co więcej, wejście w życie aktu prawa miejscowego nie może być uzależnione od wystąpienia zdarzenia przyszłego¹⁴².

5.2. Warunki mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego

Wejście w życie przepisów prawnych oznacza nadanie mocy obowiązującej normom prawnym zawartym w tych przepisach. Oznacza to, że od momentu wejścia w życie, wszyscy, których dotyczą normy prawne w danym akcie, mają obowiązek zachowywać się zgodnie z tymi normami¹⁴³. Zgodnie z art. 88 ust. 1 *Konstytucji*, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Data ogłoszenia przepisu jest datą początkową, od której może on wejść w życie¹⁴⁴. Przepis prawa nieogłoszony nie wchodzi w życie, zatem nie wiąże podmiotów do których został skierowany¹⁴⁵. Ogłoszenie aktu powszechnie obowiązującego ma znaczenie nie tylko dla wymuszenia podporządkowania się jego przepisom, ale także dla realizacji zasady jasności prawa oraz stabilizacji sytuacji prawnej podmiotów prawa, w tym ochrony wolności i praw obywatelskich¹⁴⁶.

Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (art. 88 ust. 2 *Konstytucji*). Tryb ten zdeterminowany jest przez treść i charakter prawny aktu podlegające-

¹³⁸ § 126 ust. 1 pkt 1 Z.T.P.

¹³⁹ § 126 ust. 1 pkt 2 Z.T.P.

¹⁴⁰ § 43 Z.T.P.

¹⁴¹ § 44 ust. 1 Z.T.P.

¹⁴² § 46 ust. 1 Z.T.P.

¹⁴³ G. Wierczyński, „Obowiązki” a „wejście w życie” – uwagi polemiczne, „Państwo i Prawo” 2007, Nr 2, s. 108.

¹⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2001 r. (III SA 1170/01), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2002, Nr 1, poz. 23.

¹⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2010 r. (I OSK 1213/10), LEX Nr 744957.

¹⁴⁶ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu...*, s. 302.

go publikacji¹⁴⁷. Na podstawie art. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁴⁸, akty normatywne ogłasza się niezwłocznie. Wszystkie akty prawa miejscowego ogłaszane są w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przy czym akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym publikowane są dodatkowo w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu¹⁴⁹. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 lipca 2011 r., sformułowanie „a także” nie oznacza obowiązku, lecz raczej wyjątkową potrzebę opublikowania (np. w lokalnej prasie)¹⁵⁰. Wprowadzenie tego rodzaju sposobu ogłaszania aktów prawa powszechnie obowiązującego uzasadnione jest specyfiką aktów porządkowych. Wydawane są one w sytuacjach nagłego zagrożenia podstawowych wartości, wobec czego oddziaływanie tych aktów powinno być stosunkowo szybkie. Należy podkreślić, że poprzez ogłoszenie aktów porządkowych w sposób przyjęty zwyczajowo na danym terenie czy w środkach masowego przekazu, zwiększa się szansa dotarcia tych przepisów do jak najszerszego kręgu osób. Tylko bowiem w takim przypadku możliwe będzie osiągnięcie celu regulacji przepisami porządkowymi¹⁵¹.

Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma podstawowe znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem warunkiem wejścia w życie tego aktu. Nieogłoszenie aktu prawa miejscowego, bądź wadliwość tego ogłoszenia powoduje, że akt taki nie może wejść w życie¹⁵². Akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym wchodzi w życie po upływie 3 dni od dnia ich ogłoszenia. Chwilą ogłoszenia aktów o charakterze porządkowym jest dzień wskazany w obwieszczeniu¹⁵³. Skrócenie czasu na wejście w życie aktu prawa miejscowego o charakterze porządkowym uzasadnione jest jego specyfiką. Akt taki wydawany jest w celu przeciwdziałania nagle pojawiającym się zagrożeniom życia, zdrowia, porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Może jednak zdarzyć się, że nawet 3-dniowy termin na wejście w życie aktu porządkowego będzie za długi z punktu widzenia zapewnienia realizacji celów, dla których został on wydany. Stąd, w uzasadnionych wypadkach akty porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 3 dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie tych aktów mogłaby spowodować

¹⁴⁷ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 kwietnia 2009 r. (III SA/Kr 1090/08), „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2009, Nr 5, poz. 86.

¹⁴⁸ T.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm. – zwanej dalej u.o.a.n.

¹⁴⁹ Art. 14 ust. 1 u.o.a.n.

¹⁵⁰ II CSK 411/10, LEX Nr 1050456.

¹⁵¹ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu...*, s. 308.

¹⁵² Postanowienie NSA z dnia 7 grudnia 1994 r. (SA/Wr 2426/94), ONSA 1995, poz. 178.

¹⁵³ Art. 14 ust. 2 u.o.a.n.

nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenie życia, zdrowia lub mienia, akty te mogą wejść w życie nawet z dniem ich ogłoszenia¹⁵⁴.

Akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, co do zasady, wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia. Przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się jednak dnia ogłoszenia¹⁵⁵. Wejście w życie aktów prawa miejscowego może nastąpić także w terminie późniejszym aniżeli 14 dni, jeżeli sam akt prawa miejscowego przewiduje taki termin¹⁵⁶. Dopuszczalne jest również wejście w życie aktu prawa miejscowego w terminie wcześniejszym niż 14 dni od dnia ogłoszenia, ale tylko w uzasadnionych przypadkach, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu, a zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W takim wypadku, dniem wejścia w życie aktu może być dzień ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym¹⁵⁷.

Dzień wydania wojewódzkiego dziennika urzędowego określa wojewoda jako organ wydający dziennik. Od daty ogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym rozpoczyna biec termin do wejścia w życie aktu. Wyjątek od tego stanowi ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów porządkowych, albowiem za dzień ich ogłoszenia uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu¹⁵⁸. Oznacza to, że wydanie obwieszczenia w sprawie obowiązywania aktów o charakterze porządkowym jest warunkiem *sine qua non* wejścia w życie tych aktów, w przeciwieństwie do ogłoszenia w sposób przyjęty zwyczajowo na danym terenie lub w środkach masowego przekazu. Zastosowanie dwóch ostatnich form jest alternatywne względem siebie i ma charakter fakultatywny. Co więcej, brak ogłoszenia aktu porządkowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym, bądź wadliwość tego ogłoszenia, pozostaje bez wpływu na obowiązywanie tego aktu. Może mieć jedynie znaczenie z punktu widzenia pewności obrotu prawnego¹⁵⁹.

Ustawowym obowiązkiem wojewody jest publikacja każdego aktu prawa miejscowego¹⁶⁰. O obowiązku tym przesądza charakter aktu, zatem istota zawartych w tym akcie rozwiązań prawnych. Innymi słowy, rodzaj zamieszczonych w tym akcie norm prawnych¹⁶¹. Podstawą do ogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzien-

¹⁵⁴ Art. 4 ust. 3 u.o.a.n.

¹⁵⁵ Art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.o.a.n.

¹⁵⁶ Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 1 grudnia 2010 r. (WN. II.0911-120-10), niepublikowane.

¹⁵⁷ Art. 4 ust. 2 u.o.a.n.

¹⁵⁸ Art. 14 ust. 2 u.o.a.n.

¹⁵⁹ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu...*, s. 310.

¹⁶⁰ Art. 2 ust. 1 u.o.a.n.

¹⁶¹ Wyrok NSA z dnia 9 września 2010 r. (I OSK 988/10), LEX Nr 745407.

niku urzędowym jest oryginał aktu zaopatrzonego w pieczęć urzędową oraz podpisany przez upoważniony do jego wydania organ¹⁶². Akt prawa miejscowego powinien być przedłożony do publikacji wraz z wnioskiem o jego ogłoszenie. Obowiązkiem wojewody jest skierowanie do publikacji przedłożonego mu aktu prawa miejscowego, chyba że nie zostały spełnione wszystkie warunki formalne (podpis, pieczęć, wniosek). W takim wypadku wojewoda czasowo odmawia publikacji aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wzywa wydającego akt do usunięcia braków formalnych. Publikacji nie podlegałyby jedynie te akty prawa miejscowego, wobec których stwierdzono nieważność, jeżeli nie zostały ogłoszone przed zastosowaniem środka nadzoru¹⁶³.

Realizacja przez wojewodę kompetencji związanej z publikacją aktów prawa miejscowego odbywa się samodzielnie. Kompetencje promulgacyjne i kompetencje nadzorcze są bowiem rozgraniczone. Weryfikacja legalności aktów prawa miejscowego prowadzona jest w odrębnym postępowaniu, które nie zostało powiązane z procedurą ich publikacji. Publikacja aktu prawa miejscowego nie zamyka drogi do wszczęcia postępowania nadzorczego, aczkolwiek prawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność aktu prawa miejscowego uchyla jego obowiązywanie, pomimo uprzedniej promulgacji¹⁶⁴. Obowiązek niezwłocznej publikacji aktów prawa miejscowego powinien być więc respektowany, bez względu na procedury nadzorcze.

¹⁶² Art. 23a ust. 2 pkt 1 u.o.a.n. Zob. także art. 43 ust. 2 u.s.p. oraz art. 89 ust. 2 u.s.w.

¹⁶³ Por. wyrok NSA z dnia 30 października 2000 r. (OSA 3/00), ONSA 2001, poz. 46.

¹⁶⁴ R. Skwarło, *Obowiązek niezwłocznej publikacji aktu prawa miejscowego a postępowanie nadzorcze*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2006, Nr 3, s. 90.

Rozdział II

Nadzór jako instytucja ustrojowego prawa administracyjnego

1. Definicja prawa administracyjnego i jego podział

Nauka prawa historycznie ukształtowała pojęcie prawa administracyjnego. T. Bigo, za prawo administracyjne uznał ogół norm prawnych, które odnoszą się do administracji w znaczeniu formalnym. Normy te regulują działalność organów administracyjnych, a samo prawo administracyjne należy do prawa publicznego¹⁶⁵. S. Kasznica, przyjął, że prawo administracyjne normuje wewnętrzną organizację i postępowanie władz administracyjnych i związków publicznoprawnych, jak również stosunki pomiędzy państwem i tymi związkami a jednostkami i ich zrzeczeniami. Prawo administracyjne ujmuje państwo ze stanowiska dynamicznego – państwo w ruchu i działaniu¹⁶⁶. E. Iserzon mówi z kolei o dwóch znaczeniach prawa administracyjnego. Szerokim, gdy za prawo administracyjne uznaje całokształt wszelkiego rodzaju norm prawnych regulujących stosunki pomiędzy organami administracji a jednostkami administrowanymi, oraz wąskim, gdy za prawo administracyjne uważa całokształt norm prawnych o charakterze specjalnym, które regulują stosunki pomiędzy organami administracji a jednostkami administrowanymi¹⁶⁷. W. Dawidowicz, zakłada natomiast funkcjonalne znaczenie prawa administracyjnego, odwołując się do pojęcia administracji jako działalności zorientowanej na bezpośrednią realizację zadań państwa¹⁶⁸. W tym ujęciu akcentuje się element podmiotowy, gdzie prawo administracyjne odnosi się przede wszystkim do organów, a dopiero później do ich działania. Jednakże swoiste formy działania organów administracyjnych są próbą poszukiwania specyfiki prawa administracyjnego wyłącznie na gruncie prawnym. Z tym wiąże się istota prawa administracyjnego, jako tej gałęzi prawa, której normy stanowią podstawę dla jednostronnego i wiążącego wyznaczania sytu-

¹⁶⁵ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lwów 1932, s. 15–16.

¹⁶⁶ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 20.

¹⁶⁷ E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Wydawnictwo Prawnicze 1968, s. 47.

¹⁶⁸ W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 26

acji prawnej podmiotów, organizacyjnie nie podporządkowanych organom administracyjnym¹⁶⁹. Syntetycznego ujęcia prawa administracyjnego dokonał jednak J. Starościak, który stwierdził, że jest to ta gałąź prawa, która reguluje stosunki społeczne, wynikające z procesu administracyjnej działalności organów państwowych. Działalności podejmowanej w celu wykonania ustalonych prawem zadań organizatorskich państwa, w swoistych formach działania¹⁷⁰. Analogiczną myśl wyraził także T. Kuta, który podkreślił, że prawo administracyjne jest tą gałęzią prawa, która reguluje działalność organów w procesie administrowania, a więc w procesie podejmowania działań organizatorskich¹⁷¹. Kwestia działalności administracyjnej legła u podstaw definicji prawa administracyjnego, której dokonał J. Boć, stwierdzając, że prawo administracyjne jest zespołem norm regulujących działalność administracyjną (administrację w sensie przedmiotowym). Jest to prawo, które cechuje element władztwa¹⁷².

O charakterze norm prawa administracyjnego decyduje ich treść¹⁷³. Decyduje także wywoływany przez te normy skutek prawny¹⁷⁴. Przyjmuje się tradycyjny trójpodział prawa administracyjnego na: ustrojowe prawo administracji; prawo regulujące formy aktywności administracji – łącznie z prawem procesowym, oraz materialne prawo administracyjne. Istnieje wiele związków łączących ustrojowe prawo administracyjne z prawem materialnym, pomimo różnic w ich charakterze i podmiotowym zakresie obowiązywania. Wyrazem tego są m.in.: ustrojowa konstrukcja zakresu działania organu administracji publicznej, czyli zbioru spraw, do realizacji których został on powołany, oraz materialnoprawna kompetencja do realizacji zadań przez ten organ, w ściśle określony sposób¹⁷⁵.

Administracyjne prawo materialne stanowi fragment prawa, który kształtuje stosunki społeczne w ten sposób, że organ administracyjny kieruje swe działania do jednostki i innych podmiotów, znajdujących się poza organizacyjnym systemem administracji. Materialne prawo administracyjne to najszersza część prawa administracyjnego

¹⁶⁹ *Ibidem*, s. 29.

¹⁷⁰ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 17.

¹⁷¹ T. Kuta, [w:] J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 14.

¹⁷² J. Boć, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2010, s. 35.

¹⁷³ J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Wolters Kluwer 2007, s. 16.

¹⁷⁴ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010, s. 12.

¹⁷⁵ T. Bąkowski, *O relacjach zachodzących pomiędzy administracyjnym prawem ustrojowym i postępowaniem administracyjnym na podstawie kilku przykładów*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010, s. 24.

jako całości, postrzegana w dwóch znaczeniach: szerszym i węższym. W znaczeniu szerszym będziemy mieli do czynienia z unormowaniami zadaniowymi dotyczącymi działalności niewładczej administracji, jej funkcje organizatorskie i tzw. administrację świadczącą. Natomiast w znaczeniu węższym prawo materialne to unormowania zawarte w przepisach prawa administracyjnego, które określają treść praw i obowiązków ich adresatów. W tym znaczeniu do norm prawa materialnego zaliczymy tylko te normy, które mają charakter powszechnie obowiązujący¹⁷⁶.

Z materialnym prawem administracyjnym pozostaje w ścisłym związku prawo administracyjne procesowe, którego celem jest zabezpieczenie realizacji norm prawa materialnego, jeśli konkretyzacja praw i obowiązków następuje w drodze aktu administracyjnego (decyzji administracyjnej). Normy wynikające z prawa procesowego pozwalają organom wyodrębnionym przez normy ustrojowe realizować zadania wynikające z norm prawa materialnego, w sposób określony przez normy procesowe¹⁷⁷. Przyjmuje się, że prawo procesowe powinno zatem spełniać funkcje pomocnicze względem prawa materialnego. Chodzi o optymalne warunki realizacji prawa materialnego i zachowanie gwarancji ochrony praw jednostki w postępowaniu przed organami administracji publicznej. Subsydiarny charakter przepisów procesowych wyraża się w przystosowaniu prawnych urządzeń procesowych do natury spraw administracyjnych lub egzekwowanych obowiązków oraz uruchamianiu różnych gwarancji procesowych służących stronom lub innym uczestnikom postępowania¹⁷⁸. Normy prawa procesowego są podstawą swoistej kategorii stosunków społecznych, mianowicie stosunków procesowych.

2. Założenia ustrojowego prawa administracyjnego i jego struktura

Normę prawną określającą ustrój jakiejś instytucji można nazwać jej prawem ustrojowym. Prawo ustrojowe reguluje ustrój instytucji jako organizacji. E. Knosala, pod pojęciem organizacji rozumie różne stany rzeczy, przy czym na pierwszy plan wysuwa czynnik personalny: organizacja jako celowe zrzeszenie osób. W tym znaczeniu organizacją jest państwo, rodzina, stowarzyszenie, związek wyznaniowy. Zdaniem cytowanego autora istnieją trzy podstawowe ujęcia definicji organizacji: jako działania (tożsame z pojęciem organizowania); jako instrumentu służącego do realizacji pewnego

¹⁷⁶ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 28.

¹⁷⁷ R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 27.

¹⁷⁸ J. Borkowski, *System...*, s. 45.

systemu celów, oraz jako struktury społecznej składającej się z wielu elementów¹⁷⁹. Elementami organizacji będą natomiast: ludzie, cele (określone przez normy prawne, rozmaite wytyczne, zasady etyczne, a nawet tradycję), reguły (zasady) działania organizacji¹⁸⁰. S. Wrzosek podkreśla, że administracja publiczna posiada wszelkie cechy organizacji. Dzięki temu możliwe jest określenie wpływu administracji na jej otoczenie zewnętrzne, czyli wskazanie, jakie są możliwości oddziaływania administracji publicznej na kształt życia społecznego zarówno w skali ogólnopolskiej, jak i regionalnej oraz lokalnej¹⁸¹.

Prawo ustrojowe może regulować ustrój różnych instytucji, a między innymi ustrój organów administracji publicznej. Ze względu na rozmiar i złożoność systemu tych organów, normy prawne regulujące jego ustrój przedstawiają się jako wielki i złożony fragment prawa. Ów fragment w ściślejszym znaczeniu nazywamy prawem administracyjnym ustrojowym, które reguluje ustrój administracji publicznej¹⁸². Do podstawowych zagadnień tego ustroju należą wzajemne relacje pomiędzy polityką a administracją¹⁸³. Administracyjne prawo ustrojowe odznacza się specyfiką i odrębnością w stosunku do innych działów prawa. Jest to odrębność nie tylko w sferze konstrukcji prawnych i zasięgu obowiązywania (prawo ustrojowe jest uznawane za „prawo wewnętrzne administracji”), ale także w sferze wartości urzeczywistnianych przez normy prawa ustrojowego, które umożliwiają subordynację względem siebie odpowiednich części aparatu administracyjnego¹⁸⁴.

Badanie i zrozumienie prawa ustrojowego nie jest możliwe tylko poprzez egzegezę tekstu prawnego, albowiem zrozumienie istoty określonych instytucji ustrojowych możliwe jest dopiero na tle doktryny politycznoustrojowej¹⁸⁵. Wiele rozwiązań współczesnego prawa ustrojowego administracji jest wynikiem uwarunkowań historycznych. Przykładowo, zasada hierarchicznego podporządkowania występująca w niektórych ogniach aparatu państwowego, brała swój początek jeszcze w państwie absolutnym.

¹⁷⁹ E. Knosala, *Organizacja administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Sosnowiec 2005, s. 13.

¹⁸⁰ *Ibidem*, s. 14.

¹⁸¹ S. Wrzosek, *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008, s. 45.

¹⁸² W. Dawidowicz, *op. cit.*, s. 25.

¹⁸³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber 2004, s. 25.

¹⁸⁴ T. Bąkowski, E. Bojanowski, *O niektórych problemach filozoficznych administracyjnego prawa materialnego, administracyjnego prawa procesowego oraz prawa ustrojowego administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, T. XVIII, s. 15–16.

¹⁸⁵ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 53.

W nauce prawa dominują dwie koncepcje ustrojowego prawa administracyjnego. Pierwsza przyjmuje, że prawo ustrojowe jest nierozłączną częścią prawa administracyjnego jako niepodzielnej gałęzi prawa. Druga wyodrębnia prawo ustrojowe jako gałąź odseparowaną od prawa administracyjnego materialnego i procesowego. W nauce prawa przeważają poglądy opowiadające się za pierwszą z wymienionych koncepcji. J. Szreniawski stwierdza, że „prawo ustrojowe stanowi integralną część prawa administracyjnego i regulując zagadnienia prawne, posiada swoiste cechy, charakteryzujące się m.in. określonym powiązaniem z teorią organizacji, doktryną polityczną państwa oraz uwarunkowaniami społeczno-historycznymi i ekonomicznymi. Prawo ustrojowe reguluje przede wszystkim strukturę aparatu administracyjnego, określając m.in. jednostki organizacyjne wykonujące zadania administracji, ich kompetencje, zasady budowy i funkcjonowania aparatu oraz wzajemne więzi, a także problemy kadrowe i kontroli w administracji”¹⁸⁶. Z. Niewiadomski definiuje prawo ustrojowe jako „część prawa administracyjnego, która reguluje strukturę i zasady funkcjonowania administracji publicznej”. Zdaniem tego autora, prawo ustrojowe jest zespołem norm prawnych odnoszących się do organizacji i funkcjonowania organów administracji publicznej właściwych do decydowania, z upoważnienia ustawy, o prawach i obowiązkach obywateli oraz innych podmiotów, z wyłączeniem jednak tych norm, które są domeną prawa konstytucyjnego. Prawo ustrojowe stanowi system administracji publicznej z punktu widzenia realizacji norm prawa materialnego i procesowego. Kształtując ten system, wskazuje organ właściwy do załatwienia określonej sprawy administracyjnej. Właściwość tego organu wynika natomiast z jego miejsca w systemie organów administracji publicznej i jest pochodną wzajemnych relacji pomiędzy organami administracyjnymi¹⁸⁷. I. Skrzydło-Niżnik traktuje prawo ustrojowe jako część (dział) prawa administracyjnego, która „posiada pewną specyfikę przedmiotową i strukturalną, mieszczącą się jednak w części ogólnej prawa administracyjnego. Ten dział prawa administracyjnego formułuje tezy o budowie administracji publicznej, mieszcząc w sobie (jako standardy) zasady odnoszące się zarówno do ustroju scentralizowanego, jak i zdecentralizowanego”¹⁸⁸. J. Jeżewski z kolei postrzega prawo ustrojowe od strony jego roli w uniwersyteckiej nauce prawa administracyjnego. Stwierdza, że „spełnia ono dwojaką rolę: z jednej strony wskazuje różnicowanie przedmiotowe i strukturalne norm prawa administracyjnego (prawo

¹⁸⁶ J. Szreniawski, [w:] M. Chmaj (red.), *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, Lublin 1997, s. 87.

¹⁸⁷ Z. Niewiadomski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002, s. 11–12.

¹⁸⁸ I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2007, s. 79.

ustrojowe, materialne, formalne), z drugiej natomiast określa zestaw ustrojowo-prawnych zagadnień administracji publicznej: charakterystykę podmiotów administracji, obejmującą teorię organu administracyjnego, konstrukcję jego kompetencji, klasyfikację organów i podziały terytorialne; teorię samorządu terytorialnego; charakterystykę podstawowych modeli ustrojowych administracji publicznej (centralizację i decentralizację)¹⁸⁹.

Koncepcję prawa ustrojowego, jako integralnej części prawa administracyjnego, podważył W. Dawidowicz. Autor ten akcentuje, że prawo ustrojowe spełnia wszystkie przesłanki odrębnej gałęzi prawa, w której można wyodrębnić: normy organizacyjne, dotyczące tworzenia organów administracyjnych oraz ustalania ich struktury; normy kompetencyjne, określające zakres działania i właściwość organów; normy nadzorcze, regulujące treść i formę procesów kierowania wewnątrz organów administracji i w systemie tych organów. W. Dawidowicz definiuje prawo ustrojowe jako tę gałąź prawa, która obejmuje przepisy prawne regulujące stosunki wewnątrz organów administracyjnych i systemu tych organów oraz między organami administracyjnymi a instytucjami uzależnionymi organizacyjnie od tych organów. Stosunki pomiędzy organami administracyjnymi a podporządkowanymi im instytucjami obejmują: (1) tworzenie instytucji podporządkowanych; (2) kierowanie tymi instytucjami¹⁹⁰.

Koncepcję prawa ustrojowego W. Dawidowicza podważa z kolei I. Skrzydło-Niżnik, stawiając pytanie, czy samodzielnym celem istnienia odrębnej gałęzi prawa może być kreowanie podmiotów dysponujących władztwem administracyjnym, a także określenie relacji (stosunków) między tymi podmiotami, aby uzyskać w ten sposób regulowaną prawem sferę stosunków społecznych, w których wyłącznymi podmiotami są szeroko rozumiane podmioty administracji publicznej¹⁹¹. Przyjmując tezę, że prawo administracyjne reguluje stosunki prawne między administracją publiczną a podmiotami spoza niej, to wyodrębnienie prawa ustrojowego jako odrębnej gałęzi prawa zaprzecza nierozdzielny związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy prawem materialnym, ustrojowym i proceduralnym¹⁹². Nie można bowiem zgodzić się z istnieniem takiego sposobu związania normami, który dotyczy tylko norm prawa ustrojowego, a także odrębnej metody działania tych norm, która tym sposobem miałyby wykreować samodzielną gałąź prawa. I. Skrzydło-Niżnik stwierdza, że pomimo pewnej odrębności przedmiotowej, a nawet strukturalnej norm prawa ustrojowego, nie jest to wystarczający

¹⁸⁹ J. Jeżewski, *O strukturze pojęciowej ustrojowego prawa administracyjnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym i nauce administracji*, Wrocław 1997, s. 80–81.

¹⁹⁰ W. Dawidowicz, *op. cit.*, s. 32.

¹⁹¹ I. Skrzydło-Niżnik, *op. cit.*, s. 78.

¹⁹² *Ibidem*, s. 79.

powód do stworzenia z niego samodzielnej gałęzi prawa. Tendencję do usamodzielnienia się prawa ustrojowego względem prawa materialnego i proceduralnego należy upatrywać przede wszystkim w specyfice przedmiotu regulacji¹⁹³. Bariery w tej tendencji jest jednak to, że normy prawa ustrojowego, jak każde inne normy prawne, opierają swój byt na przymusie państwowym, a ponadto są bezwzględnie wiążące. Co więcej, wywołują skutki prawne dzięki uprzywilejowaniu sytuacji prawnej jednego podmiotu względem drugiego, nawet jeżeli oba te podmioty należą do aparatu państwowego. Skutkiem jest zarówno kreowanie podmiotów aparatu, jak i władcze oddziaływanie jednych podmiotów na drugie (kształtowanie relacji pomiędzy podmiotami władzy administracyjnej). Należy także dostrzec aspekt niesamodzielnego bytu prawnego samego aparatu administracji publicznej. I. Skrzydło-Niżnik uważa, że podmioty administracji publicznej są tworzone po to, aby prawo administracyjne w swym wymiarze materialnoprawnym i proceduralnym mogło działać nie tylko w sferze normatywnej, ale i w praktyce¹⁹⁴.

Ustrojowe prawo administracyjne wpływa na konstrukcję prawną organu i urzędu administracyjnego¹⁹⁵. W. Dawidowicz stwierdza, że owa konstrukcja to ustrój organu i jego urzędu¹⁹⁶. Zdaniem J. Kucińskiego, z pojęciem ustroju w znaczeniu ogólnym można spotkać się w różnych dziedzinach nauki, przy czym termin ten stosowany jest w różnorodnych znaczeniach jako „system”, „organizacja”, a w odniesieniu do państwa jako „organizacja i metody działania władzy państwowej”¹⁹⁷. Cytowany autor definiuje ustrój państwowy jako systemową całość, na którą składają się: podstawowe zasady określające organizację i funkcjonowanie państwa; struktury organizacji państwowej oraz mechanizmy jej działania¹⁹⁸. Za sferę normatywną ustroju państwowego przyjmuje natomiast pewien wzorzec oparty na zasadach i rozwiązaniach występujących w konstytucji, a konkretyzowany w ustawodawstwie i innych aktach normatywnych¹⁹⁹.

Ustrój organu administracyjnego to struktura organizacyjna tego organu oraz przysługujący mu rzeczowy zakres działania (zadania). W przypadku organu kolegiального chodzi także o zagadnienie ustroju kolegium. Pojęcie organu administracyjnego wią-

¹⁹³ *Ibidem*.

¹⁹⁴ *Ibidem*.

¹⁹⁵ Por. W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 110–111.

¹⁹⁶ W. Dawidowicz, *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1976, s. 18.

¹⁹⁷ J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 13.

¹⁹⁸ *Ibidem*, s. 14.

¹⁹⁹ *Ibidem*, s. 15.

że się z pojęciem takiego zespołu norm prawnych, który może stanowić podstawę funkcji kierowania zachowaniem się ludzi²⁰⁰. Te elementy ustroju organu można rozpatrywać z różnych punktów widzenia, w szczególności ze stanowiska teorii organizacji, polityki i nauki prawa. W ścisłym związku z ustrojem organu administracyjnego pozostaje ustrój podległego mu urzędu. J. Boć stwierdza, że urząd występuje w kilku znaczeniach: 1) jako wyodrębniony zespół kompetencji (praw i obowiązków związanych z określonym organem administracji publicznej); 2) jako szczególna nazwa organu administracyjnego (np. urząd morski, urząd celny); 3) jako zorganizowany zespół osób przydany organowi administracyjnemu do pomocy w wykonywaniu jego funkcji (ministerstwo, rektorat, urząd wojewódzki)²⁰¹.

Na ustrój urzędu składają się przede wszystkim struktura organizacyjna oraz struktura procesów kierowania w urzędzie (rozemieszczenie upoważnień do podejmowania decyzji na różnych szczeblach struktury). Ponieważ organy administracyjne tworzą zróżnicowany przestrzennie system, dlatego też, oprócz pojęcia ustroju pojedynczego organu, trzeba wyprowadzić pojęcie ustroju systemu organów administracyjnych. Na to pojęcie składają się: struktura systemu (liczba szczebli), model podporządkowania, na którym oparto system oraz całość zagadnień związanych z kompetencjami do kierowania. To właśnie stosunki pomiędzy organami różnych szczebli są podstawową treścią przepisów o ustroju administracji. Przepisy te posiadają swoiste cechy, dzięki którym można dostrzec ścisłe związki pomiędzy organizacją, zadaniami oraz środkami i metodami działania administracji²⁰². Należy jednak zauważyć, że ustrój administracji publicznej determinują zwłaszcza treści materialnoprawne, które administracja ma realizować²⁰³.

Prawo ustrojowe tworzy kompetencje dla organizatorskiej i kierowniczej działalności w obrębie struktury pojedynczego podmiotu administracji (relacja: przełożony – podwładny) oraz ich systemu (relacja: organ nadrzędny – organ podporządkowany). W prawie ustrojowym metoda regulowania stosunków społecznych nie może być oparta na zasadzie równorzędności podmiotów. Prawu ustrojowemu przypisuje się przeto atrybuty kształtowania stosunków społecznych, w których kierownicza rola organu administracyjnego odnosi się do innych organów administracyjnych, zarówno w znaczeniu jednostkowym, jak i całego systemu tych organów, a także jednostek podporządkowanych mu organizacyjnie.

²⁰⁰ W. Dawidowicz, *Zagadnienia...*, s. 27.

²⁰¹ J. Boć, *op. cit.*, s. 136.

²⁰² J. Stelmasiak, J. Szreniawski, *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz – Lublin 2002, s. 10.

²⁰³ I. Skrzydło-Niżnik, *op. cit.*, s. 78.

Prawo administracyjne ustrojowe posiada związki z teorią organizacji i zarządzania, doktryną polityczną państwa oraz uwarunkowaniami ekonomicznymi i społeczno-historycznymi²⁰⁴. Najbliżej jednak jest ustrojowemu prawu administracyjnemu do prawa konstytucyjnego. Konkretyzuje bowiem normy konstytucyjne w drodze ustawodawstwa zwykłego. Według Z. Niewiadomskiego, związki ustrojowego prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym wynikają ze specyfiki regulacji ustrojowych, które sprowadzają się do kształtowania zrębów organizacji i funkcjonowania administracji publicznej. Muszą być jednak dostrzegalne wyraźne odmienności prawa administracyjnego, które nie koncentrują się wyłącznie na analizie norm konstytucyjnych. Domeną nauki prawa administracyjnego są bowiem ustawy oraz normy prawa wewnętrznego kształtujące organizację administracji publicznej²⁰⁵. Stąd W. Dawidowicz podchodzi ze swoistą rezerwą do bliskości ustrojowego prawa administracyjnego i prawa konstytucyjnego, stwierdzając, że ta „szczególna bliskość” zachodzi tylko pomiędzy przepisami ustrojowymi rangi konstytucyjnej, a przepisami ustrojowymi dotyczącymi administracji publicznej. Ową bliskość trudno byłoby natomiast uchwycić, analizując unormowania dotyczące np. pozwolenia budowlanego albo ewidencji ruchu ludności²⁰⁶.

Normy ustrojowe wywierają bezpośrednie skutki w sferze stosowania norm prawa materialnego i procesowego, choćby wskazując organ właściwy do załatwienia określonej sprawy administracyjnej. W. Dawidowicz starał się ustalić granicę między ustrojowym a materialnym prawem administracyjnym. Przyjął założenie metodologiczne, zgodnie z którym w prawie materialnym mieści się olbrzymi kompleks przepisów prawnych, które stanowią podstawę kierowniczego oddziaływania na stosunki społeczne w znaczeniu urząd – obywatel. Charakteryzując te stosunki, stwierdził, że obywatele nie są związani z organami administracyjnymi stosunkami organizacyjnego podporządkowania. Stąd oddziaływanie administracji na obywateli nie może być uzasadniane modelem przełożony – podwładny. Obywatele podlegają bowiem bezpośrednio tylko normom prawa materialnego, które określa możliwość przyznania im pewnych uprawnień lub obciążenia ich pewnymi obowiązkami. Dopiero stosując w konkretnej sytuacji określoną normę prawa materialnego, kompetentny organ może wpłynąć na sytuację prawną podmiotu²⁰⁷. Zdaniem I. Skrzydło-Niżnik mogą istnieć wyjątki, kiedy normy prawa ustrojowego bezpośrednio kształtują sytuację prawną podmiotów. Cytowana autorka jako przykład podaje powstanie gminy, powiatu czy samorządu województwa, w wyni-

²⁰⁴ J. Sługocki, *op. cit.*, s. 17.

²⁰⁵ Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 14–15.

²⁰⁶ W. Dawidowicz, *Zagadnienia...*, s. 33.

²⁰⁷ *Ibidem*, s. 26.

ku zaadresowania przez ustawodawcę norm ustrojowych do mieszkańców określonych jednostek podziału terytorialnego kraju. W tym wypadku stosunki ustrojowoprawne są ukształtowane bezpośrednio z mocy ustawy²⁰⁸. W tym układzie obywatele są częścią wspólnoty samorządowej, będącej podmiotem publicznoprawnym. Są zatem wewnątrz administracji.

Struktura ustrojowego prawa administracyjnego obejmuje unormowania dotyczące zasad budowy aparatu administracyjnego, organizacji i zadań (kompetencji) podmiotów realizujących administrację publiczną, podziału terytorialnego, kadr w administracji, a także kontroli administracji. Zdaniem W. Dawidowicza w strukturze prawa administracyjnego ustrojowego mieszczą się następujące kwestie: (1) powstanie i byt podmiotów administracji oraz ich struktura organizacyjna i zakres działania; (2) kompetencje do stanowienia źródeł prawa miejscowego (w znaczeniu organizacyjnym i przestrzennym); (3) tworzenie podziału terytorialnego kraju jako podstawy przestrzennego zróżnicowania systemu podmiotów administracji publicznej; (4) ustanowienie więzi organizacyjnego i funkcjonalnego (koordynacyjnego) podporządkowania między podmiotami administracji, na obszarze tej samej jednostki podziału terytorialnego kraju; (5) podział i tryb pracy aparatu administracyjnego, realizującego kompetencje podmiotów administracji; (6) procesy realizacji celów społecznych w zakładach administracyjnych, w szczególności zaś wykonywanie „władztwa administracyjnego” w stosunku do użytkowników zakładu²⁰⁹.

3. Nadzór jako instytucja ustrojowego prawa administracyjnego

Geneza instytucji nadzoru wywodzi się z pojęcia policji w znaczeniu pewnych funkcji państwa związanych z utrzymywaniem jednolitej władzy i organizacji całości życia społecznego. Z czasem, w miarę wyodrębniania się aparatu administracyjnego, nadzór stał się samoistną funkcją, za pomocą której aparat państwowy mógł wykonywać władzę o charakterze publicznym, przez przedmiotowy i podmiotowy system kontroli działań administracji²¹⁰.

W strukturze ustrojowego prawa administracyjnego szczególne znaczenie ma tryb sprawowania nadzoru w systemie podmiotów administracji publicznej. Nadzór przyna-

²⁰⁸ I. Skrzydło-Niżnik, *op. cit.*, s. 78–79.

²⁰⁹ W. Dawidowicz, *Wstęp...*, s. 108–109.

²¹⁰ J. Korczak, *Przejawy patologii w sprawowaniu nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [w:] P. J. Suwaj, D. R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 563.

leży wyłącznie do prawa ustrojowego. Wyznacza relację pomiędzy organem administracyjnie nadrzędnym a podporządkowanym. Pojęcie nadzoru analizowane jest zatem na płaszczyźnie strukturalno-organizacyjnej. W. Dawidowicz pisał, że „nadzór jest kategorią ustrojową, która wyraża kompetencje organu organizacyjnie nadrzędnego do określonego oddziaływania (zapobiegawczego lub korygującego) na organ organizacyjnie podporządkowany. Dlatego należy wykluczyć posługiwanie się pojęciem nadzoru w zewnętrznej sferze działania organów administracji, która jest unormowana prawem administracyjnym”²¹¹. Przyjmuje się, że ustawowy termin „nadzór” oznacza w istocie kompetencję organu do kontroli przestrzegania prawa przez podmiot uprawniony do określonego działania. W owej kompetencji mieści się zatem możliwość i powinność władczego wkroczenia organu nadrzędnego organizacyjnie bądź funkcjonalnie nad podmiotem nadzorowanym, w celu utrzymania działalności tego ostatniego w granicach prawa²¹². Ustrojowa kategoryzacja nadzoru (związanie nadzoru z normami organizacyjnymi) zasadniczo różni się od kategoryzacji prawnomaterialnej (związanie nadzoru normami rozproszonymi w różnych i wielu aktach prawa administracyjnego)²¹³. Nie wynika z tego jednak całkowita separacja pomiędzy nadzorem regulowanym normami ustrojowymi a nadzorem regulowanym normami prawa materialnego. W ramach jednej szerokiej gałęzi prawa, a nawet systemu prawa, normy muszą być bowiem względem siebie spójne i wewnętrznie niesprzeczne. Nadzór stanowi gwarancję wykonywania zadań publicznych w ramach ustaw przez podmioty zdecentralizowane²¹⁴.

Pojęcie nadzoru – podobnie jak pojęcie kontroli – występuje w języku prawnym, prawniczym oraz w języku potocznym. W znaczeniu potocznym termin nadzór jest szeroki i niejednoznaczny. D. Wacinkiewicz uważa, że w przypadkach, gdy określone terminy mają na gruncie prawnym i prawniczym ugruntowane znaczenie, nie ma potrzeby sięgania do ich znaczeń potocznych²¹⁵. Jednakże nadzór do takich terminów nie należy. Ustalenie jego znaczenia może w istocie sprawiać trudności. Etymologicznie wyraz „nadzór” jest wyrazem złożonym, powstałym na skutek dodania przedrostka „nad” do wyrazu „zór”. Wyraz „zór” istniał w dawnym języku polskim, oznaczając: wejrzenie, spojrzenie, uwagę, baczenie, władzę. Powstały w ten sposób wyraz „nadzór” uzyskał siłą rzeczy status wieloznaczny. We współczesnych słownikach, nadzór to „dozorowa-

²¹¹ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 263.

²¹² W. Miemiec, [w:] M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa 2010, s. 309.

²¹³ D. Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, Warszawa 2007, s. 207.

²¹⁴ J. Oniszczyk, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002, s. 371.

²¹⁵ D. Wacinkiewicz, *op. cit.*, s. 193.

nie, kontrolowanie kogoś lub czegoś”, czy też „zespół ludzi kontrolujących, dozoru-
jących kogoś lub coś”²¹⁶. Można też spotkać szersze znaczenie terminu nadzór jako: „do-
zorowanie, strzeżenie, pilnowanie – kogoś lub czegoś, ponadto opieka, kontrola”²¹⁷.

W polskim porządku prawnym pojęcie nadzoru występuje wielokrotnie. O nadzo-
rze jest mowa w przepisach wielu ustaw prawa administracyjnego. Przykładowo, w art.
162 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. *o świadczeniach opieki zdrowotnej finanso-
wanych ze środków publicznych*²¹⁸, zgodnie z którym nadzór nad działalnością Narodo-
wego Funduszu Zdrowia sprawuje minister właściwy do spraw zdrowia. W prawie ad-
ministracyjnym ustrojowym unormowania dotyczące nadzoru występują przede
wszystkim w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej
w województwie*²¹⁹ oraz ustawach samorządowych. Podłożem, na którym ukształtowała
się instytucja nadzoru nad samorządem terytorialnym była konieczność skoordynowania
bądź też zintegrowania działań wszystkich podmiotów prawa publicznego, działających
zarówno na zasadzie decentralizacji, jak i tworzących scentralizowaną strukturę admini-
stracji państwowej²²⁰. W szerszym ujęciu chodziło o potrzebę zapewnienia przez insty-
tucję nadzoru integracji działań wszelkich podmiotów sprawujących funkcje admini-
stracyjne. Podmioty te nie zawsze mają spójne interesy, dlatego instytucja nadzoru ma za
zadanie te interesy uzgadniać. Zwykle z punktu widzenia interesu państwa. Z. Niewia-
domski podkreśla, że instytucja nadzoru w istocie jest formą zapewniającą utrzymanie
we względnej równowadze wzajemnych relacji pomiędzy strukturami scentralizowany-
mi i zdecentralizowanymi²²¹. Nie brak jednak poglądów, że nadzór jest państwowym
instrumentem sterowania lokalnymi jednostkami administracyjnymi²²². Poglądy takie
mają swoje uzasadnienie w tym, że nadzór nad samorządem terytorialnym jest zawsze
sprawowany przez właściwe organy państwowe²²³.

²¹⁶ Por. S. Szober, *Słownik poprawnej polszczyzny*, PIW 1958, s. 296.

²¹⁷ S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka, *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1968, s. 418.

²¹⁸ T.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 z późn. zm.

²¹⁹ Dz. U. Nr 31, poz. 206.

²²⁰ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 387.

²²¹ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycz-
nego*, Warszawa 1988, s. 101.

²²² Zob. E. Schmidt-Assman, *Nadzór państwowy nad administracją lokalną w Republice Fede-
ralnej Niemiec*, [w:] K. Podgórski (red.) *Administracja terenowa po reformie 1983 roku*, Ka-
towice 1987, s. 248.

²²³ Por. D. Kurzyna-Chmiel, *Nadzór wojewody nad samorządem terytorialnym*, Bielsko-Biała
2003, s. 30.

Ustawy nie formułują definicji nadzoru²²⁴. Nadzór ma jednak w sobie cechę wyróżniającą go spośród innych instytucji prawnych. Tą cechą jest władczość (władcza ingerencja)²²⁵. Towarzyszy jej inny element związany z nadzorem – kontrola. Zarówno władczość jak i kontrola, ujęte łącznie, stanowią o istocie nadzoru. Bez kumulatywnego wystąpienia kontroli i władczości nie ma nadzoru. Nadzór ściśle wiąże się z kontrolą, której wyniki są najczęściej podstawą ingerencji nadzorczej. Nadzór zawsze obejmuje kontrolę, jednakże wykonywanie kontroli nie musi oznaczać wkroczenia nadzorczego²²⁶.

W literaturze przedmiotu również brak jest uniwersalnej i powszechnie akceptowalnej definicji nadzoru²²⁷. Wynika to z faktu, że pojęcie nadzoru odnosi się do różnych typów zależności organizacyjnych i funkcjonalnych oraz rozpatruje się je na tle odmiennych uregulowań prawnych. Stąd, znaczenie terminu nadzór należy zawsze ustalać, biorąc pod uwagę konkretny układ stosunków, przewidziany przez obowiązujące przepisy prawa²²⁸.

Zawarte w aktach normatywnych sformułowania dotyczące nadzoru, jego zakresu, form itd., różnią się między sobą. Opierając się na takich sformułowaniach, można wyprowadzić tylko ogólne określenie nadzoru, jego zakresu oraz form i środków²²⁹. J. Boć i M. Miemiec stwierdzają, że nie ma jednego, wszechstronnie trafnego pojęcia i zakresu nadzoru. Szczegółową treść tego pojęcia należy za każdym razem budować na podstawie tych postanowień normatywnych, które regulują nadzór²³⁰. Z kolei A. Chełmoński podkreśla, że pojęcie nadzór używane jest w tekstach prawnych w wielu różnych znaczeniach i zawiera różną treść prawną. Odpowiednio do tego, w nauce prawa administracyjnego, nadzór traktowany jest jako pojęcie teoretyczne i niejednolite treściowo. Może być zatem użyte jedynie w odniesieniu do konkretnej instytucji ze świadomością swoistości jej tylko właściwych elementów²³¹.

²²⁴ D. Wacinkiewicz, *op. cit.*, s. 195.

²²⁵ *Ibidem*, s. 196.

²²⁶ Por. O. Bujkova, [w:] O. Bujkova, J. Jagielski, J. Lang, *Kontrola administracji*, Warszawa 1985, s. 18.

²²⁷ B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 41.

²²⁸ W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną*, Warszawa 1995, s. 11.

²²⁹ J. Służewski, *Kontrola i nadzór*, [w:] T. Bocheński, S. Gebert, J. Służewski, *Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej*, Warszawa 1977, s. 260.

²³⁰ J. Boć, M. Miemiec, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2007, s. 237.

²³¹ A. Chełmoński, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited 2009, s. 515.

Brak jednolitej definicji nadzoru powoduje, że pojęcie to może alternatywnie oznaczać: sytuację, instytucję, czynność, funkcję. Nadzór jako sytuacja oznacza stan, w którym organ nadzorujący jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie organów czy jednostek nadzorowanych, z wyłączeniem jednak zastępowania tych organów w ich działalności²³². Innymi słowy, organ nadzorujący w zakresie możliwości oddziaływania na postępowanie podmiotów nadzorowanych, nie może ich w działalności wyřęcać²³³.

Nadzór jako instytucja nie ma utrwalonej treści, która wynikałaby z jej istoty²³⁴. Treść instytucji nadzoru jest bowiem różna i należy ją ustalić na podstawie i w ramach całokształtu przepisów prawnych dotyczących określonej dziedziny²³⁵. Jeśli przyjmując, że nadzór jest czynnością prawną w sferze prawa publicznego, to czynność taka i jej zakres wymaga szczegółowej podstawy prawnej. W. Masewicz stwierdza, że z podstawy tej musi wynikać co najmniej, jakie sprawy podlegają nadzorowi, ze wskazaniem upoważnienia ustawowego²³⁶. Utrwalony jest bowiem pogląd, że jakakolwiek ingerencja nadzorcza dopuszczalna jest jedynie w przypadkach przewidzianych ustawami²³⁷. Z ustawy musi wynikać, jaki organ, w jakim zakresie i za pomocą jakich czynności może nadzór realizować²³⁸. Organ nadzoru nie ma natomiast umocowania zarówno do zawężania swego wřadztwa nadzorczego, jak i jego rozszerzania²³⁹. Wszakże o tzw. intensywności nadzoru decyduje każdorazowo ustawodawca, przyznając organom nadzorczym określone środki prawne. Za pomocą tych środków organ nadzorczy realizuje funkcję nadzoru, której głównym celem jest zapewnienie prawidłowości organizacji i działania organu podlegającego nadzorowi oraz usuwanie stwierdzonych uchybień²⁴⁰. Według B. Dolnickiego nadzór realizuje funkcję strzeżenia prawa, za którą kryje się szeroko pojmowana

²³² M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] J. Służewski (red.), *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1992, s. 39.

²³³ J. Stelmasiak, J. Szreniawski, *op. cit.*, s. 12.

²³⁴ L. Bar, *Położenie prawne przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego*, Warszawa 1968, s. 123.

²³⁵ L. Bar, *Elementy administracyjne w kierowaniu gospodarką narodową*, [w:] L. Bar (red.) *Instytucje prawne w gospodarce narodowej*, Ossolineum 1981, s. 93.

²³⁶ W. Masewicz, *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 czerwca 1991 r. (SA/Wr 342/91)*, „Samorząd Terytorialny” 1991, Nr 9, s. 50.

²³⁷ Por. G. Jyż, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Samorząd gminny*, ABC, s. 536–537.

²³⁸ Por. Z. Rybicki, [w:] Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1988, s. 257–258.

²³⁹ Por. J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 108.

²⁴⁰ J. Służewski, *op. cit.*, s. 259.

ochrona legalności postępowania podmiotów zdecentralizowanych. Nikt nie jest bowiem wyłączony spod porządku państwowego. Z włączenia podmiotów zdecentralizowanych w ogólną strukturę państwową wynika sens nadzoru, który jednak nie powinien ograniczać samorządności tych podmiotów. Stąd, funkcja strzeżenia prawa powinna być wykorzystywana jedynie w celu obrony interesów ogólnopaństwowych w konfrontacji z partykularnymi interesami podmiotów nadzorowanych²⁴¹. Skuteczność takiej obrony jest przede wszystkim gwarantowana trwałością aktów nadzoru, aczkolwiek nie oznacza to, że akty nadzoru nie podlegają kontroli sądowej²⁴². Nadzorowi, który jest formą ingerencji w sferę samodzielności jednostek zdecentralizowanych muszą bowiem towarzyszyć normy, według których akty nadzorcze będą zaskarżane do sądu. M. Stahl podkreśla, że sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych nad administracją zdecentralizowaną jest przejawem równego traktowania obu członów dualistycznej administracji publicznej (rządowej i samorządowej)²⁴³.

4. Determinanty nadzoru

4.1. Decentralizacja

Decentralizacja władzy publicznej poprzez samorząd terytorialny stanowi zasadę konstytucyjną wyrażoną w art. 15 ust. 1 *Konstytucji*²⁴⁴. Według tej zasady ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. H. Sochacka-Krysiak podkreśla, że decentralizacja w znaczeniu ustrojowym będzie polegała na równoległości organów władzy publicznej (państwowej i samorządowej). Zapewnieniem tej równoległości są demokratycznie wybierane organy przedstawicielskie, których status publicznoprawny gwarantuje ustrojową niezależność od państwa²⁴⁵. P. Rączka zauważa, że decentralizacji w znaczeniu ustrojowym nie można jednak utożsamiać z przekazywaniem kompetencji pomiędzy organami. Decentralizacja w tym znaczeniu

²⁴¹ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 389.

²⁴² Por. W. Lang, *Struktura kontroli prawnej organów państwowych PRL*, Kraków 1963, s. 40.

²⁴³ M. Stahl, *Samorząd terytorialny a państwo*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1992, Nr 46, s. 56.

²⁴⁴ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008, s. 301.

²⁴⁵ H. Sochacka-Krysiak, *Decentralizacja terytorialna w świetle Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, Warszawa 2008, s. 102.

polega wszakże na rozdzieleniu zadań (działań) administracyjnych na różne organizacje, którymi są osoby prawne prawa publicznego²⁴⁶.

Decentralizacja jest jednym z najczęściej badanych zagadnień dotyczących organizacji i funkcjonowania administracji publicznej. Jako zjawisko ciągłe o zmiennym nasileniu zależy nie tylko od postanowień prawa, ale także od zmieniających się tendencji w praktyce²⁴⁷. Decentralizować zadania może jedynie państwo za pomocą swoich organów²⁴⁸. Decentralizacja zadań publicznych może następować tylko w jednym kierunku na rzecz jednostek samorządowych (wyłącznie w drodze ustawy), bez możliwości uszczuplenia zakresu zadań samorządu na rzecz administracji rządowej²⁴⁹. Decentralizacja nie wyklucza przy tym możliwości przyjęcia takich rozwiązań ustrojowych, które polegają na wyłączeniu pewnych spraw z kompetencji organów lokalnych i przekazaniu tych spraw innym organom władzy²⁵⁰. Wyłączenie to powinno być dokonane w zgodzie z Konstytucją, w drodze ustawy, przy poszanowaniu wymogu racjonalności. Granice decentralizacji mogą wynikać także ze zmian polityki państwa oraz stanu gospodarki lokalnej.

W literaturze przedmiotu decentralizację definiuje się jako system organizacyjny administracji, w którym poszczególne podmioty administrujące mają wyraźnie określone kompetencje. Kompetencje te są ustalone bądź przekazywane z innych (wyższych) organów w drodze ustawowej i realizowane w sposób samodzielny. Organy niższych szczebli, przejmując zadania w ramach decentralizacji, wyposażone są zatem w określoną niezależność²⁵¹. Z niezależności tej nie wynika jednak autonomia podmiotów zdecentralizowanych wobec państwa. W decentralizacji bowiem nie mamy do czynienia ze stanowieniem prawa na poziomie ustawowym, ale z wykonywaniem prawa, oraz możliwością jego stanowienia na poziomie niższym niż ustawowy²⁵².

Podstawowym sposobem ujmowania nadzoru jest ukazanie go w związku z decentralizacją. W systemie administracji zdecentralizowanej nadzór zapewnia realizację zasady praworządności. J. Starościak stwierdza, że decentralizacja administracji była główną przyczyną powstania i rozwoju nadzoru²⁵³. Jeśli przyjąć, że najpełniejszym wy-

²⁴⁶ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 28.

²⁴⁷ *Ibidem*.

²⁴⁸ P. Rączka, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 25.

²⁴⁹ W. Wytrązek, *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce, w warunkach decentralizacji*, Lublin 2006, s. 51.

²⁵⁰ Wyrok TK z dnia 18 lipca 2006 r. (U 5/04), OTK – A 2006, poz. 80.

²⁵¹ J. Stelmasiak, J. Szreniawski, *op. cit.*, s. 11.

²⁵² W. Wytrązek, *op. cit.*, s. 52.

²⁵³ J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 8.

razem decentralizacji jest instytucja samorządu terytorialnego, to nadzór jest jego korelatem. Bez nadzoru nie jest możliwe funkcjonowanie samorządu jako elementu państwa²⁵⁴. Przyjmuje się, że funkcjonowanie podmiotów zdecentralizowanych, w tym samorządu terytorialnego, podlega jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu²⁵⁵.

Za naczelną zasadę procesów decentralizacyjnych uznaje się zasadę subsydiarności (pomocniczości, adekwatności), będącą jedną z cech samorządu terytorialnego²⁵⁶. Jak stwierdza J. Blicharz, zasada ta znajduje zastosowanie w określonej rzeczywistości normatywnej²⁵⁷. Występuje z reguły przeciw koncentracji zadań „w większej wspólnotcie”, niezależnie od tego, czy większą wspólnotą jest np. federacja, państwo czy społeczeństwo²⁵⁸. W obszarze prawa zasada pomocniczości jest zazwyczaj kojarzona ze sferą regulacji dotyczącej podziału zadań i kompetencji pomiędzy podmiotami władzy w państwie²⁵⁹. Stąd A. Szpor uważa subsydiarność za konstytucyjną dyrektywę dla ustawodawcy, w zakresie tworzenia ram instytucjonalnych oraz rozdziału kompetencji wykonawczych pomiędzy administracją rządową a samorządową. To administracja publiczna urzeczywistnia zasadę subsydiarności i dokonuje jej wykładni. Owa wykładnia powinna zamykać się w formule: oddać, co można i powstrzymać się od ingerencji²⁶⁰. Praktyczne zastosowanie tej formuły sprowadza się do nakazu dokonywania wszelkich działań jak najbliżej jednostki lub w jak największym stopniu przez podmioty społeczne²⁶¹. J. Blicharz podkreśla jednak, że nie może oznaczać to uwolnienia się przez państwo albo samorząd terytorialny od odpowiedzialności za ustawowe zobowiązania wobec obywateli²⁶². Stąd gmina, jako podstawowa jednostka w obrębie wspólnoty terytorialnej, jest

²⁵⁴ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999, s. 22.

²⁵⁵ J. Boć, *op. cit.*, s. 236–237.

²⁵⁶ G. Bywalec, *Decentralizacja a funkcje finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2008, Nr 6, s. 35.

²⁵⁷ J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Kolonia Limited 2005, s. 58.

²⁵⁸ A. Wiktorowska, *Zasada subsydiarności*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2001, s. 764.

²⁵⁹ T. Bąkowski, *Administracyjno-prawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Wolters Kluwer 2007, s. 59. Por. także wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r. (K 8/07), OTK – A 2007, poz. 26.

²⁶⁰ A. Szpor, *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w Unii Europejskiej i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, Nr 1–2, s. 18–19.

²⁶¹ G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 53.

²⁶² J. Blicharz, *op. cit.*, s. 121.

zobowiązana do zaspakajania potrzeb obywateli tworzących tę wspólnotę. Potrzeb, których członkowie wspólnoty nie są w stanie sami zaspokoić²⁶³.

4.2. Samodzielność prawna

Samodzielność jawi się albo jako zasada prawna, albo jako wartość aksjologiczna – cel, do którego powinno dążyć ustawodawstwo²⁶⁴. Samodzielność oznacza, że w granicach uprawnień wynikających z ustaw podmiot zdecentralizowany nie jest podporządkowany czyjejkolwiek woli. Podejmuje czynności prawne i faktyczne na własną odpowiedzialność, przez organy pochodzące z wyboru²⁶⁵. Korelatem samodzielności jest zatem przeniesienie odpowiedzialności za skuteczność i zasięg wykonywania zadań publicznych na podmiot administrujący²⁶⁶. Samodzielność przejawia się przede wszystkim w niezależnym wykonywaniu zadań publicznych, z czego wynika swego rodzaju swoboda w podejmowaniu decyzji we własnym zakresie przez podmioty zdecentralizowane. W tym wypadku nie ma odgórnych poleceń, zaś nadzór organów rządowych jest ograniczony tylko do kontroli legalności²⁶⁷.

Na gruncie obowiązującego prawa przejawy samodzielności znajdują wyraz w różnych sferach funkcjonowania podmiotów zdecentralizowanych. W ustroju wewnętrznym (samodzielność organizacyjna), w osobowości prawnej i przysługującym prawie własności (samodzielność majątkowa), w gospodarce finansowej (samodzielność finansowana i podatkowa). E. Denek zauważa, że istnieje ścisły związek pomiędzy tzw. sferą samodzielności realnej, związanej z działalnością społeczno-gospodarczą podmiotów, a sferą ich samodzielności w gospodarce finansowej. Innymi słowy, samodzielność w sferze realnej jest rozpatrywana w aspekcie zadań i kompetencji, których realizacja wymaga nakładów finansowych. Nie można zatem mówić o samodzielności

²⁶³ Por. M. Małecka-Łyszczek, *Konstytucyjna zasada domniemania kompetencji na rzecz gminy w świetle zasady subsydiarności*, [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Filipka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2001, s. 452.

²⁶⁴ A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjno – prawne*, Warszawa 2002, s. 13.

²⁶⁵ Wyrok NSA z dnia 4 lutego 1999 r. (II SA/Wr 1302/97), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2000, Nr 3, poz. 77 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 stycznia 2004 r. (II SA/Ka 2283/03), orzeczenia.nsa.gov.pl.

²⁶⁶ M. Karpiuk, *Zakres oraz istota nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2003, Nr 3, s. 21.

²⁶⁷ Por. M. Kruszewska-Gagoś, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, Lublin 2007, s. 35.

realnej bez samodzielności finansowej i odwrotnie²⁶⁸. Zasada samodzielności finansowej oznacza m.in. prawo do posiadania własnych, wystarczających zasobów finansowych, którymi można swobodnie dysponować w ramach wykonywania uprawnień²⁶⁹.

Nawet najdalej idąca samodzielność podmiotów zdecentralizowanych nie daje podstaw do tworzenia autonomicznych związków, dysponujących choćby częścią suwerenności państwowej²⁷⁰. Idea suwerenności polega na tym, że wola państwa nie znajduje przeszkód w kształtowaniu obowiązującego prawa. Państwo posiada także pełną zdolność do samookreślenia granic swego działania i w tym sensie do samoograniczania swoich kompetencji²⁷¹. Należy podkreślić, że termin suwerenność używany jest obecnie nie tylko w celu określenia wyłączności władztwa państwa do regulowania stosunków wewnętrznych i zewnętrznych oraz wykonywania zwierzchnictwa narodu, lecz również w celu zaakcentowania niezależnego charakteru podmiotowych uprawnień osób fizycznych lub prawnych. Mówi się zatem o suwerennych prawach jednostki lub o suwerennych decyzjach organu, który je podjął²⁷².

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego stanowi jedną z najważniejszych zasad ustrojowych, na gruncie której samorząd wykonuje swoje zadania²⁷³. Kreowana przez prawo samodzielność jednostek samorządu terytorialnego służy realizacji zadań publicznych o znaczeniu lokalnym, w trakcie której następuje wyważenie pojęć interesu państwowego, regionalnego, lokalnego, a także indywidualnego. Zgodnie z zasadą legalizmu, samodzielność jest prawnie ustalona, jednakże sama w sobie nie wymaga konstytucjonalizacji, a jedynie środki prawne służące jej ochronie²⁷⁴. Na podstawie art. 165 ust. 2 *Konstytucji*, samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Jednostka samorządu terytorialnego może w trybie skargi do sądu administracyjnego skorzystać z ochrony, zabezpieczającej ją przed bezprawnym naruszeniem jej ustawowo chronionej samodzielności przez organ nadzoru²⁷⁵.

²⁶⁸ E. Denek, [w:] E. Denek (red.), *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 2001, s. 8–9.

²⁶⁹ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 czerwca 2010 r. (I SA/Go 357/10), orzeczenia.nsa.gov.pl.

²⁷⁰ Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 39.

²⁷¹ R. Kwiecień, *Suwerenność państwa. Rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym*, Zakamycze 2004, s. 71.

²⁷² W. J. Wołpiuk, [w:] W. J. Wołpiuk (red.), *Spór o suwerenność*, Warszawa 2001, s. 52.

²⁷³ Uchwała TK z dnia 27 września 1994 r. (W 10/93), OTK 1994, CZ. II, poz. 46.

²⁷⁴ Wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r. (K 38/97), OTK 1998, poz. 31.

²⁷⁵ W. Miemiec, M. Miemiec, *Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością samorządu terytorialnego w sferze budżetowej*, [w:] M. Stec (red.), *Regionalne...*, s. 137.

Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego został stworzony dla określenia wzajemnych stosunków pomiędzy organami i podmiotami administracji. Ze stosunków tych wynika, że dany organ może być wyposażony przez normy prawne w uprawnienia ingerencji w całą sferę działalności określonego podmiotu administracji. Jednakże w modelu decentralistycznym, ingerencja nadzorcza obejmuje tylko takie działania, które nie pozostają w sprzeczności z prawną samodzielnością podmiotów zdecentralizowanych²⁷⁶. Nadzór stanowi podstawową determinantę samodzielności tych podmiotów. Konstrukcja nadzoru musi być jednak taka, aby nie „wypaczała” istoty samodzielności²⁷⁷. Przykładowo, nadzór nie może narzucać szczególnych rozwiązań w zakresie tworzenia prawa miejscowego, poza tym, co wskazane w ustawie²⁷⁸.

O zakresie samodzielności samorządu terytorialnego decyduje rodzaj środków nadzoru, jakie mają do dyspozycji organy nadzoru, a także moment, kiedy środki te mogą zostać uruchomione²⁷⁹. Sferę prawnej samodzielności samorządu terytorialnego wyznacza zatem ograniczona prawem dopuszczalność ingerencji nadzorczej. Prawne ramy nadzoru stanowią gwarancję prawidłowego wykorzystania samodzielności przyznanej jednostkom samorządowym. Zakres nadzoru przesądza natomiast ostatecznie o stopniu tej samodzielności. Innymi słowy, o stopniu samodzielności jednostek samorządu terytorialnego decyduje zakres nadzoru w postaci kompetencji czy form działania organów sprawujących nadzór²⁸⁰. Samodzielność jednak nigdy nie oznacza pełnej niezależności. Nie może być bowiem absolutna, a rolę jej determinanty spełnia właśnie nadzór. Jest on ustawowym gwarantem samodzielności²⁸¹.

Organy jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane przestrzegać prawo, a nadzór powinien nad tym czuwać²⁸². Nadzór nie jest traktowany jako instrument ograniczania samodzielności nadzorowanego. Nie stanowi zatem zagrożenia dla samodzielności, o ile jest wykonywany w sposób należyty. Należyte wykonywanie nadzoru pozwala na utrzymywanie swoistej „łączności” pomiędzy państwem a samorządem terytorialnym²⁸³. Nadzór musi z jednej strony respektować chronioną swobodę wyboru

²⁷⁶ W. Dawidowicz, *Wstęp...*, s. 106.

²⁷⁷ D. Wacinkiewicz, *op. cit.*, s. 223.

²⁷⁸ Wyrok WSA w Gliwicach (IV SA/GI 186/09), niepublikowany.

²⁷⁹ A. Preisner, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, [w:] H. Rot (red.), *Ustrój i funkcje samorządu terytorialnego. Studia i szkice*, Wrocław 1993, s. 149–150.

²⁸⁰ M. Tarka, *Istota prawna nadzoru w gospodarce państwowej*, Poznań 1990, s. 12.

²⁸¹ Por. B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 388.

²⁸² W. Miemieć, M. Miemieć, *Nadzór...*, [w:] M. Stec (red.), *Regionalne...*, s. 137.

²⁸³ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, Ossolineum 1977, s. 317–318.

określonych wariantów działań, z drugiej zaś musi dostosowywać działalność samorządu do działalności państwa jako całości.

4.3. Proporcjonalność

W układzie zdecentralizowanym nadzór wypiera hierarchiczne podporządkowanie, przy czym często traktowany jest jako tzw. podporządkowanie częściowe²⁸⁴. Oznacza ono prawo weryfikacji i wkroczenia w działalność organu nadzorowanego, jednakże wyłącznie w przypadkach i formach przewidzianych przez przepisy prawa. Stąd nadzór nigdy nie oznacza dowolności. Jako działalność ściśle zdeterminowana przez prawo, nie może wykroczać poza przewidziane prawem granice. Każde zaś wykroczenie wypacza istotę nadzoru. Efektem naruszenia prawa przez nadzór byłaby np. zbytnia powściągliwość (nierealizowanie lub niewłaściwe realizowanie nadzoru) albo odwrotnie – nadmierna intensywność nadzoru (naruszenie zasady proporcjonalności). Zasada proporcjonalności została sformułowana w art. 31 ust. 3 *Konstytucji*, który stanowi, że „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Wymóg proporcjonalności oznacza konieczność zachowania proporcji pomiędzy ograniczeniem danego konstytucyjnego prawa lub wolności (czyli nałożonymi na podmiot obciążeniami), a zamierzonym celem (pozytywnym efektem) danej regulacji prawnej. Innymi słowy, prawna ochrona pewnych wartości nie może odbywać się kosztem nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki²⁸⁵.

Zasada proporcjonalności jest neutralna i występuje w każdym racjonalnie zorganizowanym porządku prawnym²⁸⁶. Znajduje swoje zastosowanie wszędzie tam, gdzie organ administracyjny dysponuje uprawnieniami do nałożenia określonego obowiązku albo też ograniczenia określonego prawa. Nie mogą być zatem nakładane obowiązki albo dokonywane ograniczenia w prawach, niewspółmierne do celu, jaki ma być osiągnięty²⁸⁷. Zasada proporcjonalności w szerokim ujęciu kładzie nacisk na adekwatność

²⁸⁴ J. Stelmasiak, J. Szreniawski, *op. cit.*, s. 13.

²⁸⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 grudnia 2010 r. (II SA/Wr 446/10), orzeczenia.nsa.gov.pl.

²⁸⁶ K. Wójtowicz, *Zasada proporcjonalności jako wyznacznik konstytucyjności norm*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 265.

²⁸⁷ P. Pietrasz, *Zasada proporcjonalności a postępowanie administracyjne*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja ...*, s. 638.

celu i środków użytych do jego osiągnięcia. Przykładowo, jeżeli cel ingerencji administracyjnej można osiągnąć za pomocą dwóch środków, to należy wybrać środek korzystniejszy dla podmiotu. Istnieje jednak ryzyko, że zasada proporcjonalności może zacierać różnice między kontrolą słuszności danego rodzaju ingerencji a kontrolą jej zgodności z prawem²⁸⁸.

Zasadę proporcjonalności w nadzorze nad działalnością samorządu terytorialnego determinuje unormowanie zawarte w art. 8 ust. 3 *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego* z dnia 15 października 1985 r.²⁸⁹, zgodnie z którym kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić. Zasada proporcjonalności winna mieć zatem bezpośredni wpływ na rzeczywistą potrzebę ingerencji nadzorczej, z zastosowaniem takich środków, które będą służyły realizacji celów nadzorczych. Nakazuje zachowanie odpowiedniej i racjonalnej proporcji pomiędzy ingerencją nadzorczą a sferą samodzielności podmiotu zdecentralizowanego²⁹⁰. Idea zasady proporcjonalności będzie wiązała się z miarkowaniem działań organów nadzoru i minimalizacją ingerencji nadzorczej. Innymi słowy, nadzór musi być współmierny i adekwatny²⁹¹. Na gruncie zasady proporcjonalności należy wyważyć proporcje pomiędzy celem ingerencji nadzorczej a stosowanymi środkami nadzoru. Z tym będą wiązały się następujące nakazy, które winny uwzględniać organy nadzoru: (1) nakaz przydatności, wymagający by dany środek nadzoru był przydatny w realizacji celu nadzoru; (2) nakaz konieczności (niezbędności) związany z indywidualizowaniem ingerencji nadzorczej i sprowadzeniem jej do poziomu środka najłagodniejszego; (3) nakaz współmierności, zgodnie z którym cel nadzoru powinien być współmierny do podejmowanych środków nadzorczych (proporcjonalność *sensu stricto*)²⁹².

²⁸⁸ Por. K. Wojtyczek, [w:] B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 691.

²⁸⁹ Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 i z 2006 r. Nr 154, poz. 1107.

²⁹⁰ Por. wyrok TK z dnia 22 września 2005 r. (Kp 1/05), OTK – A 2005, poz. 93.

²⁹¹ Por. D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, Nr 4, s. 59. Zob. także J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 9.

²⁹² Por. J. Oniszczyk, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002, s. 70–71.

5. Stosunek prawny nadzoru

Nadzór można postrzegać w kategoriach stosunku prawnego, jako szczególnego rodzaju stosunku administracyjnoprawnego. E. Ochendowski definiuje stosunek administracyjnoprawny jako stosunek pomiędzy państwem (działającymi w jego imieniu podmiotami administracji publicznej) a obywatelami i innymi podmiotami. Jak stwierdza J. Blicharz, od podmiotów stosunku administracyjnoprawnego nie jest wymagana osobowość prawna w rozumieniu prawa cywilnego²⁹³. Stosunek taki oparty jest bowiem na normach prawa administracyjnego²⁹⁴. Cechą stosunku prawoadministracyjnego jest nierównorzędność podmiotów w nim uczestniczących oraz wiążące wyznaczenie zakresu tego stosunku przez normy prawa administracyjnego²⁹⁵. W oparciu o definicję tego stosunku można skonstruować definicję stosunku nadzoru, za który należy uznać unormowaną przez prawo relację działającego w imieniu państwa organu nadzoru (np. wojewody) do podmiotu podlegającego nadzorowi (np. jednostki samorządu terytorialnego)²⁹⁶. Istotą stosunku nadzoru jest działanie organu nadzorczego, które zorientowane jest na wywołanie określonych skutków w sytuacji prawnej nadzorowanego²⁹⁷. Stosunek nadzoru w administracji ma charakter wewnętrzny. Tym samym łączy ze sobą albo tylko organy administracji publicznej, albo organy administracyjne i podmioty publiczne. Stosunek nadzoru to kategoria administracyjnego prawa ustrojowego²⁹⁸.

Stosunek prawny nadzoru obejmuje trzy sytuacje: 1) zależności występujące pomiędzy podmiotami funkcjonującymi w ramach scentralizowanej struktury administracji; 2) zależności występujące pomiędzy podmiotami występującymi w ramach zdecentralizowanej struktury administracji; 3) zależności występujące pomiędzy różnymi podmiotami ze względu na fakt obowiązywania normy materialnego prawa administracyjnego (nadzór w materialnym prawie administracyjnym)²⁹⁹. Ze względu na rodzaje norm nadzorczych przyjmuje się następujące stosunki w ramach nadzoru: 1) stosunki kierowania wewnątrz pojedynczego organu administracji państwowej; 2) stosunki kierowania w systemie organów administracji państwowej; 3) stosunki kierowania przez organy administracji pań-

²⁹³ J. Blicharz, *op. cit.*, s. 89–90.

²⁹⁴ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 45–46.

²⁹⁵ Por. F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1964, Prawo XII, s. 50 i n.

²⁹⁶ Por. J. Nowacki, [w:] J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Zakamycze 2002, s. 246.

²⁹⁷ Por. R. Hauser, *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, Nr 1, s. 4.

²⁹⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 260.

²⁹⁹ M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995, s. 31.

stwowej jednostkami organizacyjnymi niemającymi charakteru organów administracji. Wszystkie stosunki nadzoru występują tylko w obrębie aparatu administracyjnego. Adresatami kierowniczego oddziaływania organów administracji są bowiem podmioty organizacyjnie im podporządkowane, a więc albo organy niższego szczebla albo inne instytucje. Zazwyczaj chodzi o takie instytucje, które powoływane są do życia przez organy administracji³⁰⁰.

Relacje pomiędzy nadzorującym a nadzorowanym pozwalają wyodrębnić typy nadzoru. Nadzór występuje bowiem w różnych typach stosunków administracyjnoprawnych. Odmienności pomiędzy typami stosunków nadzoru są znaczące i wynikają z różnego ich zakresu podmiotowego, przedmiotowego, podstaw prawnych, form i treści. W konsekwencji implikuje to powstanie różnych typów nadzoru, właściwych stosunkom prawnym, w ramach których są realizowane³⁰¹.

Każdy stosunek nadzoru, tak jak pozostałe stosunki prawne, składa się z tych samych elementów: podmiotu, przedmiotu i treści. Podmiotami stosunków nadzoru w administracji są wszystkie podmioty należące do administracji, posiadające zdolność nabywania publicznych praw i obowiązków. Podmiotami prawnymi stosunków nadzoru mogą być w szczególności centralne i terenowe organy administracji rządowej. W przypadku administracji zdecentralizowanej najbardziej typową egzemplifikacją stosunku nadzoru jest relacja: organ państwa – jednostka samorządu terytorialnego. W ramach tego układu, organy nadzoru (np. wojewodowie) sprawują nadzór nad działalnością innych (prawnie lub organizacyjnie) odrębnych podmiotów, które są piastunami władztwa administracyjnego. W tym układzie możliwe do zastosowania środki nadzoru wobec nadzorowanego winny być określone ustawowo i w formie *numerus clausus*. Przedmiot stosunków nadzoru leży zawsze w sferze prawem określonych zadań administracji publicznej. Jest nim wszystko to, co powoduje, że podmioty wchodzą ze sobą w stosunki prawne. Granice wyznaczają kompetencje podmiotów nadzorujących i pozostające w związku z nimi obowiązki podmiotów nadzorowanych. Jeżeli stosunki nadzoru powstają na gruncie prawa materialnego, ich źródłem jest ustawowe umocowanie do wkraczania w obszar wolności i własności jednostek nadzorowanych. Treścią tych stosunków są obowiązki i uprawnienia, polegające na działaniu, znoszeniu lub zaniechaniu. O tym, jakie obowiązki mogą być nałożone oraz jakie prawa mogą być przyznane, decydują przepisy prawa pozytywnego. Przysługujące organom nadzorującym prawa i obowiązki przybierają postać kompetencji nadzorczych. Kompetencjom tym odpowiadają prawa i obowiązki podmiotów nadzorowanych.

³⁰⁰ W. Dawidowicz, *Zagadnienia...*, s. 27.

³⁰¹ D. Wacinkiewicz, *op. cit.*, s. 215.

Zdefiniowanie stosunku nadzoru było rezultatem przełamania pewnego schematu myślowego, zgodnie z którym stosunki wewnętrzne w administracji stanowią *res interna* i jako takie nie posiadają cech stosunków prawnych³⁰². F. Longchamps zwracał uwagę na ułomność i anachronizm tradycyjnej nauki administracji, która odmawiała stosunkom pomiędzy organem zwierzchnim a organem podporządkowanym charakteru stosunków prawnych³⁰³. Obecnie nikt już nie twierdzi, że tego typu stosunki nie posiadają waloru prawnego. Co więcej, ewolucja poglądów w nauce prawa administracyjnego podąża w kierunku uznania, że wszystkie stosunki zachodzące w administracji mają charakter stosunków prawnych³⁰⁴.

6. Legalność jako kryterium nadzoru

Jedynym kryterium nadzoru nad podmiotami zdecentralizowanymi jest legalność. Pojęcie to oznacza zgodność z obowiązującym porządkiem prawnym³⁰⁵. W przypadku nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego kryterium legalności ma umocowanie w *Konstytucji*³⁰⁶. Z owego umocowania wynika, że nie czyni się żadnych wyjątków na rzecz innych kryteriów³⁰⁷. Oznacza to, że przyjęcie pozakonstytucyjnych kryteriów nadzoru pozostawałoby w sprzeczności zarówno z normami ustawowymi, jak i konstytucyjnymi³⁰⁸. Jeżeli więc nadzór ma ogarniać każdą działalność na podstawie wyłączniego kryterium legalności, to tym samym pozostaje wykluczona możliwość opierania ingerencji nadzorczej na innych kryteriach: celowości, gospodarności czy rzetelności działania³⁰⁹. Przykładowo, uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego nie można oceniać na podstawie kryterium celowości³¹⁰.

³⁰² *Ibidem*, s. 199.

³⁰³ F. Longchamps, *op. cit.*, s. 57.

³⁰⁴ *Ibidem*.

³⁰⁵ L. Etel, *Nadzór i kontrola regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością samorządu terytorialnego w sferze podatkowej*, [w:] M. Stec (red.), *Regionalne...*, s. 141.

³⁰⁶ Art. 171 ust. 1 *Konstytucji*. Zob. na ten temat B. Dolnicki, *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym – wnioski de lege ferenda*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania – Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 121.

³⁰⁷ Por. M. Kotulski, *Wybrane zagadnienia nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000, s. 258.

³⁰⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 kwietnia 2009 r. (IV SA/Gl 186/09), orzeczenia.nsa.gov.pl.

³⁰⁹ Por. D. R. Kijowski, *System nadzoru nad samorządem terytorialnym*, Warszawa 1998, Nr 18, s. 3.

³¹⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 lipca 2009 r. (IV SA/Po 318/09), niepublikowany.

Kryterium legalności nadzoru jest jednolicie rozumiane przez doktrynę prawa. W węższym znaczeniu kryterium to odnoszono do aktu kontroli, jako oceny działalności pod kątem jej zgodności z prawem³¹¹. Przez zgodność z prawem rozumiano natomiast nie tylko działanie podjęte na podstawie konkretnej normy prawnej, lecz także działanie podjęte po należytym zinterpretowaniu i zrozumieniu tej normy, oraz po sformułowaniu skutków prawnych zgodnych z tą normą³¹². Prawo jako punkt odniesienia było rozumiane jako zbiór przepisów powszechnie obowiązujących³¹³. Do takich zalicza się: Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia wykonawcze do ustaw³¹⁴. Do źródeł powszechnie obowiązującego prawa należą również akty prawa miejscowego na obszarze działania organów, które akty te ustanowiły³¹⁵. Legalność, jako kryterium nadzoru w węższym zakresie, odnosi się zatem do przyjętego w Polsce zamkniętego systemu źródeł prawa³¹⁶. Z systemu tego wynika, że wymienione w Konstytucji akty są prawnie wiążące dla wszystkich. Zarówno dla organów państwowych, jak i dla obywateli³¹⁷.

Legalność jako kryterium nadzoru w szerszym znaczeniu odnoszone jest do aktu nadzoru. Przyjmuje się, że chodzi o powinność zastosowania określonego środka nadzorczego w przypadkach przewidzianych prawem i we właściwym trybie³¹⁸. Innymi słowy, oznaczenie środka nadzoru i organu kompetentnego do jego zastosowania oraz sytuację, w której środek ten może być zastosowany³¹⁹. Sytuację tę powinno wyznaczać naruszenie legalności, a okoliczność ta powinna stanowić jedyną podstawę ingerencji nadzorczej³²⁰. Celem tej ingerencji powinno być przywrócenie stanu zgodnego z prawem³²¹.

³¹¹ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 391.

³¹² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 276.

³¹³ Por. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002, s. 178–179.

³¹⁴ Art. 87 ust. 1 *Konstytucji*.

³¹⁵ Art. 87 ust. 2 *Konstytucji*.

³¹⁶ Por. J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Warszawa 2007, s. 20.

³¹⁷ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Praktyczne komentarze*, Wolters Kluwer 2007, s. 83.

³¹⁸ Por. Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Warszawa 1990, s. 76–77.

³¹⁹ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 lipca 2006 r. (II SA/Lu 556/06), niepublikowany.

³²⁰ C. Wiener, *Władza centralna i władza lokalna – mity i rzeczywistość. Kontrola czy ingerencja*, [w:] J. Łętowski (red.), *Administracja Republiki Francuskiej*, Ossolineum 1984, s. 164.

³²¹ Art. 8 ust. 2 *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*. Postanowienia Karty zobowiązują jej sygnatariuszy do zapewnienia, aby wszelka kontrola społeczności lokalnych dokonywana była wyłącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w Konstytucji lub w ustawie

7. Formy ingerencji nadzorczej

Ingerencja nadzorcza nigdy nie jest dowolna. Zależna jest od konkretnych przepisów prawa. Obszar ingerencji nadzorczej musi być ściśle określony przez prawo, a środki nadzorcze służące tej ingerencji również nie mogą poza prawo wykroczać³²². Niewykroczenie poza prawo środków nadzoru mieści w sobie ich stosowanie i interpretowanie tylko w taki sposób, w jaki nie naruszają one konstytucyjnej zasady proporcjonalności³²³.

Środki nadzorcze spełniają decydującą rolę w nadzorze. Wyznaczają granice samodzielności organu nadzorowanego w systemie zdecentralizowanym³²⁴. Ich pojęcie jest pojęciem doktrynalnym. W nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, że należy stosować środek nadzoru najmniej dotkliwy, dający jednak gwarancję skuteczności³²⁵. J. Storczyński zauważa, że środki nadzoru są instrumentami prawnymi, jakimi może się posługiwać organ nadzoru w razie stwierdzenia, że działania podmiotu nadzorowanego naruszyły prawo³²⁶. Skoro są instrumentami prawnymi, to mogą być stosowane wyłącznie w przypadkach określonych w przepisach rangi ustawowej i jedynie w granicach określonych ustawami³²⁷. Innymi słowy, środki nadzoru są dopuszczalne tylko dlatego, że ich stosowanie wyraźnie przewiduje ustawa³²⁸. Zatem ustawa musi dopuszczać dla określonych stanów faktycznych zastosowanie indywidualnie oznaczonego środka nadzoru. Takie zastosowanie nie może więc służyć do władczego kierowania działaniami jednostek zdecentralizowanych lub do trzymania ich pod tzw. „kuratę”. Powinno jedynie zapewnić zgodne z prawem funkcjonowanie tych jednostek. Jak stwierdza M. Miemiec, środki nadzoru powinny służyć wyłącznie urzeczywistnianiu celów nadzorczych³²⁹.

(art. 8 ust. 1 *Karty*). Stosowane w Karcie pojęcie kontroli należy utożsamiać z pojęciem nadzoru używanym przez rodzimego prawodawcę. Tak Z. Niewiadomski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz – Warszawa 2001, s. 268.

³²² Por. B. Banaszak, [w:] U. Kalina-Prasznica (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2007, s. 409.

³²³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 stycznia 2010 r. (II SA/Wa 1376/09), orzeczenia.nsa.gov.pl.

³²⁴ A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Ossolineum 1984, s. 124.

³²⁵ B. Dolnicki, *Nadzór...*, s. 95.

³²⁶ J. Storczyński, *Środki nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego de lege lata*, „Kontrola Państwa” 2003, Nr 3, s. 119–120.

³²⁷ D. Wacinkiewicz, *op. cit.*, s. 223.

³²⁸ Por. F. E. Schnapp, *Samorząd i nadzór państwowy – antagonizm czy kooperacja?*, „Samorząd Terytorialny” 1993, Nr 3, s. 78.

³²⁹ M. Miemiec, *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Kolonia Limited 2007, s. 156.

Gwarancją osiągnięcia tych celów będzie odpowiednie rozbudowanie i zróżnicowanie środków nadzoru, w zależności od sfery, w której będą one miały zastosowanie (np. w sferze gospodarczej, społecznej lub kulturalnej).

Typowe środki nadzorcze wykształcił historyczny rozwój nadzoru. Wśród tych środków wyróżnia się: (1) uzgodnienie, polegające na uzależnieniu podjęcia rozstrzygnięcia danej sprawy przez organ zdecentralizowany od uprzedniej zgody organu nadzorczego; (2) zatwierdzenie, polegające na uzależnieniu skuteczności rozstrzygnięcia od zgody organu nadzoru, ale uzyskanej, w przeciwieństwie do uzgodnienia, po wyrażeniu swej woli przez organ zdecentralizowany; (3) zawieszenie rozstrzygnięcia, polegające na wstrzymaniu jego wykonania do czasu uwzględnienia spostrzeżeń organu nadzoru, dotyczących braków rozstrzygnięcia; (4) uchylene przez organ nadzoru aktu prawnego; (5) możliwość przymusowego wstawienia do budżetu sum na działalność, do której powołany jest organ zdecentralizowany; (6) zawieszenie organu; (7) pozbawienie stanowiska części osób wchodzących w skład organów kolegialnych; (8) rozwiązanie organów³³⁰.

Środki nadzorcze można dzielić według różnych kryteriów. Najczęściej spotykany podział uwzględnia trzy ich rodzaje: (1) informacyjne, w postaci przedłożenia rozstrzygnięć organom nadzoru; (2) ostrzegawcze i prewencyjne, w postaci obowiązku wszczęcia postępowania nadzorczego w przypadkach przewidzianych prawem; (3) represyjne, w postaci uchylene obowiązkiwania aktu normatywnego, rozwiązania organów i wprowadzenia organu zastępującego³³¹. W tym ostatnim wypadku mamy do czynienia z władczą ingerencją w postaci pozbawienia organów zdolności do działania.

W spektrum środków nadzoru mogą znajdować się także różne działania o charakterze: pomocowym, wspierającym (np. rozpowszechnianie dobrych doświadczeń, przeprowadzanie konferencji instruktazowych, odpraw szkoleniowych), organizacyjnym (udzielanie wytycznych), personalnym (dokonywanie zmian personalnych), koordynacyjnym (organizowanie narad koordynacyjnych) oraz restrykcyjnym (zatwierdzanie lub zmienianie aktów prawnych, zawieszanie w czynnościach osób zajmujących określone stanowiska). Działania o charakterze restrykcyjnym zawsze będą wyznaczały granice samodzielności podmiotów nadzorowanych³³².

Ingerencja nadzorcza winna czynić zadość standardom państwa prawa w trzech fundamentalnych kwestiach: (1) podstaw prawnych nadzoru; (2) granic nadzoru;

³³⁰ J. Starościan, *Decentralizacja...*, Warszawa 1960, s. 21–23.

³³¹ W. Wytrązek, *Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Prawo – Administracja – KociołP” 2004, Nr 3, s. 126.

³³² Por. B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 387.

(3) gwarancji legalności nadzoru. Nadzór winien odbywać się w prawnie przewidzianej formie oraz trybie i w oparciu o czytelne kryteria. Czynności nadzorcze muszą być dokonywane wyłącznie przez organy mające status organów nadzorczych i jedynie wobec tych podmiotów, które z mocy ustawy poddane są nadzorowi. Środki nadzorcze nie mogą natomiast wybiegać poza ustawę³³³. Zastosowanie przewidzianego prawem środka nadzoru jest formą władczej ingerencji, którą W. Dawidowicz nazywa „wpływem” organu nadrzędnego na działalność organu podporządkowanego albo „wpływaniem” przez organ administracji państwowej na działalność podporządkowanych organów lub instytucji³³⁴. Władcza ingerencja ma zawsze charakter wiążący³³⁵. Wynika z niej prawna możliwość korygowania (zmiany) działalności organów podległych nadzorowi³³⁶. F. Longchamps uważa, że nadzór mieści w sobie nie tylko korektę, ale i prewencję (tzw. uprzednie wskazówki)³³⁷. To właśnie korekta i prewencja wyznaczają zasadniczy podział nadzoru na linii: *ex ante* i *ex post*³³⁸. Z prewencji nadzorczej wynika możliwość wkraczania przez organ nadzoru jeszcze przed rozpoczęciem działalności przez organ nadzorowany, w celu zapobieżenia ewentualnym nieprawidłowościom. Istota prewencji sprowadza się do doradztwa i opieki nad jednostkami zdecentralizowanymi w trakcie wykonywania przez nie zadań publicznych. W tym wypadku nacisk winien być położony na profilaktykę fachowego i prawnego doradztwa, koordynację oraz łagodzenie sytuacji konfliktowych³³⁹. Instrumentem służącym realizacji prewencji nadzorczej jest np. prawo informacyjne, któremu odpowiada obowiązek organów nadzorowanych do udzielania informacji organom nadzoru.

Do nadzoru prewencyjnego bardzo zbliżone jest oddziaływanie nadzorcze o charakterze pozytywnym i kształtującym³⁴⁰. Chodzi o przeciwdziałanie nieprawidłowościom, ale poprzez odpowiednie przymuszenie do określonego zachowania się podmiotu nadzorowanego, oraz zmianę jego sytuacji prawnej przez nałożenie obowiązków lub wydanie zakazu podejmowania określonej działalności. Przyczyna podjęcia nadzoru kształtującego nie tkwi w analizie działalności jednostki nadzorowanej i stwierdzeniu ewentualnych nieprawidłowości, lecz w obiektywnie (tzn. poza sytuacją jednostki nad-

³³³ D. Wacinkiewicz, *op. cit.*, s. 214.

³³⁴ W. Dawidowicz, *Zagadnienia...*, s. 35.

³³⁵ Por. E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 40.

³³⁶ Por. uchwałę TK z dnia 5 października 1994 r. (W 1/94), OTK 1994, poz. 47.

³³⁷ F. Longchamps, *Rzut oka na system kontroli nad administracją*, „Kontrola Państwowa” 1964, Nr 3, s. 4.

³³⁸ D. Wacinkiewicz, *op. cit.*, s. 195–196.

³³⁹ Wolf, Bachof, Stober, *Kommunalrecht*, [w:] *Verwaltungsrecht*, München 1987, s. 86.

³⁴⁰ M. Tarka, *op. cit.*, s. 14.

zorowanej) istniejącej potrzebie wkroczenia nadzorczego. Przykładowo, gdy w prasie lokalnej pojawiły się krytyczne oceny dotyczące działalności podmiotu podlegającego nadzorowi.

Nadzór weryfikacyjny opiera się na kontroli i uchylaniu sprzecznych z prawem rozstrzygnięć organu nadzorowanego. W państwie prawnym nie ma bowiem akceptacji dla nielegalnych aktów władzy publicznej. Kryterium nadzoru weryfikacyjnego jest natomiast zgodność z prawem działania podmiotu nadzorowanego. Nadzór weryfikacyjny służy zatem utrzymaniu działalności podmiotu nadzorowanego w prawnie dozwolonych granicach. Ponieważ w nadzorze weryfikacyjnym nie ma możliwości stosowania kryteriów celowościowych, nadzór ten w założeniu nie może mieć charakteru politycznego. Politycznie użyte środki nadzoru powinny być zwalczane na drodze sądowej³⁴¹.

Weryfikacja nadzorcza może odbywać się w stosunkach nadrzędności i podporządkowania o charakterze strukturalnym (w ramach resortu – np. nadzór ministra nad państwową szkołą wyższą) lub o charakterze funkcjonalnym (np. nadzór wojewody lub regionalnej izby obrachunkowej nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego)³⁴². Z weryfikacji nadzorczej może zrodzić się najbardziej radykalna forma ingerencji nadzorczej, nazywana nadzorem represyjnym³⁴³. Tego typu nadzór polega na wyciągnięciu konsekwencji w stosunku do organu podejmującego niewłaściwą (niezgodną z prawem) działalność. O ile nadzór *ex ante* zmierza do zapobieżenia nieprawidłowej działalności jednostki nadzorowanej (antycypuje niejako tę działalność), o tyle nadzór *ex post* zmierza do przywrócenia stanu zgodnego z prawem w działalności już podjętej. Przyczyną wkroczenia *ex post* jest uprzednie zachowanie się jednostki nadzorowanej. Oddziaływanie prewencyjne i weryfikacyjne należy zawsze rozpatrywać łącznie.

Jak stwierdził W. Dawidowicz, nadzoru *ex ante* i *ex post* nie da się od siebie odzielić. Nadzór winien zatem obejmować zarówno kompetencje w zakresie zapobiegania naruszeniu prawa, jak i kompetencje w zakresie korygowania działań, w których takie naruszenie już nastąpiło. Jednakże warunkiem korekty nadzorczej winna być negatywna ocena nadzorowanego³⁴⁴. Korekta sama w sobie ma służyć usunięciu naruszenia prawa, z jednoczesnym zabezpieczeniem, aby takie naruszenie nie pojawiło się w przyszłości³⁴⁵. Z istoty korekty wynika jednakże przewaga oddziaływania zorientowa-

³⁴¹ W. Miemiec, M. Miemiec, *Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością samorządu terytorialnego w sferze budżetowej*, [w:] M. Stec (red.), *Regionalne...*, s. 121.

³⁴² *Ibidem*.

³⁴³ J. Służewski, *op. cit.*, s. 261.

³⁴⁴ W. Dawidowicz, *Zarys...*, s. 104.

³⁴⁵ Por. T. Bigo, *Z problemów nadzoru nad administracją terenową*, „Kontrola Państwowa” 1961, Nr 5, s. 2.

nego na usunięcie nieprawidłowości, niż oddziaływania zapobiegającego nieprawidłowościom na przyszłość³⁴⁶. Z. Rybicki podaje w wątpliwość potrzebę prewencji nadzorczej, podkreślając przy tym, że istotą nadzoru jest władcze wkroczenie w działalność jednostki nadzorowanej już po naruszeniu prawa³⁴⁷. Jak zauważa, sama obawa ewentualnego naruszenia prawa nie uzasadnia jeszcze ingerencji nadzorczej³⁴⁸. Nadzór ma bowiem służyć wyłącznie przywróceniu stanu zgodnego z prawem³⁴⁹.

Podział środków nadzorczych na *ex ante* i *ex post* ma istotne znaczenie ze względu na moment, w którym dochodzi do ingerencji nadzorczej. Kluczowe znaczenie ma również to, jaki organ wykonuje nadzór, w jakiej strukturze organów się znajduje i jaki jest przedmiot nadzoru. Biorąc pod uwagę to kryterium, można wyróżnić nadzór zwierzchni sprawowany przez organy naczelne i centralne. Kryterium organów pozwala także na wyodrębnienie nadzoru ogólnego, który sprawowany jest w układzie nadrzędności i podporządkowania. Taki nadzór traktowany jest najczęściej jako element kierowania (dotyczy on całej sfery działalności organu nadzorowanego i służy zapewnieniu działalności zgodnej z prawem i linią polityki państwa). Tego rodzaju nadzór występuje w administracji scentralizowanej.

8. Konkluzje

Nadzór przynależy do ustrojowego prawa administracyjnego. Jednakże nie wynika z tego całkowita separacja względem innych części prawa administracyjnego. Ustrojowa kategoryzacja nadzoru zasadniczo różni się od kategoryzacji materialnoprawnej, w której normy nadzorcze rozproszone są w wielu różnych aktach prawnych. Bez względu na miejsce zamieszczenia norm nadzorczych, cechą nadzoru wynikającego z tych norm jest relacja pomiędzy albo samymi organami administracyjnymi, albo tymi organami a podmiotami administracji. Owa relacja wyklucza zatem posługiwanie się pojęciem nadzoru w sferze zewnętrznej działania organów administracyjnych, w której kształtuje się sytuację podmiotu prawa, będącego poza strukturą administracji publicznej. Jednakże nadzór stanowi gwarancję zgodnego z prawem kształtowania tej sytuacji.

Nie istnieje legalna definicja nadzoru. Stąd, jego pojęcie winno być zawsze ustalane na gruncie konkretnego układu stosunków wyznaczonych przez prawo. Każdy stosunek w takim układzie jest stosunkiem nadzoru, jako szczególnego rodzaju stosunek

³⁴⁶ Por. K. Siarkiewicz, *Nadzór nad radami narodowymi i ich organami*, Warszawa 1968, s. 8.

³⁴⁷ Z. Rybicki, *op. cit.*, s. 263.

³⁴⁸ Por. wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2010 r. (II OSK 642/10), orzeczenia.nsa.gov.pl.

³⁴⁹ E. Koniuszewska, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 193.

administracyjnoprawny. Stanowi on unormowaną przez prawo relację pomiędzy działającym w imieniu państwa organem nadzoru a organem podlegającym nadzorowi albo podmiotem nadzorowanym. Istotą tej relacji jest takie działanie organu nadzorczego, które zorientowane jest na wywołanie określonych skutków w sytuacji prawnej nadzorowanego.

Jedynym kryterium nadzoru jest legalność. Przyjęcie tego kryterium jest rezultatem obowiązującego zamkniętego systemu źródeł prawa, z którego wynika, że wymienione w Konstytucji akty prawne są wiążące dla wszystkich. Zarówno dla organów, jak i podmiotów prawa. Z kryterium legalności nadzoru wynika, że tylko sprzeczność z prawem może być podstawą ingerencji nadzorczej, której celem w takim wypadku będzie przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Stąd, ingerencja nadzorcza nigdy nie jest dowolna. Służy zabezpieczeniu legalności, przy czym sama zależna jest od konkretnych ustawowych rozwiązań prawnych. Z rozwiązań tych wynika, że prawo ściśle wyznacza sytuacje dopuszczające uruchomienie środków nadzorczych. Środki te są bezpośrednimi instrumentami, za pomocą których organ nadzoru przywraca stan zgodny z prawem. Tym sposobem środki nadzorcze służą urzeczywistnieniu celów nadzorczych, ale żeby cele te osiągnąć, środki nadzorcze same muszą być stosowane w granicach określonych przez prawo i granic tych nie mogą przekraczać.

Ingerencja nadzorcza za pomocą środków nadzorczych ma charakter wiążący. Oznacza to, że w wyniku dokonanej weryfikacji działalności nadzorowanego, następuje eliminacja wyników tej działalności (aktów, czynności) wraz ze skutkami, jakie mogły one wywołać. Weryfikacja nadzorcza, jakkolwiek ma eliminować naruszenie prawa, winna odbywać się zawsze z poszanowaniem prawnej samodzielności podmiotów. Są to podmioty zdecentralizowane, których najpełniejszym wyrazem ustrojowym jest samorząd terytorialny. Korelatem samorządu terytorialnego jest właśnie nadzór, bez którego samorząd nie mógłby funkcjonować jako element demokratycznego państwa. Nadzór stanowi także podstawową determinantę samodzielności samorządu terytorialnego. O zakresie tej samodzielności decyduje rodzaj dostępnych środków nadzorczych oraz moment ich użycia. Dostępność tych środków oraz możliwość ich zastosowania jest zatem ograniczona prawem, do granic prawnej samodzielności nadzorowanego. Ostatecznie samodzielność przesądza o zakresie nadzoru, a nadzór o stopniu samodzielności. Nadzór nigdy nie jest zagrożeniem dla samodzielności, jest natomiast dla niej gwarantem prawnym.

Rozdział III

Kodeks postępowania administracyjnego w prawie administracyjnym proceduralnym

1. Procedura prawna jako forma zorganizowanego działania

Każde działanie pociąga za sobą wywołanie określonych zjawisk, zdarzeń albo stanów rzeczy³⁵⁰. Celem działania jest zaspokojenie potrzeb ludzkich, a ich realizacja może przybierać różne formy³⁵¹. Najprostszą formę stanowi działalność indywidualna, w której określone czynności podejmuje jedna osoba w warunkach nie wymagających współdziałania innych ludzi. Bardziej złożony charakter wykazuje działalność zbiorowa, sprowadzająca się do wykonywania w tym samym czasie i miejscu wielu czynności zmierzających do osiągnięcia określonego celu, ale bez zarysowanego podziału pracy. Najwyższą formę działań zorganizowanych stanowi działalność zespołowa, w której ramach grupa osób wykonuje czynności, które łącznie prowadzą do realizacji określonego celu. Czynności te cechuje współzależność – cele indywidualne składają się na cel główny. Relacje pomiędzy działaniami indywidualnymi a zbiorowymi i zespołowymi dotyczą tak samo aspektów filozoficznych, egzystencjalnych, ekonomicznych, socjologicznych, politycznych oraz prawnych³⁵².

Wynik działalności ludzkiej (np. pracy) zależy od tego, w jakiej kolejności, za pomocą jakich środków, jakimi metodami i w jakich warunkach wykonuje się dane działanie³⁵³. Każde działanie, niezależnie od jego formy, powinno obejmować następujące po sobie etapy. Postępowanie według systematycznych i logicznie następujących po sobie etapów stanowi metodę, która oznacza: (1) sposób postępowania – wybór działania świadomy i możliwy do powtórzenia; (2) zespół czynności i środków stosowanych w określony sposób dla osiągnięcia celu; (3) najlepszy sposób wykonania danego zadania lub rozwiązania problemu; (4) zespół ogólnych założeń w naukowych badaniach. Sprawność działania zależy od tego, aby żaden z tych etapów nie został pominięty, a ich

³⁵⁰ P. Żukowski, *Podstawy organizacji i zarządzania*, Szczecin 2001, s. 88.

³⁵¹ J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2005, s. 18.

³⁵² *Ibidem*, s. 19.

³⁵³ P. Żukowski, *op. cit.*, s. 75.

powtarzająca się kolejność była dostosowana do konkretnych potrzeb³⁵⁴. Innymi słowy, aby jakiegokolwiek działanie przebiegało sprawnie, należy postępować w sposób uporządkowany³⁵⁵. Każdy etap opiera się na analizie aktualnej i przewidywanej sytuacji, która wymaga bieżącego podejmowania rozstrzygnięć³⁵⁶. Są to: (1) stwierdzenie celu; (2) planowanie, innymi słowy, organizowanie toku działań; (3) pozyskiwanie zasobów i organizowanie struktur; (4) realizacja celu; (5) kontrola³⁵⁷. W prakseologicznym ujęciu ważne jest nie tyle czasowe następstwo poszczególnych etapów, ile następstwo logiczne. Oznacza ono możliwość nakładania się fragmentów poszczególnych faz na siebie, a także powracanie do wcześniejszych etapów, gdy pojawią się jakieś nieprzewidziane trudności³⁵⁸.

Określona kolejność działań stanowi tzw. cykl zorganizowanego działania. Jest on podstawowym instrumentem teoretycznym, za pomocą którego można racjonalnie uporządkować działanie mające doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego celu³⁵⁹. Ma konstrukcję logiczną o konkretnym znaczeniu praktycznym³⁶⁰. P. Żukowski ów cykl uznaje za metodę organizowania dowolnego działania prowadzącego do osiągnięcia założonego celu³⁶¹. O stopniu zorganizowania danego działania decyduje stopień, w jakim przemyślano i sprecyzowano wszystkie czynniki wchodzące w rachubę na poszczególnych etapach cyklu³⁶². Jak podkreśla K. Piłejko, działania nie są zorganizowane, gdy są podejmowane w drodze wyrywkowych rozwiązań, nie powiązanych w całość³⁶³. Podobnie działanie, w którym pominięto jakiś etap przewidziany w cyklu zorganizowanego działania, nie może być oceniane jako działanie zorganizowane we właściwym tego słowa znaczeniu³⁶⁴.

³⁵⁴ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1982, s. 332.

³⁵⁵ A. Pakuła, [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Kolonia Limited 2005, s. 150.

³⁵⁶ J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, PWN, s. 202.

³⁵⁷ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów...*, s. 307.

³⁵⁸ A. Pakuła, *op. cit.*, s. 151.

³⁵⁹ W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Warszawa 1972, s. 87.

³⁶⁰ P. Żukowski, *op. cit.*, s. 87.

³⁶¹ *Ibidem*, s. 76.

³⁶² *Ibidem*, s. 88.

³⁶³ K. Piłejko, *Prakseologia – nauka o sprawnym działaniu*, Warszawa 1976, s. 283.

³⁶⁴ W. Dawidowicz, *op. cit.*, s. 88.

Cykl zorganizowanego działania określane jest jako organizacja w sensie dynamicznym³⁶⁵. Jego zrozumienie jest podstawą racjonalizacji procesów organizacyjnych³⁶⁶. Dotyczy to wszelkich instytucji, w tym także administracji publicznej³⁶⁷. J. Łukasiewicz stwierdza, że administracja publiczna podlega również ocenom prakseologicznym, gdyż jest zorganizowanym systemem – makrosystemem o znacznym stopniu złożoności³⁶⁸. Administrację publiczną można wszakże ujmować jako szczególnego rodzaju organizację – szczególnego rodzaju system organizacyjny, który pełni wyjątkowe funkcje w postaci wykonywania zadań publicznych o wielorakim i złożonym charakterze³⁶⁹. Ma wartość uniwersalną. Obejmuje bowiem działania indywidualne i zespołowe, zarazem krótko- i długoterminowe³⁷⁰. T. Pszczołowski podkreśla, że cykl zorganizowanego działania może być przedstawiany w różnych ujęciach, które wyrażają się odmiennymi sformułowaniami poszczególnych etapów oraz ich liczbą. Jak zaznacza, ta liczba nie może być mniejsza niż trzy, gdyż odpowiada ona pierwotnemu podziałowi czasu na przeszłość, teraźniejszość i przyszłość³⁷¹. Cykl zorganizowanego działania winien być także dostosowany do szczególnych potrzeb pewnych rodzajów działań³⁷². P. Żukowski zauważa, że w procesie pracy zorganizowanej według etapów cyklu organizacyjnego, wykonawca musi uwzględniać różne, możliwe w danej sytuacji, działania, przewidywać skutki tych działań oraz analizować ich wady i zalety.

Pierwszym etapem zorganizowanego działania jest uświadomienie sobie jego celu³⁷³. Cel działania to rzecz lub zdarzenie, które jest pożądane przez działającego lub działających, i na którego osiągnięcie działanie jest zorientowane³⁷⁴. J. Zieleniewski podkreśla, że „nie ma działania, które nie zmierzałoby do realizacji celu lub celów, gdyż właśnie cele wyznaczają kierunek i strukturę działań w danej sytuacji. Toteż realizacja celów jest racją istnienia wszelkich instytucji, a stopień tej realizacji miarą ich powodzenia i tym samym ostatecznym kryterium ich zorganizowania”³⁷⁵.

³⁶⁵ J. Łukasiewicz, *op. cit.*, s. 210.

³⁶⁶ *Ibidem*, s. 211.

³⁶⁷ *Ibidem*, s. 212.

³⁶⁸ *Ibidem*, s. 272.

³⁶⁹ *Ibidem*, s. 273.

³⁷⁰ P. Żukowski, *op. cit.*, s. 91.

³⁷¹ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum 1978, s. 36.

³⁷² *Ibidem*, s. 37.

³⁷³ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów...*, s. 307.

³⁷⁴ J. Kurnal, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1969, s. 102.

³⁷⁵ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów...*, s. 205.

Cel definiowany jest jako świadome lub podświadome antycypowanie przyszłych stanów rzeczy, uważanych za pożądane, do których zmierza działanie. Wyznaczają one przyszłe skutki w postaci stanów rzeczy czy zdarzeń, które zamierza się osiągnąć³⁷⁶. Stąd przyjmuje się, że cele są środkami do zaspokojenia ludzkich potrzeb. Wyznaczają kierunek działania i przeznaczenia zasobów, jakimi ludzie dysponują. Stanowią podstawę doboru środków oraz sposobów działania, jak również podstawę do oceny działań zarówno przez podmiot działający, jak i oceny położonych i otoczenia³⁷⁷. Cele znajdujące się na niższych szczeblach systemu decyzyjnego są środkami realizacyjnymi wobec celów hierarchicznie wyższych³⁷⁸. Aby działanie było celowe, musi opierać się na rozpoznaniu sytuacji wyjściowej, na zbadaniu i ocenie istotnego stanu rzeczy, jego źródeł i znaczenia³⁷⁹. Cel powinien być sformułowany możliwie ściśle przed przystąpieniem do działania, aby można było przystosować do niego sposób działania z uwzględnieniem przewidywanych warunków³⁸⁰. Wybór celów działania wymaga podjęcia decyzji, przy czym wybierać można tylko cele uważane za wewnętrznie niesprzecznie i osiągalne, nawet gdyby były niełatwe³⁸¹. P. Żukowski podkreśla, że osiągalność celu zależy od jego wykonalności³⁸². Cele zawierają w dużej mierze element subiektywny. W przeciwieństwie do norm, które są z góry narzucone i przez to obowiązujące, cele często podlegają doprecyzowaniu na kolejnych etapach procesu decyzyjnego³⁸³. Pomiędzy celami a normami istnieje jednak pewne podobieństwo, przy czym zasadniczo nie są to pojęcia identyczne. Wspólną cechą celu, jak i normy, jest zawarty w nich imperatyw działania. Są wypowiedziami postulatywno-dyrektywnymi, zdolnymi do wpływania na zachowania ludzkie³⁸⁴.

Swoboda oceny w zakresie ustalania systemu celów podlega różnym ograniczeniom. Przykładowo, w administracji publicznej niektóre cele mogą być narzucane przez normy prawne o charakterze powszechnie obowiązującym albo wyznaczone przez akty kierownictwa wewnętrznego (programy rządowe lub wojewódzkie, instrukcje i wytyczne)³⁸⁵. Stąd, E. Knosala uważa, że norma może być ujmowana jako instrument wyzna-

³⁷⁶ P. Żukowski, *op. cit.*, s. 78.

³⁷⁷ *Ibidem*, s. 79.

³⁷⁸ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Zakamycze 2005, s. 213.

³⁷⁹ K. Piłejko, *op. cit.*, s. 285.

³⁸⁰ J. Zieleniewski, *Organizacja...*, s. 207.

³⁸¹ *Ibidem*, s. 206.

³⁸² P. Żukowski, *op. cit.*, s. 81.

³⁸³ E. Knosala, *op. cit.*, s. 210–211.

³⁸⁴ K. Opalek, *Z teorii dyrektyw i norm*, Warszawa 1974, s. 46.

³⁸⁵ E. Knosala, *op. cit.*, s. 211.

czania celu³⁸⁶. Według tego autora, aby system celów był użyteczny, musi być kompletny, tzn. uwzględniać wszystkie ważne cele. Zapewnienie kompletności systemu celów występuje szczególnie wówczas, gdy jest on ustalony w drodze postępowania indukcyjnego. Ponadto system celów winien być wewnętrznie spójny. Z tego wynika, że pojedyncze cele nie mogą być wybierane w sposób dowolny. Gdy punktem wyjścia jest cel nadrzędny, to cele cząstkowe muszą być istotnie celami podrzędnymi. Jeżeli w systemie celów zabraknie wewnętrznej logiki, powstaną trudności w rozgraniczeniu poszczególnych celów. Może to prowadzić do ich dublowania lub krzyżowania. System celów powinien być przejrzysty. Musi go przede wszystkim charakteryzować odpowiedni stopień konkretności. Stąd, gdy cele formułowane są na odpowiednio wysokim stopniu abstrakcji, powstaje niekiedy konieczność ich interpretacji. Istnieje bowiem niebezpieczeństwo odmiennego interpretowania celów w zależności od rozważanej alternatywy decyzyjnej³⁸⁷.

Uświadomienie celu nie zapewnia jednak sprawności działania³⁸⁸. W. Dawidowicz za sprawne działanie uznaje takie, które jest skuteczne i szybkie oraz ekonomiczne, tzn. pozwala osiągnąć zamierzone cele przy jak najmniejszym nakładzie energii i środków³⁸⁹. Drugim etapem jest planowanie działania, za które należy uznać organizowanie toku czynności³⁹⁰. Opracowanie właściwego planu obejmuje: (1) określenie i analizę przyszłych warunków działania; (2) sformułowanie celów pośrednich; (3) ustalenie zasobów, które trzeba będzie pozyskać i wykorzystać; (4) ustalenie czasu, miejsca i kolejności ich stosowania³⁹¹. Przez planowanie działania J. Zieleniewski rozumie analizowanie wewnętrznych i zewnętrznych jego warunków (czyli wewnętrznych i zewnętrznych elementów sytuacji) oraz obmyślanie środków i sposobów działania dostosowanych zarówno do celów, jak i do warunków³⁹². Wewnętrznymi warunkami działania są: przewidywany na okres planowanego działania skład osobowy jednostki organizacyjnej, fachowe i moralne kwalifikacje członków zespołu i ich dostosowanie do przewidywanego podziału pracy, formalne i nieformalne stosunki między członkami zespołu, zasoby twórczyw, narzędzi pracy itp. Warunkami zewnętrznymi są natomiast elementy kręgu zewnętrznego instytucji i jej otoczenia, niezwiązane z nią żadną wspólnotą celów, jak rów-

³⁸⁶ *Ibidem*, s. 220.

³⁸⁷ *Ibidem*, s. 212.

³⁸⁸ P. Żukowski, *op. cit.*, s. 80.

³⁸⁹ W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 53.

³⁹⁰ J. Zieleniewski, *Zasady organizacji pracy w administracji*, Warszawa 1972, s. 134.

³⁹¹ P. Żukowski, *op. cit.*, s. 81.

³⁹² J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów...*, s. 308.

niez przewidywane działania innych jednostek organizacyjnych i poszczególnych ludzi. Owe działania mogą albo ułatwiać osiągnięcie celu przez instytucję, albo mogą utrudniać to zamierzenie³⁹³.

Kolejnym etapem zorganizowanego działania jest pozyskiwanie zasobów, polegające na pozyskiwaniu członków zespołu oraz ich rozmieszczenie, czyli przydzielanie im czynności z wyposażeniem w zasoby materialne i niematerialne potrzebne do realizacji celu. Innymi słowy, chodzi o pozyskiwanie wszelkich rzeczy koniecznych do wykonania planu zorientowanego na cel³⁹⁴. Dobieranie i wzajemne oddziaływanie na siebie członków zespołu i rzeczy winno w jak najlepszy sposób przyczyniać się do powodzenia całego zamierzenia, jakim jest osiągnięcie celu. Wzajemne usytuowanie względem siebie członków zespołu i zasobów materialnych to instytucja rozumiana w sposób statyczny, to organizowanie struktur rozumianych statycznie³⁹⁵.

Środki działania to zdarzenia mające wpływ na stan rzeczy w dążeniu do celu. Sposoby działania natomiast to kolejność realizowania poszczególnych środków. Zdaniem J. Zieleniewskiego, każdy środek można realizować różnymi sposobami³⁹⁶. Należy jednakże dążyć do sformułowania w maksymalnym stopniu kompletnego zestawu możliwych środków realizacji celów³⁹⁷. Między środkami, które co najmniej w minimalnym stopniu realizują nałożone cele, należy poszukiwać środków najlepszych. Można tego dokonać poprzez ilościową ocenę poszczególnych środków, porównując je z punktu widzenia ich wartości – który z nich jest bardziej wartościowy dla realizowanego celu (celów)³⁹⁸. E. Knosala uważa, że istotnym elementem wyboru środków realizacji celu jest także ocena ich przyszłych skutków, a w szczególności wyjaśnienie, w jakim stopniu przyczyniają się one do zrealizowania celu. Wymaga to zdolności przewidywania (prognozowania) przyszłych stanów faktycznych. Przykładowo, jeśli ustali się, że zastosowanie danego środka realizacyjnego nie może przekroczyć określonej wysokości kosztów, to wszystkie środki, których ewentualne zastosowanie spowoduje wzrost kosztów powyżej ustalonego pułapu, powinny zostać odrzucone³⁹⁹.

Zakończeniem cyklu zorganizowanego działania jest realizacja celu i kontrola tej realizacji w stosunku do pierwotnego zamierzenia. Faza realizacji celu polega na stoso-

³⁹³ *Ibidem*, s. 309.

³⁹⁴ J. Zieleniewski, *Organizacja...*, s. 216.

³⁹⁵ J. Zieleniewski, *Zasady...*, s. 137.

³⁹⁶ *Ibidem*, s. 133.

³⁹⁷ E. Knosala, *op. cit.*, s. 213.

³⁹⁸ *Ibidem*, s. 216.

³⁹⁹ *Ibidem*.

waniu kolejno lub równolegle środków działania (instrumentów, aparatury) w sposób przewidziany w planie, przy czym za plan należy przyjąć treść wyniku planowania⁴⁰⁰. Zdaniem K. Piłejki, w realizacji planu występują następujące etapy postępowania: (1) wykonanie odpowiednich działań; (2) sprawdzanie wyników działań; (3) ocena skutków działań⁴⁰¹. Etap wykonania zadania to bezpośrednie działanie fizyczne, którego wynikiem jest wytwór. Wtwór może być mniej lub bardziej zbliżony do wzorca. Dokładność wykonania przedmiotu charakteryzuje się stopniem zgodności między osiągniętym wytworem a określonym wzorcem. Po porównaniu wszystkich istotnych cech produktu finalnego, jakość określana jest przez zgodność, dokładność i czystość. Czystość określa się według liczby cech ujemnych, odróżniających wytwór od wzorca, a więc nie występujących we wzorcu. Im takich cech jest mniej, tym większa jest czystość wykonania⁴⁰².

Kontrola i ocena działania polegają na porównaniu rzeczywistego przebiegu działań z planowanymi lub skutków osiągniętych ze skutkami zakładanymi, na ocenianiu wyników tych porównań i wyciąganiu wniosków na przyszłość. Wzorcem przyjętym dla owego porównania jest zamiar lub plan działania⁴⁰³. Kontrola realizacji celu ma zawsze charakter następczy. Oznacza to, że odnosi się ona do sytuacji powstałej w wyniku osiągnięcia celu. Innymi słowy, kontrola jest ostatnim etapem w sensie następstwa racjonalnego, albowiem nie można porównać wykonania z jego wzorcem, zanim ono nie nastąpi⁴⁰⁴. Gdyby przyjąć bieżącą kontrolę w toku cyklu zorganizowanego działania, przekształciłaby się ona w bezpośrednie wpływanie na wynik tego działania, a to wypaczałoby istotę kontroli⁴⁰⁵. J. Zieleniewski zaznacza, że ubocznym skutkiem każdej kontroli jest zwiększenie staranności, dokładności i sumienności osób, które wiedzą, że ich praca będzie kontrolowana i oceniana. Stąd kontrola ma funkcję regulującą działanie⁴⁰⁶. Zasadniczą treścią kontroli jest zarówno wykrywanie i korygowanie wszystkich odchyłeń występujących w działaniu, które utrudniają realizację i osiągnięcie wyznaczonych celów, jak i wyciąganie wniosków z braku odchyłeń. Z punktu widzenia sprawności działania organizacyjnego ważna jest analiza obydwu przypadków. W kontroli niezbędne jest stałe śledzenie, analizowanie, uwzględnianie i ocenianie warunków i skutków

⁴⁰⁰ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów...*, s. 310 i 324.

⁴⁰¹ K. Piłejko, *op. cit.*, s. 289.

⁴⁰² P. Żukowski, *op. cit.*, s. 87.

⁴⁰³ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów...*, s. 325.

⁴⁰⁴ P. Żukowski, *op. cit.*, s. 87.

⁴⁰⁵ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów...*, s. 328.

⁴⁰⁶ J. Zieleniewski, *Zasady...*, s. 141.

działań. Stąd kontrola jest procesem, a nie aktem jednorazowym. Składa się ona z wielu operacji, wśród których za najważniejsze uchodzą: (1) określenie aktualnego stanu przedmiotu działania; (2) porównanie go z określonym wzorcem; (3) ocena stwierdzonych rozbieżności; (4) zaplanowanie korekty; (5) wykonanie korekty; (6) ponowne określenie stanu przedmiotu działania⁴⁰⁷.

Procedury prawne mieszczą się w cyklu zorganizowanego działania. Zorganizowane procedury prawne oparte są na zasadzie sprawności działania, którą J. Supernat zamiennie nazywa zasadą racjonalnego działania⁴⁰⁸. Każde działanie, aby mogło być uznane za sprawne, musi być racjonalne, a więc oparte na zasadach poprawnego myślenia. Rozstrzygnięciem prawnym spełniającym te standardy jest takie rozstrzygnięcie, które prowadzi do osiągnięcia dodatnio kwalifikowanego celu⁴⁰⁹. Zatem obiektywnie pozytywnego stanu rzeczy. Podstawowym warunkiem sprawności i efektywności procedur prawnych, związanych ze stosowaniem prawa jest, aby przebiegały one metodycznie, a więc planowo i systematycznie oraz racjonalnie i skutecznie. Decyzja stosowania prawa jest skuteczna tylko wtedy, gdy adresat tej decyzji zachowa się zgodnie z tą decyzją, bez względu na to, czy owe zachowanie wynika z samej woli adresata decyzji, czy też jest rezultatem zastosowania wobec niego przymusu państwowego⁴¹⁰. Skuteczność samego prawa określa natomiast stopień realizacji bezpośredniego celu normy prawnej, a zatem stopień zgodności zachowania adresata normy z jej treścią. Skuteczność prawa może być materialna i proceduralna. Materialna występuje wówczas, gdy norma prawna określa, jak adresat powinien się zachować, niezależnie od celu. Proceduralna skuteczność prawa dotyczy natomiast sytuacji, w których normy prawne wskazują określone zachowanie adresatowi, nakierowane na osiągnięcie celu, jednakże nie zmuszając, ani nie zabraniając realizacji tego celu⁴¹¹.

W procesie stosowania prawa poprzez załatwianie indywidualnych spraw administracyjnych występuje etap zorganizowanego działania związany z wydaniem aktu indywidualnego oraz jego wykonaniem⁴¹². Obydwa etapy rządzą się odrębnymi zasadami

⁴⁰⁷ P. Żukowski, *op. cit.*, s. 90.

⁴⁰⁸ J. Supernat, *Zasady ogólne prawa administracyjnego o charakterze prakseologicznym*, „Prakseologia” 1982, Nr 1–2, s. 90.

⁴⁰⁹ Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 135.

⁴¹⁰ J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1973, s. 174.

⁴¹¹ I. Skrzydło-Niżnik, *Pojęcia i kryteria sprawności działania administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego i w nauce administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003, s. 234.

⁴¹² Por. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 10.

oraz wymagają odrębnych instytucji i rozwiązań proceduralnoprawnych. Można w tym wypadku mówić o dwóch różnych systemach zorganizowanych procedur w obrębie prawa administracyjnego procesowego⁴¹³. W procedurach tych mogą pojawić się wytyczne, jako przepisy traktujące o wykonaniu zadania⁴¹⁴. Można rozróżnić procedury rozumiane jako tok działania od procedur opisu działania, zawierającego wskazówki w działaniu i wyszczególniającego dokładne sposoby, jakimi należy się posługiwać w przeprowadzeniu określonych czynności. Podstawą tych sposobów jest chronologiczna kolejność⁴¹⁵. Nastęstwo zdarzeń w czasie jest bowiem warunkiem *sine qua non* procedur⁴¹⁶. Procedura jako opis działania jest określona planem działania. Zawiera taki rodzaj wytycznych, które mogą kształtować racjonalność i niwelować w określonym stopniu niepewność działań. Ponadto procedura jest rezultatem procesów formalizacyjnych, jak też wynikiem nadania cech trwałości tokowi postępowania⁴¹⁷. Liczba wytycznych działania, stopień szczegółowości i stopień rygorystyczności, jako mierniki stopnia formalizacji, pozwalają określić jej zakres w toku postępowania.

2. Postępowanie administracyjne jako emanacja prawa proceduralnego

W teorii prawa przyjmuje się dwa rozumienia prawa proceduralnego, wyznaczone dwojakim zakresem znaczeniowym procedury prawnej. W znaczeniu szerokim oznacza tryb dokonywania czynności konwencjonalnych, obejmując zarówno przewidziany prawem tryb podejmowania aktów indywidualnych oraz wydawania aktów prawnych, jak i procedury dokonywania czynności prawnych przez podmioty prawa, jeśli dla ważności tych czynności przewidziano określony prawnie tryb postępowania. Przepisy odnoszące się do tak zakreślonej procedury tworzą prawo proceduralne w szerokim rozumieniu.

Postępowanie w języku prawniczym oznacza prowadzoną w określonych prawem formach działalność (tj. czynności) organów państwowych oraz występujących przed tymi organami zainteresowanych osób, zmierzającą do realizacji określonych przez prawo celów⁴¹⁸. Ponieważ wszystkie organy państwowe prowadzą działalność zmierzającą

⁴¹³ W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 128.

⁴¹⁴ J. Olszewski, *Sądy polubowne i mediacja*, Warszawa 2008, s. 7.

⁴¹⁵ T. Pszczołowski, *op. cit.*, s. 185

⁴¹⁶ H. Koontz, C. O' Donnell, *Zasady zarządzania. Analiza funkcji kierowniczych*, Warszawa 1969, s. 515.

⁴¹⁷ J. Olszewski, *op. cit.*, s. 8.

⁴¹⁸ Por. M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcja i struktura procesu*, Warszawa 1947, s. 13.

do osiągnięcia prawnie określonych celów, stąd pojęcie postępowania występuje w każdej dziedzinie prawa. Istnieją różne rodzaje postępowania w znaczeniu prawnym. Można je wyodrębnić według kryterium podmiotowego bądź przedmiotowego. Biorąc pod uwagę kryterium podmiotowe, tj. rodzaj organu, który prowadzi lub przed którym toczy się dane postępowanie, można rozróżnić dwa rodzaje postępowań: sądowe i administracyjne. Opierając się na kryterium przedmiotowym, tj. rodzaju spraw, które są w danym postępowaniu rozpatrywane i załatwiane, dokonuje się dalszego rozróżnienia w ramach postępowania sądowego na postępowanie karne i cywilne oraz sądownoadministracyjne, a w ramach postępowania administracyjnego na postępowanie administracyjne ogólne, podatkowe, celne i inne⁴¹⁹.

W nauce prawa reprezentowany jest pogląd, że należy oddzielić pojęcie procesu administrowania od procedury administracyjnej⁴²⁰. Procedura administracyjna reguluje sposób zachowania się stron niebędących podmiotami publicznymi, w postępowaniach, prowadzonych przez podmioty publiczne⁴²¹. Pod pojęciem procesu administrowania należy rozumieć natomiast „ciąg działań organów administrujących w państwie w zakresie realizacji zadań administracji”. Pojęcie procesu administrowania obejmuje kierunki działania administracji, regulowane zarówno prawem administracyjnym ustrojowym, jak i prawem administracyjnym materialnym oraz proceduralnym⁴²².

Postępowanie administracyjne przesądza o ukształtowaniu relacji pomiędzy jednostką a administracją publiczną⁴²³. K. Jandy-Jendrońska i J. Jendrońska podkreślają, że w nauce prawa administracyjnego nie ma jednolitego stanowiska co do koncepcji postępowania administracyjnego⁴²⁴. Nauka prawa zarezerwowała postępowanie administracyjne dla tej sfery działalności administracji publicznej, która wiąże się z podejmowaniem decyzji w sprawach indywidualnych⁴²⁵. Należy go także wiązać z działalnością

⁴¹⁹ J. Jodłowski, [w:] J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2009, s. 23. Zob. na temat rysu historycznego pojęcia „proces” W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2006, s. 19–20.

⁴²⁰ K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego*, Tom III, Ossolineum 1978, s. 131.

⁴²¹ Por. W. Lang, *Prawo procesowe a prawo materialne. Wzajemne relacje*, [w:] W. Czaplński (red.), *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, Warszawa 2006, s. 427.

⁴²² *Ibidem*.

⁴²³ B. Adamiak, *Pojęcie postępowania administracyjnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010, s. 15.

⁴²⁴ K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *op. cit.*, s. 131.

⁴²⁵ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 30–31.

mającą na celu weryfikację decyzji administracyjnej⁴²⁶. P. Przybysz podkreśla jednak, że pojęcie postępowania administracyjnego nie powinno być ograniczone tylko do postępowania, w którym wydawane są decyzje. Zdaniem tego autora, ze względu na szerokie zastosowanie form działania administracji pozbawionych elementu władczego, pod pojęciem postępowania administracyjnego należałoby rozumieć wszelkie postępowania prowadzone przez organy administracji, niezależnie od tego, jaka forma prawna stanowi rezultat takich postępowań⁴²⁷. Z tego typu koncepcją mamy do czynienia np. w Estonii. Tam za postępowanie administracyjne uważa się postępowanie w sprawach wydawania zarządzeń ogólnych lub aktów administracyjnych, a także podejmowania czynności praktycznych oraz zawierania umów publicznoprawnych⁴²⁸. *Europejski Kodeks Dobrej Administracji* postrzega natomiast postępowanie administracyjne nie tylko przez pryzmat czynności organów administracyjnych, ale także działań lub zaniechań pracowników administracji, mających odrębne powinności od organów⁴²⁹.

W języku prawniczym postępowanie administracyjne oznacza nie tylko przestrzeganie reguł prakseologii, lecz przede wszystkim przepisów prawnych. Formy procesowe, w których działają organy administracyjne, mają charakter prawny, a ich dochowanie ma w postępowaniu administracyjnym skutek przewidziany w obowiązującym prawie. Normy prawa administracyjnego nie są więc zacieśnione tylko do prawa materialnego. Regulują także przebieg, tzn. ciąg działań, który prowadzi do ich realizacji, czyli zorganizowany prawnie ciąg złożonych czynności proceduralnoprawnych⁴³⁰. Są to czynności wzajemnie uwarunkowane, w których biorą udział organy administracyjne oraz uczestnicy postępowania. Dotyczą one samego sposobu działania, jednolitego powszechnie dla wszystkich spraw administracyjnych, bez względu na to, o co w konkretnej sprawie *in merito* chodzi⁴³¹. Jak zauważa R. Suwaj, w tym przejawia się funkcja regulacyjna (porządkująca) postępowania administracyjnego, zgodnie z którą przepisy procesowe wyznaczają

⁴²⁶ W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 26.

⁴²⁷ P. Przybysz, *Przesłanki kodyfikacji postępowania administracyjnego (uwagi wstępne)*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja...*, s. 661.

⁴²⁸ A. Skóra, [w:] Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Kraków 2005, s. 77.

⁴²⁹ Podmiotowy zakres obowiązywania – art. 2 *Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej* przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r. Zob. także J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Warszawa 2007, s. 15–16.

⁴³⁰ Por. A. Chelmoński, *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań – propozycja metodologiczna*, Wrocław 1972, s. 17–22.

⁴³¹ Por. K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *op. cit.*, s. 145.

kolejność następujących po sobie czynności⁴³². Przyjmuje się, że postępowanie administracyjne składa się z kilku faz: przygotowania, wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego, orzekania i wykonania. W zależności od rodzaju sprawy, owe fazy będą trwały dłużej bądź krócej. Istotne jest to, aby organ administracyjny zrealizował czynności na każdym etapie postępowania.

W nauce prawa administracyjnego rozgranicza się pojęcie postępowania administracyjnego w szerokim i ścisłym tego słowa znaczeniu⁴³³. W najszerszym ujęciu prawo administracyjne procesowe udziela odpowiedzi na zasadnicze pytanie: „jak” powinny działać organy administracyjne⁴³⁴. B. Adamiak stwierdza, że postępowaniem administracyjnym w szerokim ujęciu należy objąć tryb podjęcia przez jednostkę czynności materialnej oraz czynności organu administracji publicznej kontroli zgodności z prawem tej czynności⁴³⁵. B. Graczyk poszerza to ujęcie, stwierdzając, że chodzi o wszystkie formy, sposoby i metody działania organów administracji publicznej, a więc w zasadzie wszystko to, co służy do realizacji ich zadań, a pozostaje poza „treścią” samego działania. Z szerokiego pojęcia postępowania administracyjnego wydzielił on jednak przepisy regulujące postępowanie organów administracji przy załatwianiu konkretnych spraw w oparciu o prawo administracyjne, a więc dotyczące tylko tej strony ich działalności, która obejmuje sposób wydawania aktów administracyjnych. Eliminuje zatem tryb wydawania przez administrację aktów normatywnych, jak też postępowanie organów administracji w ich wzajemnych stosunkach pomiędzy sobą, wynikających z realizacji powierzonych im zadań⁴³⁶. Z tą ostatnią eliminacją nie zgadza się Z. Niewiadomski, którego zdaniem w prawie administracyjnym proceduralnym mieści się zarówno działanie przed organami administracyjnymi, jak i wewnątrz tych organów⁴³⁷. Także, zdaniem J. Borkowskiego, wszystkie przepisy proceduralne (formalne) prawa administracyjnego, w oparciu o które działają organy administracyjne, można określić jako przepisy regulujące postępowanie administracyjne w szerokim tego słowa znaczeniu. Wszakże przepisy postępowania administracyjnego występują w większym lub mniejszym stopniu we

⁴³² R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 32.

⁴³³ J. Starościak, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, W. Dawidowicz, *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955, s. 30.

⁴³⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 43.

⁴³⁵ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010, s. 7.

⁴³⁶ B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 13.

⁴³⁷ Z. Niewiadomski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 123.

wszystkich dziedzinach działalności administracyjnej państwa⁴³⁸. Można je badać w aspekcie sprawności działania pod kątem widzenia poszczególnych walorów praktycznych, tj. skuteczności i ekonomii oraz efektywnego dochodzenia do zamierzonych celów. Wszystko bowiem, co dzieje się w procesie administracyjnym, zarówno przy udziale organów prowadzących postępowanie, jak i jego uczestników, jest zorganizowane przez obowiązujące prawo.

Postępowanie administracyjne w ścisłym tego słowa znaczeniu to kompleks przepisów prawnych, regulujących działalność organów administracji publicznej zmierzającą do wydania decyzji administracyjnej⁴³⁹. Jak podkreśla J. Starościk, chodzi o powstanie decyzji, warunki jej istnienia oraz zmienności⁴⁴⁰. W wąskim ujęciu prawo proceduralne może też oznaczać zbiór przepisów regulujących działanie organów państwowych i innych podmiotów publicznych, którym przyznano kompetencje do tworzenia i stosowania prawa. A. Chelmoński podkreśla, że zarówno stanowienie prawa, jak i jego stosowanie odbywa się w toku zorganizowanego działania⁴⁴¹. Każda bowiem świadoma działalność jest zorganizowana według określonego układu czynności, następujących kolejno po sobie aż do osiągnięcia jej końcowego efektu (skutku). Przykładowo, uchwalenie statutu jednostki samorządu terytorialnego, uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego czy wydanie zarządzenia o powołaniu lub odwołaniu kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej, jak również wydanie decyzji administracyjnej, odbywa się w ciągu działań. Jak stwierdza B. Adamiak, ciąg ten oznacza podejmowanie czynności prawnych i faktycznych, z których każda ma określone miejsce oraz skutek. Autorka wywodzi dalej, że zorganizowany ciąg działań odpowiada pojęciu „proces”, rozumianemu jako związek regularnie następujących po sobie stadiów rozwoju, które składają się na jednolity cykl⁴⁴². Wśród różnych procesów spotykanych w życiu społecznym wyróżniamy proces prawny, przez który rozumie się „przewidziany przez prawo zespół działań zmierzających do określonego skutku prawnego”⁴⁴³. Z procesem prawnym mamy do czynienia wszędzie tam, gdzie prawo uzależnia powstanie określonych skutków prawnych od podjęcia odpowiednich czynności czy zachowania odpowiedniej formy⁴⁴⁴.

⁴³⁸ J. Borkowski, *Administracyjne postępowania szczególne*, Łódź 1972, s. 17.

⁴³⁹ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 9.

⁴⁴⁰ J. Starościk, *op. cit.*, s. 30.

⁴⁴¹ A. Chelmoński, *op. cit.*, s. 22.

⁴⁴² B. Adamiak, *System...*, s. 3.

⁴⁴³ B. Adamiak, *Pojęcie...*, s. 17.

⁴⁴⁴ M. Cieślak, *Polska procedura karna*, Warszawa 1984, s. 10.

3. Delimitacja postępowania administracyjnego

Na prawną regulację procesu administracyjnego składają się zarówno przepisy normujące zachowanie władz administracyjnych, zmierzające do wydania aktu administracyjnego, jak i przepisy określające, jaki wpływ na ukształtowanie tego aktu mogą mieć osoby, których akt ten dotyczy⁴⁴⁵. Rzeczą niekwestionowaną jest, że chodzi o osoby niepodporządkowane służbowo tym organom⁴⁴⁶. J. Boć zaznacza, że chodzi zarówno o przepisy regulujące wydawanie decyzji, jak i przepisy regulujące przymusowe ich wykonanie⁴⁴⁷.

Określenie postępowania administracyjnego jest też możliwe przez poszukiwanie jego zakresu poprzez rozgraniczenie względem innych postępowań prawnych. Jest to problem delimitacji wewnętrznej oraz zewnętrznej procedur prawnych. Delimitacja wewnętrzna pozwala na odróżnienie postępowania administracyjnego od innych typów procedury prawnej w administracji. Należy jej poszukiwać w podstawowym celu, jakiemu służy dane postępowanie. Stosując to kryterium, można wyodrębnić następujące postępowania: (1) dotyczące trybu stanowienia prawa przez organy administracyjne; (2) mające na celu załatwienie indywidualnej sprawy administracyjnej przez wydanie zewnętrznego aktu administracyjnego i jego wykonanie; (3) mające na celu karne zabezpieczenie realizacji dyrektyw administracyjnych; (4) kontrolne i nadzorcze; (5) w sprawach skarg i wniosków⁴⁴⁸. Ostatnie z wymienionych postępowań realizuje konstytucyjne prawo do wnoszenia petycji, skarg i wniosków, skierowanych do organów władzy publicznej, a do organizacji i instytucji społecznych tylko w zakresie wykonywania przez nie zleconych zadań administracji publicznej⁴⁴⁹.

Delimitacja zewnętrzna pozwala wyodrębnić postępowanie administracyjne od postępowania sądowego. Wyznaczają ją dwa kryteria: rodzaj sprawy i pozycja ustrojowo-prawna organów właściwych do jej załatwienia. Do postępowania administracyjnego

⁴⁴⁵ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 121.

⁴⁴⁶ M. Wierzbowski, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2008, s. 1.

⁴⁴⁷ J. Boć, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2007, s. 37.

⁴⁴⁸ J. Lang, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 23.

⁴⁴⁹ Art. 63 *Konstytucji*. Zgodnie z tym przepisem, każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa. Zob. na ten temat J. Lang, *Kodeks postępowania administracyjnego – jedno czy wiele postępowań?*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja...*, s. 469–470.

zaliczamy tylko sprawy z zakresu administracji publicznej, załatwiane przez organy administrujące w państwie. W trybie postępowania sądowego załatwiane są natomiast sprawy cywilne (postępowanie cywilne) i sprawy karne (postępowanie karne), rozstrzygane przez sądy powszechne⁴⁵⁰. Przyjmuje się, że zarówno proces sądowy, jak i postępowanie administracyjne wywodzą się ze wspólnego źródła, jakim jest proces prawny. Stąd, jak podkreśla J. Borkowski, przepisy postępowania administracyjnego pozostają w różnym stopniu bliskości wobec reguł odnoszących się do sądowego modelu stosowania prawa⁴⁵¹. Między obiema procedurami zachodzi tylko różnica czasowa: postępowanie administracyjne jest jedynie „młodsza siostrą procesu sądowego”⁴⁵². Z genealogii postępowania administracyjnego nie wynika, że nie można dostrzegać różnic między tym postępowaniem a postępowaniem sądowym. Co więcej, różnice takie należy dostrzegać. Odrębność postępowania administracyjnego względem procesu sądowego można wykazać poprzez ich porównanie. Wprawdzie w toku procesu sądowego i postępowania administracyjnego tworzone są akty indywidualne, tym niemniej pomiędzy nimi zachodzą istotne różnice. Należy bowiem zauważyć, że np. proces karny jest wyłączną formą realizacji materialnego prawa karnego. Postępowanie administracyjne jest natomiast tylko jedną (ważną, ale niewyłączną) formą realizacji prawa administracyjnego. Zasadnicze różnice zachodzą także między procesem cywilnym a administracyjnym⁴⁵³. W postępowaniu administracyjnym brak jest kontradiktoryjności między stronami. Do wyjątków należą sytuacje, kiedy w postępowaniu uczestniczy więcej stron, ale nawet i wtedy postępowanie administracyjne nie toczy się między stronami. Są one jedynie uczestnikami procesu, którego zasadniczym celem jest wydanie decyzji administracyjnej, z reguły o charakterze konstytutywnym. Postępowanie cywilne ma natomiast charakter kontradiktoryjny. Dotyczy bowiem stosunków prawnych pomiędzy stronami, a nie między sądem a stroną. Sąd rozstrzyga spór między stronami co do ich wzajemnych praw i obowiązków w sferze obrotu prawnego. Sam jednak nie uczestniczy w stosunkach łączących strony. Jak podkreśla J. Filipek, ze stronami łączy go tylko więzy prawnoprocesowe⁴⁵⁴. Postępowanie administracyjne, w przeciwieństwie do postępowania sądowego (cywilnego), wszczynane jest zarówno na wniosek, jak i z urzędu. W po-

⁴⁵⁰ K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *op. cit.*, s. 131.

⁴⁵¹ J. Borkowski, *Normy formalne prawa administracyjnego a procedura administracyjna*, Wrocław 1985, s. 37.

⁴⁵² K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *op. cit.*, s. 134.

⁴⁵³ F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, Nr 16, s. 9.

⁴⁵⁴ J. Filipek, *Założenia strukturalne procesu administracyjnego*, [w:] *Studia z dziedziny prawa administracyjnego*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk, 1971, s. 198.

stępowaniu administracyjnym obowiązuje tzw. zasada śledcza, zmierzająca przede wszystkim do realizacji zadań administracji publicznej. Stąd dominującą rolę w postępowaniu administracyjnym odgrywa organ administracyjny⁴⁵⁵.

Wyraźne rozgraniczenie procesu administracyjnego od procesu sądowego nie wyklucza istnienia w systemie prawa tzw. procedury złożonej (mieszanej), na którą składają się zarówno elementy właściwe postępowaniu sądowemu, jak i administracyjnemu⁴⁵⁶. Przykładem takiej procedury jest postępowanie w sprawach ochrony konkurencji. Oprócz przepisów aktu podstawowego, jakim jest ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów*⁴⁵⁷, w postępowaniu tym stosuje się (poprzez system odesłań) określone przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁴⁵⁸ oraz ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego*⁴⁵⁹. W myśl art. 83 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*, w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania przed Prezesem Urzędu stosuje się przepisy k.p.a., jednakże w sprawach dotyczących dowodów w postępowaniu przed tym organem w zakresie nieuregulowanym w ustawie, stosuje się odpowiednio przepisy art. 227–315 kodeksu postępowania cywilnego. Od decyzji lub postanowień służy odwołanie lub zażalenie do sądu ochrony konkurencji i konsumentów, a stronom nie przysługują wtedy żadne nadzwyczajne środki obalenia decyzji przewidziane w k.p.a.⁴⁶⁰.

4. Stosunek proceduralnoprawny w administracji publicznej

Postępowanie administracyjne jest procedurą regulowaną normami dwustronnie obowiązującymi. Podmioty występujące w postępowaniu administracyjnym pozostają ze sobą w określonych stosunkach prawnych. Nawiązanie takich stosunków może następować w oparciu o różne podstawy prawne. Zasadniczo jednak będzie chodziło o stosunki wynikające z wydania decyzji administracyjnej. J. Zimmermann stwierdza, że organ administracji publicznej, wydający decyzję, jest powiązany z adresatem decyzji podwójnym stosunkiem prawnym: jednocześnie materialnym i procesowym. Organ administracyjny jest w tym wypadku *iudex in causa sua*. W związku z tym postępowanie

⁴⁵⁵ K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *op. cit.*, s. 135.

⁴⁵⁶ Por. M. Gajda-Durlik, *Dekodyfikacja postępowania administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer 2007, s. 536.

⁴⁵⁷ Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.

⁴⁵⁸ T.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm. – zwanej dalej k.p.a.

⁴⁵⁹ Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.

⁴⁶⁰ Zob. L. Mering, [w:] A. Powałowski, S. Koroluk, L. Mering, *Prawo ochrony konkurencji*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza 2004, s. 174.

administracyjne jest nierozzerwalnie splecione z prawem materialnym⁴⁶¹. B. Adamiak stwierdza, że norma prawa materialnego wyznacza hipotetyczny stan faktyczny danego rodzaju materialnej sprawy administracyjnej. Norma prawa procesowego ustanawia natomiast reguły ustalenia stanu faktycznego materialnej sprawy administracyjnej. Stąd nieustalenie stanu faktycznego danej sprawy administracyjnej bądź wadliwe ustalenie tego stanu, zamyka możliwość prawidłowej subsumcji, a w konsekwencji wyprowadzenia zgodnych z normą prawa materialnego następstw prawnych, a zatem zgodnego z normą prawa materialnego rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej⁴⁶². Należy przyjąć, że brak regulacji materialnoprawnej podważa byt postępowania administracyjnego przez brak przedmiotu tego postępowania. Innymi słowy, bez istnienia norm prawa materialnego normy procesowe byłyby zbędne. Rolą ustawodawcy jest zatem odpowiednie dostosowywanie norm procesowych do charakteru i specyfiki zadań nakładanych na organy administrujące przez normy prawa materialnego⁴⁶³. Z owego dostosowania nie wynika jednak, że normy procesowe są bezwolne wobec norm materialnych. Jak zauważa S. Jędrzejewski, na kształtowanie procesu administracyjnego może mieć bezpośredni wpływ sformułowanie przepisu prawa materialnego, którego realizacji służyć mają przepisy o postępowaniu administracyjnym. Skoro zatem przepisy te stanowią minimum rozwiązań służących ochronie praw jednostki, to przepisy prawa materialnego nie powinny tego minimum naruszać, chyba że dyktują to szczególne względy interesu państwa⁴⁶⁴.

Prawo materialne nie ma wpływu na odrębne prawa i obowiązki podmiotów stosunków proceduralnych, które wynikają z przepisów procesowych. Dlatego tak istotna jest konstrukcja stosunku proceduralnego. Według F. Longchamps, z tego typu stosunkiem mamy do czynienia wówczas, gdy z określonymi działaniami jednego uczestnika postępowania (organ orzekający) są połączone określone zmiany w sytuacji drugiego uczestnika (strony) i na odwrót, a każde z tych działań odnosi się do wydania decyzji lub utrzymania jej w mocy⁴⁶⁵. Jak zauważa J. Starościak, stosunek proceduralny ma zawsze charakter przejściowy, przy czym może być on dwojakiego rodzaju. Pierwszy, powstaje

⁴⁶¹ J. Zimmermann, *Jedność prawa administracyjnego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 819.

⁴⁶² B. Adamiak, *System...*, s. 11.

⁴⁶³ R. Suwaj, *op. cit.*, s. 27.

⁴⁶⁴ S. Jędrzejewski, *Postępowanie administracyjne w procesie budowlanym*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 167.

⁴⁶⁵ F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, Wrocław 1964, s. 62.

w wyniku toczącego się postępowania i wygasa z chwilą wydania decyzji ostatecznej. Drugi, to stosunek spornoadministracyjny, którego podstawę stanowią normy dopuszczające zaskarżenie decyzji ostatecznej do organu niezawisłego od administracji (sądu). Jego cechą jest zrównanie pozycji organu administracyjnego, który wydał zaskarżoną decyzję i skarżącego decyzję⁴⁶⁶. Takie zrównanie jest poprzedzone tzw. pełnym stosunkiem proceduralnoprawnym. Jest zatem stosunkiem, w którym doszło do ukształtowania przez organ indywidualnych praw bądź obowiązków administracyjnych. Do takiego stosunku nie dochodzi natomiast w toku postępowania skargowo-wnioskowego (zwanego postępowaniem popularnym), służącemu innemu celowi niż postępowanie orzecznicze⁴⁶⁷.

W postępowaniu administracyjnym oprócz stosunków proceduralnoprawnych występują także sytuacje administracyjnoprawne⁴⁶⁸. Sytuacja administracyjnoprawna to tzw. wizja sytuacyjna postępowania administracyjnego. Przez sytuację proceduralnoprawną należy rozumieć różne kwalifikacje lub skutki, jakie prawo regulujące postępowanie administracyjne wiąże dla określonego podmiotu z pewnymi znamionami osobistymi czy faktami proceduralnymi. Na sytuację procesową składają się prawa i obowiązki proceduralne zarówno organu administracyjnego, jak i uczestnika postępowania. Sytuację taką wyznaczają zatem dwa składniki: możliwość (prawo) i powinność (obowiązek) proceduralnoprawna. W postępowaniu administracyjnym można wyodrębnić dwie zasadnicze grupy sytuacji proceduralnoprawnych. Pierwsza, to sytuacja prawna podmiotów administrujących, druga, to sytuacja uczestników postępowania. Sytuację prawną tych podmiotów postępowania można sprowadzić do mniej lub więcej złożonych i różnie uwarunkowanych możliwości i powinności. Te związki możliwości i powinności, które przypadają z porządku prawnego podmiotom postępowania administracyjnego, to właśnie ich sytuacje proceduralnoprawne⁴⁶⁹. Wpływ na powstanie tych sytuacji mają tzw. fakty proceduralnoprawne. Są nimi zdarzenia prawne (okoliczności), z którymi prawo regulujące postępowanie administracyjne wiąże powstanie, zmianę i ustanie stosunku proceduralnoprawnego. Przykładowo, podanie administracyjne jest faktem proceduralnym wywołującym określone konsekwencje prawne, ale tylko wówczas, gdy zostało wniesione przez osobę mającą do tego legitymację. O istnieniu legitymacji procesowej decyduje przewidziane przez prawo uprawnienie do ochrony prawnej w konkretnej sprawie⁴⁷⁰. Zdaniem B. Adamiak, w sprawie administracyjnej uprawnienie to

⁴⁶⁶ J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 22.

⁴⁶⁷ K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *op. cit.*, s. 133.

⁴⁶⁸ *Ibidem*, s. 144.

⁴⁶⁹ Por. T. Bigo, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Wrocław 1948, s. 59.

⁴⁷⁰ Por. Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 113.

obejmuje zarówno ochronę na drodze procesu administracyjnego, jak i przed niezawisłym sądem w sytuacji powstania sporu o zgodność aktu administracyjnego z prawem⁴⁷¹. Skuteczne uruchomienie postępowania administracyjnego wywołuje usystematyzowany ciąg faktów proceduralnych, poczynając od pierwszej czynności w sprawie, a skończywszy na ostatnim fakcie, jakim jest ostateczna decyzja. Jak podkreślają K. Jandy-Jendrońska i J. Jendrońska, decyzja załatwiająca sprawę w sposób ostateczny jest zarówno faktem proceduralnym jak i faktem normatywnym⁴⁷².

5. System postępowania administracyjnego

W nauce prawa używa się pojęcia „system” w różnych kontekstach dla określenia stanu uporządkowania regulacji całej gałęzi prawa lub jej części. Określenia takie jak „system” lub „zarys systemu” występują w tytułach różnych opracowań i publikacji. Słownikowe znaczenie wyrazu „system” pozornie jest proste, gdyż oznacza układ elementów powiązanych ze sobą w określony sposób i tworzących jakąś całość⁴⁷³. K. Jandy-Jendrońska i J. Jendrońska stwierdzają, że wprowadzenie pojęcia „system prawny postępowania administracyjnego” ma podstawy w tym, że prawnie określono sześć elementów, są to: sprawa administracyjna, właściwość organów administracyjnych, uczestnicy postępowania, tryb postępowania, forma rozstrzygnięcia sprawy oraz środki prawne (odwoławcze)⁴⁷⁴. Ujęcie postępowania administracyjnego w regularne ramy systemu administracyjnego prawa procesowego znajduje uzasadnienie także w dużym stopniu złożoności materii prawnej objętej jego zakresem. Na system prawny postępowania administracyjnego składają się: ogólne postępowanie administracyjne, uregulowane kodeksem postępowania administracyjnego oraz postępowania szczególne, uregulowane odrębnymi aktami normatywnymi. Postępowania szczególne to takie, w których można odnotować kompletny zespół unormowań umożliwiających całościowe przeprowadzenie postępowania od momentu jego wszczęcia aż do zakończenia. M. Gajda-Durlik stwierdza, że normy formalne poza kodeksem postępowania administracyjnego tworzą uporządkowane wewnętrznie podsystemy, zakreślające kolejność czynności procesu decyzyjnego⁴⁷⁵. Cechy takich podsystemów wykazują postępowania przed organami regu-

⁴⁷¹ B. Adamiak, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla prof. Jana Jendroński*, Wrocław 1999, s. 9.

⁴⁷² K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *op. cit.*, s. 146.

⁴⁷³ M. Bańko, *Inny słownik języka polskiego PWN*, Tom II, Warszawa 2000, s. 730.

⁴⁷⁴ K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *op. cit.*, s. 133–134.

⁴⁷⁵ M. Gajda-Durlik, *op. cit.*, s. 530.

lacyjnymi na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*⁴⁷⁶, ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. *Prawo telekomunikacyjne*⁴⁷⁷ oraz postępowanie w sprawach własności przemysłowej na podstawie ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. *Prawo własności przemysłowej*⁴⁷⁸. Za takie podsystemy mogą być niekiedy uznane także fragmentaryczne rozwiązania procesowe występujące w prawie materialnym, charakteryzujące się wewnętrzną spójnością norm formalnoprawnych, adekwatnych do wyodrębnionej grupy norm materialnych. Fragmentaryczne konstrukcje procesowe regulują jedynie częściowo proces stosowania prawa i przystosowane są do rozstrzygania spraw odbiegających od stereotypu. Nie podważają przy tym zasady wyłączności regulowania spraw przez k.p.a. Nie prowadzą bowiem z reguły do modyfikacji zasadniczych instytucji procesowych ogólnego modelu procesu administracyjnego czy konstrukcji środków prawnych. Jeżeli jednak dochodzi do takiej modyfikacji, jest ona czyniona na użytek regulacji materialnoprawnej poszczególnych ustaw⁴⁷⁹.

5.1. Kodeks postępowania administracyjnego jako kompilacja procedur

Pojęcie prawne postępowania administracyjnego obejmuje ogólne i szczególne postępowanie regulowane przepisami prawa procesowego (przepisami k.p.a., z zastrzeżeniem odrębności przyjętych w przepisach szczególnych). Przedmiotem regulacji przepisów prawa procesowego jest zatem tryb działania⁴⁸⁰. B. Adamiak stwierdza, że pojęcie prawne postępowania administracyjnego to regulowany przepisami prawa procesowego k.p.a. ciąg czynności procesowych, podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania (strony, podmioty na prawach strony) w celu rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w formie decyzji administracyjnej, jak i ciąg czynności procesowych podjętych w celu weryfikacji decyzji administracyjnej⁴⁸¹. Podstawę do wyprowadzenia takiej definicji pojęcia prawnego postępowania administracyjnego stanowi art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a., który brzmi: „Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych; przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiota-

⁴⁷⁶ T.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 z późn. zm.

⁴⁷⁷ Dz. U. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.

⁴⁷⁸ T.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 z późn. zm. Zob. K. Celińska-Grzegorzczak, *Postępowanie patentowe jako szczególne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2009, s. 83–90.

⁴⁷⁹ M. Szubiakowski, *Niektóre problemy zakresu zastosowania Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] J. Niczyפורuk (red.), *Kodyfikacja...*, s. 826.

⁴⁸⁰ Uchwała NSA z dnia 20 maja 2010 r. (II OPS 5/09), LEX Nr 576983.

⁴⁸¹ B. Adamiak, *Pojęcie...*, s. 19.

mi, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwienia spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych⁷⁷. Na treść pojęcia prawnego postępowania administracyjnego składają się zatem cztery elementy: (1) zorganizowany prawnie ciąg czynności procesowych; (2) organy administracji publicznej i inne organy państwowe lub inne podmioty określane jako organy administracji publicznej, prowadzące postępowanie; (3) przedmiot postępowania w postaci sprawy indywidualnej; (4) decyzja administracyjna jako forma działania kończąca postępowanie. J. Niczyporuk stwierdza, że ogólne postępowanie administracyjne nadaje ostateczny kształt całemu prawu administracyjnemu proceduralnemu⁴⁸². Innymi słowy, na ten system składają się przepisy ujęte w kodeksowej i pozakodeksowej regulacji⁴⁸³. P. Przybysz podkreśla, że regulacja kodeksowa odpowiada klasycznemu modelowi, to znaczy jest w założeniu kodyfikacją rozbudowaną, szczegółową, spójną merytorycznie i pozbawioną szerszych odesłań⁴⁸⁴. Można ją zaliczyć do kodyfikacji w wąskim tego słowa znaczeniu, która ma zakres ograniczony do typowych postępowań administracyjnych, z wyłączeniem postępowań charakteryzujących się na tyle istotnymi odrębnościami, że nie zostały one objęte przepisami kodyfikacyjnymi⁴⁸⁵. Tego typu postępowania są regulowane przepisami ustaw szczególnych, wyczerpująco normującymi wszystkie podstawowe kwestie. Zakreślają tym samym ogólną koncepcję jednolitego trybu postępowania, właściwego dla danej kategorii spraw⁴⁸⁶. J. Borkowski, zauważa, że zakres stosowania postępowania administracyjnego szczególnego jest wyznaczany przez wskazanie rodzaju organów administracyjnych i typów spraw oraz przez oznaczenie specjalnych cech podmiotów uczestniczących w postępowaniu⁴⁸⁷. Podkreśla też, że regulacja prawna postępowań administracyjnych szczególnych, podobnie jak postępowania ogólnego, ma charak-

⁴⁸² J. Niczyporuk, *Relacja postępowania administracyjnego do prawa administracyjnego ustrojowego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja...*, s. 557.

⁴⁸³ Z. Duniewska, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 139.

⁴⁸⁴ P. Przybysz, *op. cit.*, s. 660.

⁴⁸⁵ A. Gorgol, *Dekodyfikacja postępowań administracyjnych w sprawach finansowych*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja...*, s. 189. Przeciwnieństwem takiej kodyfikacji jest kodyfikacja w szerokim ujęciu, która polega na objęciu przepisami jednej ustawy wszystkich procedur w sprawach administracyjnych, bez względu na ich wewnętrzne zróżnicowanie, przejawiające się przede wszystkim w odrębnościach zasad ogólnych postępowania i środków dowodowych.

⁴⁸⁶ Por. M. Gajda-Durlik, *op. cit.*, s. 527.

⁴⁸⁷ J. Borkowski, *System...*, s. 84.

ter otwarty. W związku z tym zawiera ona odesłania do przepisów odrębnych lub szczególnych⁴⁸⁸.

Kodeks postępowania administracyjnego ma charakter kompilacji regulującej odmiennie systemy procedury: administracyjne postępowanie ogólne i szczególne, postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość, oraz postępowania w sprawach skarg i wniosków, a ponadto w sprawie wydawania zaświadczeń⁴⁸⁹. Ostatnie z wymienionych procedur mają charakter uproszczony, o ograniczonym standardzie jego czynności. Jak podkreśla J. Borkowski, podejmuje się w ich ramach czynności odnoszące się do innych interesów niż te, które stanowią podstawę udziału jednostki w postępowaniu administracyjnym ogólnym lub szczególnym. Odpowiednio do tego nie ma podstaw do wydawania aktów administracyjnych w procesowej formie decyzji⁴⁹⁰.

Regulacja procesowa rozpatrywania skarg i wniosków oraz wydawania zaświadczeń jest mniej sformalizowana, niż w postępowaniu administracyjnym. Jej przedmiot jest odmienny od tego, który normują przepisy postępowania administracyjnego. Przy wszystkich swoich odrębnościach nie jest to tylko luźny zbiór unormowań. Kształtuje on bowiem pewien celowy ciąg czynności. Przez to zasługuje na miano postępowania⁴⁹¹. W tym postępowaniu na czoło wysuwają się czynności wewnętrzne podmiotu publicznego, a czynności zewnętrzne są zminimalizowane w znacznym stopniu. Przykładowo, elementem właściwym sferze zewnętrznej będzie skorzystanie z uprawnień nadzorczych przez organ wyższego stopnia w sytuacji zaskarżenia przez wnioskodawcę odmowy wydania zaświadczenia⁴⁹². Pod względem przedmiotowym postępowanie w sprawie wydania zaświadczenia odnosi się do dokonywania przez organ w granicach jego właściwości czynności materialno-technicznych, polegających na wystawieniu dokumentu urzędowego potwierdzającego istnienie stanu prawnego lub faktu. Jak podkreśla J. Borkowski, należałoby tu mówić o czynnościach wykonawczych o charakterze organizacyjnym i biurowym⁴⁹³. Zaświadczenie służy wyłącznie potwierdzeniu stanu prawnego lub faktycznego już istniejącego. W praktyce jest wydawane na podstawie ewidencji, rejestrów lub innych dokumentów posiadanych przez dany organ administracyjny. W tym właśnie celu może być przeprowadzone postępowanie wyjaśniające, które w żadnym razie nie

⁴⁸⁸ *Ibidem*, s. 87.

⁴⁸⁹ M. Gajda-Durlik, *op. cit.*, s. 517.

⁴⁹⁰ J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne uproszczone a działania wewnętrzne administracji*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi Langowi*, Warszawa 2009, s. 43.

⁴⁹¹ *Ibidem*, s. 44.

⁴⁹² *Ibidem*, s. 54.

⁴⁹³ *Ibidem*.

może służyć ustaleniu nowych faktów lub stanu prawnego⁴⁹⁴. Postępowanie takie nie jest konieczne w sytuacji udostępniania informacji publicznej na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o *dostępie do informacji publicznej*⁴⁹⁵. Zgodnie z art. 11 tej ustawy, informacja publiczna może być udostępniana w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych, oraz przez zainstalowanie urządzeń umożliwiających zapoznanie z treścią informacji. J. Jendrośka zaznacza, że dostęp do informacji publicznej to jeden z filarów porządku administracyjnoprawnego w państwie⁴⁹⁶.

5.2. Procedury zdekodowane

Proceduralne odrębności w zdecydowanej większości odpowiadają kodeksowym standardom decyzyjnego stosowania prawa, pomimo zdeterminowania treścią norm materialnych. Naturalnym kryterium różnicującym normy proceduralne w obrębie postępowania administracyjnego jest natomiast charakter stosowanych norm materialnych⁴⁹⁷. Specyfika norm materialnych określa szczególne cechy wybranej grupy norm formalnych⁴⁹⁸. Normy procesowe stanowią jednakże zawsze narzędzie w urzeczywistnianiu norm prawnych w ścisłym tego słowa znaczeniu⁴⁹⁹.

Fragmenty proceduralne czy nawet pojedyncze przepisy procesowe można odnaleźć niemal we wszystkich ustawach z zakresu prawa materialnego. Innymi słowy, normy procedury administracyjnej są konstruowane z przepisów wielu aktów prawnych, zajmujących różne miejsce w hierarchii formalnych źródeł prawa administracyjnego. Jakkolwiek wiele unormowań prawnych może traktować o postępowaniu administracyjnym, przynajmniej w fragmentarycznym zakresie, to jednak zasadniczy trzon jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego zawsze będzie stanowił Kodeks postępowania administracyjnego. Wyznacza on bowiem ogólny standard decyzyjnego stosowania prawa w wielu dziedzinach spraw określonych abstrakcyjnie. K. Jandy-Jendrośka i J. Jendrośka stwierdzają, że k.p.a. jako *lex generalis* obowiązuje zawsze w sprawach z zakresu postępowań szczególnych w przypadkach nieunormowanych tymi prze-

⁴⁹⁴ J. Borkowski, *System...*, s. 82.

⁴⁹⁵ Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

⁴⁹⁶ J. Jendrośka, *Postępowanie administracyjne we współczesnej cywilizacji*, „*Studia Iuridica*” 1996, Nr XXXII, s. 106.

⁴⁹⁷ Por. J. Borkowski, *Normy prawa materialne i formalne a pojęcie procedury administracyjnej*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 1982, T. XXVIII, s. 36.

⁴⁹⁸ M. Gajda-Durlik, *op. cit.*, s. 541.

⁴⁹⁹ Por. W. Siedlecki, [w:] W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 22–23.

pisami⁵⁰⁰. Dlatego nie ulega wątpliwości, że postępowanie administracyjne uregulowane odrębnie stanowi *lex specialis* względem przepisów k.p.a. Zaznaczają się przy tym bardzo silne związki przepisów prawa formalnego i materialnego, wyrażające konieczność dopasowania norm instrumentalnych do wyznaczonej grupy norm materialnych. B. Adamiak stwierdza, że normy procesowe zawarte w ustawach materialnoprawnych uzupełniają regulację procesowego prawa administracyjnego, zazwyczaj zaostrzając reguły co do form postępowania wyjaśniającego albo wskazując środki dowodowe, za pomocą których ma nastąpić ustalenie danego stanu faktycznego⁵⁰¹. Przykładowo, zgodnie z art. 118 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*⁵⁰², „po wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego starosta, wykonując zadania z zakresu administracji rządowej, przeprowadza rozprawę administracyjną”. Przepisy szczególne mogą także zawęźać kryterium uznania za stronę postępowania administracyjnego albo wyłączać z uczestnictwa w postępowaniu na prawach strony. W tym wypadku za przykład może posłużyć unormowanie zawarte w art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*⁵⁰³, który stanowi, że „stronami w postępowaniu o przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę lub o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych są jedynie podmioty, między którymi ma być dokonane przeniesienie decyzji”. Podobnie na podstawie art. 59 ust. 7 tej ustawy, stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor. Zawężenie kryterium uznania za stronę postępowania oznacza, że pojęcie strony przestało być uzależnione wyłącznie od posiadania interesu prawnego⁵⁰⁴. Jednakże nabycie statusu strony, każdorazowo musi znajdować oparcie w przepisie prawa materialnego⁵⁰⁵. Na podstawie art. 28 ust. 3 tej ustawy, w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę nie ma natomiast zastosowania przepis art. 31 k.p.a., normujący uczestnictwo organizacji społecznej na prawach strony w postępowaniu administracyjnym⁵⁰⁶. W tym miejscu należy jednak zwrócić uwagę, że w pra-

⁵⁰⁰ K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *op. cit.*, s. 160.

⁵⁰¹ B. Adamiak, *System...*, s. 14.

⁵⁰² T.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

⁵⁰³ T.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm. Szerzej na temat problematyki procesu budowlanego zob. Z. Leoński, *Elementy prawa procesowego w prawie budowlanym*, [w:] *Księga pamiątkowa...*, s. 185–191.

⁵⁰⁴ Zob. art. 28 k.p.a. Por. także wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2007 r. (II OSK 654/06), LEX Nr 505597 oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 czerwca 2008 r. (II SA/Lu 252/08), LEX Nr 518392.

⁵⁰⁵ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 maja 2008 r. (II SA/Kr 1201/07), LEX Nr 518452.

⁵⁰⁶ H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Procedury szczególne a Kodeks postępowania administracyjnego na przykładzie art. 28 ustawy – Prawo budowlane*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja...*, s. 312.

wie administracyjnym istnieją również przepisy prawne, które w pewnym sensie uprzywilejowują określone organizacje społeczne, nadając im odrębne od kodeksowych uprawnienia do udziału w postępowaniu administracyjnym. Przykładowo, na podstawie art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*⁵⁰⁷, organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestnictwa w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony. Pojęcie organizacji ekologicznej definiuje art. 3 pkt 16 z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*⁵⁰⁸. Według tego przepisu, przez organizację ekologiczną rozumie się organizację społeczną, której celem statutowym jest ochrona środowiska. W prawie materialnym występują także unormowania zmieniające terminy załatwiania spraw. Przykładowo, na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. *Prawo farmaceutyczne*⁵⁰⁹, postępowanie w sprawie dopuszczenia do obrotu produktu leczniczego powinno zakończyć się nie później niż w ciągu 210 dni. Nie można także pominąć tych unormowań, które wprowadzają szczególne wymagania stawiane wnioskowi o wszczęcie postępowania administracyjnego. Przykładowo, na podstawie art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*⁵¹⁰, wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego powinien zawierać określenie granic terenu objętego inwestycją oraz charakterystykę inwestycji.

Technika legislacyjna przyjęta w k.p.a. sprowadza się do enumeratywnego wyliczenia odstępstw od ogólnej normy kompetencyjnej. Jedne odstępstwa mają charakter bezwarunkowy, inne zaś stosowane są, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej⁵¹¹. Odstępstwo o charakterze bezwarunkowym jest klasyczne. Materializuje się w nim pojęcie dekodyfikacji poprzez system wyraźnych wyłączeń. M. Gajda-Durlik uznaje dekodyfikację jako proces rozdrabniania systematycznego, jednolitego zespołu przepisów prawa tworzących zbiór regulujący określoną dziedzinę stosunków społecznych⁵¹². Dekodyfikacja stanowi zatem proces dezintegracji skodyfikowanej części jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego oraz proces tworzenia procedur autonomicznych. Typową postacią dekodyfikacji realizowanej na drodze tworzenia procedur autonomicz-

⁵⁰⁷ Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.

⁵⁰⁸ T.j. Dz. U. 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

⁵⁰⁹ T.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 z późn. zm.

⁵¹⁰ Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

⁵¹¹ A. Gorgol, *op. cit.*, s. 190.

⁵¹² M. Gajda-Durlik, *op. cit.*, s. 517.

nych, bez wyraźnego wyłączenia mocy obowiązującej k.p.a., jest regulacja prawna postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych⁵¹³. Zgodnie z art. 180 § 1 k.p.a., w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach. Cytowany przepis, oparty jest na konstrukcji generalnego odesłania do stosowania przepisów kodeksu, w zakresie nieuregulowanym w przepisach ustaw szczególnych i rozporządzeń wykonawczych, przesądził z jednej strony o formalnym włączeniu materii procesowej w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych w ramy postępowania administracyjnego jako jednolitej procedury normowanej k.p.a., z drugiej natomiast, o konieczności kwalifikacji postępowania ubezpieczeniowego jako formy szczególnego postępowania administracyjnego. Należy wszakże zauważyć, że gwarancję kompletnego uregulowania postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stanowi zakreślone treścią art. 124 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*⁵¹⁴, jak i art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. *o systemie ubezpieczeń społecznych*⁵¹⁵, odesłanie do stosowania przepisów k.p.a. w sprawach nieuregulowanych w ustawie. Co więcej, swoistym przejawem tendencji dekodyfikacyjnych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. *w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń*⁵¹⁶.

System wyłączeń spod mocy obowiązującej k.p.a. oparty jest o przepisy szczególne (np. na podstawie art. 37 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*⁵¹⁷, do postępowania w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania, na podstawie ustawy ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych, nie stosuje się przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego), wynika również z przepisów samego kodeksu⁵¹⁸. Tradycyjnie k.p.a. nie ma zastosowania w sprawach karnych skarbowych; w sprawach uregulowanych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*⁵¹⁹ (z wyjątkiem przepisów działów IV, V i VIII); w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz w sprawach wynikających z nadrzędności i pod-

⁵¹³ *Ibidem*, s. 526.

⁵¹⁴ T.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 z późn. zm.

⁵¹⁵ T.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 z późn. zm.

⁵¹⁶ Dz. U. Nr 10, poz. 49 z późn. zm.

⁵¹⁷ T.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.

⁵¹⁸ M. Gajda-Durlik, *op. cit.*, s. 519.

⁵¹⁹ T.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.

ległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi, a także w sprawach podległości służbowej pracowników organów państwowych i państwowych jednostek organizacyjnych⁵²⁰. Wyłączenie w zakresie spraw karnych skarbowych (art. 3 § 1 pkt 1 k.p.a.) ma charakter bezwzględny w obrębie jurysdykcyjnego procesu administracyjnego. Jak stwierdza M. Gajda-Durlik, w materii postępowań w sprawach karnych skarbowych zasadnicze elementy strony przedmiotowej i podmiotowej stanowią bowiem zaprzeczenie możliwości ich rozważania w kategoriach sprawy administracyjnej⁵²¹. Przede wszystkim jest to postępowanie o charakterze represyjnym, poprzedzające zastosowanie sankcji za przekroczenie przepisów prawnych. Pod względem przedmiotowym są to zatem sprawy odrębne od rozpatrywanych w postępowaniu administracyjnym ogólnym, ponieważ orzeka się w nich o winie i karze. Stąd i zasadnicze konstrukcje tego postępowania są tworzone według reguł właściwych dla prawa karnego. Jak zauważa J. Borkowski, wyraźne są tu elementy judycjalizacji procedury, w której przeważa kontradiktoryjny charakter postępowania, w istocie obcy modelowi postępowania administracyjnego⁵²².

Przepis art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a. wskazuje jako przedmiot wyłączenia spod mocy obowiązującej kodeksu „sprawy uregulowane w Ordynacji podatkowej”. Jak zaznacza A. Gorgol, chodzi tu o postępowanie w sprawach, a nie o sprawy rozpatrywane na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej⁵²³. Zdaniem M. Gajdy-Durlik, owo wyłączenie opiera się na formule derogacji względnej. Może to oznaczać, że ustawodawca albo nie zakładał całkowitej emancypacji postępowania podatkowego, albo też z czystej przestrożności legislacyjnej dopuścił możliwość posiłkowego stosowania k.p.a.⁵²⁴. W praktyce, w sprawach uregulowanych w Ordynacji podatkowej, k.p.a. ma zastosowanie, o ile przepis ordynacji lub innej ustawy podatkowej wyraźnie odsyła do unormowania kodeksowego⁵²⁵. Z odesłania takiego wynika, że postępowanie w sprawach podatkowych zawsze będzie występowało w określonej relacji do ogólnego postępowania administracyjnego⁵²⁶. Wszakże, jak podkreśla P. Przybysz, dyferencjacja postępowania w sprawach podatkowych i ogólnego postępowania administracyjnego następuje zarówno na pozio-

⁵²⁰ Art. 3 § 1 pkt 1 i 2, § 2 pkt 4 oraz 3 pkt 1 i 2 k.p.a.

⁵²¹ M. Gajda-Durlik, *op. cit.*, s. 520.

⁵²² Por. J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne (Zarys systemu)*, Warszawa 1976, s. 111–115.

⁵²³ A. Gorgol, *op. cit.*, s. 192.

⁵²⁴ M. Gajda-Durlik, *op. cit.*, s. 525.

⁵²⁵ Por. A. Gorgol, *op. cit.*, s. 190.

⁵²⁶ B. Brzeziński, *Ordynacja podatkowa a zagadnienia techniki legislacyjnej*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2003, Nr 2–3, s. 10.

mie poszczególnych instytucji procesowych, jak i na poziomie zasad ogólnych⁵²⁷. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na istnienie realnych więzi procedury podatkowej z procedurą k.p.a. R. Mastalski stwierdza bowiem, że podstawowe znaczenie dla oceny stopnia zharmonizowania postępowania podatkowego z ogólnym postępowaniem administracyjnym mają przede wszystkim zasady ogólne występujące tożsamo w obu procedurach⁵²⁸. Z kolei J. Borkowski wskazuje na kilka elementów łączności pomiędzy oboma postępowaniami, mianowicie przez wyraźne odesłanie do k.p.a. w określonych kategoriach spraw (skargi i wnioski), ponadto przez bezpośrednie odesłanie Ordynacji podatkowej do konkretnych przepisów kodeksu oraz uzupełniające stosowanie kodeksu w zakresie nieuregulowanym w ordynacji⁵²⁹. Najdalej idący pogląd na temat związków procedury podatkowej z ogólnym postępowaniem administracyjnym wyraził W. Chróścielewski. Stwierdził on, że co prawda postępowanie podatkowe po wyodrębnieniu z k.p.a. jest administracyjnym postępowaniem szczególnym, to jednak taki charakter ma wyłącznie w kategoriach formalnych. Z materialnego punktu widzenia w postępowaniu podatkowym będą obowiązywały rozwiązania k.p.a. inkorporowane do ordynacji⁵³⁰. Innymi słowy, przepisy o postępowaniu podatkowym w ordynacji podatkowej stanowią mniej lub bardziej dosłowne powtórzenie przepisów k.p.a.⁵³¹. Związki Ordynacji podatkowej z k.p.a. nie stoją jednak na przeszkodzie w uznaniu ordynacji jako swoistego „kodeksu podatnika”, będącego alternatywną formą kodyfikacji odrębnych postępowań administracyjnych⁵³².

Uboczne efekty wyłączenia postępowania podatkowego zaznaczają się ponadto w wyodrębnieniu spod zakresu stosowania k.p.a. spraw uregulowanych w ustawie z dnia 28 września 1991 r. *o kontroli skarbowej*⁵³³. Należy jednak zaznaczyć, że postępowanie kontrolne nie jest typowym postępowaniem podatkowym w sensie normatywnym, choć w niektórych sytuacjach wykazuje cechy jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego w sprawach finansowych. Przykładowo, na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy *o kon-*

⁵²⁷ P. Przybysz, *op. cit.*, s. 661.

⁵²⁸ R. Mastalski, *Postępowanie podatkowe*, „Przegląd Podatkowy” 1996, Nr 5, s. 6.

⁵²⁹ J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne ogólne i szczególne*, [w:] *Księga pamiątkowa...*, s. 72 i n.

⁵³⁰ W. Chróścielewski, [w:] W. Chróścielewski, W. Nykiel, *Postępowanie podatkowe w świetle Ordynacji podatkowej*, Warszawa 2000, s. 17.

⁵³¹ Zob. E. Ochendowski, *O dekodyfikacji postępowania administracyjnego na przykładzie ordynacji podatkowej*, [w:] A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz, *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Praca dedykowana prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu w 60 rocznicę urodzin*, Warszawa 1999, s. 227.

⁵³² A. Gorgol, *op. cit.*, s. 189.

⁵³³ T.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 65 z późn. zm.

troli skarbowej, organ kontroli skarbowej kończy postępowanie kontrolne decyzją w rozumieniu ustawy Ordynacja podatkowa, gdy ustalenia dotyczą podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetu państwa, których określanie lub ustalanie należy do właściwości naczelników urzędów skarbowych. Podobną pochodną wyłączenia jest także wyodrębnienie spod zakresu obowiązywania k.p.a. spraw uregulowanych w ustawie z dnia 19 marca 2004 r. *Prawo celne*⁵³⁴. A. Gorgol stwierdza, że „nie ulega wątpliwości, iż w sprawach dotyczących cel i innych należności celnych ma zastosowanie klauzula derogująca przepisy k.p.a.”⁵³⁵.

Sprawy należące do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych zostały wyłączone spod mocy obowiązującej k.p.a. w oparciu o kryterium podmiotowe (art. 3 § 2 pkt 4 k.p.a.). Zdaniem M. Gajdy-Durlik, determinant wyłączenia należy w tym wypadku upatrywać w szczególnym charakterze i roli organów służby dyplomatycznej i konsularnej, jak również pozycji zajmowanej przez te organy w rozstrzyganiu spraw będących w ich właściwości⁵³⁶. Jak ujmuje to J. Sutor, chodzi o zachowanie jednolitości proceduralnej przed jednym organem – konsulem Rzeczypospolitej Polskiej, w sprawach administracyjnoprawnych należących do jego właściwości⁵³⁷. Zachowanie owej jednolitości nie wyklucza w sposób bezwzględny stosowania przepisów k.p.a. w sprawach konsularnych i pokrewnych, albowiem potencjalna możliwość takiego stosowania może się aktualizować z mocy wyraźnego odesłania przepisów ustaw szczególnych. Analiza materiału prawnego dowodzi jednak, że udział przepisów kodeksowych w sprawach dyplomatycznych i konsularnych jest znikomy. W ustawach z tego zakresu spotyka się tylko pojedyncze przypadki odesłania do k.p.a. Tytułem przykładu można wskazać art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. *o cudzoziemcach*⁵³⁸, zgodnie z którym do postępowań w sprawach uregulowanych w tej ustawie stosuje się przepisy k.p.a., o ile ustawa nie stanowi inaczej. Podobnie stanowi art. 3 ustawy z dnia 9 listopada 2002 r. *o repatriacji*⁵³⁹, według którego, o ile przepisy tej ustawy nie stanowią inaczej, do postępowania repatriacyjnego stosuje się przepisy k.p.a. W sprawach uregulowanych w tej ustawie a należących do właściwości konsulów, stosuje się jednakże przepisy ustawy *o funkcjach konsulów*⁵⁴⁰. Identyczne unormowanie

⁵³⁴ Dz. U. Nr 68, poz. 622 z późn. zm.

⁵³⁵ A. Gorgol, *op. cit.*, s. 192.

⁵³⁶ M. Gajda-Durlik, *op. cit.*, s. 522.

⁵³⁷ Por. J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2008, s. 484–487.

⁵³⁸ T.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694 z późn. zm.

⁵³⁹ T.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532 z późn. zm.

⁵⁴⁰ Ustawa z dnia z dnia 13 lutego 1984 r. *o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej* (T.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1823 z późn. zm.).

istnieje w art. 6 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. *o dokumentach paszportowych*⁵⁴¹ oraz w art. 4 ustawy z dnia 7 września 2007 r. *o Karcie Polaka*⁵⁴². Spod zasięgu regulacji k.p.a. wyłączone są także wymienione w art. 3 § 3 *Kodeksu* sprawy nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi, oraz sprawy podległości służbowej pracowników organów państwowych i państwowych jednostek organizacyjnych. Wspólną cechą obu kategorii spraw jest szczególnie charakter stosunku administracyjnoprawnego oraz zasada jego konkretyzacji mocą aktów administracyjnych wewnętrznych.

Rozdzielenie spraw organizacyjnych od personalnych jest rezultatem doktrynalnego podziału sfery wewnętrznej funkcjonowania administracji na dwie dziedziny. Pierwsza dotyczy relacji zachodzących pomiędzy organami w strukturze administracji rządowej, a także pomiędzy tymi organami a organami jednostek samorządu terytorialnego. Druga dotyczy natomiast układu stosunków pomiędzy przełożonymi a podwładnymi⁵⁴³. J. Borkowski zauważa, że sfera wewnętrznych działań administracji publicznej nie ma stałych i sztywnych granic, gdyż są one zmienne⁵⁴⁴. Stosownie do rodzaju spraw pozostawia się jej regulację aktom normatywnym lub aktom niemającym takiej cechy, albo poleceniom służbowym⁵⁴⁵. Ostatnie z wymienionych są szczególnie typem aktu administracyjnego, którego prawne skutki wpływają wyłącznie na kształtowanie stosunków wewnątrz administracji. Jak podkreśla J. Łętowski, polecenie służbowe nigdy nie nabywa cechy prawomocności w rozumieniu takim, jakie zwykle się wiązać z zewnętrznym aktem administracyjnym (np. decyzją)⁵⁴⁶. Innymi słowy, polecenia służbowego pomimo jego indywidualnego charakteru, nie da się kwalifikować w kategoriach decyzji administracyjnej⁵⁴⁷. Stąd odwołanie takiego aktu możliwe jest za pomocą zwyczajnych środków (np. innym poleceniem służbowym).

Nauka prawa przyjmuje, że na gruncie unormowania art. 3 § 3 k.p.a., przepisy kodeksowe nie znajdują zastosowania w sprawach regulowanych pragmatycznie w ustawie z dnia 11 września 2003 r. *o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych*⁵⁴⁸, ustawie

⁵⁴¹ Dz. U. Nr 143, poz. 1027 z późn. zm.

⁵⁴² Dz. U. Nr 180, poz. 1280 z późn. zm. Zob. komentarz do tego przepisu J. Jagielski, D. Pudzińska, *Ustawa o Karcie Polaka. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 96.

⁵⁴³ Por. I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991, s. 86 i n.

⁵⁴⁴ J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne uproszczone...*, s. 53.

⁵⁴⁵ Por. W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 38.

⁵⁴⁶ J. Łętowski, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972, s. 131–132.

⁵⁴⁷ Por. M. Gajda-Durlik, *op. cit.*, s. 521.

⁵⁴⁸ T.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 141, poz. 892 z późn. zm.

z dnia 9 października 2009 r. *o dyscyplinie wojskowej*⁵⁴⁹, ustawie z dnia 17 grudnia 1974 r. *o uposażeniu żołnierzy niezawodowych*⁵⁵⁰, ustawie z dnia 22 czerwca 1995 r. *o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*⁵⁵¹, w zakresie decyzji kadrowych, dyscyplinarnych oraz związanych z tym decyzji uposażeniowych⁵⁵². Przykłady, o jakie decyzje chodzi w tym wypadku, wskazuje A. Wróbel, zaliczając do nich decyzje w następujących sprawach: powołania do zawodowej służby wojskowej, wyznaczenia lub przeniesienia na stanowisko wojskowe, mianowania na stopień wojskowy, przeniesienia do innego korpusu osobowego, innej grupy lub specjalności wojskowej, delegowanie do wykonywania zadań służbowych poza jednostką⁵⁵³. Na gruncie wyłączenia z art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. szczególnego znaczenia nabierają przepisy ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*⁵⁵⁴, które określają własne reguły postępowania uwzględniające warunki, w jakich funkcjonuje wojsko oraz nadrzędność celów związanych z gotowością bojową. Owa gotowość wymusza zazwyczaj konieczność podejmowania działań natychmiastowych, warunkujących skuteczność realizowanych przedsięwzięć. Znamionną cechą postępowania w sprawach powszechnego obowiązku obrony jest przeniesienie ciężaru normowania procedury z ustawy na akt podustawowy. Dla każdej z kwestii ogólnych, zakreślonych regulacją ustawową, znajdujemy uszczegółowienie w rozporządzeniach wykonawczych. Tytułem przykładu można wskazać: (1) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2001 r. *w sprawie właściwości organów i trybu postępowania w sprawach o odszkodowanie i inne świadczenia pieniężne przysługujące z tytułu uszczerbku na zdrowiu oraz w razie śmierci ratownika odbywającego zasadniczą służbę w jednostce organizacyjnej obrony cywilnej*⁵⁵⁵; (2) rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 17 lipca 2003 r. *w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach o uzyskanie zezwolenia przez żołnierzy niepełniących czynnej służby wojskowej na noszenie umundurowania oraz odznak i oznak wojskowych*⁵⁵⁶; (3) rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 czerwca 2004 r. *w sprawie orzekania z zdolności do czynnej służby*

⁵⁴⁹ Dz. U. Nr 190, poz. 1474.

⁵⁵⁰ T.j. Dz. U. z 2002 Nr 76, poz. 693 z późn. zm.

⁵⁵¹ T.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398 z późn. zm.

⁵⁵² M. Gajda-Durlik, *op. cit.*, s. 532.

⁵⁵³ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 88.

⁵⁵⁴ T.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.

⁵⁵⁵ Dz. U. Nr 144, poz. 1619.

⁵⁵⁶ Dz. U. Nr 141, poz. 1367 z późn. zm.

wojskowej oraz trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach⁵⁵⁷. Biorąc pod uwagę tak szerokie uregulowanie procedury przepisami aktów wykonawczych, należy stwierdzić, że na całość postępowania w sprawie powszechnego obowiązku obrony składa się kilkanaście postępowań o zróżnicowanym wzorcu decyzji stosowania prawa⁵⁵⁸.

Kodeks postępowania administracyjnego w poszczególnych przepisach wyraża *expressis verbis* aprobatę dla odrębności proceduralnych występujących w obszarze prawa administracyjnego. Ową aprobatę należy widzieć w następujących aspektach. Po pierwsze, gdy mamy do czynienia z wyłączeniem ze stosowania normy kodeksowej na rzecz przepisów ustaw szczególnych. Przykładowo, na podstawie art. 129 § 3 k.p.a., przepisy szczególne mogą przewidywać inne terminy do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej. Można wskazać: (1) art. 34 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*⁵⁵⁹, zgodnie z którym odwołanie od decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy wnosi się w terminie 5 dni od dnia jej doręczenia; (2) art. 7 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o ochronie zwierząt*⁵⁶⁰, na podstawie którego odwołanie od decyzji w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia wnosi się w terminie 3 dni od daty doręczenia decyzji; (3) art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. *o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki*⁵⁶¹, przewidujący termin jednego miesiąca na wniesienie odwołania od uchwały w sprawie odmowy nadania stopnia doktora lub doktora habilitowanego. Ponadto według art. 130 § 3 pkt 2 k.p.a. decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy przed upływem terminu do wniesienia odwołania i pomimo wniesienia odwołania w terminie. Tego typu przypadki przewidują np. art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. *o rybactwie śródlądowym*⁵⁶²; art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. *o Inspekcji Handlowej*⁵⁶³; art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o Państwowej Straży Pożarnej*⁵⁶⁴; art. 66 ust. 4 ustawy z dnia 26 czerwca 2003 r. *o nasiennictwie*⁵⁶⁵. Decyzje, na mocy których strony nabyły prawo, mogą podlegać uchyleń lub zmianie na podstawie przepisów szczególnych (art. 163 k.p.a.). Tego

⁵⁵⁷ Dz. U. Nr 151, poz. 1595 z późn. zm.

⁵⁵⁸ M. Gajda-Durlik, *op. cit.*, s. 531.

⁵⁵⁹ T.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1472.

⁵⁶⁰ T.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.

⁵⁶¹ Dz. U. Nr 65, poz. 595 z późn. zm.

⁵⁶² T.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1471.

⁵⁶³ T.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1219.

⁵⁶⁴ T.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 z późn. zm.

⁵⁶⁵ T.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 41, poz. 271 z późn. zm.

typu regulacje występują przykładowo w: art. 70 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym*⁵⁶⁶ (np. uchylenie decyzji przez rektora w razie sprzeczności ze statutem uczelni albo uchwałą senatu); art. 106 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*⁵⁶⁷ (np. uchylenie decyzji przyznającej świadczenie z pomocy społecznej w przypadku pobrania świadczenia nienależnego); art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *o odpadach*⁵⁶⁸ (np. cofnięcie zezwolenia na odzysk odpadów w sytuacji wykonywania odzysku niezgodnie z zezwoleniem); art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. *o świadczeniach rodzinnych*⁵⁶⁹ (np. zmiana decyzji do świadczenia, jeżeli uległa zmianie sytuacja dochodowa rodziny uprawnionego). Po drugie, gdy przepis sam wskazuje okoliczności, w których ma zastosowanie, np. na podstawie art. 89 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej przeprowadzi w toku postępowania rozprawę w każdym przypadku, gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania bądź osiągnięcie celu wychowawczego, albo gdy wymaga tego przepis prawa. Wymóg przeprowadzenia rozprawy administracyjnej ustanawia np. art. 47 ust. 6 ustawy *Prawo telekomunikacyjne*, zgodnie z którym Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej po przeprowadzeniu rozprawy administracyjnej podejmuje decyzję określającą zakres obowiązku świadczenia usługi obejmującej zapewnienie minimalnego zestawu łącz czy dzierżawionych.

J. Borkowski zauważa, że tam gdzie przepis kodeksu odsyła do przepisów odrębnych w miejsce danego unormowania k.p.a., wchodzi szczególnie przepisy ustawy odrębnej, jako integralnej części regulacji prawnej postępowania, ale tylko w wybranych sprawach unormowanych tą ustawą. W takim wypadku nie dochodzi do naruszenia spójności unormowania postępowania administracyjnego ogólnego (np. jego zasad ogólnych czy podstawowych założeń proceduralnych), gdyż zmienia się tylko treść lub forma niektórych czynności procesowych lub ich skutków prawnych⁵⁷⁰.

Zakres przepisów procesowych poświęconych ściśle określonej materii prawa administracyjnego może być zróżnicowany do tego stopnia, że jedne przepisy zyskują miano administracyjnych procedur szczególnych o charakterze nieautonomicznym, inne zaś fragmentów procesowych czy nawet pojedynczych przepisów regulujących jedynie określoną instytucję prawa administracyjnego⁵⁷¹. Na całość procedury administracyjnej

⁵⁶⁶ Dz. U. Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.

⁵⁶⁷ T.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.

⁵⁶⁸ T.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 z późn. zm.

⁵⁶⁹ T.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 z późn. zm.

⁵⁷⁰ J. Borkowski, *System...*, s. 87.

⁵⁷¹ M. Gajda-Durlik, *op. cit.*, s. 538.

składa się w istocie wiele postępowań. J. Filipek podkreśla, że w porządku administracyjnoprawnym występuje nie jedno postępowanie, lecz cały system postępowań, które w swym całokształcie obrazują oblicze instytucji formalnego prawa administracyjnego⁵⁷². Wyspecjalizowane i autonomiczne procedury administracyjne opierają swoje rozwiązania prawne na istotnych modyfikacjach k.p.a., z czego wynikają oryginalne konstrukcje procesowe. Należy jednak pamiętać, że postępowania te są stworzone lub zmodyfikowane wyłącznie na użytek rozstrzyganych spraw⁵⁷³. Wszakże opierają się na odrębnych, zaautonomizowanych pierwowzorach, wyrastających poza systemem skonsolidowanej procedury administracyjnej⁵⁷⁴. W tym też wyraża się szczególny charakter tych postępowań względem ogólnego systemu procesowego, właściwego dla całej sfery spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, którego znaczna część przepisów została ujęta w jednolite ramy kodyfikacji. Jednakże, kodyfikacja ta nie wyznacza zamkniętego zespołu uregulowań procesowych⁵⁷⁵. Z. Janowicz uważa nawet, że i postępowania szczególne należy zmieścić w szeroko pojętej kodyfikacji prawa o postępowaniu w sferze administracji publicznej⁵⁷⁶.

6. Konkluzje

Procedury prawne mieszczą się w cyklu zorganizowanego działania, przy czym w procesie stosowania prawa występują dwie fazy takiego działania: faza związana z wydaniem decyzji oraz faza związana z jej wykonaniem. Obie fazy opierają się na zasadzie sprawności działania, przez którą należy rozumieć działanie metodyczne, planowe i systematyczne oraz racjonalne i skuteczne. Działanie polegające na stosowaniu prawa oparte jest na czynnościach chronologicznie następujących po sobie. Chronologia zdarzeń w procesie stosowania prawa jest rezultatem procesów formalizacyjnych, jak również wynikiem nadania cech trwałości tokowi postępowania. Zakres toku postępowania przy stosowaniu prawa wyznaczają tzw. mierniki formalizacji, jakimi są stopień szczegółowości i stopień rygorystyczności. Chodzi zatem o kazuistyczne unormowanie postępowania oraz sankcjonowanie naruszenia tych unormowań.

⁵⁷² J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. II, Zakamycze 2001, s. 162.

⁵⁷³ M. Gajda-Durlik, *op. cit.*, s. 534.

⁵⁷⁴ *Ibidem*, s. 535.

⁵⁷⁵ *Ibidem*, s. 540.

⁵⁷⁶ Z. Janowicz, *Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, Nr 1, s. 29.

Procedura stosowania prawa jest działalnością prowadzoną w określonej prawem formie, która zmierza do realizacji przewidzianych przez prawo celów. Celem procedury administracyjnej jest regulowanie sytuacji prawnej podmiotów, niebędących podmiotami publicznymi. Procedura ta przesądza o ukształtowaniu relacji pomiędzy adresatem działań administracji a samą administracją. Ukształtowanie tej relacji następuje w formie decyzji administracyjnej. Decyzja administracyjna jest rezultatem postępowania administracyjnego, definiowanego jako zorganizowany prawnie ciąg czynności proceduralnych, wzajemnie od siebie uwarunkowanych. W ciągu tych czynności uczestniczą zarówno organy administracyjne, jak i uczestnicy postępowania. Przepisy prawa wyznaczają kolejność tych czynności, dlatego przepisom tym nadaje się funkcję regulacyjną. Przepisy takie występują we wszystkich dziedzinach działalności administracyjnej państwa, przy czym służą one dwóm celom: 1) unormowaniu zachowania władz administracyjnych, które zmierza do wydania aktu administracyjnego; 2) unormowaniu wpływu adresatów tego aktu na proces jego wydania. Stąd, przepisy regulujące procedurę administracyjną są w istocie dwustronnie obowiązujące. Z tego wynika, że organy i podmioty prawa występujące w postępowaniu administracyjnym pozostają ze sobą w stosunku prawnym, uwieńczonym wydaniem decyzji, aczkolwiek jest to stosunek o charakterze przejściowym. Stosunek taki wygasa z chwilą wydania decyzji ostatecznej, wszakże jego *quasi*-przedłużeniem jest stosunek spornoadministracyjny, przed sądem administracyjnym.

Stosunek procesowy administracyjnoprawny powstaje w systemie postępowania administracyjnego, na który składają się ogólne postępowanie administracyjne uregulowane w k.p.a. oraz postępowania szczególne uregulowane odrębnymi aktami prawnymi. Proceduralne unormowania w tych aktach, w zdecydowanej większości wychodzą na przeciw kodeksowym standardom decyzyjnego stosowania prawa. Mają jednak charakter względnie autonomiczny, będący wszakże integralną częścią regulacji prawnej postępowania, aczkolwiek tylko w wybranych sprawach. Unormowania te nie naruszają przeto spójności regulacji prawnych dotyczących ogólnego postępowania administracyjnego. Odnoszą się bowiem zazwyczaj jedynie do formy niektórych czynności procesowych albo do ich skutków prawnych. Jednakże nawet tylko takie odniesienie nakazuje przyjąć, że na całość procedury administracyjnej składa się wiele postępowań, które obrazują oblicze całego formalnego prawa administracyjnego. Stąd, kodyfikacja postępowania administracyjnego nie wyznacza zamkniętego zespołu uregulowań procesowych.

Rozdział IV

Kodeks postępowania administracyjnego a procedury nadzorcze ustrojowoprawne

Normy ustrojowe są wykładnikiem sposobu działania całej administracji⁵⁷⁷. Normy prawa procesowego bez norm ustrojowych są regulacją, której zastosowanie nie jest możliwe. Związek norm procesowych z ustrojowymi nie oznacza, że normy te można ze sobą identyfikować⁵⁷⁸. Przykładowo, związek norm procesowych z ustrojowymi zachodzi w sytuacji powiązania przepisów o właściwości rzeczowej z normami prawa ustrojowego, które w związku z regulacją zawartą w przepisach prawa materialnego dają podstawę do ustalenia organu właściwego do rozpoznania i rozstrzygnięcia konkretnej sprawy w formie decyzji administracyjnej⁵⁷⁹. Zewnętrzne czynności procesowe są zatem w różnym stopniu determinowane obowiązywaniem norm ustrojowych⁵⁸⁰.

Przyjęcie określonych koncepcji ustrojowych nie pozostawało i nie pozostaje bez wpływu na koncepcję prawa procesowego⁵⁸¹. Pomiedzy prawem ustrojowym a prawem procesowym występuje jedna zasadnicza relacja, a mianowicie przyjęty model budowy systemu ustrojowego administracji publicznej. Wynikiem rozwiązań ustrojowych jest bowiem przyjęcie kompetencji w materialnym prawie administracyjnym, które z kolei mają wpływ na przyjęcie kompetencji w prawie procesowym do prowadzenia postępowania administracyjnego. Relacje między prawem administracyjnym ustrojowym a prawem administracyjnym proceduralnym mają charakter złożony. Winna je poprzedzać analiza odpowiadających im przepisów prawnych⁵⁸². Relacja ta jest zinstrumentalizowana. Łączy się z ogólnymi zagadnieniami instrumentalizacji prawa jako trwałej właściwości, przez którą wyrażają się istotne elementy charakterystyki samego prawa⁵⁸³. J. Ni-

⁵⁷⁷ J. Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967, s. 97–98.

⁵⁷⁸ W. Lang, *Prawo procesowe a prawo materialne. Wzajemne relacje*, [w:] W. Czapliński (red.), *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych PAN*, Warszawa 2006, s. 428.

⁵⁷⁹ B. Adamiak, *System...*, s. 12.

⁵⁸⁰ J. Borkowski, *System...*, s. 78.

⁵⁸¹ Por. B. Adamiak, *Uwagi o współczesnej koncepcji organu administracji publicznej*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, Rzeszów 2004, s. 13.

⁵⁸² J. Niczyporuk, *Relacja...*, s. 556.

⁵⁸³ A. Bator, *Instrumentalizacja jako aspekt prawa*, [w:] L. Leszczyński (red.), *Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia, konstytucja, integracja europejska*, Lublin 1999, s. 95.

czyporuk podkreśla, że z jednej strony postępowanie administracyjne służy realizacji prawa administracyjnego ustrojowego, a z drugiej postępowanie administracyjne ma ograniczoną autonomię w stosunku do prawa administracyjnego ustrojowego⁵⁸⁴.

1. Nadzór nad działalnością samorządów zawodowych jako procedura niezwiązana z k.p.a.

Według art. 17 *Konstytucji*, w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. W drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Samorządy te nie mogą jednak naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej.

Pojęcie samorządów zawodowych obejmuje samorządy, w których o członkostwie decyduje więź wynikająca z wykonywania tego samego zawodu. Samorządy te nie skupiają swoich członków w oparciu o więź zamieszkiwania na danym terytorium. Wspólność terytorialna nie stanowi zatem podstawowego kryterium przynależności do samorządu zawodowego⁵⁸⁵. W ramach poszczególnych struktur samorządowych więź terytorialna odgrywa jednak określoną rolę, albowiem członkowie samorządu są skupieni w izbach o ograniczonym terytorialnie zasięgu działania.

Samorząd zawodowy jest wyodrębnioną grupą społeczną, powołaną do wykonywania zadań administracji państwowej, w granicach i formach określonych przez prawo. Z. Grelowski podkreśla, że grupa ta zabezpiecza interesy zamkniętego kręgu osób, należących do tej grupy⁵⁸⁶. Posiada własną organizację o charakterze przedstawicielskim zbudowaną na zasadzie decentralizacji. Organizacja ta pozostaje tylko pod nadzorem organów państwowych.

Nadzór nad działalnością samorządu zawodowego, podobnie jak nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego, oznacza opartą na przepisach ustawy, możliwość władczej ingerencji organów administracyjnych, działających w imieniu państwa i w jego interesie, w proces wykonywania przez podmioty zdecentralizowane zadań należących do sfery administracji publicznej, w celu zapewnienia ich realizacji zgodnej

⁵⁸⁴ J. Niczyporuk, *Relacja...*, s. 558.

⁵⁸⁵ J. Starościak, *Administracyjny urząd Polski*, Warszawa 1947, s. 42.

⁵⁸⁶ Z. Grelowski, *Samorząd specjalny. Gospodarczy – zawodowy – wyznaniowy, według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice 1947, s. 47.

z prawem⁵⁸⁷. Przepisy prawa nie określają wprost, że ingerencja nadzorcza skierowana jest na samorząd, lecz ukierunkowują ją na działania poszczególnych organów samorządów zawodowych albo na efekty tych działań w postaci aktów wydawanych przez te organy⁵⁸⁸. Chodzi o organy o charakterze kolegiałnym, uprawnione do podejmowania rozstrzygnięć w formie uchwał.

Nadzór oznacza możliwość zarówno kontroli działania organów, jak i wiążącego wpływania na organy w oparciu o ustalenia kontroli⁵⁸⁹. Skuteczne działania nadzorcze mogą być podjęte co do zasady w sytuacji, gdy organ samorządu zawodowego wykroczy przy realizacji swych zadań poza granice prawa przewidziane dla jego działalności⁵⁹⁰. Innymi słowy, niezgodność z prawem stanowi podstawę zastosowania środka nadzoru. Stąd, podobnie w jak w przypadku samorządu terytorialnego, kryterium legalności stanowi wyłączne kryterium kontroli działalności organów samorządów zawodowych. P. Rączka uznaje, że legalność mająca charakter kryterium obiektywnego, wyklucza w zasadzie jakąkolwiek możliwość dowolności w podejmowaniu działań nadzorczych. Zauważa, że badanie zgodności z prawem aktów generalnych organów samorządów zawodowych należy odnieść wyłącznie do przepisów prawa, które obowiązują w państwie i których adresatami są te samorzady.

Nadzór, opierając się na kryterium legalności, pozwala na zamknięcie ingerencji nadzorczej w niezbędnych granicach⁵⁹¹. Tym samym wykluczona zostaje możliwość jednostronnego modyfikowania przez organy nadzoru ustalonych przez ustawodawcę stosunków między samorządem zawodowym a państwem. Ich kształt zależy w całości od regulacji prawnej i granic samodzielności samorządów zawodowych ustalonych przez przepisy prawa. Dzięki takiemu ukształtowaniu kryteriów ingerencji nadzorczej, to właśnie nadzór identyfikowany jest jako instytucja strzegąca samodzielności tych samorządów.

Dowolność w kształtowaniu ingerencji nadzorczej posiada ustawodawca, który dostosowuje jej zakres do zadań przekazanych konkretnemu samorządowi⁵⁹². Ustawodawca może także odstąpić od wprowadzenia ingerencji nadzorczej w przypadku nie-

⁵⁸⁷ P. Rączka, *Nadzór nad samorządami zawodów medycznych*, [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza (red.) *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Zakamycze 1999, s. 94.

⁵⁸⁸ P. Rączka, *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń 1999, s. 151.

⁵⁸⁹ M. A. Waligórski, S. Pawłowski, *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005, s. 206.

⁵⁹⁰ P. Rączka, *Nadzór nad samorządem...*, s. 168.

⁵⁹¹ P. Rączka, *Nadzór nad samorządami...*, s. 103.

⁵⁹² P. Rączka, *Nadzór nad samorządem...*, s. 168–169.

których organizacji samorządowych. Przykładowo, unormowania nadzorcze nie istnieją w następujących ustawach: z dnia 25 września 1981 r. *o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego*⁵⁹³; z dnia 10 lipca 1985 r. *o przedsiębiorstwach mieszanych*⁵⁹⁴; z dnia 23 października 1987 r. *o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze”*⁵⁹⁵; z dnia 22 marca 1989 r. *o rzemiośle*⁵⁹⁶; z dnia 30 maja 1989 r. *o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców*⁵⁹⁷; z dnia 27 lipca 2001 r. *o kuratorach sądowych*⁵⁹⁸; z dnia 22 maja 2003 r. *o działalności ubezpieczeniowej*⁵⁹⁹.

Przepisy regulujące nadzór nad działalnością samorządów zawodowych nie zawierają odesłania do k.p.a., tak jak w ustawach: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa. Jak zauważa P. Rączka, ze względu na dużo uboższe spektrum środków nadzorczych niż w przypadku samorządu terytorialnego, ustawodawca nie poświęca nadzorowi nad działalnością samorządu zawodowego osobnej części ustawy⁶⁰⁰. Wyjątek w tym zakresie stanowi jedynie ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. *Prawo o notariacie*⁶⁰¹, w której nadzorowi poświęcono w całości rozdział 5 zatytułowany: „Nadzór nad notariatem i odpowiedzialność notariuszy za szkody”. W rozdziale tym ustawodawca nie ogranicza się tylko do określenia środków nadzoru, jakie mogą być stosowane w stosunku do samorządu notariuszy, ale określa również środki nadzoru nad wykonywaniem zawodu notariusza. W rozdziale tym połączono więc zarówno regulacje dotyczące stosunków o charakterze ustrojowym, jak i stosunków o charakterze materialnoprawnym (nadzór *sensu largo*)⁶⁰².

Nadzór nad działalnością samorządu zawodowego wykonywany jest przez centralne organy administracji państwowej⁶⁰³. Jak podkreśla J. Boć, rozdział kompetencji władczych pomiędzy organami samorządu a organami administracji rządowej sprawującymi nadzór nad samorządem należy do ustawodawcy, przy czym kompetencje te muszą być

⁵⁹³ Dz. U. Nr 24, poz. 123 z późn. zm.

⁵⁹⁴ Dz. U. Nr 32, poz. 142 z późn. zm.

⁵⁹⁵ Dz. U. Nr 33, poz. 185 z późn. zm.

⁵⁹⁶ T.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 112, poz. 979 z późn. zm.

⁵⁹⁷ Dz. U. Nr 35, poz. 194 z późn. zm.

⁵⁹⁸ Dz. U. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

⁵⁹⁹ T.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 11, poz. 66 z późn. zm.

⁶⁰⁰ P. Rączka, *Nadzór nad samorządem*..., s. 140.

⁶⁰¹ T.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158 z późn. zm.

⁶⁰² P. Rączka, *Nadzór nad samorządem*..., s. 141.

⁶⁰³ S. Pawłowski, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009, s. 195.

wyróżnione dychotomicznie⁶⁰⁴. Ogólny nadzór nad samorządami zawodowymi sprawują ministrowie kierujący określonym działem administracji rządowej⁶⁰⁵. Wojewodowie, jako przedstawiciele rządu odpowiedzialni za wykonywanie jego polityki na obszarze województwa, kontrolują samorzady zawodowe w zakresie realizacji przez nie zadań administracji rządowej, ustalonych ustawowo lub w drodze porozumienia administracyjnego⁶⁰⁶. Ponadto, wojewodowie sprawują nadzór nad działalnością izb rolniczych, na podstawie art. 47 ust.1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. *o izbach rolniczych*⁶⁰⁷, przy czym nadzór nad Krajową Radą sprawuje zgodnie z tym przepisem minister właściwy do spraw rolnictwa.

Przepisy prawne dopuszczające ingerencję nadzorczą w samorządach zawodowych, podobnie jak przepisy w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa, określają *expressis verbis* organy nadzoru. Są nimi: (1) art. 5 ust.3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. *o radcach prawnych*⁶⁰⁸, zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad działalnością samorządu w zakresie i formach określonych ustawą; (2) art. 42 § 1 ustawy *Prawo o notariacie*, według którego nadzór nad działalnością notariuszy i organami samorządu notarialnego sprawuje Minister Sprawiedliwości osobiście, za pośrednictwem prezesów sądów apelacyjnych lub sądów okręgowych albo przez wyznaczone osoby; (3) art. 64 ust.1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o komornikach sądowych i egzekucji*⁶⁰⁹, na podstawie którego nadzór zwierzchni nad działalnością komorników i działalnością samorządu komorniczego sprawuje Minister Sprawiedliwości; nadzór ten nie może jednak wkraczać w działania podlegające nadzorowi sądu. Jak podkreśla P. Rączka, o właściwości danego ministra do sprawowania nadzoru decyduje kryterium przedmiotowe, tzn. nadzór wykonuje minister, do zakresu działania którego należy sprawowanie ogólnego nadzoru w sprawach, którymi zajmują się zawodowo osoby skupione w danym samorządzie zawodowym.

Podobieństwo względem przepisów o nadzorze nad działalnością samorządu terytorialnego wykazują unormowania ustaw o samorządach zawodowych, z który wynika obowiązek przekazywania organom nadzoru wszelkich uchwał podejmowanych przez organy tych samorządów⁶¹⁰. Ustawy te nie zawierają natomiast unormowań doty-

⁶⁰⁴ J. Boć, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 48.

⁶⁰⁵ M. A. Waligórski, S. Pawłowski, *op. cit.*, s. 207. Zob. także ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* (T.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.).

⁶⁰⁶ M. A. Waligórski, S. Pawłowski, *op. cit.*, s. 208.

⁶⁰⁷ T.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 927 z późn. zm.

⁶⁰⁸ T.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65 z późn. zm.

⁶⁰⁹ T.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191 z późn. zm.

⁶¹⁰ P. Rączka, *Nadzór nad samorządem...*, s. 177.

czących konsekwencji nieprzekazania uchwał, w przeciwieństwie do ustaw o *samorządzie gminnym, powiatowym i województwa*. Nieprzedłożenie w terminie uchwał lub zarządzeń organom nadzoru powoduje tam, że wobec tych aktów nie obowiązuje termin jednego roku, w jakim dopuszczalne jest stwierdzenie ich nieważności⁶¹¹.

Na podstawie art. 46 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. *Prawo o notariacie*, organy samorządu notarialnego przekazują Ministrowi Sprawiedliwości uchwały, a także protokoły walnych zgromadzeń notariuszy oraz sprawozdania roczne wraz z bilansami. Z kolei stosownie do art. 62 ust.1 i 4 oraz art. 63 ust.1–2 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o *doradztwie podatkowym*⁶¹², przewodniczący Krajowego Zjazdu Doradców Podatkowych przekazuje ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych statut i uchwałę zmieniającą statut Krajowej Izby Doradców Podatkowych, a także uchwały Krajowego Zjazdu Doradców Podatkowych. Przewodniczący Krajowej Rady Doradców Podatkowych przekazuje natomiast uchwały podjęte przez Krajową Radę. W art. 67 ust.2 ustawy o *komornikach sądowych i egzekucji*, przewidziano również, że Krajowa Rada Komornicza przedkłada Ministrowi Sprawiedliwości uchwały i protokoły walnych zgromadzeń izb komorniczych oraz Krajowego Zjazdu Komorników, a także własne sprawozdania roczne wraz z bilansem. Podobnie na podstawie art. 39 ust.2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o *diagnostyce laboratoryjnej*⁶¹³, Krajowa Rada Diagnostów Laboratoryjnych przedstawia ministrowi właściwemu do spraw zdrowia uchwały Krajowej Rady Diagnostów Laboratoryjnych. Na uwagę zasługuje także regulacja zawarta w art. 48 ust.1 ustawy o *izbach rolniczych*, z której wynika, że zarząd izby przedstawia organom nadzoru uchwały organów izb oraz zatwierdzone przez walne zgromadzenie sprawozdanie z rocznej działalności izby.

W samorządach zawodów prawniczych istnieje także obowiązek przekazywania organowi nadzoru uchwał o wpisie na listę członków samorządu zawodowego. Zgodnie bowiem z art. 69 ust.1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. *Prawo o adwokaturze*⁶¹⁴, okręgowa rada adwokacka przekazuje wraz z aktami osobowymi do Ministra Sprawiedliwości każdą uchwałę o wpisie na listę adwokatów oraz każdą uchwałę o wpisie na listę aplikantów adwokackich. Identycznie według art. 31¹ ust.1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o *radcach prawnych*, rada okręgowej izby radców prawnych przekazuje wraz z aktami osobowymi do Ministra Sprawiedliwości każdą uchwałę o wpisie na listę radców prawnych, oraz każdą uchwałę o wpisie na listę aplikantów radcowskich.

⁶¹¹ Art. 94 ust.1 u.s.g.; art. 82 ust.1 u.s.p.; art. 83 ust.1 u.s.w.

⁶¹² T.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 73, poz. 443 z późn. zm.

⁶¹³ T.j. Dz. U. z 2004, Nr 144, poz. 1529 z późn. zm.

⁶¹⁴ T.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188 z późn. zm.

Obowiązek zawiadomienia Ministra Sprawiedliwości o każdej uchwale w sprawie wpisu na listę adwokatów i radców prawnych dotyczy uchwały, od której nie wniesiono odwołania lub uchwały podjętej w wyniku rozpatrzenia takiego odwołania⁶¹⁵. Minister kontroluje dokonany wpis pod względem zgodności z prawem i bada, czy wszystkie ustawowe przesłanki do wpisu zostały spełnione⁶¹⁶. Przede wszystkim chodzi o skontrolowanie, czy osoba ubiegająca się o wpis spełnia wszystkie ustawowe wymagania⁶¹⁷. Kontrola taka może obejmować również prawidłowość ustalenia wyników egzaminu konkursowego⁶¹⁸.

Organy nadzoru nad działalnością samorządów specjalnych, stwierdzając nieprawidłowości w działalności uchwałodawczej organów tych samorządów, inicjują postępowanie w sprawie zastosowania środka władczej ingerencji⁶¹⁹. Zaskarżanie do Sądu Najwyższego uchwał organów samorządów zawodowych jest środkiem nadzoru, który ma w szczególności chronić członków lub kandydatów na członków korporacji przed przekroczeniem władztwa korporacyjnego⁶²⁰. Skargę wniesioną po upływie ustawowego terminu Sąd Najwyższy pozostawia bez rozpoznania⁶²¹. W razie cofnięcia skargi Sąd Najwyższy umarza postępowanie na podstawie art. 393 § 2 k. p. c.⁶²². Od wyroku Sądu Najwyższego w sprawie uchwały organu samorządu zawodowego apelacja nie przysługuje⁶²³. Niedopuszczalna jest także skarga kasacyjna od takiego wyroku⁶²⁴.

Na podstawie art. 14 ust.1 ustawy *Prawo o adwokaturze*, Minister Sprawiedliwości zwraca się do Sądu Najwyższego o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał organów adwokatury i organów izb adwokackich. Analogicznie rozwiązanie prawne przyjęto w art. 47 ust.2 ustawy *o radcach prawnych*, który stanowi, że Minister Sprawiedliwości zwraca się do Sądu Najwyższego o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał organów samorządu. Identyczne unormowanie występuje także w art. 47 §1 ustawy *Prawo o notariacie*, zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości zwraca się do Sądu Najwyższego o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał organu samorządu notarialnego. Podobnie, według art. 68

⁶¹⁵ Postanowienie NSA z dnia 24 maja 2007 r. (II GSK 26/07), LEX Nr 351061.

⁶¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2008 r. (VI SA/Wa 1656/07), LEX Nr 510829.

⁶¹⁷ Wyrok NSA z dnia 31 marca 2009 r. (II GSK 1001/08), LEX Nr 570288.

⁶¹⁸ Wyrok NSA z dnia 22 marca 2007 r. (II GSK 22/07), LEX Nr 321255.

⁶¹⁹ P. Rączka, *Nadzór nad samorządem...*, s. 150.

⁶²⁰ S. Pawłowski, *op. cit.*, s. 208.

⁶²¹ Art. 14 ust.2 ustawy *Prawo o adwokaturze*; art. 47 § 2 ustawy *Prawo o notariacie* oraz art. 47 ust.2 ustawy *o radcach prawnych*.

⁶²² Postanowienie SN z dnia 24 maja 1994 r. (I PO 6/94), OSNP 1994, poz. 119.

⁶²³ Postanowienie SN z dnia 21 marca 2006 r. (III SO 8/06), OSNP 2007, poz. 149.

⁶²⁴ Postanowienie SN z dnia 10 maja 2006 r. (III SO 11/06), OSNP 2007, poz. 180.

ust.1 ustawy *o komornikach sądowych i egzekucji*, Minister Sprawiedliwości może zwrócić się do Sądu Najwyższego z wnioskiem o uchylenie uchwały samorządu komorniczego sprzecznej z prawem. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 sierpnia 2009 r.⁶²⁵ stwierdził, że wystąpienie organu nadzoru z takim wnioskiem może być zainicjowane przez radę izby komorniczej, która kwestionuje legalność uchwały Rady Krajowej Samorządu Komorników.

Ustawy o samorządach zawodowych innych niż prawnicze przyjmują podobne rozwiązania prawne. Stosownie do art. 19 ust.1 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. *o izbach lekarskich*⁶²⁶, minister właściwy do spraw zdrowia może zaskarżyć do Sądu Najwyższego uchwałę organu izby lekarskiej pod zarzutem niezgodności z prawem. Na podstawie art. 6 ust.1 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. *o samorządzie pielęgniarek i położnych*⁶²⁷, Minister Zdrowia i Opieki Społecznej może zaskarżyć do Sądu Najwyższego pod zarzutem sprzeczności z prawem uchwały organu izby. Natomiast według art. 13 ust.1 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. *o izbach aptekarskich*⁶²⁸, minister właściwy do spraw zdrowia może zaskarżyć do Sądu Najwyższego uchwałę organu okręgowej izby aptekarskiej lub Naczelnej Izby Aptekarskiej pod zarzutem niezgodności z prawem. Także na podstawie art. 41 ust.1 ustawy *o diagnostyce laboratoryjnej*, minister właściwy do spraw zdrowia może zaskarżyć do Sądu Najwyższego sprzeczną z prawem uchwałę organu samorządu diagnostów laboratoryjnych. Z kolei z art. 15 ust.1 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. *o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych*⁶²⁹ wynika, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi może zaskarżyć do Sądu Najwyższego uchwałę organu okręgowej izby lekarsko-weterynaryjnej lub Krajowej Izby lekarsko-weterynaryjnej pod zarzutem niezgodności z prawem. Do Sądu Najwyższego może zostać zaskarżona także sprzeczna z prawem uchwała organu samorządu rzeczników patentowych, na podstawie art. 56 ust.1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. *o rzecznikach patentowych*⁶³⁰. Organem skarżącym jest Prezes Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawodawca, normując procedurę nadzorczą nad uchwałami organów samorządów zawodowych, przyjął w poszczególnych korporacjach podobne rozwiązania prawne⁶³¹. Różnice pojawiają się jednak w zakresie terminu, w jakim organ nadzoru może

⁶²⁵ III ZS 2/09, LEX Nr 535882.

⁶²⁶ Dz. U. Nr 219, poz. 1708.

⁶²⁷ Dz. U. Nr 41, poz. 178 z późn. zm.

⁶²⁸ T.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 136, poz. 856 z późn. zm.

⁶²⁹ T.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767.

⁶³⁰ Dz. U.. Nr 49, poz. 509 z późn. zm.

⁶³¹ P. Rączka, *Nadzór nad samorządem...*, s. 188.

zaskarżyć uchwałę. W ustawie o *samorządzie pielęgniarek i położnych* wyznaczony został termin dwumiesięczny, który należy obliczać od dnia otrzymania uchwały przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej od organu izby⁶³². W ustawie o *izbach aptekarskich* termin ten wynosi trzy miesiące i biegnie od dnia powzięcia wiadomości o uchwale⁶³³. Termin trzymiesięczny przewidziano również w ustawie o *rzecznikach patentowych* oraz w ustawie o *diagnostyce laboratoryjnej*. Termin ten obliczany jest od dnia doręczenia uchwały: Prezesowi Urzędu Patentowego (rzecznicy), ministrowi właściwemu do spraw zdrowia (diagnostycy)⁶³⁴. Z kolei w ustawie o *izbach lekarskich* jest to termin sześciu miesięcy od dnia otrzymania uchwały przez ministra właściwego do spraw zdrowia⁶³⁵. Analogiczne rozwiązanie przewiduje ustawa o *komornikach sądowych i egzekucji*⁶³⁶. Zróżnicowane uregulowania prawne co do terminu zaskarżenia uchwał organów samorządu przyjęto w ustawach o zawodach prawniczych. Na podstawie art. 14 ust.1 ustawy *Prawo o adwokaturze*, art. 47 ust.2 ustawy o *radcach prawnych* oraz art. 47 § 1 ustawy *Prawo o notariacie*, termin na zaskarżenie uchwały wynosi trzy miesiące od dnia doręczenia uchwały Ministrowi Sprawiedliwości. Gdy uchwała rażąco narusza prawo, termin ten wynosi sześć miesięcy⁶³⁷.

Szczególne uregulowanie prawne występuje w art. 15 ust.1 ustawy o *zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych*, z którego wynika, że wniesienie skargi na uchwałę organu samorządu nie jest ograniczone żadnym terminem. Przepis ten brzmi: „Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi może zaskarżyć do Sądu Najwyższego uchwałę organu okręgowej izby lekarsko-weterynaryjnej lub Krajowej Izby lekarsko-weterynaryjnej pod zarzutem niezgodności z prawem”.

W zależności od oceny prawnej zaskarżonej uchwały organu samorządu zawodowego, może ona zostać utrzymana w mocy przez Sąd Najwyższy albo uchylona z przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania przez właściwy organ samorządu⁶³⁸. Tak stanowią przepisy: art. 47 ust.2 ustawy o *radcach prawnych*; art. 14 ust.2 ustawy *Prawo o adwokaturze*; art. 56 ust.1 ustawy o *rzecznikach patentowych*; art. 47 § 2 ustawy *Prawo o notariacie*; art. 68 ust.2 ustawy o *komornikach sądowych i egzekucji*; art. 19 ust.1 ustawy o *izbach lekarskich*. O uchyleniu uchwały organu samorządu przez Sąd Najwyż-

⁶³² Art. 6 ust.1 ustawy o *samorządzie pielęgniarek i położnych*.

⁶³³ Art. 13 ust.1 ustawy o *izbach aptekarskich*.

⁶³⁴ Art. 56 ust.1 ustawy o *rzecznikach patentowych* i art. 41 ust.1 ustawy o *diagnostyce laboratoryjnej*.

⁶³⁵ Art. 19 ust.1 ustawy o *izbach lekarskich*.

⁶³⁶ Art. 68 ust.1 ustawy o *komornikach sądowych i egzekucji*.

⁶³⁷ Zob. wyrok SN z dnia 11 października 1994 r. (I PO 11/94), OSNP 1995, poz. 57.

⁶³⁸ S. Pawłowski, *op. cit.*, s. 211.

szy stanowią także przepisy: art. 15 ust.1 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych; art. 13 ust.1 ustawy o izbach aptekarskich; art. 6 ust.1 ustawy o samorządzie pielęgniarek i położnych; art. 41 ust.1 ustawy o diagnostyce laboratoryjnej. P. Rączka stwierdza, że uchylenie uchwały organu samorządu zawodowego jest przejawem kasatoryjnej działalności sądu, skierowanej na efekt działania organu samorządu⁶³⁹. Rozstrzygnięcie sądu nie zastępuje zaskarżonej uchwały organu samorządu. Wobec tego sprawa wraca do tego organu⁶⁴⁰. W orzeczeniu uchylającym uchwałę powinny być jednak zawarte wytyczne co do sposobu ponownego załatwienia sprawy. Wytyczne te wiążą organ samorządu, przy czym mogą zawierać wskazówki dotyczące wyłącznie zagadnienia legalności.

Sądy administracyjne są właściwe do rozpatrywania skarg na uchwały samorządu architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów. Zgodnie bowiem z art. 12 ust.2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów⁶⁴¹, minister właściwy do spraw architektury i budownictwa lub minister właściwy do spraw gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej może zaskarżyć uchwałę organów Krajowych Izb do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Uprzednia kontrola takich uchwał, przed wniesieniem skargi, nie może jednak obejmować oceny w aspekcie praktyk antymonopolowych, do których zwalczania powołany jest wyłącznie Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁶⁴².

Sądy administracyjne sprawują także kontrolę nad uchwałami w sprawach wykonywania zawodu na podstawie art. 24 ust.3 ustawy o samorządzie pielęgniarek i położnych, art. 7 ust.2 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, art. 19 ust.2 ustawy o izbach aptekarskich. Zgodnie z tymi przepisami właściwy organ nadzoru może zaskarżyć do sądu administracyjnego prawomocną uchwałę samorządu, podjętą w sprawach wykonywania zawodu (przyznawanie, pozbawianie, zawieszanie, stwierdzanie utraty). Skargę można oprzeć na zarzucie niezgodności z prawem, co odpowiada kryterium kontroli sądów administracyjnych. Uchwała w sprawie prawa wykonywania zawodu ma charakter konstytutywny⁶⁴³. Wyjątkiem od tej reguły jest członkostwo w izbie komorniczej, które powstaje z mocy prawa z chwilą objęcia rewiru komorniczego i ustaje z dniem odwołania komornika oraz członkostwo w izbie notarialnej, do której przynależność uzależniona jest od powołania nota-

⁶³⁹ P. Rączka, *Nadzór nad samorządami...*, s. 99.

⁶⁴⁰ P. Rączka, *Nadzór nad samorządem...*, s. 189.

⁶⁴¹ Dz. U. Nr 5, poz. 42 z późn. zm.

⁶⁴² Wyrok SA w Warszawie z dnia 10 lipca 2008 r. (VI ACa 92/08), OSA 2010, poz. 55.

⁶⁴³ S. Pawłowski, *op. cit.*, s. 203.

riusza przez Ministra Sprawiedliwości. W tych dwóch zawodach wpis do rejestru korporacji ma charakter czynności materialno-technicznej⁶⁴⁴. Kontrolą sądu administracyjnego objęte są także rozstrzygnięcia organów korporacyjnych dotyczące ograniczenia w prawie wykonywania zawodu lub odebrania tego prawa⁶⁴⁵. Wyjątkiem od przyjętej w tym względzie zasady jest unormowanie zawarte w art. 10 ust.5 ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów⁶⁴⁶, zgodnie z którym, na uchwałę w sprawie skreślenia z listy psychologów lub zawieszenia w prawie wykonywania tego zawodu może być wniesione odwołanie do sądu apelacyjnego.

Szczególną regulacją prawną objęte są uchwały w samorządach prawniczych o wpisie na listę adwokatów lub radców prawnych, wobec których może zostać wniesiony sprzeciw przez Ministra Sprawiedliwości. Sprzeciw przybiera postać decyzji administracyjnej⁶⁴⁷. Za datę wyrażenia sprzeciwu należy uznać datę wydania decyzji w tej sprawie⁶⁴⁸. Decyzja będąca sprzeciwem powinna być doręczona zainteresowanym podmiotom, tj. organowi samorządu, który podjął uchwałę oraz osobie, której sprawa wpisu dotyczy⁶⁴⁹. Decyzja w sprawie sprzeciwu wraz z jej uzasadnieniem nie może wykraczać poza granice informacji zawartych w przedstawionych materiałach organowi nadzoru⁶⁵⁰. Innymi słowy, w postępowaniu w sprawie sprzeciwu brane są pod uwagę wyłącznie materiały przedstawione przez organ samorządu, tj. uchwała w sprawie wpisu wraz z aktami osobowymi osoby zainteresowanej. Z tego wynika, że postępowanie wyjaśniające (postępowanie dowodowe) obejmujące kontrolę prawidłowości dokonanego wpisu ma wyraźny zakres, przewidziany w ustawach samorządowych⁶⁵¹.

Ustawowe kompetencje Ministra Sprawiedliwości do wniesienia sprzeciwu ograniczone zostały do uchwał rozstrzygających w sposób pozytywny o wpisie określonej osoby na listę adwokatów lub radców prawnych⁶⁵². Owe kompetencje nie odnoszą się zatem do ponownego rozpoznania sprawy o wpis. Administracyjne postępowanie wery-

⁶⁴⁴ M. A. Waligórski, S. Pawłowski, *op. cit.*, s. 209.

⁶⁴⁵ S. Pawłowski, *op. cit.*, s. 211.

⁶⁴⁶ Dz. U. Nr 73, poz. 763 z późn. zm.

⁶⁴⁷ Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 stycznia 1993 r. (II SA 930/92)*, „Radca Prawny” 1994, Nr 3, s. 81.

⁶⁴⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 października 2006 r. (VI SA/Wa 1182/06), LEX Nr 298197.

⁶⁴⁹ Uchwała NSA z dnia 15 października 2008 r. (II GPS 4/08), ONSAiWSA 2009, poz. 1.

⁶⁵⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 września 2006 r. (VI SA/Wa 1150/06), LEX Nr 255857.

⁶⁵¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 lipca 2006 r. (VI SA/Wa 901/06), LEX Nr 243767.

⁶⁵² Postanowienie NSA z dnia 24 maja 2007 r. (II GSK 8/07), LEX Nr 351065.

fikacyjne, wszczynane przez Ministra Sprawiedliwości z urzędu i kończące się wydaniem decyzji o sprzeciwie, jest postępowaniem odrębnym w stosunku do dwuinstancyjnego postępowania z wniosku o dokonanie wpisu, prowadzonego przez organy korporacyjne. Stąd Minister Sprawiedliwości nie może zostać uznany za trzecią instancję w sprawach o dokonanie wpisu. Innymi słowy, sprzeciw ministra nie polega na rozpoznaniu, po raz kolejny, sprawy o wpis. Przedmiotem postępowania wywołanego wniesieniem sprzeciwu jest ustalenie przez ministra wad decyzji o wpisie. Wniesienie sprzeciwu nie stanowi wyjątku od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego z art. 15 k.p.a. W związku z tym, zawieszenie postępowania administracyjnego dotyczącego sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości przeciwko wpisowi na listę radców prawnych lub adwokatów, wstrzymuje jedynie bieg terminów procesowych wymienionych w k.p.a. Nie ma natomiast żadnego wpływu na bieg terminów występujących w ustawach korporacyjnych⁶⁵³.

Termin na wniesienie sprzeciwu wynosi 30 dni i biegnie od daty otrzymania przez Ministra Sprawiedliwości uchwały w sprawie wpisu wraz z aktami osobowymi zainteresowanego. Termin ten jest terminem prawa materialnego i przepisy dotyczące terminów proceduralnych nie mają do niego zastosowania⁶⁵⁴. Upływ tego terminu wywołuje bowiem skutek materialnoprawny nabycia prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego lub adwokata. W takim wypadku wpis następuje z mocy samego prawa⁶⁵⁵. Jednakże wniesienie sprzeciwu powoduje wstrzymanie wejścia w życie uchwały w sprawie wpisu⁶⁵⁶. Wstrzymanie takie trwa aż do czasu prawomocnego uchylecia sprzeciwu bądź stwierdzenia jego nieważności⁶⁵⁷. Dopiero wówczas uchwała w sprawie wpisu nabiera pełnej skuteczności, ze skutkiem załatwienia sprawy administracyjnej⁶⁵⁸.

Sprzeciw odnośnie do prawa wykonywania zawodu może być również wniesiony przez ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej od uchwały okręgowej rady urbanistów dotyczącej wpisu na listę jej członków lub odmowy wpisu⁶⁵⁹. Wpis na listę daje jednak prawo do wykonywania zawodu i nie jest równoznaczny z wykonywaniem zawodu⁶⁶⁰.

⁶⁵³ Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 1993 r. (II SA 930/92), LEX Nr 10979.

⁶⁵⁴ Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2007 r. (II GSK 103/07), LEX Nr 420711.

⁶⁵⁵ Wyrok NSA z dnia 25 marca 1993 r. (II SA 994/92), LEX Nr 82099.

⁶⁵⁶ Art. 69 ustawy *Prawo o adwokaturze* oraz art. 31 ustawy *o radcach prawnych*.

⁶⁵⁷ P. Rączka, *Nadzór nad samorządem...*, s. 185.

⁶⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 21 października 2008 r. (II GSK 518/08), LEX Nr 507770.

⁶⁵⁹ Art. 20 ust.2 ustawy *o samorządzie zawodowym architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów*.

⁶⁶⁰ Wyrok WSA Warszawie z dnia 17 stycznia 2008 r. (VI SA/Wa 1600/07), LEX Nr 510831.

Na gruncie obowiązującego prawa istnieją wyjątki od reguły, że środki władczej ingerencji względem organów samorządów zawodowych stosują jedynie sądy. Zgodnie bowiem z art. 48 ust.2 ustawy *o izbach rolniczych*, minister i wojewoda mogą stwierdzić nieważność uchwał organów izby w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia ich doręczenia. Jest to najbardziej zbliżona forma wykonywania nadzoru względem ingerencji nadzorczej wojewodów i regionalnych izb obrachunkowych wobec uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego.

Swoistą formą wykonywania nadzoru nad działalnością samorządów zawodowych jest decyzja administracyjna. Występuje ona w korporacji doradców podatkowych i biegłych rewidentów. Na podstawie art. 62 ust.2–3 oraz art. 63 ust.3 ustawy *o doradztwie podatkowym*, minister właściwy do spraw finansów publicznych w terminie 45 dni od dnia otrzymania statutu Krajowej Izby Doradców Podatkowych, może wydać decyzję administracyjną o zawieszeniu uchwały zatwierdzającej lub zmieniającej ten statut z powodu jego niezgodności z prawem. Decyzja w sprawie zawieszenia uchwały przekazywana jest Krajowej Radzie Doradców Podatkowych, w terminie 14 dni od dnia jej wydania. Minister właściwy do spraw finansów publicznych może również wydać decyzję administracyjną o zawieszeniu każdej uchwały lub jej zmiany, albo niektórych postanowień uchwały, podjętej przez Krajowy Zjazd Doradców Podatkowych oraz Krajową Radę Doradców Podatkowych, z powodu niezgodności z prawem albo statutem. Decyzja w tym wypadku wydawana jest w terminie 30 dni od dnia otrzymania uchwały przez ministra. Powoduje wstrzymanie wykonania tej uchwały⁶⁶¹.

Ustawa o doradztwie podatkowym szczegółowo uregulowała zasady, przesłanki i tryb, a także terminy podejmowania decyzji w sprawie zawieszania uchwał organów samorządu zawodowego doradców podatkowych. Pozostawiła natomiast poza zasięgiem regulacji określenie skutków takiego zawieszenia, trybu odwoławczego od decyzji w tej sprawie oraz dopuszczalności drogi sadowoadministracyjnej. Jak stwierdza T. Miłek, decyzja taka powoduje, że zawieszona uchwała nie wywołuje skutków prawnych, a organy samorządu doradców podatkowych nie mogą stosować się do jej postanowień⁶⁶². Innymi słowy, rezultatem takiej decyzji jest zawieszenie skuteczności uchwały, ale nie staje się ona przez to nieważna⁶⁶³. Pojęcie „zawieszenia” uchwały kryje w sobie element zwłoki (odroczenia) mocy prawnej tego aktu, zakładając *a priori* przejściowy

⁶⁶¹ P. Rączka, *Nadzór nad samorządem...*, s. 187.

⁶⁶² T. Miłek, [w:] A. Mariański (red.), *Ustawa o doradztwie podatkowym*, Warszawa 2010, s. 220 i 222.

⁶⁶³ H. Dzwonkowski, A. Barczak, M. Biskupski, T. Nowak, *Ustawa o doradztwie podatkowym. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 209–211.

charakter tego stanu⁶⁶⁴. Przejściowo zatem istnieje stan niepewności co do legalności uchwały.

Ustawa o doradztwie podatkowym nie zawiera generalnego odesłania do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Zawieszenie uchwał organów samorządu doradców podatkowych nie ma nic wspólnego z instytucją zawieszenia postępowania administracyjnego uregulowaną w k.p.a., a stosowanie przepisów Kodeksu w tych sprawach winno być rezultatem wyłącznie zabiegów interpretacyjnych, wynikających przede wszystkim z faktu, że rozstrzygnięcie nadzorcze jest decyzją administracyjną⁶⁶⁵.

Postępowanie w sprawie zawieszenia uchwał organów samorządu doradców podatkowych ma charakter postępowania administracyjnego, w którym zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a., przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Przepis ten stanowi, że od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Istotą takiego wniosku jest jego niedewolutywność. Oznacza to, że wniesienie tego środka nie powoduje skutku w postaci przesunięcia kompetencji do rozpoznania sprawy, ponieważ w tych relacjach brak jest organu wyższego stopnia. Sprawę ponownie rozpatruje ten sam organ⁶⁶⁶. Jest to więc postępowanie jednoinstancyjne, stanowiące odstępstwo od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego⁶⁶⁷. Jest tylko zbliżone do postępowania dwuinstancyjnego⁶⁶⁸. Nie jest także prostą kontynuacją postępowania zakończonego decyzją, od której przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy⁶⁶⁹.

Wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie można zaliczyć wprost do środków odwoławczych. Jest to nietypowy środek zaskarżenia⁶⁷⁰. Nie uruchamia bowiem toku

⁶⁶⁴ Por. A. Kubiak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 11 lipca 2007 r. (II GSK 85/07)*, OSP 2008, s. 811.

⁶⁶⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 października 2006 r. (VI SA/Wa 1593/06), LEX Nr 347873. Identyfikacja WSA w Warszawie w wyroku z dnia 24 października 2006 r. (VI SA/Wa 1519/06), orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁶⁶⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2007 r. (VI SA/Wa 126/07), LEX Nr 319365. Por. wyrok NSA z dnia 27 listopada 2001 r. (I SA 1011/00), LEX Nr 81760.

⁶⁶⁷ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 listopada 2007 r. (IV SA/GI 447/07), LEX Nr 423967.

⁶⁶⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 lipca 2006 r. (I SA/Wa 416/06), LEX Nr 258369. Por. także wyroki WSA w Warszawie z dnia 23 marca 2005 r. (VI SA/Wa 2215/04), LEX Nr 189244 oraz z dnia 10 października 2007 r. (VI SA/Wa 968/07), LEX Nr 395303.

⁶⁶⁹ Postanowienie NSA z dnia 9 lipca 1999 r. (I SA 1600/98), LEX Nr 48568.

⁶⁷⁰ Postanowienie NSA z dnia 14 lutego 1997 r. (III SA 61/96), LEX Nr 29301.

instancji⁶⁷¹. Zdaniem Z. Kmiecika jest to jednak swego rodzaju odwołanie⁶⁷². Jeśli tak, to przed upływem terminu do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy decyzja nie ulega wykonaniu, zaś złożenie wniosku w terminie powoduje wstrzymanie wykonania decyzji⁶⁷³. Stąd, A. Kubiak wywodzi, że decyzja nadzorcza Ministra Finansów wydana w pierwszej instancji nie wywołuje skutku zawieszenia uchwały organu samorządu doradców podatkowych, przed upływem terminu do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a złożenie takiego wniosku wstrzymuje zawieszenie uchwały⁶⁷⁴. Zatem dopiero decyzja wydana przez organ nadzoru po ponownym rozpatrzeniu sprawy wywołuje przewidziany w niej skutek, o ile w decyzji tej organ podtrzyma swoje wcześniejsze stanowisko. Podtrzymanie stanowiska wyrażonego w pierwszej decyzji nie oznacza, że decyzja wydana po ponownym rozpatrzeniu sprawy może odsyłać do uzasadnienia zaskarżonej decyzji⁶⁷⁵. Nowa decyzja może mieć także odmienną treść od poprzedniej, ale powinna się jednak do niej odnosić⁶⁷⁶. Jeśli natomiast organ nadzoru po ponownym rozpatrzeniu sprawy uchyli decyzję zawieszającą uchwałę, uchwała taka nabiera mocy obowiązującej od dnia jej podjęcia. Należy także podkreślić, że w postępowaniu wywołanym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy zawieszenia uchwały organów samorządu doradców podatkowych, Minister Finansów nie może wypowiadać się w przedmiocie nie objętym uprzednio postępowaniem (tzn. nie może objąć nadzorem innej uchwały organów samorządu)⁶⁷⁷. Takie postępowanie stanowiłoby rozszerzenie zakresu przedmiotowego nadzoru i prowadziłoby w konsekwencji do udaremnienia ponownego rozpatrzenia sprawy zawieszenia uchwały⁶⁷⁸. Decyzja administracyjna stanowi również formę wykonywania nadzoru nad działalnością organów samorządu zawodowego biegłych rewidentów. Na podstawie art. 13 ust.1 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. *o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym*⁶⁷⁹, biegli rewidenci tworzą samorząd zawodowy zwany „Krajową Izbą Biegłych Rewidentów”. Organami Krajowej Izby Biegłych Rewi-

⁶⁷¹ Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2007 r. (I OSK 235/06), LEX Nr 235165. Por. także wyrok NSA z dnia 23 czerwca 1999 r. (IV SA 1037/97), LEX Nr 47868.

⁶⁷² Z. Kmiecik, *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w k.p.a. (odwołanie czy remonstracja?)*, „Państwo i Prawo” 2008, Nr 3, s. 34.

⁶⁷³ *Ibidem*, s. 32.

⁶⁷⁴ A. Kubiak, *op. cit.*, s. 814.

⁶⁷⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 września 2005 r. (III SA/Wa 1303/05), LEX Nr 181008.

⁶⁷⁶ Wyrok NSA z dnia 12 września 2001 r. (II SA 1147/01), LEX Nr 53439.

⁶⁷⁷ Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 lipca 2008 r. (II SA/Gd 85/08), LEX Nr 499761.

⁶⁷⁸ Por. wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2002 r. (I SA 1460/00), LEX Nr 81677.

⁶⁷⁹ Dz. U. Nr 77, poz. 649.

dentów są: 1) Krajowy Zjazd Biegłych Rewidentów; 2) Krajowa Rada Biegłych Rewidentów; 3) Krajowa Komisja Rewizyjna; 4) Krajowy Sąd Dyscyplinarny; 5) Krajowy Rzecznik Dyscyplinarny; 6) Krajowa Komisja Nadzoru⁶⁸⁰. Zgodnie z art. 28 ust.1 ww. ustawy, organy Krajowej Izby Biegłych Rewidentów są obowiązane doręczać Komisji Nadzoru Audytowego uchwały, w terminie czternastu dni od dnia ich podjęcia. Komisja Nadzoru Audytowego sprawuje nadzór publiczny nad wykonywaniem zawodu biegłego rewidenta oraz działalnością podmiotów uprawnionych do badania sprawozdań finansowych i działalnością Krajowej Izby Biegłych Rewidentów⁶⁸¹. Do zadań Komisji Nadzoru Audytowego należy m.in. zatwierdzanie uchwał organów Krajowej Izby Biegłych Rewidentów w przypadkach przewidzianych w ustawie, w tym zatwierdzanie statutu Izby i jego zmian⁶⁸². Zatwierdzenie uchwały bądź odmowa zatwierdzenia następuje w drodze decyzji administracyjnej⁶⁸³. Procedura w tym względzie jest jednakże dwuetapowa. W pierwszej kolejności, Komisja Nadzoru Audytowego, w terminie trzydziestu dni od dnia otrzymania uchwały zatwierdza uchwałę, bądź stwierdzając, że narusza ona przepisy prawa lub godzi w interes publiczny albo też ma znamiona pomyłki lub błędu, przedstawia zastrzeżenia. Po uwzględnieniu zastrzeżeń, ponownie przedstawioną uchwałę Komisja Nadzoru Audytowego zatwierdza lub odmawia zatwierdzenia, w terminie trzydziestu dni⁶⁸⁴. Od decyzji zatwierdzającej uchwałę organów Krajowej Izby Biegłych Rewidentów albo odmawiającej takiego zatwierdzenia, wydanej w pierwszej instancji przez Komisję Nadzoru Audytowego, przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a.⁶⁸⁵. Od decyzji Komisji wydanej po ponownym rozpatrzeniu sprawy przysługuje natomiast skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego⁶⁸⁶. Sądowej kontroli poddane są również te uchwały organów Krajowej Izby Biegłych Rewidentów, które nie podlegają zatwierdzeniu przez Komisję Nadzoru Audytowego. Komisja może zaskarżyć takie uchwały w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia uchwały, jeżeli narusza ona przepisy prawa lubi godzi w interes publiczny

⁶⁸⁰ Art. 17 ust.1 ustawy *o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym*.

⁶⁸¹ Art. 63 ust.2 ustawy *o biegłych....*

⁶⁸² Art. 29 ust.1 i 2 oraz art. 64 ust.1 pkt 1 ustawy *o biegłych....*

⁶⁸³ Art. 72 ust.3 ustawy *o biegłych....*

⁶⁸⁴ Art. 72 ust.1 i 2 ustawy *o biegłych....*

⁶⁸⁵ Art. 73 ust.1 ustawy *o biegłych....*

⁶⁸⁶ Art. 73 ust.2 ustawy *o biegłych....*

albo ma znamiona pomyłki lub błędu⁶⁸⁷. Zaskarżenie uchwały przez Komisję Nadzoru Audytowego wstrzymuje jej wykonanie⁶⁸⁸.

Rozwiązania prawne dotyczące nadzoru nad działalnością uchwałodawczą samorządów zawodowych nie są jednolite. Zasadniczo organami rozstrzygającymi o legalności aktów korporacyjnych są sądy na wniosek organu nadzorczego. W ustawach samorządowych istnieją także unormowania mające elementy postępowania administracyjnego, w których organem orzekającym o legalności aktu jest sąd administracyjny. Ustawy korporacyjne nie określają skutków prawnych, jakie dla bytu zaskarżonej uchwały ma wystąpienie nadzorcze właściwego organu nadzoru. Nie określają także terminu wejścia w życie uchwał organów korporacyjnych, pomimo że szczegółowo wyznaczają terminy przekazania tych aktów organom nadzoru oraz terminy, w jakich organy te mogą skorzystać ze swoich uprawnień nadzorczych. Przewidziane terminy nadzorcze nie mają charakteru instrukcyjnego, lecz służą wyznaczeniu daty wejścia w życie aktu, który podlega nadzorowi. Akty korporacyjne wchodzą w życie albo po bezskutecznym upływie wyznaczonych terminów, w których granicach podejmowane są czynności weryfikacyjne, albo po pozytywnym dla samorządu zakończeniu tych czynności⁶⁸⁹.

2. Nadzór nad działalnością prawotwórczą samorządu terytorialnego jako procedura z odesłaniem do k.p.a.

Aparatura pojęciowa prawa administracyjnego ustrojowego przenika się z aparaturą pojęciową prawa o postępowaniu administracyjnym. Pojęcia prawa ustrojowego są jednak pierwotne wobec pojęć postępowania administracyjnego. Potwierdza to chociażby przykład nadrzędności i podległości organizacyjnej. Tradycyjny priorytet prawa ustrojowego nie wyklucza jednak możliwości autonomicznego przystosowania w nim norm postępowania administracyjnego⁶⁹⁰. Autonomia postępowania administracyjnego względem prawa ustrojowego będzie jednak doznawała licznych ograniczeń, które wynikają z ustaw szczególnych prawa ustrojowego. Przykładem takiego ograniczenia jest odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. w postępowaniu nadzorczym wojewody nad aktami prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego.

⁶⁸⁷ Art. 64 ust.1 pkt 5 ustawy o biegłych....

⁶⁸⁸ Art. 64 ust.2 ustawy o biegłych....

⁶⁸⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 października 2006 r. (VI SA/Wa 1591/06), LEX Nr 345733.

⁶⁹⁰ J. Niczyporuk, *Relacja...*, s. 559.

2.1. Istota przepisów odsyłających

Stosowanie przepisów odsyłających w regulacjach prawnych współczesnych państw jest zjawiskiem powszechnym⁶⁹¹. W nauce prawa brak jest jednak jednolitego stanowiska co do znaczenia terminu „przepis odsyłający”. M. Hauser w ogólności uznaje takie przepisy za środki techniki prawodawczej, przy czym samo odesłanie uważa za normę prawną. Cytowana autorka przyjmuje w pewnym uproszczeniu, że termin „odesłanie” będzie się odnosił do zabiegu techniczno-prawnego użycia zwrotu odsyłającego⁶⁹².

Przepisy odsyłające stanowią o odpowiednim stosowaniu określonych przepisów prawa do jakichś innych przypadków niż te, dla których zostały ustanowione⁶⁹³. Oznacza to, że dla danych stosunków prawnych nie ma tylko im poświęconych unormowań. Ustawodawca bowiem nie ustanowił dla tych stosunków odrębnych przepisów regulujących te stosunki. Muszą być one jednak unormowane przez prawo. Sposób takiego unormowania polega na tym, że ustawodawca nakazuje poszukiwać rozwiązań prawnych w przepisach ustanowionych dla unormowania innych zachowań. Innymi słowy, uregulowanie danej sytuacji znajduje się gdzie indziej, w innych normach prawnych⁶⁹⁴. Wynikiem takiego poszukiwania może być dopuszczalność zastosowania określonych przepisów prawa do danej sytuacji w pełnym zakresie (odpowiednie przepisy prawa są stosowane bez żadnych zmian w ich dyspozycji). Przepisy te nie ulegają w takim wypadku żadnej modyfikacji. W dalszej kolejności w wyniku poszukiwań odnajduje się rozwiązanie danej sytuacji prawnej poprzez zmianę przepisów prawa. Trudność modyfikacji może jednak polegać na tym, że stosujący prawo musi dokonać oceny, czy treść danego przepisu prawa w danym układzie odniesienia może ulec zmianie i jak daleko idąca może być to zmiana. Zmiana taka nie jest jednak możliwa w sytuacji, gdy ustawodawca w przepisach odsyłających odwołuje się do konkretnego artykułu względnie paragrafu albo ustępu przepisu odesłania (jednostki klasyfikacyjnej aktu normatywnego). Należy podkreślić, że różnice pomiędzy stosowaniem przepisów prawa bez zmian, a stosowaniem ze zmianami polegają na odmiennym sposobie ustalenia dyspozycji normy prawnej, a także modyfikacji przynajmniej po części hipotezy tej normy.

Wynikiem poszukiwania rozwiązania dla danej sytuacji prawnej może być w ostateczności wyłączenie ze stosowania przepisów odesłania. Przede wszystkim ze względu

⁶⁹¹ H. Kauffmann, *Rechtswörterbuch*, München 1996, s. 1408.

⁶⁹² M. Hauser, *Odesłania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 41.

⁶⁹³ J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” 1964, Nr 3, s. 337.

⁶⁹⁴ Por. G. Seidler, *Teoria państwa i prawa. Część analityczna*, Kraków 1951, s. 47.

na ich bezprzedmiotowość lub całkowitą sprzeczność z przepisami ustanowionymi dla normowania stosunków, do których miałyby być one odpowiednio zastosowane. Bezprzedmiotowość będzie oznaczała zupełną nieprzydatność danych przepisów, w określonych okolicznościach, ze względu na ich wyrazistą odrębność. Sprzeczność natomiast zachodzi wówczas, gdy przepisy układu odniesienia normują określoną sytuację w sposób wyczerpujący i odmienny (bez potrzeby odwoływania się do innych przepisów prawa), a przepisy odpowiednio stosowane są im przeciwne.

Nauka prawa szczególną uwagę przywiązuje do przepisów odsyłających *sensu largo*, czyli takich przepisów, które odsyłają do innych przepisów, należących do systemu prawa lub do reguł spoza tego systemu⁶⁹⁵. W związku z tym podział przepisów odsyłających *sensu largo* przeprowadzany jest ze względu na to, do jakich reguł następuje odesłanie. Innymi słowy, czy reguły te mieszczą się w systemie prawa, czy też wykraczają poza ten system.

W przepisach odsyłających systemowo, odesłanie może być o charakterze pozytywnym, traktujące o obowiązaniu danych przepisów prawa oraz o charakterze negatywnym, gdy określone przepisy prawa wyłącza się ze stosowania. Te ostatnie noszą miano klauzul derogacyjnych. Mogą być one *sensu stricto*, jeśli określają nieobowiązanie konkretnie powołanych przepisów jakiegoś aktu prawnego, albo *sensu largo* klauzule derogacyjne, określające utratę mocy obowiązującej jakiejś grupy przepisów⁶⁹⁶.

Przepisy odsyłające systemowo mogą być odesłaniami w obrębie tej samej jednostki redakcyjnej tekstu prawnego, w obrębie tego samego aktu normatywnego, czy też odesłaniami do innego aktu lub nawet innej gałęzi prawa. Stąd bierze się podstawowy podział przepisów odsyłających systemowo na przepisy odsyłające wewnętrznie i zewnętrznie. Z odesłaniem wewnętrznym mamy do czynienia wówczas, gdy przepis odsyła w ramach tego samego aktu prawnego. Jeśli zaś odnosi się do przepisu zawartego w innym akcie, jest to przykład odesłania zewnętrznego. Zdaniem M. Zielińskiego, odesłaniem wewnętrznym są tylko zwroty w obrębie danego artykułu, od jednego przepisu do drugiego, natomiast odesłanie zewnętrzne występuje wówczas, gdy przepisy odesłania znajdują się poza danym artykułem. Odesłania zewnętrzne mogą być z kolei bliższe i dalsze. Pierwsze z wymienionych dotyczą sytuacji, gdy odesłanie następuje do innego artykułu tego samego aktu, drugie natomiast dotyczy odesłania do odrębnej ustawy jako

⁶⁹⁵ J. Wróblewski, *Przepisy odsyłające*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1964, Nr 35, s. 3. Zob. także W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 349.

⁶⁹⁶ Przeciwnikami uznania przepisów derogacyjnych jako odesłań są F. Studnicki, A. Łachwa, J. Fall, E. Stabrawa, *Odesłania w tekstach prawnych. Ku metodom ich zautomatyzowanej interpretacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1990, Nr 136, s. 16.

całości albo konkretnego przepisu tej ustawy⁶⁹⁷. W przypadku odesłania konkretnego, odesłanie może być typu dynamicznego albo statycznego. Pierwsze z wymienionych polega na odesłaniu do przepisu w każdorazowej jego wersji, tj. z uwzględnieniem zmian jakie w nim zajądą. Drugie natomiast polega na odesłaniu do przepisu w wersji jego obowiązującej w chwili odesłania⁶⁹⁸.

Przepisy odsyłające pozasystemowo odsyłają do reguł nienależących do systemu prawa, a reguły odniesienia nie wchodzą do systemu prawa obowiązującego, pomimo że przepis odsyłający do nich odsyła⁶⁹⁹. Stosowane są w celu usankcjonowania wartości, których ochrona bezpośrednio nie leży w kompetencji ustawodawcy, lecz na ochronie których mu zależy⁷⁰⁰. Przykładowo, gdy chodzi o ochronę ogólnie przyjętych norm moralnych oraz etycznych albo zasad słuszności czy współżycia społecznego. Przepisy, które odwołują się do takich zasad, noszą miano klauzul generalnych. Klauzule generalne mają na celu przede wszystkim osiągnięcie elastyczności w stosowaniu prawa⁷⁰¹. Integralną częścią przepisów zawierających klauzule generalne są odesłania, w związku z czym należy je uznawać za charakterystyczną cechę tego typu przepisów⁷⁰². Klauzule generalne to przepisy prawa upoważniające organ do podejmowania decyzji w oparciu o pozaprawne zasady postępowania, które mają uzasadnienie aksjologiczne w ocenach ogólnych⁷⁰³. Klauzula generalna zawarta jest w przepisie prawa, gdy kwalifikacja prawna danej sytuacji zależy od kazuistycznej oceny danego organu. Czyli od oceny indywidualnej konkretnego przypadku, z uwzględnieniem określonych norm pozaprawnych. Wszakże odesłania do takich norm są najważniejszą postacią klauzul generalnych⁷⁰⁴. Na gruncie obowiązującego prawa mogą występować dwa sposoby odniesienia do klauzul generalnych. Albo w formie prostego odesłania, gdy przepisy odsyłające nakazują prze-

⁶⁹⁷ Por. M. Zieliński, [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 95.

⁶⁹⁸ S. Wronkowska, [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 177.

⁶⁹⁹ J. Wróblewski, *Przepisy...*, s. 13.

⁷⁰⁰ J. Wróblewski, *Teoria...*, s. 351.

⁷⁰¹ § 155 ust.1 Z.T.P. Zob. także J. Nowacki, *Klauzula „państwo prawne” a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] E. Zwierchowski, *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, Warszawa 1997, s. 163.

⁷⁰² A. Skoczylas, *Odesłania w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2001, s. 3.

⁷⁰³ Z. Ziemiński, [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 225.

⁷⁰⁴ Por. A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa*, Poznań 1996, s. 151. Według *Słownika współczesnego języka polskiego*, pod red. B. Dunaja, Warszawa 1996, s. 371, kazuistyka oznacza „skrupulatne roztrząsanie szczegółowych zagadnień przez mniej lub więcej dowolne podciągnięcie ich pod odpowiednio dobrane zasady ogólne”.

strzeżenie określonego rodzaju reguł, albo gdy przepisy uzależniają konsekwencje aktów prawnych od ich zgodności z klauzulami generalnymi⁷⁰⁵. Z punktu widzenia wykładni prawa, przepisy zawierające klauzule generalne to „normalne” przepisy zawierające zwroty, których znaczenie ustala się ze względu na reguły poprawne.

Posługiwanie się zwrotami odsyłającymi zależne jest od przyjętej w danym systemie prawnym techniki prawodawczej. Przestrzeganie owej techniki zwiększa komunikatywność tekstu prawnego poprzez ujednoczenie konstrukcji i języka prawniczego⁷⁰⁶. Za technikę prawotwórczą uznaje się umiejętność sporządzania poprawnych aktów normatywnych oraz poprawne kształtowanie systemu takich aktów. Ponadto uważa się także zespół reguł wskazujących, jak właściwie konstruować akty normatywne i włączać je do systemu prawa lub eliminować je z niego⁷⁰⁷. Technika prawodawcza występuje w każdej gałęzi prawa i nakazuje dążyć do maksymalnego skracania aktów prawnych, poprzez unikanie zbędnych powtórzeń⁷⁰⁸. Jest to więc dyrektywa obejmująca wszystkich, którzy zajmują się tworzeniem prawa. Z dyrektywy tej nie jest także zwolniony ustawodawca, który w swej działalności nie może ignorować zasad techniki prawodawczej. Autonomia ustawodawcy dotyczy bowiem treści ustanawianych rozwiązań prawnych (o ile nie naruszają one Konstytucji), nie zaś ich formy, która winna być poddana jednolitym prawidłom, niezależnie od charakteru podmiotu stanowiącego normy prawne⁷⁰⁹.

Technika prawodawcza zaleca zamiast wyczerpującego unormowania określonego stosunku prawnego przepisami prawa, zamieszczenie przepisu odsyłającego do „odpowiedniego” stosowania innych przepisów, które regulują stosunek prawny już wyczerpująco unormowany. Jest to przykład swoiście rozumianej analogii z ustawy (*analogia legis*), będącej sposobem stosowania prawa w przypadkach przewidzianych przez przepis odsyłający⁷¹⁰. Przepis taki wskazuje o rozstrzygnięciu danej sprawy, posiłkując się przepisami, które mają być odpowiednio zastosowane.

Każdy akt prawny powinien być skonstruowany w oparciu o zasady techniki prawodawczej, która wskazuje, jak należy akt poprawnie sporządzić. W szczególności

⁷⁰⁵ A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 20.

⁷⁰⁶ M. Kordela, S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Wstęp do nauk prawnych. Materiały pomocnicze II. Prawo*, Poznań 1992, s. 38.

⁷⁰⁷ S. Wronkowska, [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 11.

⁷⁰⁸ Por. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 83.

⁷⁰⁹ Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r. (K 24/00), OTK 2001, poz. 51.

⁷¹⁰ O analogii J. Wróblewski, *Interpretatio extensiva*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, s. 111–132.

chodzi o ustawy i akty wykonawcze do ustaw⁷¹¹. Zgodnie z § 156 ust.1 Z.T.P., jeżeli zachodzi potrzeba osiągnięcia skrótości tekstu lub zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych, w akcie normatywnym można posłużyć się odesłaniami. Odesłania są zawsze wyjątkiem od reguły, zgodnie z którą regulowanie danej dziedziny spraw powinno odbywać się w sposób wyczerpujący w jednym akcie⁷¹². S. Wronkowska stwierdza, że należy zawsze odsyłać do przepisów już obowiązujących, ponieważ przez to redaktor tekstu podejmuje świadomą decyzję, do jakich przepisów odsyła⁷¹³. Podkreśla się, że dzięki odpowiedniej technice wyrażania norm w przepisach prawnych, elementy normy postępowania mogą być zawarte w wielu przepisach prawnych, a przy tym jednocześnie te elementy mogą być wspólne dla wielu norm prawnych⁷¹⁴. Gdy elementy normy postępowania zawarte są w różnych aktach prawnych, może to jednak powodować zmniejszenie komunikatywności danej normy prawnej, a w konsekwencji całego aktu prawnego⁷¹⁵. Jeżeli więc prawodawca chce osiągnąć zarazem cel skrótości i spójności tekstu prawnego, to odsyła do zespołu przepisów, które normują określone instytucje prawne i nakazuje ich odpowiednie stosowanie w przypadkach, które sam normuje w przepisach odsyłających. Stąd jednym z podstawowych wymagań, jakie stawia się zwrotom odsyłającym, jest ich jak największa precyzja. Mieści się w niej zakres spraw, dla których ustanowiono odesłanie, z jednoznacznym wskazaniem przepisu lub przepisów, do których to odesłanie się odnosi⁷¹⁶. Można dopuścić pewien wyjątek od tej reguły, w sytuacji, gdy określony akt normatywny daną instytucję prawną normuje w sposób kompleksowy (całościowy). Ponadto, gdy wyczerpujące wskazanie (wymienienie) przepisów, do których się odsyła nie jest możliwe⁷¹⁷.

Odesłania doznają następujących ograniczeń: 1) ustawa nie może odsyłać do przepisów innych aktów normatywnych⁷¹⁸; 2) rozporządzenie nie może odsyłać do przepisów karnych⁷¹⁹; 3) nie odsyła się także do przepisów, które już zawierają odesłanie

⁷¹¹ M. Zieliński, *Jednolitość wykładni prawa*, [w:] R. Waltoś (red.) *Jednolitość orzecznictwa w sprawach karnych*, Kraków 1998, s. 64.

⁷¹² G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 766.

⁷¹³ S. Wronkowska, *Zasady...*, s. 171.

⁷¹⁴ *Ibidem*, s. 172.

⁷¹⁵ A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 28.

⁷¹⁶ § 156 ust.3 Z.T.P.

⁷¹⁷ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady...*, s. 174.

⁷¹⁸ § 4 ust.3 Z.T.P.

⁷¹⁹ § 117 Z.T.P.

(odesłanie kaskadowe)⁷²⁰. Odesłania kaskadowe (piętrowe) cechują się istotnym brakiem precyzji. Przez to powstają poważne utrudnienia w komunikatywności a zarazem jasności tekstu prawnego⁷²¹. Ponadto nie powinno się stosować odesłań, gdy stosowanie danych przepisów jest już wyrażone w innych przepisach lub ogólnych zasadach systemu prawa⁷²².

Cechami przepisów odsyłających są: niesamodzielność treściowa, konieczność wiązania ich ze wskazywanymi przepisami prawa, oraz odpowiednia redakcja polegająca na wyróżnieniu przepisów, do których odsyłają⁷²³. Stąd, pojęcie przepis odsyłający należy wiązać z szerszym problemem „odnoszenia” przepisów prawnych do innych przepisów o charakterze powszechnie obowiązującym czy też do przepisów nie mających takiego waloru, albo nawet wypowiedzi niebędących przepisami prawa⁷²⁴. Przykładowo, przepisy odsyłające mogą odwoływać się do sformalizowanych aktów zorganizowanych grup osób⁷²⁵. Może być to więc odesłanie np. do regulaminów porządkowych czy taryf, które sankcjonują określone zachowania.

Odrębną kategorię mogą stanowić odesłania do aktów organizacji społecznych, które są akceptowane przez prawo i wydawane przez upoważnione do tego władze takich organizacji⁷²⁶. W funkcjonowaniu organizacji niemających charakteru społecznego, których działalność zazwyczaj obliczona jest na zysk, istotne znaczenie mogą mieć odesłania do zasad prakseologicznych. Przepisy odsyłające do takich zasad, to przepisy odnoszące się do względów racjonalnej organizacji pracy czy też zasad sprawności i efektywności działania⁷²⁷. W tym wypadku przepis bezpośrednio odsyła do takich zasad, wymieniając je wyraźnie jako reguły odniesienia. Odesłania prakseologiczne mogą mieć również charakter ukryty, kiedy przepis odsyłający formułuje wypowiedź typu: uzasadnione wypadki, rzeczywista potrzeba etc. Fakt odesłania jest pozostawiony domyślności

⁷²⁰ § 157 Z.T.P.

⁷²¹ A. Skoczyła, *op. cit.*, s. 30.

⁷²² G. Wierczyński, *op. cit.*, s. 768.

⁷²³ M. Zieliński, *Problemy ...*, s. 91.

⁷²⁴ Por. G. Kobler, *Juristisches Wörterbuch, Für Studium und Ausbildung*, München 1991, s. 395.

⁷²⁵ J. Supernat, *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, Wrocław 1984, s. 55.

⁷²⁶ Por. J. Starościak, *Podstawy prawne działania administracji. Źródła prawa administracyjnego*, Warszawa 1973, s. 116.

⁷²⁷ Normy techniczne, do których zwykle odsyłają przepisy prawa mogą mieć postać rozmaitych załączników: tabel, wykazów, wykresów, zestawień. Są one bardzo korzystne, pozwalają bowiem zachować spójność wewnętrzną danego aktu oraz jego dostateczną czytelność.

adresata⁷²⁸. Pomimo podobieństwa, odesłania domyślne (ukryte) nie mają jednak nic wspólnego z odesłaniami dorozumianymi, to znaczy z takimi sytuacjami, gdy przepisy części ogólnej określonego aktu prawnego (zwykle w kodeksowej formie), znajdują zastosowanie w sytuacjach uregulowanych w części szczegółowej tego aktu.

Bliskie przepisom odsyłającym do zasad prakseologicznych są techniczne przepisy odsyłające, w których reguły odniesienia wyznaczają zasady skutecznego działania dla osiągnięcia założonego technicznego celu. Istnienie tego typu przepisów jest uwarunkowane techniczno-prawną działalnością państwa dla zabezpieczenia reguł (norm) technicznych, nie wprowadzając ich bezpośrednio do tekstu prawnego⁷²⁹. Normy techniczne, do których zwykle odsyłają przepisy prawa, mogą mieć postać rozmaitych załączników: tabel, wykazów, wykresów, zestawień. Są one bardzo korzystne, pozwalają bowiem zachować spójność wewnętrzną danego aktu oraz jego dostateczną czytelność. Zwroty odsyłające stanowią zawsze odrębną gramatycznie, skróconą formę wypowiedzi.

Dzięki właściwym zabiegom redakcyjnym, skutkiem takiej formuły jest dojście do ogólnej struktury wypowiedzi normatywnej. Można stwierdzić, że przepisy odsyłające to takie przepisy, które w swej treści nie zawierają wszystkich niezbędnych elementów do zbudowania normy prawnej, przy czym wymieniają elementy brakujące, po których sięgnięcie pozwala na stworzenie takiej normy⁷³⁰. Kształt normy będącej rezultatem odesłania jest zależny od stosującego prawo. Na nim bowiem spoczywa obowiązek nadania tej normie ostatecznej treści. Nie oznacza to jednak dowolności, gdyż stosujący prawo musi mieć na uwadze racjonalność normy prawnej. Chodzi o uwzględnienie rzeczywistych możliwości w skonstruowaniu normy prawnej, opartych na zasadach logiki i doświadczenia życiowego. Budowanie normy prawnej przy użyciu zwrotów odsyłających powoduje, że określona w odesłaniu norma staje się częścią składową normy odsyłającej⁷³¹. Jak ujmuje to Z. Radwański, sens przepisów odsyłających polega na tym, że przy ustalaniu treści normy „X” zawsze należy wziąć pod uwagę przepis, który ustanawia normę „Y”⁷³². J. Nowacki trafnie zatem stwierdza, że przepisami odsyłającymi należy nazwać takie przepisy, które albo nie podają rodzaju i rozmiarów skutków prawnych, albo też same nie formułują pełnego sposobu zachowania się adresatów. Unikając powtórzeń, przepisy odsyłające wskazują inne przepisy, w których określone skutki praw-

⁷²⁸ J. Supernat, *op. cit.*, s. 58.

⁷²⁹ J. Wróblewski, *Przepisy...*, s. 17 i n.

⁷³⁰ A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 9.

⁷³¹ H. Kauffmann, *op. cit.*, s. 1408.

⁷³² Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2005, s. 51.

ne lub sposób zachowania się adresatów zostały już ustalone⁷³³. Przepisy odsyłające nigdy jednak nie formułują dyspozycji normy prawnej (sposobu postępowania nakazanego, zakazanego albo uprawnionego). Zawierają natomiast informację, w jakim innym przepisie prawnym, już istniejącym w systemie prawa, dyspozycja ta została sformułowana⁷³⁴. Zwrot odsyłający sam w sobie nie ma więc sensu czy treści. Sens i treść takiego zwrotu uzyskuje się dopiero w połączeniu z innymi wypowiedziami normatywnymi. Przyjmuje się więc, że funkcją przepisów odsyłających jest przede wszystkim: (1) osiągnięcie skrótów tekstu normatywnego; (2) unikanie powtórzeń; (3) zwiększenie czytelności tekstu oraz utrzymywanie szczególnie bliskich związków systemowych pomiędzy poszczególnymi regulacjami prawnymi; (4) realizacja zasady komunikatywności tekstu prawnego⁷³⁵.

W polskim systemie prawa katalog odesłań nie istnieje. W nauce prawa także nie ma zgodności co do typologii odesłań. M. Zieliński, rozważając typy odesłań, wprowadza oprócz pojęcia przepisu odsyłającego, pojęcie „przepisu odesłania” – tj. tego przepisu, do którego odesłanie jest skierowane. Autor ten zaznacza, że niektóre przepisy odsyłające nie rozstrzygają jakiejś sprawy merytorycznie, ale w tej kwestii odsyłają do innego przepisu, czy też grupy przepisów⁷³⁶. W tym wypadku przepis odsyłający wskazuje, gdzie szukać merytorycznych wskazówek rozstrzygnięcia. Może być też taka sytuacja, gdy przepis odsyłający nie udziela takich wskazówek, ale ogranicza się do podania, gdzie szukać uzupełnień brakujących elementów normy prawnej. Należy wówczas mówić o przepisach „odsyłająco-przywołujących”⁷³⁷. Są to przepisy, które w istocie zawierają rozstrzygnięcie merytoryczne, ale jednocześnie część tego rozstrzygnięcia przejmują ze wskazanych przez siebie przepisów⁷³⁸. Uzyskanie rozstrzygnięcia merytorycznego poprzez odesłanie jest możliwe dzięki albo odesłaniu do pojedynczego przepisu prawa, albo (gdy jest taka konieczność) do większej liczby przepisów.

2.2. Zakres odesłania

Ustawy mogą odsyłać do odpowiedniego stosowania przepisów procesowych w prawie ustrojowym. Odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów prawa oznacza, że zakres tych przepisów będzie miał zastosowanie wprost bądź odpowiednio,

⁷³³ J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wolters Kluwer 2007, s. 29–30.

⁷³⁴ G. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2003, s. 136.

⁷³⁵ Por. J. Bafia, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1984, s. 137.

⁷³⁶ M. Zieliński, *Problemy...*, s. 93.

⁷³⁷ *Ibidem*.

⁷³⁸ A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 10.

uwzględniając specyfikę danego rodzaju postępowania. Niektóre przepisy nie będą miały zastosowania w ogóle⁷³⁹. Przy takim sposobie odesłania, organ stosujący prawo musi samodzielnie ustalić szczegółowy zakres tego odesłania⁷⁴⁰. Wymaga to rekonstrukcji stanu prawnego, jednak tylko w takim zakresie, który nie został uprzednio objęty regulacją podstawową⁷⁴¹.

Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. wymaga regulacji w ustawach odsyłających do mocy obowiązującej tych przepisów⁷⁴². Takie regulacje znajdują się m.in. w ustawach ustrojowych. Zgodnie z art. 91 ust.5 u.s.g., art. 79 ust.5 u.s.p. oraz art. 82 ust.6 u.s.w., do postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego, przepisy k.p.a. stosuje się odpowiednio. Cytowane przepisy określają tryb postępowania nadzorczego, a nie sposób rozstrzygnięcia sprawy w tym postępowaniu⁷⁴³. Sposobem rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu nadzorczym jest stwierdzenie nieważności aktu organu jednostki samorządu terytorialnego albo orzeczenie, że akt taki został wydany z naruszeniem prawa⁷⁴⁴.

Odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu nadzorczym jest odesłaniem typu dynamicznego. Oznacza odesłanie do przepisów k.p.a. w brzmieniu, jakie będą miały te przepisy każdorazowo, w czasie obowiązywania przepisu odsyłającego⁷⁴⁵. Odesłanie to ma charakter systemowy, zewnętrzny oraz pozytywny i generalny. Odbywa się zatem w ramach obowiązującego systemu prawa pomiędzy przepisami tej samej rangi ustawowej. Zewnętrzny charakter tego odesłania wskazuje na relację pomiędzy różnymi aktami prawnymi, z których jeden przynależy do prawa ustrojowego, drugi natomiast do prawa procesowego. Pozytywny charakter tego odesłania nie wyłącza natomiast spod zastosowania *expressis verbis* żadnej z norm aktu, do którego odesłanie się odnosi. Generalny jego wymiar z kolei nie wskazuje, których konkretnie norm odesłanie dotyczy. Jest to odesłanie typu proceduralnego, w którym posłużenie się normami odsyłającymi wymaga rekonstrukcji reguł procedury administracyjnej. Wymaga to uwzględnienia różnic, jakie występują pomiędzy postępowaniem nadzorczym

⁷³⁹ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 października 2010 r. (III SA/Kr 437/10), orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁷⁴⁰ B. Gebel, *Nadzór i kontrola jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] M. Ofiarska, J. Ciapała, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Poznań 2001, s. 333.

⁷⁴¹ Z. Kmiecik, *Akty kolegium regionalnej izby obrachunkowej w świetle wymagań prawa procesowego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, Nr 6, s. 44.

⁷⁴² Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2010 r. (II OSK 2055/10), orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁷⁴³ Wyrok NSA z dnia 3 czerwca 2009 r. (I OSK 213/09), LEX Nr 561265.

⁷⁴⁴ Por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 20 sierpnia 2009 r. (II SA/Ke 383/09), LEX Nr 556243.

⁷⁴⁵ § 159 Z.T.P.

a postępowaniem administracyjnym, wynikających z odmienności przedmiotu regulacji prawnej⁷⁴⁶.

Odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. nie powoduje, że postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego staje się przez to postępowaniem administracyjnym. Postępowanie nadzorcze jest postępowaniem jednoinstancyjnym, co oznacza, że po jego zakończeniu brak jest możliwości podniesienia zarzutów, które w postępowaniu administracyjnym mogą być zweryfikowane w toku instancji⁷⁴⁷. Postępowanie nadzorcze, nie będąc postępowaniem administracyjnym, wykorzystuje wszakże jego elementy formalne⁷⁴⁸. Chodzi zatem o unormowanie pomocnicze wszędzie tam, gdzie ustawy ustrojowe nie normują cech rozstrzygnięcia nadzorczego oraz zasad i trybu prowadzenia postępowania nadzorczego⁷⁴⁹. Nie wynika z tego jednak, że postępowanie nadzorcze może w całości toczyć się według reguł przewidzianych dla postępowania jurysdykcyjnego⁷⁵⁰. Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. w postępowaniu nadzorczym nie może być także dowolne i prowadzić do odrzucenia podstawowych reguł procedury administracyjnej⁷⁵¹. Przeciwnie, musi być oparte na takich regułach. Jednakże w postępowaniu nadzorczym nie może dojść do zaostrożenia kryteriów procesowych względem k.p.a.⁷⁵².

3. Konkluzje

Norm ustrojowych nie identyfikuje się z normami procesowymi, aczkolwiek zewnętrzne czynności procesowe, np. decyzja administracyjna, są w różnym stopniu determinowane normami ustrojowymi. Normy ustrojowe są pierwotne względem norm procesowych. Nie wyklucza to jednak autonomicznego dostosowania norm procesowych w prawie ustrojowym. Dostosowanie takie będzie wszakże doznawało ograniczeń albo przez wyłącznie pewnych norm procesowych spod zastosowania w prawie ustrojowym, albo tylko przez odpowiednie ich zastosowanie. Ostatnia z wymienionych koncepcji zo-

⁷⁴⁶ Por. Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, ABC 1997, s. 100 i n.

⁷⁴⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lipca 2007 r. (II SA/Wa 1026/07), LEX Nr 384687. Zob. także wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 października 2007 r. (II SA/Wa 1250/07), orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁷⁴⁸ Z. Kopacz, *Odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja...*, s. 367.

⁷⁴⁹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 lipca 2006 r. (I SA/Bd 282/06), orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁷⁵⁰ Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2009 r. (I OSK 1236/09), orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁷⁵¹ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 11 października 2006 r. (I SA/Lu 569/06), orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁷⁵² Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 grudnia 2008 r. (II SA/OI 858/08), LEX Nr 540750.

stała przyjęta w postępowaniu nadzorczym nad aktami prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Ustawy samorządowe stanowią bowiem, że w postępowaniu tym przepisy k.p.a. stosuje się odpowiednio. Można przyjąć, że jest to rozwiązanie o dychotomicznym charakterze względem uregulowań prawnych dotyczących postępowań nadzorczych nad działalnością samorządów zawodowych, gdzie odesłanie do odpowiedniego stosowania k.p.a. nie występuje *expressis verbis*. Nie oznacza to jednak, że normy k.p.a. nie mogą być odpowiednio zastosowane w tych postępowaniach, o ile cel regulacji będzie tego wymagał.

Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. w postępowaniu nadzorczym to zabieg techniczno-normatywny, polegający na rekonstrukcji norm proceduralnych. Z owej rekonstrukcji wynika potrzeba wprowadzenia określonych norm kodeksowych do danego układu odniesienia, jakim jest postępowanie nadzorcze, jednakże tylko w takim zakresie, w jakim dla tego układu odniesienia nie odnajdziemy unormowań pierwotnie ustanowionych w ustawach ustrojowych. Takie wprowadzenie może być: 1) pełne, gdy normy k.p.a. zostaną wprowadzone do postępowania nadzorczego w całości; 2) ograniczone, gdy normom k.p.a. trzeba będzie nadać zmienioną (zmodyfikowaną) treść uwarunkowaną odrębnością postępowania nadzorczego względem ogólnego postępowania administracyjnego. Z odrębności tej wynika również, że niektóre normy k.p.a. będą całkowicie wyłączone z zastosowania w postępowaniu nadzorczym. Wyłączenie takie może być podyktowane nie tylko zbędnością norm k.p.a. w postępowaniu nadzorczym, ale także ich wyrazistą odrębnością względem norm ustrojowych.

Ratio legis odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu nadzorczym trzeba widzieć na gruncie zasad techniki prawodawczej. Ustawodawca, zamiast wyczerpującego uregulowania procedury nadzorczej w ustawach samorządowych, posłużył się odesłaniem do k.p.a. Osiągnął przez to pożądane skrócenie tekstu prawnego. Nie uregulował więc kompleksowo stosunku prawnego nadzoru, ale umożliwił jego kompleksowe uregulowanie za pomocą norm procesowych. Uczynił w istocie wyjątek od reguły, zgodnie z którą dany stosunek prawny powinien być uregulowany w jednym akcie prawnym. Wyjątek taki stanowi podstawę procedury hybrydowej nadzoru wojewody nad tworzeniem prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego, będącej przedmiotem dalszych rozważań. Rozważania te pozwolą nadać samodzielność treściową rzeczonym przepisom odsyłającym, a w połączeniu z przepisami odesłania, utworzyć także nowe wypowiedzi o charakterze normatywnym.

Rozdział V

Zakres właściwości nadzorczej wojewody

1. Zasada praworządności działania organów administracji publicznej

Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa⁷⁵³. W polskim systemie prawa obowiązuje zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego⁷⁵⁴. W znaczeniu przedmiotowym źródłami prawa są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego na obszarze działania organów, które je ustanowiły⁷⁵⁵. O zakresie podmiotowym źródeł prawa decyduje natomiast treść aktu prawnego⁷⁵⁶. Działanie na podstawie prawa dotyczy całego systemu, począwszy od Konstytucji⁷⁵⁷. Jednakże przepisy Konstytucji nie mogą stanowić samoistnej podstawy rozstrzygnięć podejmowanych w procesie stosowania prawa⁷⁵⁸. Podstawą takich rozstrzygnięć jest norma ustawowa albo norma powszechnie obowiązującego aktu generalnego wydanego w delegacji ustawowej, w brzmieniu ogłoszonym we właściwym organie promulgacyjnym⁷⁵⁹.

Kodeks postępowania administracyjnego w art. 6 stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Zagadnienie to należy rozpatrywać w dwóch płaszczyznach⁷⁶⁰. W pierwszej, kiedy organy administracji mają dla swych działań podstawę ustawową, w drugiej, kiedy działania tych organów nie naru-

⁷⁵³ Art. 7 *Konstytucji*.

⁷⁵⁴ Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99), OTK 2000, poz. 141.

⁷⁵⁵ Art. 87 *Konstytucji*.

⁷⁵⁶ T. Bąkowski, *Zasady techniki prawodawczej a prawotwórstwo organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 2006, Nr 1, s. 95.

⁷⁵⁷ Wyrok NSA z dnia 24 września 2001 r. (V SA 340/01), LEX Nr 80644.

⁷⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 22 maja 2009 r. (I OSK 845/08), LEX Nr 574434.

⁷⁵⁹ Wyrok NSA z dnia 31 maja 1995 r. (SA/Lu 2052/94), LEX Nr 26929. Zob. także E. Dobrodziej, *Zasady postępowania w sprawach administracyjnych*, Bydgoszcz 2002, s. 14 oraz wyrok NSA z dnia 6 lipca 1994 r. (SA/Łd 1024/94), ONSA 1995, poz. 159.

⁷⁶⁰ Por. postanowienie SN z dnia 18 stycznia 2005 r. (WK 22/04), „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2005, Nr 3, poz. 23.

szają ustaw⁷⁶¹. Działanie na podstawie prawa oznacza działanie według obowiązującej normy prawnej, zaczynając od prawidłowego ustalenia znaczenia tej normy, a skończywszy na ustaleniu następstw prawnych tego działania⁷⁶². Organ administracyjny ma obowiązek stosować przepis prawa, który został wprowadzony do porządku prawnego, bez względu na istniejące wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją⁷⁶³. Organ administracji publicznej nie jest bowiem uprawniony do badania konstytucyjności normy prawnej stanowiącej podstawę jego działania⁷⁶⁴. Ścisłe respektowanie przepisów prawa przez organy administracyjne jest także niezależne od subiektywnych ocen celowości i słuszności rozwiązań prawnych⁷⁶⁵.

Problematyka praworządności stanowi część historycznie ukształtowanej koncepcji państwa prawnego. Jawi się jako rozwinięcie idei rządów prawa w celu obrony jedności przed zagrożeniem ze strony onnipotentnej władzy państwowej⁷⁶⁶. Działanie organów na podstawie prawa jest emanacją naczelnej zasady ustrojowej – zasady praworządności. Przed zasadą tą ustępują tak samo zasada trwałości rozstrzygnięć oraz zasada stabilności obrotu prawnego⁷⁶⁷.

Zasada praworządności rzutuje przede wszystkim na stosunki administracji z obywatelami, ich stowarzyszeniami, partiami politycznymi, podmiotami gospodarczymi i innymi podmiotami nie włączonymi do wykonywania bieżących zadań z zakresu administracji publicznej⁷⁶⁸. Powiązana jest ściśle z dyrektywą czuwania przez organy administracji nad interesem wszelkich podmiotów uczestniczących w procedurach prawnych⁷⁶⁹. Z zasady praworządności wynika, że w państwie prawnym podmioty prawa mogą domagać się rozstrzygnięcia przez organy państwa na podstawie przepisów prawa każdej wniesionej sprawy, o ile została ona wniesiona należycie z formalnego punktu widzenia.

⁷⁶¹ S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, Nr 12, s. 891.

⁷⁶² Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 października 2004 r. (II SA/Wr 1833/02), LEX Nr 575160.

⁷⁶³ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 stycznia 2009 r. (II SA/Gl 933/08), LEX Nr 519755. Zob. także wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2009 r. (II GSK 876/08), LEX Nr 570314.

⁷⁶⁴ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 września 2007 r. (III SA/Łd 382/07), LEX Nr 508392.

⁷⁶⁵ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 października 2007 r. (II SA/Go 471/07), LEX Nr 440987.

⁷⁶⁶ A. Jamróz, *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993, s. 126.

⁷⁶⁷ Z. Niewiadomski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 27 września 2002 r. (III SA 1361/02)*, OSP 2003, poz. 49.

⁷⁶⁸ W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 31.

⁷⁶⁹ Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 1999 r. (IV SA 1229/96), LEX Nr 47188.

Każde zatem zagadnienie prawne wniesione przed organy stosujące prawo, winno być przez te organy rozstrzygnięte. To zupełność proceduralna systemu prawa⁷⁷⁰.

Zasada praworządności wymaga bezwzględnej zgodności z prawem każdej czynności organu, w tym czynności orzeczniczej podejmowanej zgodnie z normami kompetencyjnymi⁷⁷¹. Należy przyjąć, że każdej czynności organu przysługuje domniemanie legalności⁷⁷². Z formalnego punktu widzenia zasada praworządności sprowadza się w istocie tylko do jednego postulatu, aby wszelkie organy władzy działały na podstawie prawa oraz nie wykraczały poza ramy przyznanych im kompetencji⁷⁷³. Organy państwowe nie powinny jednakże poprzestawać tylko na niezbędnym minimum, jakim jest realizacja praworządności formalnej (działanie w granicach prawa), ale winny koncentrować się również na dążeniu do spełnienia praworządności materialnej, biorąc pod uwagę treść prawa⁷⁷⁴.

W nauce prawa operuje się pojęciem gwarancji praworządności, które czynią realną samą zasadę praworządności oraz stwarzają podmiotom prawa możliwość dochodzenia swoich praw i realizacji wolności⁷⁷⁵. Gwarancje praworządności to środki zabezpieczające realizację praworządności. Mogą być materialne i formalne (instytucjonalne). Pierwsze z wymienionych należy odnieść do czynników społecznych, mających wpływ na treść prawa i przesądzających o kierunkach jego ewolucji. Drugie oznaczają instytucje prawne mające zapewnić przestrzeganie zasady praworządności⁷⁷⁶. Zarówno materialne jak i formalne gwarancje praworządności służą jej ochronie. Ochrona ta będzie polegała nie tylko na przeciwdziałaniu postępowaniom niezgodnym z obowiązującymi normami prawnymi, ale również będzie udaremniała stosowanie prawa w sposób wybiórczy, z pominięciem niektórych norm⁷⁷⁷. W polskim systemie prawa instytucjonalnym gwarantem praworządności są sądy i trybunały oraz prokuratura.

⁷⁷⁰ Uchwała NSA z dnia 18 listopada 2002 r. (FPS 8/02), ONSA 2003, poz. 46.

⁷⁷¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 marca 2007 r. (II SA/Wr 620/06), LEX Nr 516650. Zob. także postanowienie SN z dnia 18 stycznia 2005 r. (WK 22/04), OSNKW 2005, poz. 29.

⁷⁷² Wyrok SA w Katowicach z dnia 19 marca 2009 r. (II AKa 40/09), LEX Nr 504112.

⁷⁷³ J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Zakamycze 2003, s. 12.

⁷⁷⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 grudnia 2005 r. (VII SA/Wa 960/05), LEX Nr 190847.

⁷⁷⁵ Por. A. Bień-Kacała, [w:] D. Kala (red.), *Praworządność i jej gwarancje*, Warszawa 2009, s. 55.

⁷⁷⁶ Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 53.

⁷⁷⁷ J. Lewandowski, *Encyklopedia prawa w zarysie*, Warszawa 2004, s. 15.

2. Kompetencja i właściwość organu. Resort i instancja

Kompetencja jest konstrukcją, która łączy w sobie prawo z formą działania administracji. Kompetencje kształtują model ustrojowy państwa, zawsze określone są ustawami albo aktami wykonawczymi do ustaw. Ulegają zmianom wraz ze zmianami tego ustroju⁷⁷⁸. W ujęciu dynamicznym kompetencja oznacza zdolność organu administracyjnego do konkretnego działania sformułowanego przez prawo, w odpowiednim postępowaniu⁷⁷⁹. Kompetencja nie może być zmniejszona ani zwiększona przez organ mocą jego własnego działania, zaś przeniesienie kompetencji na inny organ może odbyć się tylko wtedy, gdy prawo do tego wyraźnie upoważnia⁷⁸⁰. Pod pojęciem właściwości przyjmuje się zespół uprawnień, z kulminacyjnym punktem w postaci określonego rozstrzygnięcia, w przewidzianej przez prawo formie. Formą taką może być akt generalny albo indywidualny⁷⁸¹. Tylko właściwość, rozumiana w ścisłym tego słowa znaczeniu, stwarza możliwość ważnego dokonania przez organ czynności konwencjonalnej⁷⁸². Czynność taka oparta jest na normie prawnej, która określa, kto jest uprawniony do jej dokonania w przewidzianej przez prawo formie, celem wywołania określonych skutków prawnych. Skutki czynności konwencjonalnej określonej przez prawo mogą polegać na powstaniu lub aktualizacji czyjś prawa albo obowiązku. Prawne czynności konwencjonalne mogą być albo aktami prawotwórczymi, albo aktami stosowania prawa. Mogą być wykonywane zarówno przez podmioty publiczne, jak i podmioty prywatne⁷⁸³.

Wyznaczenie określonych zadań nie jest równoznaczne z przyznaniem uprawnień służących do ich realizacji⁷⁸⁴. Uprawnienia do wykonywania zadań mogą posiadać wyłącznie organy, a właściwość jest cechą tych organów. Przez „właściwy organ” należy rozumieć taki organ, który posiada zespół uprawnień dotyczących określonego zakresu spraw. W sprawach tych organ ma prawo lub obowiązek działania⁷⁸⁵. Ustawowe zadania nie mogą być utożsamiane z właściwością organów. Przykładowo, właściwymi organami realizującymi zadania jednostek samorządu terytorialnego, jako podmiotów prawa

⁷⁷⁸ B. Adamiak, *System...*, s. 8-9.

⁷⁷⁹ J. Boć, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2010, s. 141.

⁷⁸⁰ Wyrok SN z dnia 13 maja 1994 r. (I PO 4/94), OSNP 1994, poz. 52.

⁷⁸¹ J. Łętowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1990, s. 161.

⁷⁸² Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 lutego 2008 r. (II SA/Rz 706/07), „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2008, Nr 3, poz. 53.

⁷⁸³ A. Bator, [w:] A. Bator, W. Gromski, A. Kozak, S. Kaźmierczyk, Z. Pulka, *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2008, s. 78.

⁷⁸⁴ Por. wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99), OTK 2000, poz. 141.

⁷⁸⁵ J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Kolonia Limited 2005, s. 50 i n.

wyposażonych w osobowość prawną, są organy tych jednostek, które działają jako *stationis municipii (communis)*. Organy te występują w obrocie cywilnoprawnym w zastępstwie jednostki samorządu terytorialnego, z wyłączeniem komunalnych osób prawnych, których nie reprezentują⁷⁸⁶.

W zależności od kontekstu prawnego pojęcie „kompetencja” i „właściwość” mogą mieć różny zakres i odpowiednią do tego treść⁷⁸⁷. Obydwa terminy mogą być też używane zamiennie⁷⁸⁸. Owa zamiennność nie może mieć jednak miejsca, gdy kompetencja będzie oznaczać podstawę prawną do ingerencji względem podmiotów administrowanych⁷⁸⁹. J. Zimmermann stwierdza, że jeżeli realizacja kompetencji ma polegać na rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy, czyli na stosowaniu prawa za pomocą wydawania aktów konkretyzujących normy, to właśnie wtedy kompetencję można nazywać właściwością. W tym ujęciu właściwość będzie procesowym wymiarem kompetencji⁷⁹⁰. Oznaczać będzie warunki, w jakich mogą być wykonywane kompetencje i od których uzależnione jest ich wykonanie. Warunki te ograniczają korzystanie z kompetencji pod względem rzeczowym i miejscowym⁷⁹¹. Stąd, właściwość organów podlega podziałowi na właściwość rzeczową oraz miejscową. Właściwość rzeczowa to zdolność prawna organu do rozstrzygania spraw danego rodzaju i danej kategorii⁷⁹². Zdolność ta oznacza, że jedynie przydzielony (poruczony) zakres spraw może być przedmiotem działalności organu⁷⁹³. Przydzielony zakres spraw danemu organowi wynika z przepisów prawa albo z delegacji uprawnień, która wyznacza właściwość delegacyjną⁷⁹⁴. O właściwości delegacyjnej decyduje przekazanie uprawnień jednemu organowi przez drugi, na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie⁷⁹⁵. Przykładem właściwości delegacyjnej jest powierzenie organom gminy lub powiatu uprawnień z zakresu administracji rządowej w trybie porozumienia administracyjnego⁷⁹⁶. Delegacja kompetencji jest możliwa również na

⁷⁸⁶ Postanowienie SA we Wrocławiu z dnia 9 kwietnia 1993 r. (I ACz 200/93), OSA 1993, poz. 76.

⁷⁸⁷ A. Agopszowicz, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1994, s. 57.

⁷⁸⁸ J. Boć, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2005, s. 144 i n.

⁷⁸⁹ M. Mateczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Zakamycze 2004, s. 65.

⁷⁹⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 101.

⁷⁹¹ M. Mateczak, *op. cit.*, s. 63.

⁷⁹² J. Jendrośka, *op. cit.*, s. 50.

⁷⁹³ B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 45.

⁷⁹⁴ K. Markiewicz, *Postępowanie w sprawach depozytowych*, Wolters Kluwer 2007, s. 196–197.

⁷⁹⁵ W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1972, s. 110–111.

⁷⁹⁶ Art. 8 ust. 2 u.s.g.; art. 5 ust. 1 u.s.p.

podstawie porozumienia zawartego przez organ samorządu województwa z organami administracji rządowej⁷⁹⁷. M. Ofiarska stwierdza, że porozumienia zawierane między organami administracji rządowej a organami jednostek samorządu terytorialnego są wielorodzajowe i wieloimienne⁷⁹⁸. Stanowią podstawę właściwości rzeczowej i miejscowej do wykonywania zadań publicznych, ze skutkiem *erga omnes*⁷⁹⁹. Oznacza to, że organ właściwy w wyniku porozumienia może kształtować sytuację prawną każdego, kto podlega normom prawa administracyjnego.

O właściwości rzeczowej decydują przepisy ustrojowe i materialne dotyczące konkretnych kompetencji organów⁸⁰⁰. Na właściwość rzeczową składają się dwa powiązane ze sobą elementy: resort i instancja. Resort wskazuje na pion organów uprawnionych do rozpatrywania i rozstrzygania spraw określonego rodzaju. Nie jest on jednak ani terminem konstytucyjnym, ani ustawowym⁸⁰¹. W nauce prawa resort ujmowany jest w dwóch znaczeniach: szerszym i węższym. W znaczeniu szerszym za resort uznaje się wyodrębniony pod względem organizacyjnym dział (gałąź) administracji, grupujący sprawy jednorodne lub pokrewne, kierowany przez jeden organ centralny. W znaczeniu węższym resortem nazywa się natomiast wyodrębniony pod względem organizacyjnym dział administracji, który kierowany jest przez członka rządu w osobie ministra⁸⁰². Oprócz ministra, jako kierownika resortu, w jego skład wchodzi ministerstwo jako urząd (aparatus pomocniczy), a ponadto mogą wchodzić organy rządowej administracji centralnej i terenowej, zakłady publiczne (np. szkoły, muzea) i inne jednostki organizacyjne (np. ośrodki badawczo-rozwojowe, instytuty)⁸⁰³.

Instancja wyznacza, który z organów pionu resortowego jest powołany do załatwienia określonych spraw. J. Niczyporuk podkreśla, że instancja odzwierciedla działanie struktury organizacyjnej administracji publicznej. Służy potwierdzeniu założeń przyję-

⁷⁹⁷ Przykładowo, zgodnie z art. 10 ust. 8 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* (T.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 z późn. zm.), Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad może powierzyć zadania w zakresie zarządzania ruchem na drogach krajowych marszałkowi województwa. Zob. także K. Bandarzewski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Warszawa 2005, s. 87–90.

⁷⁹⁸ M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 371.

⁷⁹⁹ W. Kisiel, *op. cit.*, s. 44.

⁸⁰⁰ Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 1998 r. (IV SA 631/96), LEX Nr 43139.

⁸⁰¹ J. Sługocki, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2003, s. 108.

⁸⁰² M. Jaroszyński, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 193–194.

⁸⁰³ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 277–278.

tych w prawie administracyjnym ustrojowym⁸⁰⁴. Na gruncie prawa administracyjnego procesowego instancja oznacza stopnie (etapy) rozpoznawania sprawy od momentu jej wszczęcia aż po wydanie ostatecznego rozstrzygnięcia. W polskim systemie prawa administracyjnego istnieje dwuinstancyjność postępowania⁸⁰⁵. Pojęcie instancyjności może być też używane dla podkreślenia hierarchicznego stosunku organów różnych szczebli. W potocznym ujęciu pod pojęciem instancyjności rozumie się także hierarchiczną zależność istniejącą pomiędzy niektórymi wewnętrznymi komórkami jednego organu⁸⁰⁶.

Właściwość miejscowa organu wynika z terytorialnego zasięgu jego działania⁸⁰⁷. Zasięg terytorialny działania organu może być ustanowiony dla dwóch obszarów: całego państwa (jest to właściwość miejscowa naczelnych i centralnych organów) oraz poszczególnych jednostek podziału terytorialnego państwa (właściwość miejscowa organów terenowych). Za podział terytorialny przyjmuje się względnie trwałe rozczłonkowanie przestrzeni dokonywane dla pewnej grupy jednostek organizacyjnych państwa lub tylko niektórych jednostek, albo też jednostek niepaństwowych wykonujących zadania państwowe⁸⁰⁸. Podział terytorialny stanowi podstawę konstrukcji państwa⁸⁰⁹. Na podział terytorialny państwa wpływ mają czynniki historyczne, geograficzne, gospodarcze, demograficzne i psychologiczne. Czynniki te w różnych okresach miały wpływ na kształtowanie i zmiany podziału terytorialnego⁸¹⁰. Wpływ na podział terytorialny państwa ma również sama jego forma⁸¹¹. Forma państwa jest konstytucyjnie określonym sposobem organizacji życia politycznego i społecznego, potocznie nazywana sposobem rządzenia państwem. Dla określenia takiego sposobu, istotne jest ustalenie formy rządów poprzez ustrój terytorialno-prawny oraz tzw. styl rządzenia⁸¹². Wąskie znaczenie formy państwa jest zawsze utożsamiane z formą rządów. Oznacza ona strukturę organizacyjną, kompetencje oraz wzajemne relacje naczelnych i centralnych organów państwowych: głowy państwa, parlamentu i rządu. Szerokie znaczenie formy państwa obej-

⁸⁰⁴ J. Niczyporuk, *Relacja...*, s. 560.

⁸⁰⁵ Z. Kmiecik, *Instancyjność postępowania administracyjnego (uwagi prawnoporównawcze)*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009, s. 144.

⁸⁰⁶ Por. A. Zieliński, *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego*, „Państwo i Prawo” 2005, Nr 11, s. 3.

⁸⁰⁷ J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 270.

⁸⁰⁸ Z. Leoński, [w:] J. Starościk (red.), *System prawa administracyjnego. Tom I*, Ossolineum 1977, s. 370.

⁸⁰⁹ E. J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997, s. 35.

⁸¹⁰ E. Zieliński, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 15.

⁸¹¹ E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, ABC, s. 33.

⁸¹² K. A. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Warszawa 2000, s. 33.

muje natomiast oprócz formy rządów także strukturę prawną państwa oraz reżim polityczny⁸¹³. Za reżim polityczny uważa się ogół metod i zasad, jakimi posługuje się władza w stosunkach ze społeczeństwem⁸¹⁴. Jest zbiorem zasad ustrojowych, charakterystycznych dla danego typu systemu politycznego⁸¹⁵.

Zasadniczy podział administracyjny państwa przeprowadzony został z uwzględnieniem przede wszystkim celów samorządu terytorialnego⁸¹⁶. Podział ten uwzględnia więzi społeczne, gospodarcze oraz kulturowe⁸¹⁷. W Polsce obowiązuje trójstopniowy podział terytorialny, którego jednostkami są: gminy, powiaty i województwa⁸¹⁸. Zgodnie z art. 16 ust. 1 *Konstytucji*, ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Owa wspólnota jest odrębną od państwa osobą prawną. Przynależność do wspólnoty samorządowej ma charakter powszechny, albowiem zamieszkiwanie na terenie jednostki samorządu terytorialnego jest równoznaczne z przynależnością do niej. M. Ofiarska podkreśla, że członkostwo we wspólnocie samorządowej powstaje *ipso iure*, a nie w wyniku złożenia stosowanego oświadczenia woli⁸¹⁹. Trwa przez czas zamieszkiwania na terenie jednostki samorządowej i nie zależy od aktywności we wspólnocie samorządowej. Nie jest możliwe odmówienie przynależności do wspólnoty ani też wykluczenie z niej mocą decyzji organu samorządowego⁸²⁰.

3. Właściwość organów nadzoru nad aktami prawa miejscowego

Podstawowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego ma normatywne określenie jego granic⁸²¹. W państwie prawa zakres podmiotowy i przedmiotowy nadzoru nie może być ustalany przez analo-

⁸¹³ E. Kustra, *Wstęp do nauki o państwie*, Toruń 1999, s. 65.

⁸¹⁴ E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 2001, s. 126.

⁸¹⁵ A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 307–308.

⁸¹⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008, s. 64.

⁸¹⁷ Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r. (K 27/02), OTK – A 2002, poz. 92.

⁸¹⁸ Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.).

⁸¹⁹ M. Ofiarska, [w:] M. Ofiarska, J. Ciapała, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Poznań 2001, s. 41.

⁸²⁰ *Ibidem*.

⁸²¹ W. Miemiec, [w:] M. Stec (red.), *Regionalne...*, s. 309.

gię, nie może być też przedmiotem domniemania. Stosunki prawne nadzoru nie są dowolnie kreowane, natomiast mają podstawę ustawową⁸²².

Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 27 września 1994 r.⁸²³ stwierdził, że w najszerszym ujęciu organem nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego jest każdy organ, któremu ustawa przyznała jakiegokolwiek funkcje i kompetencje nadzorcze. Organy nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego nie mają jednak generalnej kompetencji nadzorczej. Mogą bowiem wkraczać w działalność samorządu tylko w przypadkach przewidzianych w ustawach. Środki nadzoru mogą być natomiast uruchamiane tylko wtedy, gdy konkretny przepis ustawy na to zezwala⁸²⁴. Środki te służą przywróceniu stanu zgodnego z prawem, nie mają natomiast charakteru sankcji, jako kary nakładanej za zachowanie sprzeczne z prawem⁸²⁵.

3.1. Delimitacja właściwości rzeczowej

Podstawę właściwości rzeczowej organów nadzoru nad aktami prawa miejscowego samorządu terytorialnego stanowią przepisy konstytucyjne oraz przepisy zawarte w ustawach ustrojowych. Przepisy te mają charakter bezwzględnie obowiązujący⁸²⁶. Do powstania kompetencji nadzorczej nie jest natomiast wymagana dodatkowa podstawa w ustawie szczególnej, z której wynika prawo stanowienia aktów prawa miejscowego⁸²⁷. Organami nadzoru nad działalnością prawotwórczą samorządu terytorialnego są wojewodowie oraz regionalne izby obrachunkowe⁸²⁸. Wojewodowie należą do organów nadzoru ogólnego, zaś regionalne izby obrachunkowe do organów nadzoru wyspecjalizowanego (fachowego)⁸²⁹. Utworzenie izb było następstwem przywrócenia samorządu terytorialnego i związaną z tym koniecznością istnienia instytucji „czuwającej” nad gospodarką finansową jednostek samorządowych. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 kwietnia 1999 r.⁸³⁰ stwierdził, że Konstytucja wyznacza regionalnym izbom

⁸²² Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lipca 2007 r. (II SA/Wa 738/07), niepublikowany.

⁸²³ W 10/93, OTK 1994, Nr 2, poz. 46.

⁸²⁴ L. Eteł, *Nadzór i kontrola regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością samorządu terytorialnego w sferze podatkowej*, [w:] M. Stec (red.), *Regionalne...*, s. 141.

⁸²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 stycznia 2010 r. (II SA/Wa 1376/09), „Gazeta Prawna” z dnia 24 lutego 2010 r.

⁸²⁶ Zob. na temat norm bezwzględnie obowiązujących J. Nowacki, *Ius cogens – ius dispositivum*, „Studia Prawnicze” 1993, Nr 2–3, s. 31–50.

⁸²⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2004 r. (II SA 2112/03), LEX Nr 171156.

⁸²⁸ Art. 86 u.s.g.; art. 76 ust. 1 u.s.p.; art. 78 ust. 1 u.s.w.

⁸²⁹ W. Miemiec, M. Miemiec, *Nadzór...*, s.123.

⁸³⁰ K 3/99, OTK 1999, poz. 73.

obrachunkowym status państwowych organów kontroli, niezależnych zarówno od administracji rządowej, jak i od jednostek samorządu terytorialnego. Zdaniem M. Steca, istnieje separacja regionalnych izb obrachunkowych od administracji rządowej⁸³¹. W nauce prawa regionalne izby obrachunkowe definiowane są jako państwowe jednostki budżetowe, powołane na mocy ustawy⁸³². Konsekwencją prawną uznania regionalnych izb obrachunkowych za państwowe jednostki budżetowe jest poddanie ich gospodarki finansowej zasadom określonym w ustawie o finansach publicznych⁸³³.

W ramach wykonywania nadzoru nad aktami prawa miejscowego, wojewodowie i regionalne izby obrachunkowe mogą: (1) stwierdzić nieważność w całości albo w części aktu⁸³⁴; (2) wstrzymać wykonanie aktu⁸³⁵; (3) stwierdzić naruszenie prawa przez akt⁸³⁶; (4) wnieść skargę na akt do sądu administracyjnego⁸³⁷. Zakres aktów prawa miejscowego podlegających nadzorowi wojewody nie jest sprecyzowany w ustawach ustrojowych⁸³⁸. Tymczasem regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad aktami prawa miejscowego wyłącznie w zakresie spraw finansowych. Pojęcie „sprawy finansowe” nie ma legalnej definicji. Stanowi jedynie wyznacznik zakresu przedmiotowego nadzoru sprawowanego przez izby⁸³⁹. T. Dębowska-Romanowska stwierdza, że nadzór nad „sprawami finansowymi”, to nadzór oceniający władczo prawidłowość biegu tych spraw. Jest to nadzór nad procesem zarządzania w ujęciu dynamicznym oraz nad rezultatami tego zarządzania⁸⁴⁰.

⁸³¹ M. Stec, *Prawnoustrojowa pozycja regionalnych izb obrachunkowych w systemie władz publicznych w Polsce*, [w:] M. Stec (red.), *Regionalne...*, s. 62–63.

⁸³² J. Salachna, [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008, s. 776.

⁸³³ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.). Zob. także M. Kasiński, [w:] M. Kasiński, Z. Kmieciak, C. Kosikowski, R.P. Krawczyk, *Ustawa o Regionalnych Izbach Obrachunkowych z komentarzem oraz teksty innych aktów prawnych*, Warszawa 1994, s. 37.

⁸³⁴ Art. 91 ust. 1 u.s.g.; art. 79 ust.1 u.s.p.; art. 82 ust. 1 u.s.w.

⁸³⁵ Art. 91 ust. 2 u.s.g.; art. 79 ust. 2 u.s.p.; art. 82 ust. 2 u.s.w.

⁸³⁶ Art. 91 ust. 4 u.s.g.; art. 79 ust. 4 u.s.p.; art. 82 ust. 5 u.s.w.

⁸³⁷ Art. 93 ust. 1 u.s.g.; art. 81 ust. 1 u.s.p.; art. 82 c ust. 1 u.s.w.

⁸³⁸ W. Miemiec, M. Miemiec, *Nadzór...*, s. 124.

⁸³⁹ Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2007 r. (II GSK 261/07), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2008, Nr 3, poz. 73.

⁸⁴⁰ T. Dębowska-Romanowska, *Regionalne izby obrachunkowe – nadzór zewnętrzny nad zarządzaniem finansowym w samorządzie i nad tworzeniem lokalnego prawa finansowego*, [w:] M. Stec (red.), *Regionalne...*, s. 36.

Nadzór regionalnych izby obrachunkowych ma wyspecjalizowany charakter w stosunku do kompetencji nadzorczych wojewody⁸⁴¹. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zakres tego nadzoru uznaje się za ustalony⁸⁴². W pojęciu „sprawy finansowe” należy bowiem pomieścić ogół czynności związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem zasobów pieniężnych i majątkowych⁸⁴³. Pojęcie to ma wszakże znaczenie względne⁸⁴⁴. Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1–6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych⁸⁴⁵, właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia, podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach: (1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian; (2) budżetu i jego zmian; (3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek; (4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego; (5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – *Ordynacja podatkowa*; (6) absolutorium. Zdaniem NSA wyrażonym w wyroku z dnia 22 marca 2001 r.⁸⁴⁶, wskazana enumeracja nie powinna być jednak utożsamiana z uściśleniem kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych, w szczególności przez ich ograniczenie tylko do badania wymienionych uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego⁸⁴⁷. Stąd, nauka prawa przyjmuje, że przedmiotem nadzoru regionalnych izb obrachunkowych mogą wszystkie akty normatywne organów samorządu terytorialnego, o ile zostały one podjęte w sprawach finansowych⁸⁴⁸. Terminu „sprawy finansowe” nie należy jednak interpretować rozszerzająco. W przeciwnym razie każde zadanie samorządu terytorialnego, którego realizacja będzie rodzić określone skutki finansowe, należałoby zaliczyć do spraw finansowych⁸⁴⁹. Wówczas zbędne byłoby wyszczególnienie

⁸⁴¹ Por. B. Dolnicki, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Wolters Kluwer 2007, s. 525.

⁸⁴² B. Cybulski, [w:] W. Miemiec (red.), *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego 2006*, UNIMEX 2006, s. 299.

⁸⁴³ A. Talik, *Zakres nadzoru w świetle art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 1999, Nr 5, s. 19.

⁸⁴⁴ *Ibidem*, s. 20.

⁸⁴⁵ T.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.

⁸⁴⁶ II SA/Ka 2606/00, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2002, Nr 1, poz. 17.

⁸⁴⁷ Wyroki NSA: z dnia 21 czerwca 2005 r. (FSK 1750/04), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2007, Nr 1, poz. 23 oraz z dnia 10 października 2007 r. (II GSK 151/07), LEX Nr 399205.

⁸⁴⁸ S. Kania, *Glosa do wyroku NSA z dnia 22 marca 2001 r. (II SA/Ka 2606/00)*, „Samorząd Terytorialny” 2002, Nr 7–8, s. 145.

⁸⁴⁹ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 czerwca 2005 r. (II SA/Bk 476/05), LEX Nr 173721.

spraw podlegających właściwości nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych na podstawie art. 11 ust. 1 u. r. i. o. Wyszczególnienie to ma jednak znaczenie przede wszystkim ze względu na budżet jednostki samorządu terytorialnego, albowiem jak stwierdził J. Storczyński, nadzorowi regionalnej izby obrachunkowej zawsze powinny podlegać te akty prawa miejscowego, które mają bezpośredni wpływ na wielkość dochodów bądź wydatków budżetu jednostki samorządowej⁸⁵⁰. O ile zakres aktów prawa miejscowego w sprawach budżetowych podlegających nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych nie powinien wywoływać wątpliwości, o tyle właściwość izb w sprawach finansowych w określonych wypadkach może być dyskusyjna.

3.2. Spór o właściwość rzeczową

Względne znaczenie pojęcia „sprawy finansowe” powoduje, że nie istnieje definitywna granica pomiędzy kompetencjami nadzorczymi regionalnych izb obrachunkowych i wojewodów. Dualizm nadzorczy nad aktami prawa miejscowego rodzi konieczność rozgraniczenia właściwości obu organów nadzoru. Rozgraniczenie takie nie jest jednak jednoznacznie zdeterminowane, aczkolwiek przy ustaleniu właściwości nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych i wojewodów, zawsze rozstrzygające znaczenie ma to, czy przedmiot kontrolowanego aktu prawa miejscowego mieści się w pojęciu „sprawy finansowe”⁸⁵¹.

Regionalne izby obrachunkowe są niezależne w sprawowaniu nadzoru nad działalnością prawotwórczą jednostek samorządu terytorialnego. Przeto kompetencje obydwu organów nadzoru mają charakter rozłączny i nie mogą się krzyżować⁸⁵². Zarówno wojewoda, jak i regionalna izba obrachunkowa nie mogą być zatem właściwe w tej samej sprawie nadzorczej⁸⁵³. Z tego też względu każdorazowo winny dokonywać samooceny swej właściwości. Samoocena taka sprzyja ograniczaniu powstawaniu sporów o właściwość.

Problematyka sporu o właściwość pomiędzy wojewodą a regionalną izbą obrachunkową, nie była dotychczas przedmiotem zasadniczej analizy nauki prawa i judykatury. Aby analizę taką przeprowadzić, należy udzielić odpowiedzi na zasadnicze pytanie,

⁸⁵⁰ J. Storczyński, *Nadzór regionalnej izby obrachunkowej nad samorządem terytorialnym*, Bydgoszcz – Chorzów 2006, s. 73.

⁸⁵¹ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 listopada 2009 r. (II SA/OI 820/09), LEX Nr 528026.

⁸⁵² Wyrok NSA z dnia 5 marca 2002 r. (II SA/Ka 3232/01), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2002, Nr 3, poz. 88.

⁸⁵³ S. Srocki, *Kompetencje nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych*, [w:] B. Cybulski, S. Srocki (red.) *Regionalne izby obrachunkowe w Polsce w latach 1993–2003*, Warszawa 2003, s. 85.

czym w ogóle jest spór o właściwość. Przyjmuje się, że spór taki zachodzi w sytuacji rozbieżności poglądów co do zakresu działania określonych organów w danej sprawie. J. Borkowski stwierdza, że spór o właściwość jest zdarzeniem, które albo przerywa bieg danego postępowania, albo uniemożliwia jego wszczęcie⁸⁵⁴. Spór taki nie ma jednak cech sprawy administracyjnej, w znaczeniu okoliczności faktycznych i prawnych, w których stosuje się normę prawa administracyjnego, w celu ustanowienia określonego prawa lub nałożenia obowiązku⁸⁵⁵. Spór powstaje i toczy się bowiem tylko pomiędzy organami administracyjnymi w kwestii czysto procesowej i nie daje podstaw do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy⁸⁵⁶. Z istoty sporu o właściwość wynika, że może on mieć miejsce jedynie wówczas, gdy istnieje prawna podstawa działania organów⁸⁵⁷. Taka podstawa wynika z ustawy albo z porozumień administracyjnych zawartych pomiędzy organami⁸⁵⁸.

Spór o właściwość pomiędzy wojewodą a regionalną izbą obrachunkową jest typem sporu wewnętrznego, a więc takiego, który zachodzi w obrębie jednej władzy – władzy administracyjnej. Jest to spór, który sprowadza się do uznania podziału kompetencji pomiędzy organami nadzoru⁸⁵⁹. Spór taki może mieć charakter pozytywny (dodatni) albo negatywny (ujemny)⁸⁶⁰. Kategoryzacja sporu na pozytywny i negatywny nie ma jednak charakteru wartościującego. Wprowadza jedynie rozłączny system podziału sporów⁸⁶¹. Powstanie negatywnego sporu o właściwość wymaga uzewnętrznienia stanowisk zarówno przez wojewodę, jak i regionalną izbę obrachunkową, co do braku swojej właściwości. W tym wypadku wojewoda może wskazywać na właściwość izby, albo izba na właściwość wojewody⁸⁶². Jest to zatem swego rodzaju wzajemne wyrzekanie się właściwości. Innymi słowy, ani wojewoda, ani regionalna izba obrachunkowa nie uważają się za właściwe do badania legalności aktu prawa miejscowego. Inaczej wygląda sytuacja w przypadku sporu pozytywnego. Spór taki zajdzie wtedy, gdy zarówno

⁸⁵⁴ J. Borkowski, *System...*, s. 83.

⁸⁵⁵ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 7–8.

⁸⁵⁶ J. Borkowski, *System...*, s. 82.

⁸⁵⁷ Postanowienie NSA z dnia 14 grudnia 2005 r. (II OW 79/05), ONSAiWSA 2006, poz. 75.

⁸⁵⁸ Postanowienie NSA z dnia 24 października 2006 r. (II OW 32/06), LEX Nr 289007.

⁸⁵⁹ J. Zimmermann, *Z problematyki sporów kompetencyjnych między organami administracji państwowej a sądami*, „Państwo i Prawo” 1989, Nr 3, s. 51.

⁸⁶⁰ J. Pokrzywicki, *Postępowanie administracyjne. Komentarz. Podręcznik*, Warszawa 1948, s. 55.

⁸⁶¹ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 791–792.

⁸⁶² K. Defecińska-Tomczak, *Przekazanie sprawy do organu właściwego a negatywne spory o właściwość*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja...*, s. 115.

województwa, jak i regionalna izba obrachunkowa uznają się za właściwe w sprawie nadzorczej. Rozwiązanie sporu o właściwość możliwe jest wyłącznie za pomocą środków przewidzianych prawem⁸⁶³. Postępowanie w sprawie rozstrzygnięcia sporu o właściwość pomiędzy organami administracyjnymi nie jest w sposób wyczerpujący uregulowane prawem. Kodeks postępowania administracyjnego ogranicza się jedynie do wskazania organów uprawnionych do rozstrzygania takich sporów (art. 22 § 1 k.p.a.) oraz określa, jaki skutek wywołuje powstanie sporu. Skutkiem takim jest czasowa utrata zdolności prawnej do działania przez organy pozostające w sporze⁸⁶⁴. Organy te mogą podejmować tylko takie czynności, które nie cierpią zwłoki ze względu na interes społeczny lub słuszny interes obywateli (art. 23 k.p.a.).

Na podstawie art. 22 § 1 pkt 8 k.p.a., spór o właściwość pomiędzy wojewodą, a regionalną izbą obrachunkową w sprawach nadzoru nad aktami prawa miejscowego, rozstrzyga minister właściwy do spraw administracji publicznej. Dla obu tych organów nie istnieje bowiem wspólny organ nadrzędny. Rozstrzygnięcie sporu o właściwość pomiędzy organami nadzoru następuje w formie aktu administracyjnego nienazwanego, właściwego dla tego typu czynności procesowej. Akt taki nie ma jednak postaci decyzji administracyjnej, albowiem k.p.a. nie ustanawia takiej formy dla rozstrzygnięcia sporu o właściwość. Forma taka nie wynika również z innych przepisów prawa⁸⁶⁵. Aktem rozstrzygającym spór o właściwość nie powinno być także postanowienie, aczkolwiek ze względów proceduralnych można dopuścić taką formę. R. Orzechowski wprost stwierdza, że spory o właściwość mogą być rozstrzygane w formie postanowienia, jednakże na takie postanowienie nie będzie służyło zażalenie⁸⁶⁶. Przykładem rozstrzygnięcia sporu o właściwość w formie postanowienia było postanowienie Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 1994 r., rozstrzygającego spór o właściwość pomiędzy Wojewodą Piłskim a Regionalną Izbą Obrachunkową w Poznaniu⁸⁶⁷. Postępowanie w sprawie rozstrzygnięcia sporu o właściwość nie nosi znamion jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Akt rozstrzygający taki spór będzie aktem wewnętrznym, wyłączonym spod bezpośredniej kontroli za pomocą środków zaskarżenia zarówno na drodze

⁸⁶³ Por. W. Miszewski, *Konflikty kompetencyjne i sądownictwo kompetencyjne*, [w:] *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, Biblioteka Polska, s. 292.

⁸⁶⁴ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 163.

⁸⁶⁵ Por. postanowienie NSA z dnia 28 marca 1991 r. (SA/Lu 218/91), ONSA 1991, poz. 30.

⁸⁶⁶ R. Orzechowski, [w:] J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 103.

⁸⁶⁷ BAP/III/320-123/3/93/94/MH, niepublikowane.

administracyjnej, jak i sądowej. Akt taki wiąże organy pozostające w sporze. Rozstrzygnięcie sporu o właściwość pomiędzy wojewodą a regionalną izbą obrachunkową powoduje usunięcie wątpliwości, kto w danym konkretnym przypadku jest uprawniony do ingerencji nadzorczej. Podważenie aktu rozstrzygającego taki spór będzie możliwe w trybie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wydane przez organ, na rzecz którego spór rozstrzygnięto. Stąd można przyjąć, że akt rozstrzygający spór o właściwość pomiędzy wojewodą a regionalną izbą obrachunkową ma wszelkie cechy tzw. aktu tymczasowego. Nie jest bowiem wykluczona odmienna ocena właściwości organu nadzoru w postępowaniu sądowym, ze skutkiem uchylecia rozstrzygnięcia nadzorczego wydanego przez organ niewłaściwy⁸⁶⁸.

4. Zdolność nadzorcza wojewody w czasie i skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na akt prawa miejscowego

Właściwość nadzorcza wojewody w sprawie aktów prawa miejscowego wynika albo z braku sporu o właściwość nadzorczą, albo z rozstrzygnięcia takiego sporu na rzecz wojewody. W obu wypadkach wojewoda może stwierdzić nieważność aktu prawa miejscowego w nieprzekraczalnym terminie 30 dni od dnia przedłożenia aktu do nadzoru⁸⁶⁹. Bieg 30-dniowego terminu, w jakim postępowanie to powinno się zakończyć, rozpoczyna się od dnia następnego po dniu doręczenia aktu. Zgodnie bowiem z art. 57 § 1 k.p.a., jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie to nastąpiło. Jeżeli natomiast koniec terminu przypada na dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się najbliższy następny dzień powszedni⁸⁷⁰. Ustawowe obliczanie terminu ma dwa znaczenia. Po pierwsze, dyscyplinuje organ do zamknięcia postępowania w ustawowym terminie obliczonym co do dnia; po drugie, zapewnia temu organowi – obiektywnie rzecz ujmując – warunki do skorzystania z prawa do zachowania terminu w ostatnim dniu jego upływu⁸⁷¹.

⁸⁶⁸ Por. K. Defecińska, *Spory o właściwość organu administracji publicznej*, Warszawa 2000, s. 158 i n.

⁸⁶⁹ Art. 91 ust. 1 u.s.g.; art. 79 ust. 1 u.s.p.; art. 82 ust. 1 u.s.w.

⁸⁷⁰ Art. 57 § 4 k.p.a.

⁸⁷¹ Por. postanowienie SN z dnia 3 lutego 2000 r. (III ARN 195/99), OSP 2001, poz. 78.

Na bieg terminu, w jakim wojewoda może stwierdzić nieważność aktu prawa miejscowego, wpływ ma faktyczne doręczenie tego aktu⁸⁷². Dopóki akt prawa miejscowego nie zostanie doręczony wojewodzie, dopóty nie rozpocznie biec termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego⁸⁷³. Termin, w którym wojewoda może skorzystać z uprawnień nadzorczych jest zatem zakreślony czasowo: od daty otrzymania aktu prawa miejscowego do dnia wydania przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego. Termin ten nie rozciąga się natomiast do dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego jednostce samorządu terytorialnego⁸⁷⁴. Trzydziestodniowy termin do wydania przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego ma charakter materialnoprawny⁸⁷⁵. Prekluzja tego terminu oznacza, że nie może być on przerwany przez wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania nadzorczego⁸⁷⁶. Wyjątek od tego stanowi unormowanie zawarte w art. 12 ust. 4 ustawy o *regionalnych izbach obrachunkowych*, zgodnie z którym, wskazanie przez izbę nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia w uchwale budżetowej organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, powoduje zawieszenie biegu 30-dniowego terminu na stwierdzenie nieważności tej uchwały, jednakże na okres nie dłuższy niż 30 dni.

Upływ ustawowego terminu na stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego oznacza, że wojewoda traci kompetencję nadzorczą. Jak stwierdził NSA w wyroku z dnia 5 kwietnia 2011 r.⁸⁷⁷, rozstrzygnięcie nadzorcze wydane po tym terminie jest rozstrzygnięciem zapadłym z naruszeniem przepisów o właściwości. W takim stanie rzeczy wojewoda nie posiada już bowiem umocowania do orzekania w sprawie legalności aktu prawa miejscowego. Jest to rezultat przyjęcia w prawie administracyjnym cywilistycznej konstrukcji dawności, przez którą rozumie się takie uregulowanie prawne, które określa niekorzystne skutki upływu czasu. Skutki te są wynikiem nie tylko samego upływu czasu, ale także niewykonania przysługujących uprawnień w czasie. Stąd można przyjąć, że niewykonanie prawa w terminie do tego przewidzianym, obraca się niejako przeciwko temu prawu, które w takim wypadku wygasa. Prekluzja służy zatem ograniczeniu realizacji prawa w czasie⁸⁷⁸. Jednakże ograniczenie to nie powoduje, że wojewoda traci możliwość zwalczania sprzecznego z prawem aktu prawa miejscowego. W miejsce bowiem własnych

⁸⁷² Postanowienie NSA z dnia 18 maja 2006 r. (I OSK 55/06), ONSAiWSA 2006, poz. 131.

⁸⁷³ Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2010 r. (I OSK 1059/09), LEX Nr 594863.

⁸⁷⁴ Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2000 r. (III SA 2520/99), LEX Nr 46300.

⁸⁷⁵ Postanowienie NSA z dnia 22 października 2008 r. (II OSK 839/08), LEX Nr 565665.

⁸⁷⁶ Wyrok NSA z dnia 19 marca 1992 r. (SA/Wr 104/92), „Samorząd Terytorialny” 1992, Nr 12, s. 72. Zob. także wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 sierpnia 2009 r. (II SA/Gd 113/09), LEX Nr 552990.

⁸⁷⁷ II OSK 54/11, LEX Nr 964436.

⁸⁷⁸ Por. T. Pałdyna, *Przedawnienie w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2010, s. 117.

uprawnień nadzorczych względem aktu prawa miejscowego wojewoda nabywa prawo zaskarżenia tego aktu do sądu administracyjnego⁸⁷⁹. Prawo to w nauce prawa uznawane jest jako swoiste „przedłużeniem” nadzoru⁸⁸⁰. W tym znaczeniu jest środkiem ochrony interesu państwa⁸⁸¹. Interes państwa wymaga bowiem, aby zadania publiczne były wykonywane zgodnie z prawem. Jednakże sądów administracyjnych, które rozpatrują skargi wojewodów na akty prawa miejscowego nie można uznawać za organy nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego⁸⁸².

Wniesienie skargi przez wojewodę na akt prawa miejscowego jest dopuszczalne zarówno wówczas, gdy organ nadzoru nie zdążył wydać rozstrzygnięcia nadzorczego w ustawowym terminie, jak i wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności tego aktu zostało uchylone przez sąd administracyjny. W obu sytuacjach zachodzi bowiem upływ terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, a zatem zostaje spełniona przesłanka warunkująca wniesienie skargi⁸⁸³. W nauce prawa pojawił się pogląd, zgodnie z którym wojewoda może również wnieść skargę na akt prawa miejscowego w sytuacji, gdy we własnym zakresie stwierdził tylko w części nieważność aktu⁸⁸⁴. Innymi słowy, gdy wątpliwości prawne budzą inne przepisy aktu, w stosunku do których nie stwierdzono nieważności. Podobnie, wojewoda może wnieść skargę, jeżeli zmieni dotychczasową ocenę wadliwości aktu, np. z nieistotnego naruszenia prawa na naruszenie istotne⁸⁸⁵. Prawem wojewody jest bowiem samoweryfikacja poprzedniego osądu w sprawie. W rezultacie tego może on przyjąć odmienne stanowisko od wcześniejszego. Przykładowo, gdy wyjdą na jaw nowe istotne okoliczności dotyczące podjęcia aktu prawa miejscowego, albo gdy wojewoda zwróci uwagę na występujący błąd w uprzednio przyjętej ocenie prawnej. Konieczną przesłanką wniesienia skargi na akt prawa miejscowego jest jednak zawsze sprzeczność aktu z prawem⁸⁸⁶. Jeżeli w wyniku tej sprzeczności organ jednostki samorządu terytorialnego dokonana zmiany lub uchylenia zaskarżonego aktu

⁸⁷⁹ Art. 93 ust. 1 u.s.g.; art. 81 ust. 1 u.s.p.; art. 82 c ust. 1 u.s.w.

⁸⁸⁰ Z. Kmiecik, *Właściwość NSA w sprawach ze skargi organu nadzoru i na akt nadzoru*, „Państwo i Prawo” 1999, Nr 2, s. 17.

⁸⁸¹ M. Stahl, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w orzecznictwie sądowno-administracyjnym*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 406.

⁸⁸² A. K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 265–266.

⁸⁸³ Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2007 r. (I OSK 273/07), LEX Nr 341265 oraz wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 października 2007 r. (II SA/Bk 548/07), LEX Nr 400785.

⁸⁸⁴ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Aktualne spory o skargę na uchwałę rady gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2004, Nr 7–8, s. 27.

⁸⁸⁵ Por. postanowienie NSA z dnia 22 października 2008 r. (II OSK 839/08), LEX Nr 565665.

⁸⁸⁶ Uchwała NSA z dnia 8 listopada 1999 r. (OPS 5/99), ONSA 2000, poz. 46.

prawa miejscowego, nie czyni to zbędnym rozpoznania skargi przez sąd, o ile akt może być stosowany do sytuacji sprzed jego podjęcia⁸⁸⁷.

Przyznana kompetencja nadzorcza wojewody w postaci skargi do sądu administracyjnego na akt prawa miejscowego nie została ograniczona żadnym terminem jej realizacji⁸⁸⁸. Unormowania ustaw samorządowych, będące regulacjami szczególnymi względem art. 53 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁸⁸⁹, wyłączają stosowanie tego przepisu w sprawach wnoszenia skarg przez wojewodów na akty prawa miejscowego⁸⁹⁰. Przepis art. 53 § 1 p.p.s.a. stanowi, że skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie. W przypadku skargi wojewody na akt prawa miejscowego nie dochodzi do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, od doręczenia którego biegłby termin na wniesienie skargi. Dla tego typu przypadków ustawodawca nie tylko nie przewidział terminu do wniesienia skargi, ale także zwolnił organy nadzoru od obowiązku uprzedniego zwrócenia się o usunięcie naruszenia prawa przed wniesieniem skargi⁸⁹¹. Odosobniony pogląd w tej sprawie wyraził jednak A. Szewc, który stwierdził, że nie ma uzasadnionego powodu, aby skargi organów nadzoru na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego były wnoszone bez zachowania terminu, jaki dotyczy wszystkich innych skarg⁸⁹². Za objęciem jednolitym terminem każdej skargi przemawia bowiem potrzeba równego traktowania każdego podmiotu uprawnionego do skargi sądowej⁸⁹³. Pogląd ten nie jest całkowicie pozbawiony racji, przy czym można go traktować jako postulat *de lege ferenda*. Jednakże silnym uzasadnieniem przemawiającym za utrzymaniem dotychczasowego stanu rzeczy jest dopuszczalność stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego w każdym czasie, albowiem akty te nie są objęte

⁸⁸⁷ Wyrok NSA z dnia 22 marca 2007 r. (II OSK 1776/06), LEX Nr 327767.

⁸⁸⁸ Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2005 r. (OSK 1575/04), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2005, Nr 3, poz. 70 oraz postanowienie NSA z dnia 29 listopada 2005 r. (I OSK 572/05), LEX Nr 196722.

⁸⁸⁹ T.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 – zwana dalej p.p.s.a. Zob. na ten temat postanowienie NSA z dnia 23 czerwca 2005 r. (II OSK 513/05), LEX Nr 186663 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 lutego 2006 r. (IV SA/Wa 2137/05), LEX Nr 206282.

⁸⁹⁰ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *op. cit.*, s. 26.

⁸⁹¹ M. Stahl, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, Nr 6, s. 45. Por. także *Glosy Z. Kmieciana i Z. Niewiadomskiego do postanowienia NSA z dnia 27 września 2002 r. (III SA 1361/02)*, OSP 2003, poz. 49. Zob. również postanowienie NSA z dnia 11 kwietnia 2006 r. (I OSK 152/06), LEX Nr 209129.

⁸⁹² A. Szewc, *Czy termin z art. 53 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wiąże organy nadzoru?*, „Samorząd Terytorialny” 2007, Nr 3, s. 61.

⁸⁹³ *Ibidem*.

terminem przedawnienia orzekania o ich nieważności⁸⁹⁴. Zatem, jeżeli można stwierdzić nieważność aktu prawa miejscowego w dowolnym terminie, to wojewoda może również w nieograniczonym terminie wnieść skargę na taki akt do sądu administracyjnego. W przeciwnym razie, związanie wojewody terminem trzydziestu dni na wniesienie skargi, liczonym od upływu trzydziestu dni od doręczenia aktu prawa miejscowego do nadzoru, czyniłoby zbyt technicznym unormowanie wyłączone akty prawa miejscowego spod rocznego terminu przedawnienia stwierdzenia ich nieważności. W takim wypadku orzekanie przez sąd o nieważności aktów prawa miejscowego odbywałoby się zasadniczo przed upływem terminu jednego roku od dnia ich podjęcia. Taka sytuacja stwarzałaby swego rodzaju preferencję dla skargi powszechnej na akt prawa miejscowego, której wniesienie nie jest uzależnione od daty podjęcia aktu.

5. Konkluzje

Właściwość nadzorcza wojewody nad aktami prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego wynika z normatywnego określenia granic nadzoru. Wojewoda nie ma jednak generalnej kompetencji nadzorczej w tych sprawach. Wkracza bowiem w działalność prawotwórczą samorządu terytorialnego tylko w przypadkach przewidzianych prawem. Prawo ustrojowe stanowi podstawę właściwości rzeczowej wojewody. Zakres aktów prawa miejscowego podlegających nadzorowi wojewody nie jest sprecyzowany ustawowo. Spod nadzoru wojewody wyłączone są te akty, które zostały podjęte w sprawach finansowych, w tym także uchwały w sprawach podatkowych. L. Etel stwierdza, że wszystkie uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego dotyczące podatków zasilających budżety tych jednostek podlegają nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych⁸⁹⁵. Nie znajduje bowiem uzasadnienia legitymacja wojewody do badania uchwał w tych sprawach w ramach nadzoru ogólnego⁸⁹⁶.

Nieostrość pojęcia „sprawy finansowe” powoduje, że nie istnieje ściśle wytyczona granica pomiędzy kompetencjami nadzorczymi wojewodów i regionalnych izby obrachunkowych. Rodzi to konieczność samokontroli swej właściwości przez organy nadzoru, aby uniknąć krzyżowania się kompetencji, które mają charakter rozłączny. Wojewodowie oraz regionalne izby obrachunkowe nie mogą być bowiem właściwe w tej samej sprawie nadzorczej. Jeżeli zarówno wojewoda, jak i regionalna izba obrachunkowa uznają się za właściwe w danej sprawie lub żaden z tych organów nie uznaje się za

⁸⁹⁴ Art. 94 ust. 1 u.s.g.; art. 82 ust. 1 u.s.p.; art. 83 ust. 1 u.s.w.

⁸⁹⁵ L. Etel, *Uchwały podatkowe samorządu terytorialnego*, Białystok 2004, s. 247.

⁸⁹⁶ A. Ciągiewicz-Miśta, A. Talik, *Podatki i opłaty w przedmiocie nadzoru regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 2011, Nr 6, s. 56.

właściwy, należy rozstrzygnąć spór o właściwość. Usuwa to w takim wypadku niepewność co do tego, kto ma prowadzić postępowanie nadzorcze. Z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu o właściwość powinien wystąpić ten organ, który uznaje się za niewłaściwy albo jeden z organów uznających się za właściwy, wskazując na niewłaściwość drugiego. Powstanie sporu o właściwość wyklucza wzajemne przekazywanie sobie aktów prawa miejscowego poddanych nadzorowi, wzorem przekazywania podań przez organy niewłaściwe w postępowaniu administracyjnym⁸⁹⁷.

Aktem rozstrzygającym spór o właściwość pomiędzy wojewodą a regionalną izbą obrachunkową nie jest decyzja administracyjna. Spór bowiem o właściwość nie wykazuje cech sprawy administracyjnej. Rozstrzygnięcie sporu wiąże tylko organy pozostające w sporze, przez co jeden z nich staje się właściwym w sprawie nadzorczej nad aktem prawa miejscowego. Termin na ewentualne stwierdzenie nieważności tego aktu będzie w takim wypadku rozpoczynał swój bieg od dnia doręczenia aktu rozstrzygającego spór organowi wskazanemu jako właściwy. Do aktu rozstrzygającego spór winien być dołączony także akt prawa miejscowego, na którego tle spór powstał.

Akt rozstrzygający spór o właściwość pomiędzy organami nadzoru wykazuje cechy aktu tymczasowego. Oznacza to, że wyłączony jest on spod bezpośredniej kontroli sądowej, a możliwość jego weryfikacji jest dopuszczalna łącznie z rozstrzygnięciem nadzorczym wydanym przez organ na mocy rozstrzygnięcia sporu. Odmienna ocena przez sąd administracyjny właściwości organu nadzoru może skutkować uchYLENIEM rozstrzygnięcia nadzorczego jako wydanego przez organ niewłaściwy. Uchylenie takie nie oznacza jednak sanacji aktu prawa miejscowego podważonego przez niewłaściwy organ nadzoru. Rodzi natomiast konieczność ponownego zbadania jego zgodności z prawem przez właściwy organ nadzoru.

⁸⁹⁷ Zgodnie z art. 65 § 1 k.p.a., jeżeli organ administracji publicznej, do którego podanie wniesiono, jest niewłaściwy w sprawie, niezwłocznie przekazuje je do organu właściwego, zawiadamiając jednocześnie o tym wnoszącego podanie. Zawiadomienie o przekazaniu powinno zawierać uzasadnienie.

Rozdział VI

Wszczęcie postępowania nadzorczego

Przedkładanie wojewodzie aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego jest obowiązkiem funkcjonującym w ramach nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego⁸⁹⁸. Realizacja tego obowiązku warunkuje podjęcie ingerencji nadzorczej. Przedłożenie aktu prawa miejscowego jest instrumentem, za pomocą którego wojewoda może rozpocząć nadzorowanie działalności prawotwórczej organów jednostek samorządu terytorialnego⁸⁹⁹. Nadzorowanie to może odbywać się wyłącznie w oparciu o przesłane oryginały aktów prawa miejscowego⁹⁰⁰. Obowiązek takiego przesłania spoczywa wyłącznie na organach ustawowo wskazanych, którymi są: wójt (burmistrz lub prezydent) w gminie, starosta w powiecie oraz marszałek w województwie. Doręczenie wojewodzie aktu prawa miejscowego przez organ do tego nie zobowiązany, nie spełnia przewidzianych prawem wymogów przedłożenia⁹⁰¹. Przyjmuje się jednak, że czynność przedłożenia może być wykonana również przez zastępcę wójta (burmistrza, prezydenta), starosty oraz marszałka, zwłaszcza, jeżeli osoba taka działa z upoważnienia organu uprawnionego do przedłożenia⁹⁰². Sytuacja taka może mieć miejsce wówczas, gdy z powodu czasowej niemożności (z różnych przyczyn) obowiązku przedłożenia nie może wykonać sam piastun organu. W tym wypadku, zastępca piastuna działa w zakresie kompetencji organu wyznaczonych przepisami prawa, w granicach udzielonego upoważnienia.

Akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego podlegają przedłożeniu wojewodzie w terminie 7 dni od ich podjęcia. Akty ustanawiające przepisy porządkowe podlegają przedłożeniu w terminie dwóch dni⁹⁰³. Przepisy odrębne mogą wprowadzać szczególne unormowania dotyczące obowiązku przedkładania aktów pra-

⁸⁹⁸ Uchwała NSA z dnia 21 października 2002 r. (OPS 9/02), ONSA 2003, poz. 43.

⁸⁹⁹ A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 236–239.

⁹⁰⁰ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 12 stycznia 2010 r. (LEX P.0911-1/10), LEX Nr 576451.

⁹⁰¹ Wyrok NSA z dnia 25 lipca 2000 r. (I SA 695/00), LEX Nr 55325.

⁹⁰² Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2007 r. (II OSK 569/97), LEX Nr 364705.

⁹⁰³ Art. 90 ust. 1 u.s.g.; art. 78 ust. 1 u.s.p.; art. 81 u.s.w.

wa miejscowego do nadzoru⁹⁰⁴. Przykładowo, na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*⁹⁰⁵, wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę w sprawie planu miejscowego, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. Terminy przedkładania aktów prawa miejscowego do nadzoru wojewodzie, zarówno te, które wynikają z ustaw ustrojowych, jak i wynikające z ustaw szczególnych, mają charakter instrukcyjny i nie podlegają przywróceniu⁹⁰⁶. Przekroczenie tych terminów nie wywołuje żadnych skutków wobec nadzorowanego aktu, nie ogranicza również kompetencji nadzorczej wojewody⁹⁰⁷. Zdaniem P. Chmielnickiego, w przypadku nieprzedłożenia w terminie aktu prawa miejscowego do nadzoru, wojewoda może zażądać wykonania tej czynności przez organ jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 88 u.s.g., art. 77a u.s.p. oraz art. 80 u.s.w.⁹⁰⁸. Przepisy te stanowią, że organy nadzoru mają prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, powiatu i województwa, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych. Pogląd ten należy ocenić jednak krytycznie, albowiem prawo żądania przez organ nadzoru informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego, nie odpowiada obowiązek przedłożenia aktów prawa miejscowego do nadzoru. Jest to obowiązek niezależny od tego prawa, funkcjonujący samodzielnie. Prawo żądania informacji i danych, o których mowa w cytowanych przepisach jest natomiast przewidziane dla tych przypadków, gdy wykonywanie nadzoru nie jest uzależnione od innej uprzednio wykonanej z mocy ustawy czynności organu samorządu terytorialnego. Realizacja tego prawa nie ma na celu doprowadzenia do wszczęcia postępowania nadzorczego, gdyż o tym decydują inne okoliczności, ale ma na celu dostarczenie materiału dowodowego umożliwiającego zastosowanie właściwego środka nadzoru. Przede wszystkim środka o charakterze personalnym. Innymi słowy, prawo żądania informacji dotyczących organizacji i funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego ma następczy charakter względem wszczęcia postępowania nadzorczego.

⁹⁰⁴ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 30 kwietnia 2009 r. (WN.Pi.2.0911-167/09), Dz. Urz. Woj. Wlkp. 2009, Nr 105, poz. 1723.

⁹⁰⁵ Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

⁹⁰⁶ Por. wyrok NSA z dnia 22 listopada 1990 r. (SA/Gd 965/90), ONSA 1990, poz. 11.

⁹⁰⁷ Por. R. Kłyszcz, *Ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa*, Wrocław 1999, s. 209.

⁹⁰⁸ P. Chmielnicki, *Przepisy o nadzorze nad działalnością gminną po nowelizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2003, Nr 5, s. 27.

1. Zasada oficjalności

Postępowanie administracyjne w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej może zostać wszczęte z urzędu albo na żądanie strony⁹⁰⁹. Wszczęcie z urzędu postępowania administracyjnego oparte jest na tzw. zasadzie oficjalności, wszczęcie postępowania na żądanie strony oparte jest natomiast na zasadzie skargowości. Zasada oficjalności oznacza, że organ administracji publicznej podejmuje postępowanie bez inicjatywy strony. W tym wypadku za moment wszczęcia postępowania przyjmuje się dokonanie pierwszej czynności procesowej⁹¹⁰. Czynnością taką będzie albo zawiadomienie o wszczęciu postępowania, albo dzień pierwszego wezwania w sprawie. Zasada skargowości oznacza natomiast, że wszczęcie postępowania zależne jest od woli strony. O wszczęciu postępowania administracyjnego, zarówno z urzędu jak i na żądanie, rozstrzygają każdorazowo przepisy materialnego prawa administracyjnego. W szczególnych przypadkach mogą być to także same przepisy k.p.a.⁹¹¹. Przykładowo, na podstawie art. 31 k.p.a., organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Podobnie, zgodnie z art. 182 k.p.a., prokuratorowi służy prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem. Innym przykładem jest wszczęcie postępowania administracyjnego na żądanie Rzecznika Praw Obywatelskich według art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich*⁹¹². Przepis ten stanowi, że po zbadaniu sprawy będącej przedmiotem zainteresowania Rzecznika, może on zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, a także uczestniczyć w tym postępowaniu na prawach przysługujących prokuratorowi.

Postępowanie nadzorcze wojewody w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego wszczynane jest z urzędu. Jednakże nie jest to typ wszczęcia charakterystyczny dla postępowania administracyjnego, albowiem o wszczęciu postępowania

⁹⁰⁹ Art. 61 § 1 k.p.a.

⁹¹⁰ Wyroki NSA: z dnia 13 października 1999 r. (IV SA 1364/97), LEX Nr 47892 oraz z dnia 26 października 1999 r. (III SA 7955/98), LEX Nr 43944.

⁹¹¹ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 352. Analogicznie Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa – Poznań 1987, s. 152. Zob. także wyroki NSA: z dnia 3 marca 2006 r. (I OSK 991/05), LEX Nr 198362 i z dnia 4 lipca 2007 r. (II OSK 1314/06), LEX Nr 364695 oraz wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 października 2007 r. (II SA/Bk 471/07), LEX Nr 366755.

⁹¹² T.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.

nia nadzorczego nie decydują wprost przepisy prawa. Co więcej, zdaniem B. Dolnickiego, z odrębności pomiędzy ogólnym postępowaniem administracyjnym a postępowaniem w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego wynika, że normy k.p.a. nie mogą stanowić podstawy do wszczęcia postępowania nadzorczego⁹¹³. O ile o wszczęciu postępowania administracyjnego decydują zawsze przepisy prawa materialnego, o tyle o wszczęciu postępowania nadzorczego decydują przepisy prawa ustrojowego. Wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego oparte jest na zasadzie oficjalności z tego względu, że inicjatywę w sprawie podjęcia tego postępowania podejmują zawsze organy administracji. Z jednej strony organ jednostki samorządu terytorialnego, który przedkłada akt do nadzoru, z drugiej organ nadzoru, który podejmuje postępowanie nadzorcze w wyniku tego przedłożenia. Nie przedłożenie aktu do nadzoru powoduje, że postępowanie nadzorcze nie może zostać wszczęte. Jeżeli w postępowaniu administracyjnym wszczęcie postępowania zależne jest alternatywnie albo od czynności strony, albo od czynności organu, to w postępowaniu nadzorczym wszczęcie postępowania zależne jest łącznie od czynności zarówno organu nadzoru, jak i czynności organu jednostki samorządu terytorialnego. Można przyjąć, że czynność organu jednostki samorządu terytorialnego jest uosobieniem czynności samej jednostki jako strony postępowania nadzorczego, będącej podmiotem prawa.

Wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego oznacza, że momentem wszczęcia tego postępowania jest przedłożenie wojewodzie aktu prawa miejscowego. K. Jaroszyński stwierdza, że „wszczęcie postępowania nadzorczego następuje zawsze z dniem doręczenia organowi nadzoru aktu organu jednostki samorządu terytorialnego”⁹¹⁴. Z formalnego punktu widzenia wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego nie wymaga dodatkowej czynności organu nadzoru, jednakże w nauce prawa i orzecznictwie sądowym dominuje pogląd, zgodnie z którym ustawodawca odrębnie zdecydował o obowiązku doręczenia wojewodzie aktu prawa miejscowego oraz odrębnie o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności tego aktu⁹¹⁵. NSA w wyroku z dnia 4 stycznia 2007 r. stwierdził, że wszczęcie postępowania nadzorczego powinno następować wy-

⁹¹³ B. Dolnicki, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Wolters Kluwer 2007, s. 540.

⁹¹⁴ K. Jaroszyński, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, s. 757.

⁹¹⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 maja 2005 r. (II SA/Wr 145/05), „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2006, Nr 1, poz. 12.

łącznie w razie sprzeczności z prawem aktu prawa miejscowego⁹¹⁶. Stąd, P. Chmielnicki podkreśla, że owo wszczęcie powinno mieć charakter jedynie incydentalny i uznaniowy, przy czym uznaniem należy objąć zarówno samo wszczęcie postępowania, jak i ocenę charakteru naruszenia prawa przez akt⁹¹⁷. Cytowany autor przyjmuje również, że wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego nie zawsze będzie prowadziło do tego rodzaju sankcji, albowiem naruszenie prawa przez akt prawa miejscowego może być nieistotne. Wywodzi dalej, że konieczność wszczęcia postępowania nadzorczego zachodzi tylko wówczas, gdy wojewoda uzna za co najmniej prawdopodobne, że nadzorowany akt dotknięty jest wadą istotną. Wówczas, przedłożenie wojewodzie aktu prawa miejscowego będzie stanowiło impuls do wszczęcia postępowania nadzorczego⁹¹⁸. Podobnie jak impulsem do wszczęcia postępowania nadzorczego mogą być dla wojewody interwencje osób trzecich. Interwencje takie nie wymuszają jednak na wojewodzie konieczności podjęcia jakichkolwiek działań nadzorczych. Przyjmuje się bowiem, że ani osoba fizyczna, ani osoba prawna, poza gminą, powiatem i województwem, nie może być uczestnikiem postępowania nadzorczego⁹¹⁹. Stąd, brak reakcji wojewody na pismo żądające stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego nie może być potraktowany jako beczynność tego organu, która uzasadniałaby wniesienie skargi do sądu administracyjnego⁹²⁰. Pismo takie ma bowiem wyłącznie charakter informacyjny dla organu nadzoru i nie zobowiązuje go do podjęcia działań nadzorczych⁹²¹. Traktowane jest jako swego rodzaju sygnał w sprawie⁹²². Brak związania wojewody takim sygnałem nie oznacza, że powinien go pominąć. Przykładowo, wojewoda, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego, może wziąć pod uwagę informacje, które pojawiły się w lokalnej prasie⁹²³. Jeżeli jednak wojewoda nie uwzględni tych informacji, nie ma w takim wypadku obowiązku formalnej odmowy wszczęcia postępowania nadzorczego⁹²⁴. Wojewody nie wiąże także zawiado-

⁹¹⁶ I OSK 1670/06, LEX Nr 320925.

⁹¹⁷ P. Chmielnicki, *Wszczęcie i umorzenie postępowania w sprawie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego*, „Finanse Komunalne” 2004, Nr 3, s. 20. Zob. także wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2000 r. (II SA/Łd 204/00), niepublikowany.

⁹¹⁸ Z. Kmiecik, *Glosa do uchwały NSA z dnia 21 października 2002 r. (OPS 9/02)*, OSP 2003, A 32, s. 142.

⁹¹⁹ Wyrok NSA z dnia 20 lipca 2004 r. (OSK 629/04), LEX Nr 158865.

⁹²⁰ Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 1992 r. (SAB/Wr 15/92), ONSA 1993, poz. 39.

⁹²¹ W. Miemiec, M. Miemiec, *Nadzór...*, s. 129.

⁹²² Wyrok NSA z dnia 3 października 2000 r. (III SA 1387/00), LEX Nr 47979.

⁹²³ Por. wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2000 r. (V SA 1816/00), LEX Nr 77645.

⁹²⁴ I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 585.

mienie o sprzeczności z prawem aktu, pochodzące od sądu administracyjnego, który rozpatruje skargę na decyzję wydaną na jego podstawie. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r.⁹²⁵ podkreślił, że w takim wypadku należałoby się jednak liczyć z podjęciem ingerencji nadzorczej, w celu zweryfikowania podejrzenia wadliwości aktu prawa miejscowego. Wstępna ocena może jednak nie wykazywać takiej wadliwości, która uzasadniały potrzebę ingerencji nadzorczej⁹²⁶.

2. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego i jego znaczenie

Przejawem zasady oficjalności w postępowaniu administracyjnym jest zawiadomienie o wszczęciu tego postępowania. Ma ono formę pisemną, pomimo że poza pewnymi wyjątkami, k.p.a. nie reguluje *expressis verbis* formy wszczęcia postępowania administracyjnego⁹²⁷. Nauka prawa odnotowuje pogląd, zgodnie z którym wszczęcie postępowania administracyjnego następuje w drodze szczególnego rodzaju postanowienia, na które nie służy zażalenie⁹²⁸. Wobec takiego poglądu sceptyczny pozostaje R. Hauser, który stwierdza, że nie ma uzasadnienia prawnego dla poszukiwania formy wszczęcia postępowania administracyjnego w postanowieniu⁹²⁹. Jak zauważa, poza wyjątkowymi przypadkami, przepisy prawa nie przewidują wydania odrębnego postanowienia w przedmiocie wszczęcia postępowania administracyjnego⁹³⁰. Wyjątki natomiast stanowią: (1) art. 31 § 2 k.p.a. (postanowienie o wszczęciu postępowania z urzędu na żądanie organizacji społecznej); (2) art. 149 § 1 k.p.a. (postanowienie o wznowieniu postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną); (3) art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*⁹³¹ (postanowienie o wszczęciu postępowania w sprawie scalania gruntów lub rozgraniczenia nieruchomości); (4) art. 165 § 2

⁹²⁵ V KKN 293/01, „Prokuratura i Prawo” 2002, Nr 5, poz. 7.

⁹²⁶ M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008, s. 176.

⁹²⁷ Por. wyroki NSA: z dnia 26 marca 1996 r. (SA/Łd 2111/95), LEX Nr 26681 oraz z dnia 10 maja 1996 r. (SA/Wr 2454/95), LEX Nr 27141.

⁹²⁸ J. Starościak, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 144.

⁹²⁹ R. Hauser, *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, Nr 1, s. 7.

⁹³⁰ Wyroki NSA: z dnia 15 lipca 1992 r. (V SA 178/92), ONSA 1993, poz. 20 oraz z dnia 25 października 2006 r. (II OSK 1257/05), LEX Nr 289253.

⁹³¹ T.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 z późn. zm. Zob. na ten temat wyrok NSA z dnia 21 września 2000 r. (II SA/Łd 1077/97), OSP 2002, poz. 99.

ustawy *Ordynacja podatkowa* (wszczęcie postępowania podatkowego z urzędu następuje w formie postanowienia).

Jak wspomniano wcześniej, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego, nie wymaga dodatkowej czynności organu nadzoru, a samo wszczęcie postępowania następuje z urzędu z chwilą doręczenia aktu do nadzoru. Praktyka nadzorcza dowodzi jednak, że fakultatywną formą wszczęcia postępowania nadzorczego jest pisemne zawiadomienie o wszczęciu, które pozwala na wyrażenie podstawowych motywów podjęcia ingerencji nadzorczej⁹³². Zawiadomienie takie stanowi element proceduralny w prawie ustrojowym, którego podstawowym celem jest poinformowanie o zamiarze wojewody przeprowadzenia dalszych czynności w sprawie, mających na celu skonfrontowanie aktu prawa miejscowego z obowiązującym prawem⁹³³. W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego wojewoda nie musi jednak szczegółowo wskazywać, ani tym bardziej uzasadniać swoich wątpliwości co do sprzeczności z prawem aktu⁹³⁴. Temu bowiem ma służyć postępowanie wyjaśniające.

Jeżeli wszczęcie postępowania nadzorczego następuje w każdym wypadku przedłożenia aktu prawa miejscowego do nadzoru, to czynności zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego należy przypisać wyłącznie charakter względny. Oznacza to, że czynność taka może, ale nie musi być wykonana, a jej niewykonanie nie przesądza o wadliwości postępowania nadzorczego, a tym bardziej rozstrzygnięcia nadzorczego. Rozstrzygnięcie nadzorcze podjęte bez uprzedniego zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego nie powoduje jego uchylecia, jeżeli nie narusza ono prawa. Należy w związku z tym przyjąć, że legalność zarówno postępowania nadzorczego, jak i rozstrzygnięcia nadzorczego winna być oceniana wyłącznie na gruncie obiektywnego naruszenia prawa, a nie braku zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego. Innymi słowy, brak zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego może być wzięty pod uwagę dopiero po stwierdzeniu naruszenia prawa przez organ nadzoru⁹³⁵. Jednakże o wadliwości ingerencji nadzorczej decyduje tylko naruszenie prawa przez wojewodę, z wyłączeniem braku zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego. Zawiadomienie takie zupełnie traci na znaczeniu, jeśli wojewoda dopuścił

⁹³² Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 lipca 2009 r. (IV SA/Po 318/09), niepublikowany.

⁹³³ Por. wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2008 r. (II OSK 429/07), LEX Nr 469206.

⁹³⁴ Wyrok NSA z dnia 11 września 2007 r. (II OSK 759/07), LEX Nr 384425.

⁹³⁵ Por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 11 września 2009 r. (I SA/Lu 512/09), niepublikowany.

się jakiegokolwiek naruszenia prawa, a nawet błędnej jego wykładni⁹³⁶. Wartość czynności zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego musi być zatem adekwatna do jej roli w procesie nadzoru. Nadanie tej czynności wygórowanego znaczenia mogłoby doprowadzić np. do bezzasadnego uchylecia rozstrzygnięcia nadzorczego i wykonania sprzecznego z prawem aktu prawa miejscowego. Taka sytuacja stanowiłaby natomiast zagrożenie dla porządku prawnego, które należałoby zrównoważyć z sankcjonowaniem bezprawia⁹³⁷. Co więcej, likwidacja skutków prawnych wywołanych wadliwym aktem prawa miejscowego, który wchodzi do obrotu prawnego na skutek uchylecia rozstrzygnięcia nadzorczego z powodu braku zawiadomienia o wszczęciu postępowania, byłaby ceną nadania nadmiernej wartości samej czynności zawiadomienia. Pozostawienie zaś skutków prawnych aktu sprzecznego z prawem, godziłoby w fundamenty państwa praworządnego⁹³⁸.

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego nie wpływa zatem na jego wynik, przy czym wpływać na wynik postępowania oznacza oddziaływać na jego rezultat. Rezultatem postępowania nadzorczego w sprawie aktu prawa miejscowego jest albo stwierdzenie nieważności aktu, albo orzeczenie, że akt taki wydano z naruszeniem prawa. O tym, jaki środek nadzoru zostanie zastosowany przez wojewodę decyduje wyłącznie stopień naruszenia prawa przez akt prawa miejscowego. Fakultatywność zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego oznacza, że po przedłożeniu aktu do nadzoru, wojewoda nie ma obowiązku każdorazowego formułowania takiego zawiadomienia. Jeżeli jednak zdecyduje się na jego wystosowanie, czyni to w charakterze informacyjnym jako potwierdzenie, że akt prawa miejscowego dotarł do organu nadzoru i rozpoczęto w związku z tym czynności nadzorcze. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego będzie miało zatem na celu poinformowanie, że sprawa nadzorcza niejako zawisła przed organem nadzoru, wobec czego należy oczekiwać jej rozstrzygnięcia w przewidzianej prawem formie. Termin takiego rozstrzygnięcia wynosi 30 dni od dnia doręczenia wojewodzie aktu prawa miejscowego, jednakże biegu tego terminu nie przerywa doręczenie zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego. W przeciwnym razie doszłoby do zmiany ustawowego terminu, w którym wojewoda może zrealizować uprawnienie nadzorcze.

⁹³⁶ Por. wyrok NSA z dnia 8 października 2007 r. (II OSK 291/07), niepublikowany.

⁹³⁷ Por. Z. Niewiadomski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 27 września 2002 r. (III SA 1361/02)*, OSP 2003, poz. 49.

⁹³⁸ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 października 2010 r. (III SA/Lu 193/10), orzeczenia.nsa.gov.pl.

3. Wszczęcie postępowania nadzorczego a wstrzymanie wykonania aktu prawa miejscowego

Obowiązkowi wszczęcia postępowania nadzorczego towarzyszy uprawnienie do wstrzymania wykonania aktu poddanego nadzorowi⁹³⁹. Zgodnie z art. 91 ust. 2 u.s.g., art. 79 ust. 2 u.s.p. oraz art. 82 ust. 2 u.s.w., organ nadzoru, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego może wstrzymać jego wykonanie. Wstrzymanie wykonania aktu prawa miejscowego można scharakteryzować jako niesamodzielny instrument nadzoru nad działalnością prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego. Wojewoda może bowiem z niego skorzystać jedynie w ramach postępowania nadzorczego, przy czym nie tylko w momencie jego wszczęcia, ale także w jego toku. Niedopuszczalne jest natomiast rozstrzygnięcie o wstrzymaniu wykonania aktu prawa miejscowego poza postępowaniem nadzorczym⁹⁴⁰. Skutkiem prawnym wstrzymania wykonania aktu prawa miejscowego jest niedopuszczalność podejmowania działań na jego podstawie. Jednakże wstrzymanie wykonania nie może oznaczać odmowy publikacji aktu prawa miejscowego przez wojewodę⁹⁴¹. Zarówno bowiem kompetencje nadzorcze wojewody, jak i kompetencje promulgacyjne mają charakter rozłączny.

Wstrzymanie wykonania aktu prawa miejscowego jest zawsze czynnością procesową późniejszą w stosunku do czynności wszczęcia postępowania nadzorczego, i to niezależnie od tego, czy wstrzymanie wykonania następuje na początku postępowania nadzorczego, czy w jego toku. Jeżeli wszczęcie postępowania nadzorczego następuje z chwilą doręczenia aktu prawa miejscowego wojewodzie, to zawsze jest to zdarzenie pierwotne względem późniejszego wstrzymania wykonania przedłożonego aktu. Skrajnie można przyjąć, że jeżeli wojewoda stosuje zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, to tym zawiadomieniem może również wstrzymać wykonanie aktu.

Ustawy samorządowe nie określają przesłanek, jakimi powinien kierować się organ nadzoru, dokonując takiego wstrzymania. Przyjmuje się, że następuje to w trybie uznaniowym⁹⁴². Okolicznością przemawiającą za wstrzymaniem wykonania aktu prawa miejscowego jest prawdopodobieństwo wystąpienia istotnej wadliwości aktu. Ocena tej okoliczności należy do wojewody. B. Adamiak wyraża pogląd, że przy wstrzymaniu

⁹³⁹ Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2000 r. (II SA/Łd 204/00), orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁹⁴⁰ P. Zaborniak, *Wykonalność uchwał i zarządzeń organów samorządu terytorialnego w postępowaniu nadzorczym*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemyśl – Rzeszów 2009, s. 401.

⁹⁴¹ Por. wyrok NSA z dnia 1 marca 2010 r. (II OSK 2038/09), „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010, Nr 2, poz. 41.

⁹⁴² W. Miemiec, M. Miemiec, *Nadzór...*, s. 131.

wykonania aktu prawa miejscowego można posłużyć się przesłankami wstrzymania wykonania decyzji z art. 159 § 1 k.p.a.⁹⁴³. Przepis ten stanowi, że organ administracji publicznej, właściwy w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, wstrzyma z urzędu lub na żądanie strony wykonanie decyzji, jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, że jest ona dotknięta jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. Wadami tymi są: wydanie decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości; bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa; w sprawie już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną; skierowanie decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie; niewykonalność decyzji w dniu jej wydania i trwały charakter tej niewykonalności; spowodowanie czynu zagrożonego karą przez wykonanie decyzji; istnienie w decyzji wady powodującej jej nieważność z mocy prawa. Przesłanką posiłkowego zastosowania przepisu art. 159 § 1 k.p.a. w postępowaniu nadzorczym jest „prawdopodobieństwo” a nie „uprawdopodobnienie” wadliwości aktu prawa miejscowego. Jak stwierdził NSA w wyroku z dnia 20 maja 1998 r.⁹⁴⁴, w tym wypadku nieistotny jest także stopień tego prawdopodobieństwa. Wystarczy, gdy wojewoda w powyższym zakresie powźmie uzasadnione przypuszczenie⁹⁴⁵. Oznacza to, że wojewoda nie musi dowodzić, że wystąpiła konkretna podstawa do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego⁹⁴⁶. Jednakże wojewoda ma obowiązek wyjaśnić zainteresowanej jednostce samorządu terytorialnego, w oparciu o jakie przesłanki uznał za realne prawdopodobieństwo wadliwości nadzorowanego aktu. Powinny być to zatem konkretne okoliczności, w związku z którymi prawdopodobieństwo takie w ocenie wojewody wystąpiło⁹⁴⁷.

Z odesłania do odpowiedniego stosowania k.p.a. w postępowaniu nadzorczym wynika, że formą wstrzymania wykonania nadzorowanego aktu może być postanowienie wydane w trybie art. 123 k.p.a.⁹⁴⁸. Przepis ten stanowi, że w toku postępowania organ administracji publicznej wydaje postanowienia. Postanowienia dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o istocie spraw, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Postanowienie w sprawie wstrzymania wykonania aktu prawa miejscowego powinno zawierać wszystkie elementy przewidziane dla tego

⁹⁴³ B. Adamiak, *Stwierdzenie nieważności uchwał organów samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1996, Nr XXXV, s. 54.

⁹⁴⁴ IV SA 1784/97, LEX Nr 43142.

⁹⁴⁵ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 stycznia 2008 r. (I SA/Wa 1735/07), LEX Nr 459838.

⁹⁴⁶ Por. wyrok NSA z dnia 11 marca 2010 r. (I OSK 725/09), LEX Nr 595493.

⁹⁴⁷ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 września 2005 r. (IV SA/Wa 469/05), LEX Nr 192874.

⁹⁴⁸ Z. Kopacz, *Odpowiednie...*, s. 368.

typu aktów (oznaczenie organu wydającego, oznaczenie adresata, datę wydania, podstawę prawną, sentencję, podpis wojewody jako piastuna organu nadzoru lub podpis osoby upoważnionej działającej z umocowania wojewody), z wyjątkiem uzasadnienia prawnego i faktycznego oraz pouczenia o prawie do środka zaskarżenia. Zgodnie z art. 141 § 1 k.p.a., na wydane w toku postępowania postanowienia służy stronie zażalenie, gdy kodeks tak stanowi. Postanowienia, na które nie służy zażalenie albo skarga do sądu administracyjnego nie wymagają uzasadnienia prawnego i faktycznego (art. 124 § 2 k.p.a.). Na postanowienie w sprawie wstrzymania wykonania aktu prawa miejscowego w postępowaniu nadzorczym wydane w trybie art. 123 k.p.a. nie przysługuje ani zażalenie, ani tym bardziej skarga do sądu administracyjnego. W sytuacji, gdy dane postanowienie rozstrzyga jedynie określoną kwestię, wynikającą w toku postępowania, a ustawodawca przesądza o braku możliwości jego kwestionowania w drodze odrębnego środka zaskarżenia, to nie zachodzi też możliwość złożenia skargi na takie postanowienie⁹⁴⁹. Skarga taka jest również niedopuszczalna z tego względu, że postanowienie w sprawie wstrzymania wykonania aktu prawa miejscowego nie wyczerpuje cech aktu nadzoru, o jakim mowa w art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. Jest wszakże niesamodzielnym aktem administracyjnym i podlega ewentualnemu badaniu przez sąd administracyjny łącznie z zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym albo zaskarżonym aktem prawa miejscowego, w razie upływu terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego.

4. Konkluzje

Przedłożenie wojewodzie aktów prawa miejscowego warunkuje podjęcie ingerencji nadzorczej. Ingerencja taka odbywa się w formie postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego. Postępowanie takie wszczynane jest zawsze z urzędu. Przepisy prawa nie decydują o sposobie wszczęcia postępowania nadzorczego. Podstawą uruchomienia ingerencji nadzorczej w formie postępowania nadzorczego są wyłącznie przepisy prawa ustrojowego. Stąd inicjatywę wszczęcia tego postępowania podejmują tylko organy administracji publicznej. Z jednej strony organ jednostki samorządu terytorialnego, który przedkłada akt prawa miejscowego do nadzoru, z drugiej organ nadzoru, który podejmuje postępowanie nadzorcze w rezultacie tego przedłożenia.

Zasada oficjalności postępowania nadzorczego oznacza, że za moment wszczęcia tego postępowania należy przyjąć przedłożenie wojewodzie aktu prawa miejscowego. Wszczęcie postępowania następuje zatem zawsze z dniem doręczenia wojewodzie aktu

⁹⁴⁹ Postanowienie NSA z dnia 7 marca 2006 r. (II GSK 352/05), LEX Nr 197527.

podlegającego nadzorowi. Fakultatywną formą wszczęcia postępowania nadzorczego może być jednakże zawiadomienie jednostki samorządu terytorialnego przez wojewodę o wszczęciu. Ma ono charakter wyłącznie proceduralny. Oznacza to, że jego celem jest poinformowanie o zamiarze wojewody podjęcia ingerencji nadzorczej, która będzie zmierzała do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego. Jednakże w zawiadomieniu takim wojewoda nie ma obowiązku informowania o szczegółowych podstawach uruchomienia postępowania nadzorczego. Z tego wynika, że sama czynność zawiadomienia ma charakter względny. Może być zatem ona wykonana albo nie, a fakt ten nie może przesądzać o rezultatach postępowania nadzorczego. Stąd, rozstrzygnięcie nadzorcze podjęte bez uprzedniego zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego nie może powodować uchylecia aktu nadzoru, jeżeli akt ten nie narusza prawa. Legalność rozstrzygnięcia nadzorczego nie może być bowiem inaczej oceniana, jak tylko przez pryzmat obiektywnego naruszenia prawa. Brak zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego nie nosi znamion takiego naruszenia.

Uruchomieniu ingerencji nadzorczej może towarzyszyć wstrzymanie wykonania aktu prawa miejscowego. Nie jest to jednak środek nadzoru w klasycznym rozumieniu tego pojęcia. Nie wywołuje bowiem trwałych skutków w bycie prawnym nadzorowanego aktu. Formą wstrzymania wykonania może być zawiadomienie, gdy wojewoda korzysta z tej formy przy wszczęciu postępowania nadzorczego, albo postanowienie, gdy wstrzymanie odbywa się w toku postępowania. Jednakże forma wstrzymania wykonania aktu ma drugorzędne znaczenie i traci na znaczeniu, biorąc pod uwagę okoliczność przemawiającą za samym wstrzymaniem. Zazwyczaj jest nią prawdopodobieństwo istotnego naruszenia prawa przez akt prawa miejscowego, chociaż jego stopień nie jest ważny. Prawdopodobieństwo to nie musi być także skonkretyzowane. Wystarczy, iż wojewoda poweźmie ogólne przypuszczenie, że akt prawa miejscowego może być dotknięty wadą, która będzie uzasadniała konieczność stwierdzenia jego nieważności. Przypuszczenie takie nie ma jednakże wpływu ani na treść przyszłego rozstrzygnięcia nadzorczego, ani nie stanowi wyłącznej przesłanki wstrzymania wykonania aktu. Za wstrzymaniem mogą bowiem także przemawiać inne okoliczności, np. niedopuszczanie do powstania nieodwracalnych skutków prawnych przed zakończeniem postępowania nadzorczego.

Rozdział VII

Determinanty nieważności aktu prawa miejscowego

1. Sprzeczność z prawem jako determinanta wadliwości aktu prawa miejscowego

Sprzeczność z prawem jest warunkiem koniecznym nieważności aktu prawa miejscowego⁹⁵⁰. Za sprzeczność z prawem uważa się niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego: konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi do ustaw oraz innymi aktami prawa miejscowego, w tym statutami jednostek samorządu terytorialnego⁹⁵¹. Sprzeczność z prawem jest pochodną hierarchicznej budowy systemu prawa, w którym obowiązuje zakaz sprzeczności normy prawnej z normami prawnymi wyższego rzędu⁹⁵². Ów zakaz odnosi się do relacji treściowej pomiędzy normami systemu prawa i obejmuje wymóg, aby treść norm prawnych zawartych w akcie normatywnym hierarchicznie niższym nie była sprzeczna z treścią norm prawnych zawartych w akcie normatywnym hierarchicznie wyższym⁹⁵³. W sytuacji kolizji pomiędzy powszechnie obowiązującym przepisem prawa rangi ustawowej, a przepisem prawa hierarchicznie niższym, organ władzy publicznej obowiązany jest stosować przepisy ustawy⁹⁵⁴.

Sprzeczność z prawem można rozpatrywać w ujęciu materialnym i formalnym⁹⁵⁵. W znaczeniu materialnym oznacza ona niezgodność z aktami wyższego rzędu, w znaczeniu formalnym oznacza natomiast naruszenie kompetencji organu bądź niezachowanie przewidzianej prawem procedury. Biorąc pod uwagę obydwa ujęcia sprzeczności z prawem, badanie legalności aktów prawa miejscowego winno odbywać się w trzech płaszczyznach: treści aktu, kompetencji organu do jego wydania oraz dochowania ustawowej procedury. Jak stwierdza L. Etel, w tym celu można posłużyć się pojęciem legal-

⁹⁵⁰ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 20 sierpnia 2009 r. (II SA/Ke 383/09), niepublikowany.

⁹⁵¹ Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2006 r. (I OSK 1287/06), LEX nr 320891. Por. także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 kwietnia 2008 r. (III SA/Wr 68/08), LEX Nr 506864.

⁹⁵² M. Bogusz, *Wadliwość...*, s. 217.

⁹⁵³ *Ibidem*, s. 218.

⁹⁵⁴ Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2008 r. (I OSK 953/08), LEX Nr 518230.

⁹⁵⁵ Uchwała NSA z dnia 20 maja 2010 r. (II OPS 5/09), LEX Nr 576983.

ności sformułowanym w art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁹⁵⁶. Przepis ten stanowi, że orzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy⁹⁵⁷.

Termin „sprzecznosc z prawem” należy do pojęć o nieostrym znaczeniu, przy czym w terminie tym musi mieścić się naruszenie prawa o charakterze oczywistym⁹⁵⁸. Tego typu naruszenie polega na wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa i wynika wprost z treści tego przepisu⁹⁵⁹. Oczywistego naruszenia prawa nie można jednak utożsamiać z szeroko pojętą bezprawnością. Samo bowiem naruszenie prawa stanowi autonomiczną kategorię bezprawności.

Pojęcie „sprzeczności z prawem” należy sytuować w kręgu tzw. terminów niedookreślonych. M. Jaśkowska dokonuje ich podziału według kryterium wykładni na: (1) pojęcia empiryczne (np. prowadzenie gospodarstwa rolnego); (2) pojęcia wartościujące (np. rzetelność); (3) pojęcia odsyłające do innych dziedzin wiedzy (np. zamiar w psychologii); (4) klauzule generalne (np. interes społeczny)⁹⁶⁰. Posługiwanie się przez ustawodawcę terminami niedookreślonymi jest z założenia uznawane za przejaw elastyczności tekstu prawnego⁹⁶¹. W takim wypadku ustawodawca pozostawia stosującemu prawo swoje „luzy decyzyjne”, w przypadkach, w których sam nie jest w stanie przewidzieć decyzji adekwatnych do danych sytuacji. Jednakże zwroty niedookreślone niosą ze sobą ryzyko błędu ustawodawcy, który w określonych przypadkach winien jednak preferować precyzję tekstu prawnego przed jego elastycznością. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 2004 r.⁹⁶² ryzyko takie dostrzega w trzech czynnikach. Po pierwsze, gdy przesłanki rozumienia (interpretacji) danego zwrotu niedookreślonego determinowane są elementami subiektywnymi. Im większe pole do zindywidualizowanej interpretacji danego pojęcia, tym większa groźba nieprzewidywalności rozstrzygnięć podejmowanych na jego podstawie. Po drugie, gdy zwrotom niedookreślonym nadaje się zróżnicowaną treść, która nie będzie gwarantowała jednolitości orzecznictwa (jedno-

⁹⁵⁶ Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.

⁹⁵⁷ L. Etel, *Nadzór...*, s. 141.

⁹⁵⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2007 r. (IV SA/Wa 2296/06), LEX Nr 320813.

⁹⁵⁹ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 marca 2009 r. (II SA/Go 844/08), niepublikowany.

⁹⁶⁰ M. Jaśkowska, *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998, s. 150.

⁹⁶¹ M. Zieliński, *Wyznaczniki reguł wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, Nr 3–4, s. 8.

⁹⁶² K 4/03, OTK – a 2004, poz. 41.

litości decyzji stosowania prawa). Po trzecie, gdy organy stosujące prawo będą ustalały takie znaczenie pojęć niedookreślonych, jakie będzie prowadziło do niedozwolonego prawotwórstwa tych organów.

Ustawodawca, posługując się zwrotami niedookreślonymi, czyni to najczęściej w formie tzw. klauzul odsyłających. Klauzula odsyłająca jest częścią przepisu prawnego upoważniającego podmiot stosujący prawo do oparcia decyzji na wskazanych kryteriach pozaprawnych⁹⁶³. Klauzule odsyłające są zatem zwrotami nieostrymi i ocennymi⁹⁶⁴. Nie mają one jasnej i ściśle określonej treści. Wiele z nich jest zapożyczonych z języka potocznego bądź innych dyscyplin naukowych. Przez umieszczenie ich w tekście prawnym zyskują one jednak znaczenie prawne⁹⁶⁵.

Pojęcia niedookreślone nie są tożsame z uznaniem administracyjnym⁹⁶⁶. Pomiędzy nimi bowiem istnieje jakościowa granica. Z konstrukcji uznania administracyjnego wynika możliwość wyboru przez organ następstwa prawnego swego działania, w oparciu o wyraźne upoważnienie. Upoważnienie to zwykle określane jest przez czasownik „może”. Z uznania administracyjnego wynika również konieczność poszukiwania celów, jakimi powinien kierować się organ w procesie stosowania prawa⁹⁶⁷. M. Mincer rozpatruje uznanie administracyjne w dwóch aspektach: przedmiotowym (na gruncie normatywnym prawa administracyjnego) oraz podmiotowym (jako sam akt uznania)⁹⁶⁸. W przypadku natomiast pojęć niedookreślonych, chociaż zawierają one także pewne elementy uznaniowości, odnoszą się jednak do innego etapu stosowania prawa, tj. do wykładni prawa. W tym wypadku chodzi o ustalenie znaczenia pojęcia niedookreślonego w tekście prawnym i na tej podstawie dokonanie oceny stanu faktycznego.

Brak tożsamości pomiędzy pojęciami niedookreślonymi a uznaniem administracyjnym nie oznacza, że nie zachodzą między nimi pewne związki. Pojęcia niedookreślone

⁹⁶³ L. Leszczyński, *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Zakamycze 2001, s. 21–26.

⁹⁶⁴ L. Leszczyński, *Tworzenie klauzul generalnych odsyłających*, Lublin 2000, s. 9–10.

⁹⁶⁵ M. Mincer, *Pojęcia niedookreślone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Nowe Prawo” 1984, Nr 7–8, s. 95.

⁹⁶⁶ O uznaniu administracyjnym pisze A. Błaś, [w:] J. Boć (red.) *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2000, s. 305 i n. W kwestii uznania administracyjnego nigdy nie istniała spójność poglądów. O sporach w tym przedmiocie pisze J. Filipek, *W sprawie uznania administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, T. XXXVIII, s. 45–52. Obszarem, w którym najczęściej funkcjonuje uznanie administracyjne jest sfera danin publicznych. Zob. na ten temat J. Orłowski, *Uznanie administracyjne w prawie podatkowym*, Gdańsk 2005, s. 81–121.

⁹⁶⁷ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 122.

⁹⁶⁸ M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 44 i n.

ne mogą występować bowiem zarówno w przepisie, który nie upoważnia do uznania administracyjnego, jak i łącznie z takim uznaniem. Jednakże uznaniem administracyjnym będzie objęta tylko dyspozycja normy prawnej (wybór następstwa prawnego), natomiast pojęcia niedookreślone mogą występować zarówno w dyspozycji, jak i w hipotezie normy⁹⁶⁹.

2. Istotne naruszenie prawa jako determinanta nieważności aktu prawa miejscowego

2.1. Sankcja nieważności

W nauce prawa administracyjnego „stwierdzenie nieważności” oznacza instytucję procesową, która stwarza prawną możliwość eliminacji z obrotu prawnego aktu administracyjnego dotkniętego wadami materialnymi. Wadliwość materialnoprawna jest zjawiskiem normatywnym, wynikającym z rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej⁹⁷⁰. Owo rozstrzygnięcie jest wadliwe jako konsekwencja wadliwego działania organu administracyjnego⁹⁷¹. Przepisy prawa wprowadzając sankcję nieważności, opierają się na założeniu, że wadliwy akt jest aktem obowiązującym w obrocie prawnym, dlatego odrzucona zostaje koncepcja nieważności aktu, który nie istnieje⁹⁷². Stąd, materialnie nieważna decyzja wydana w przepisanej prawem formie, pozostaje zewnętrznie decyzją, dopóki nie zostanie obalona⁹⁷³. Obalenie takiej decyzji może nastąpić tylko przy zastosowaniu określonej procedury. W przeciwnym razie decyzja dotknięta wadą materialną pozostaje w obrocie prawnym.

Podstawa stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego może mieć zarówno charakter podmiotowy, jak i przedmiotowy⁹⁷⁴. Jednakże przyczyną powstania wadliwości materialnoprawnej aktu jest nie tylko naruszenie przepisów prawa materialnego, ale

⁹⁶⁹ M. Mincer, *Pojęcia...*, s. 96.

⁹⁷⁰ Por. K. Sobieralski, *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 55.

⁹⁷¹ Por. B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 42 i n.

⁹⁷² B. Adamiak, *Koncepcje nieważności w prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 47.

⁹⁷³ K. Sobieralski, *Uwzględnienie przez sąd administracyjny skargi na uchwałę lub akt prawa miejscowego a weryfikacja decyzji administracyjnej*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja...*, s. 730.

⁹⁷⁴ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 317.

także naruszenie szczególnie istotnych przepisów proceduralnych. J. Borkowski podkreśla, że „postępowanie mimo swej prawidłowości pod względem prawnym, może być źródłem wadliwości decyzji ze względu na merytoryczne treści ustalone w stadium wstępnym lub stadium rozpoznawczym postępowania, i w tym punkcie mogą zbiegać się wady materialne i rażące wady proceduralne”⁹⁷⁵.

W polskim prawie administracyjnym stwierdzenie nieważności aktu administracyjnego zakorzenione jest w przepisie art. 156 § 1 k.p.a. Przepis ten stanowi, że organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która: 1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości; 2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa; 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną; 4) została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie; 5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały; 6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą; 7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Koncepcja nieważności decyzji administracyjnej opiera się na założeniu, że decyzja nieważna nie wywołuje skutku prawnego od momentu jej wydania. Skutki takie mogą być tylko subiektywnie przypisywane decyzji przez uczestników obrotu prawnego, w przekonaniu, że decyzja jest zgodna z prawem⁹⁷⁶. Jednakże decyzja materialnie wadliwa jest jedynie aktem pozornym, który nie ma mocy prawnej⁹⁷⁷. Bezskuteczność prawna wadliwej decyzji oznacza, że nie ma ona żadnego znaczenia w obrocie prawnym⁹⁷⁸.

Akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego sprzeczne z prawem są nieważne⁹⁷⁹. O nieważności aktu prawa miejscowego orzeka organ nadzoru. Orzeczenie to jest środkiem nadzoru represyjnego⁹⁸⁰. Jest formą reagowania przez wojewodę na te działania organów samorządu terytorialnego, które naruszają porządek prawny⁹⁸¹. Ma charakter działalności *ex post*, co oznacza, że przedmiotem badania nadzorczego

⁹⁷⁵ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 580.

⁹⁷⁶ M. Winceniak, *O tzw. „nieodwracalnych skutkach prawnych” decyzji administracyjnej*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja...*, s. 900.

⁹⁷⁷ K. Sobieralski, *Uwzględnienie...*, s. 730.

⁹⁷⁸ J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 1986, T. XXXVII, s. 79.

⁹⁷⁹ Art. 91 ust. 1 u.s.g.; art. 79 ust. 1 u.s.p.; art. 82 ust. 1 u.s.w.

⁹⁸⁰ W. Miemieć, M. Miemieć, *Nadzór...*, s. 128.

⁹⁸¹ Postanowienie NSA z dnia 22 października 2008 r. (I OSK 839/08), „*Samorząd Terytorialny*” 2009, Nr 1–2, s. 147–149.

go są konkretne rezultaty działalności prawotwórczej organów jednostek samorządu terytorialnego⁹⁸². Celem nadzoru w tym wypadku jest ochrona zarówno adresatów aktów prawa miejscowego, jak i samych jednostek samorządowych, przed skutkami wprowadzenia do obrotu prawnego aktów z błędami lub naruszających uprawnienia innych podmiotów⁹⁸³.

Orzeczenie organu nadzoru stwierdza o nieważności aktu prawa miejscowego⁹⁸⁴. Orzeczenie takie ma charakter wsteczny, w rezultacie czego następuje powrót do sytuacji, jaka miała miejsce przed podjęciem wadliwego aktu⁹⁸⁵. Skutkiem stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego jest wyłączenia tego aktu z obrotu prawnego⁹⁸⁶. Co więcej, akt taki uznaje się za nieważny od momentu jego podjęcia⁹⁸⁷. Innymi słowy, od samego początku⁹⁸⁸. Tak, jakby w ogóle nie został wydany⁹⁸⁹. Pośrednim skutkiem stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego jest wadliwość decyzji podjętych na jego podstawie⁹⁹⁰. Przyjmuje się, że pozbawienie danego aktu normatywnego bytu prawnego oznacza, iż wszelkie czynności prawne i faktyczne, podjęte na jego podstawie, należy uznać za czynności podjęte bez podstawy prawnej⁹⁹¹. Jest to równoznaczne z niemożno-

⁹⁸² W. Miemiec, [w:] M. Stec (red.), *Regionalne...*, s. 309.

⁹⁸³ L. Etel, *Nadzór...*, s. 141.

⁹⁸⁴ Por. S. Czarnow, *Zakres i środki nadzoru nad gospodarką komunalną*, „Finanse Komunalne” 2011, Nr 3, s. 52.

⁹⁸⁵ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 września 2009 r. (II SA/Go 514/09), LEX Nr 569879.

⁹⁸⁶ A. Bodakowski, J. Grubba, [w:] E. Bojanowski, T. Langer (red.), *Samorząd terytorialny. Cz. 1. Wybrane problemy teoretyczne i prawnoustrojowe*, Gdańsk 1992, s. 164.

⁹⁸⁷ G. Jyż, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławcecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 439. Por. wyrok NSA z dnia 27 września 2007 r. (II OSK 1046/07), LEX Nr 384291 oraz rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 8 czerwca 2009 r. (NK.I-0911/105/09), Dz. Urz. Woj. Święt. 2009, Nr 473, poz. 3436. Zob. także wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 lutego 2010 r. (I SA/Go 27/10), „Współnota” 2010, Nr 14, s. 27.

⁹⁸⁸ E. Knosala, *Instytucja nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego w świetle ostatnich zmian ustawodawczych*, [w:] S. Dolata (red.), *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Opole 2002, s. 48. Zob. także wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2002 r. (II SA 1244/01), LEX Nr 82677. Por. również M. Kamiński, *Koncepcja nieważności aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w polskich ustawach samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2007, Nr 5, s. 56.

⁹⁸⁹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 września 2009 r. (II SA/Bd 581/09), LEX Nr 569856. Zob. także wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 czerwca 2008 r. (II SA/Lu 320/08), „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, Nr 1, s. 119 oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 4 listopada 2010 r. (II SA/Lu 491/10), orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁹⁹⁰ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 30 marca 2010 r. (II SA/Bk 68/10), niepublikowany.

⁹⁹¹ Z. Kopacz, *Odpowiednie...*, s. 366–367.

ścią traktowania takiego aktu jako właściwej podstawy prawnej indywidualnych rozstrzygnięć⁹⁹². Wyeliminowana zostaje bowiem podstawa prawna podejmowania takich aktów i to ze skutkiem wstecznym⁹⁹³. Decyzja wydana bez podstawy prawnej dotknięta jest wadą kwalifikowaną. Skutkiem tego winno być stwierdzenie z urzędu nieważności takiej decyzji jako wydanej (*ex tunc*) bez podstawy prawnej⁹⁹⁴.

Wojewoda, stwierdzając nieważność aktu prawa miejscowego, zobowiązany jest do przywrócenia stanu zgodnego z prawem⁹⁹⁵. Jeżeli badany akt dotknięty jest wadą istotną, przywrócenie stanu zgodnego z prawem możliwe jest wyłącznie poprzez stwierdzenie nieważności aktu w całości albo w części. Stwierdzenie nieważności może dotyczyć nawet jednego ze zdań współrzędnie złożonych przepisu prawa⁹⁹⁶. Jeżeli jednak charakter naruszeń prawa, czy też ich liczba przesądzają o „okrojeniu” aktu z wadliwych przepisów, wojewoda winien stwierdzić nieważność całego aktu prawa miejscowego, a nie tylko jego części⁹⁹⁷.

2.2. Charakter istotnego naruszenia prawa

Wojewoda, badając akt prawa miejscowego, obowiązany jest wywieść określony rodzaj naruszenia prawa⁹⁹⁸. W tym celu nie może jednak każdorazowo stosować tego samego wzorca kontroli⁹⁹⁹. Orzeczenie przez wojewodę o nieważności aktu prawa miejscowego może być wydane tylko wtedy, gdy akt pozostaje w sprzeczności z określonym przepisem prawa i gdy wynika to wprost z treści tego przepisu¹⁰⁰⁰. Jednakże jako podstawę stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego przyjmuje się tylko istotne naruszenie

⁹⁹² Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 21 grudnia 2010 r. (II SA/Go 796/10), orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁹⁹³ K. Sobieralski, *Uwzględnienie...*, s. 729.

⁹⁹⁴ Por. K. Sobieralski, *Skarga do sądu administracyjnego na uchwałę lub akt prawa miejscowego a weryfikacja decyzji administracyjnej*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 630.

⁹⁹⁵ Postanowienie NSA z dnia 22 października 2008 r. (II OSK 839/08), „Samorząd Terytorialny” 2009, Nr 1–2, s. 147–149.

⁹⁹⁶ Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 1996 r. (I SA/Wr 628/96), LEX Nr 26389.

⁹⁹⁷ Wyroku NSA z dnia 9 stycznia 2007 r. (II OSK 1663/06), LEX Nr 315971.

⁹⁹⁸ Wyrok NSA z dnia 28 października 2003 r. (II SA/Wr 1500/03), Dz. Urz. Woj. Opol. 2004, Nr 21, poz. 648.

⁹⁹⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 października 2009 r. (IV SA/Po 608/09), „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, Nr 2, s. 143.

¹⁰⁰⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 września 2007 r. (II SA/Wa 760/07), LEX Nr 383799.

prawa, które nie może być dorozumiane albo wyprowadzone w drodze analogii¹⁰⁰¹. O „istotnym” naruszeniu prawa należy mówić zawsze wtedy, gdy zachodzi wyraźna sprzeczność pomiędzy przepisem, który normuje określone zagadnienie, a przepisem, który został naruszony¹⁰⁰². Sprzeczność taką odczytuje się z bezpośredniej relacji pomiędzy konfrontowanymi przepisami prawa¹⁰⁰³. Tym samym w sytuacji, gdy interpretacja prawa wskazanego jako naruszone nie jest jednoznaczna, nie ma możliwości stwierdzenia oczywistej z nim sprzeczności¹⁰⁰⁴.

Nauka prawa przyjmuje, że z istotnym naruszeniem prawa mamy do czynienia w sytuacji naruszenia zasad techniki prawodawczej. W wyniku naruszenia tych zasad dochodzi do podważenia reguł tworzenia prawa¹⁰⁰⁵. Szczególnym takim przypadkiem jest powtórne unormowanie tego, co zostało już zawarte w obowiązującym prawie¹⁰⁰⁶. Powtórzenie przepisu uznaje się za sprzeczne z zasadami poprawnej legislacji, jako zbędne i dezinformujące¹⁰⁰⁷. Zakaz powtarzania przepisów ustawowych w aktach prawnych niższego rzędu sprzyja spójności prawa. Uchylenie tego zakazu groziłoby interpretacją powtórnego przepisu jedynie na potrzeby aktu, w którym go zamieszczono. Może ono skutkować nadaniem przepisowi innego znaczenia niż wynikające z aktu prawnego, w którym go pierwotnie umieszczono¹⁰⁰⁸. Innymi słowy, może prowadzić do całkowitego lub częściowego wypaczenia intencji ustawodawcy, a więc do naruszenia wymagań adekwatności¹⁰⁰⁹.

¹⁰⁰¹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 stycznia 2004 r. (II SA/Ld 1518/03), ONSAiWSA 2004, poz. 21. Zob. także wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 listopada 2009 r. (II SA/Go 793/09), orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁰⁰² Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 marca 2007 r. (IV SA/GI 1499/06), orzeczenia.nsa.gov.pl. Por. także wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2000 r. (III SA 397/00), ONSA 2001, Nr 3, poz. 117.

¹⁰⁰³ Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 kwietnia 2009 r. (IV SA/GI 186/09), niepublikowany.

¹⁰⁰⁴ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 listopada 2009 r. (II SA/Go 793/09), LEX Nr 589126.

¹⁰⁰⁵ T. Bąkowski, G. Wierczyński, *Glosa do wyroku NSA z dnia 14 listopada 2003 r. (II SA/Wr 1389/03)*, „Samorząd Terytorialny” 2005, Nr 11, s. 63.

¹⁰⁰⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 października 2008 r. (IV SA/Po 315/08), niepublikowany. Zob. także wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. (IV SA 385/99), LEX Nr 53377.

¹⁰⁰⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 23 czerwca 2010 r. (NK. II.0911/210/10), niepublikowane.

¹⁰⁰⁸ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 grudnia 2008 r. (II SA/Bd 806/08), orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁰⁰⁹ Por. wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r. (II SA/Wr 1179/98), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2000, Nr 1, poz. 17. Zob. także M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008, s. 198.

Zakaz powtarzania przepisów ustawowych ma na celu budowanie systemu prawnego w sposób spójny i przejrzysty. System prawny powinien być budowany od ogółu do szczegółu, co oznacza, że na poziomie bardziej szczegółowym nie powtarza się już zasad wyczerpująco wyrażonych na poziomie ogólnym. Jeżeli w akcie podstawowym dochodzi do przepisania ustawy, świadczy to o uregulowaniu materii ustawowej w drodze aktu niższego rzędu¹⁰¹⁰. Akt wykonawczy do ustawy, powtarzający jej przepisy traci wówczas swój charakter¹⁰¹¹. Co więcej, akt taki narusza prawo w sposób istotny także wtedy, gdy definiuje pojęcia ustawowe wbrew ustawie upoważniającej lub wbrew innym ustawom¹⁰¹². W akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa nie formułuje się bowiem definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych, bez upoważnienia ustawowego. W szczególności nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenie określeń zawartych w ustawie upoważniającej¹⁰¹³. Zatem, bez wyraźnego wskazania w ustawie organ wydający akt prawa miejscowego nie jest upoważniony do formułowania określonych pojęć, którymi sama ustawa nie operuje. Akt prawa miejscowego nie może również ustanawiać wyjątków od ogólnie przyjętej nomenklatury ustawowej¹⁰¹⁴. Odejście od takiej nomenklatury (np. nadanie innej treści pojęciom ustawowym) stanowi istotne naruszenie prawa¹⁰¹⁵.

Istotnym naruszeniem prawa, które godzi w reguły poprawnej legislacji jest takie sformułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Przykładowo, wprowadzenie do aktu prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania przez adresatów¹⁰¹⁶. Owa trudność może być przyczyną swego rodzaju niepewności co do tego, jaki wzorzec postępowania przepis wyznacza¹⁰¹⁷. W takim wypadku adresat normy prawnej nie wie,

¹⁰¹⁰ M. Świącki, *Nagminne błędy gminnych aktów prawa miejscowego*, [w:] D. Kala (red.), *Praworządność i jej gwarancje*, Warszawa 2009, s. 210.

¹⁰¹¹ Wyrok NSA z dnia 1 lutego 2010 r. (II OSK 1930/09), orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁰¹² Wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r. (II OSK 1256/09), orzeczenia.nsa.gov.pl. Zob. także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2006 r. (II SA/Wr 527/06), *Dz. Urz. Woj. Doln.* 2007, Nr 89, poz. 1026.

¹⁰¹³ § 149 Z.T.P.

¹⁰¹⁴ Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 28 maja 2010 r. (NK. II.0911/483/10), niepublikowane.

¹⁰¹⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 czerwca 2010 r. (III SA/Gl 130/10), „Wspólnota” 2010, Nr 29, s. 42.

¹⁰¹⁶ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 listopada 2009 r. (II SA/Go 705/09), LEX Nr 531624.

¹⁰¹⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 28 maja 2010 r. (NK.II.DM.0911-96/2010), niepublikowane.

jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne¹⁰¹⁸. Sprzeczne z prawem jest zatem stanowienie przepisów, które są niejasne i wieloznaczne, przez co nie pozwalają adresatom tych przepisów na przewidywanie konsekwencji prawnych swoich zachowań¹⁰¹⁹. Nieprecyzyjność wprowadzanych regulacji wpływa bowiem na brak możliwości ich wykonania¹⁰²⁰. Jednakże pewien poziom niejasności tekstów prawnych powinien być dopuszczalny i dopiero jego przekroczenie będzie pociągało za sobą bezprawność danej regulacji¹⁰²¹. Bezprawności takiej nie można jednak uzasadniać np. względami celowościowymi¹⁰²².

2.3. Znaczenie zasady prawdy obiektywnej

Postępowanie nadzorcze nad aktami prawa miejscowego służy eliminowaniu naruszeń prawa występujących w tych aktach¹⁰²³. Wykazanie istotnego naruszenia prawa jako podstawy do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego powinno urzeczywistniać zasadę prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, „W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”¹⁰²⁴.

Pojęcie prawdy należy rozumieć jako zgodność rzeczywistości z twierdzeniem o niej¹⁰²⁵. Prawda to odkrycie tego, co już istnieje¹⁰²⁶. Według E. Iserzona, zasada prawdy obiektywnej polega na stworzeniu dla organu orzekającego w danym konkretnym przypadku możliwości swobodnego badania sprawy i swobodnej oceny wyników tego bada-

¹⁰¹⁸ Wyrok TK z dnia 10 listopada 1998 r. (K 39/97), OTK 1998, poz. 99.

¹⁰¹⁹ Por. wyrok TK z dnia 11 maja 2004 r. (K 4/03), OTK – a 2004, poz. 41.

¹⁰²⁰ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 7 kwietnia 2010 r. (NK.III-AR-0911-1-17/2010), niepublikowane.

¹⁰²¹ Por. E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 370. Por. także wyroki TK: z dnia 30 października 2001 r. (K 33/00), OTK 2001, poz. 217; z dnia 9 kwietnia 2002 r. (K 21/01), OTK – a 2002, poz. 17 oraz z dnia 22 maja 2002 r. (K 6/02), OTK – a 2002, poz. 33.

¹⁰²² Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Słupskiego z dnia 21 maja 1997 r. (ON. IX.0914/42/97), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 1997, Nr 4, poz. 126.

¹⁰²³ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 grudnia 2008 r. (II SA/OI 859/08), niepublikowany.

¹⁰²⁴ Art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. *o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18).

¹⁰²⁵ R. Kmiecik, [w:] R. Kmiecik (red.), *Prawo dowodowe. Zarys wykładu*, Kraków 2005, s. 83.

¹⁰²⁶ S. Fundowicz, *Poszukiwanie prawdy w postępowaniu administracyjnym*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja...*, s. 181.

nia. Swobodna ocena sprawy oparta jest na poszukiwaniu prawdy i wolna jest od ograniczeń, np. kazuistycznych reguł prowadzących do tzw. prawdy procesowej¹⁰²⁷.

Zasada prawdy obiektywnej nakłada na wojewodę obowiązek zbadania przesłanek kwalifikujących akt prawa miejscowego do stwierdzenia jego nieważności¹⁰²⁸. Dokonanie prawidłowych ustaleń w tym zakresie jest warunkiem zastosowania tego środka nadzoru¹⁰²⁹. Badanie legalności aktu prawa miejscowego odbywa się poprzez analizę i porównanie treści nadzorowanego aktu z przepisami prawa powszechnie obowiązującego¹⁰³⁰. Chodzi więc o analizę i porównanie nie tylko z przepisami ustawowymi, ale także z przepisami aktów wykonawczych do ustaw oraz przepisami innych aktów prawa miejscowego, w tym statutu jednostki samorządu terytorialnego¹⁰³¹. Ponadto, przyjmuje się, że zakres kontroli aktów prawa miejscowego powinien rozciągać się także na wszystkie etapy procesu stosowania prawa, jeżeli zakończeniem tego procesu jest wydanie aktu prawa miejscowego¹⁰³². Chodzi zatem o zbadanie warunków formalnych powstania aktu¹⁰³³. Jednakże jak zaznacza J. Zimmermann, w tym celu nie można posiłkować się przepisami o dowodach z k.p.a. Autor ten wywodzi, że rozstrzygnięcie nadzorcze nie nosi znamion decyzji administracyjnej, z jej charakterystycznymi cechami w postaci przyznania uprawnienia bądź nałożenia obowiązku¹⁰³⁴. W postępowaniu nadzorczym nie ustala się zatem stanu faktycznego (na podstawie zebranego materiału dowodowego), a jedynie bada nowy stan prawny zaistniały w wyniku podjęcia aktu prawa miejscowego¹⁰³⁵. Sfera faktów, która powinna być przedmiotem badania w postępowaniu nadzorczym ogranicza się zatem wyłącznie do elementów dotyczących czasu, miejsca i sposo-

¹⁰²⁷ E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Teksty. Wzory i Formularze*, Warszawa 1970, s. 153–154.

¹⁰²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2007 r. (V SA/Wa 195/07), LEX Nr 338257.

¹⁰²⁹ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 71.

¹⁰³⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 listopada 2009 r. (IV SA/GI 635/09), orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁰³¹ Por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 marca 2007 r. (I SA/Rz 647/06), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2008, Nr 1, poz. 24.

¹⁰³² Wyrok NSA z dnia 11 maja 1993 r. (SA/Wr 432/93), OSP 1995, poz. 28.

¹⁰³³ B. Dolnicki, *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym – wnioski de lege ferenda*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania – Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 128.

¹⁰³⁴ J. Zimmermann, *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1991, Nr 10, s. 46. Zob. także M. Miemieć, *Podstawy prawne postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy*, „Finanse Komunalne” 2001, Nr 3, s. 14.

¹⁰³⁵ J. M. Salachna, *Glosa do wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 28 lipca 2010 r. (I SA/Bd 498/10)*, „Samorząd Terytorialny” 2011, Nr 1–2, s. 151.

bu podjęcia nadzorowanego aktu. Pełnym odzwierciedleniem danych w tym zakresie jest protokół obrad organu kolegialnego wydającego akt. Protokół taki może być dopuszczony jako *quasi-dowód* w sprawie nadzorczej¹⁰³⁶. W przypadku, gdy akt prawa miejscowego pochodzi od organu jednoosobowego, badaniu poddana jest wyłącznie treść tego aktu, wraz z uzasadnieniem jego wydania.

3. Determinanty szczególne sankcji nieważności aktów prawa miejscowego

Nauka prawa przyjmuje, że przyczyną stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego powinno być: 1) naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podjęcia aktu; 2) naruszenie podstawy prawnej uprawniającej do wydania aktu; 3) naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz przepisów prawa materialnego; 4) naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania aktów prawa miejscowego¹⁰³⁷. Przesłanki do orzeczenia o nieważności aktów prawa miejscowego nie będą wszakże pokrywały się z przesłankami stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych, wymienionymi w art. 156 § 1 k.p.a.¹⁰³⁸. NSA w wyroku z dnia 1 października 2008 r. podkreślił, że pomimo odesłania do „odpowiedniego” stosowania przepisów Kodeksu w postępowania nadzorczym, przesłanki nieważności aktów prawa miejscowego nie są tożsame z przesłankami nieważności decyzji administracyjnych określonymi w k.p.a.¹⁰³⁹. Zdaniem B. Adamiak, zasadnicza różnica pomiędzy art. 156 § 1 k.p.a., a ustawami ustrojowymi dotyczy stopnia naruszenia przepisów prawa ustrojowego, materialnego oraz proceduralnego¹⁰⁴⁰. Każde istotne naruszenie prawa powoduje nieważność aktu prawa miejscowego, przy czym naruszenie to nie jest tożsame z wadami decyzji administracyjnych z art. 156 § 1 k.p.a.¹⁰⁴¹. Przepisy ustaw samorządowych stanowią przeto samodzielną podstawę prawną do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego¹⁰⁴². Co więcej, jak stwierdził WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 sierpnia 2008 r., odesłanie do odpowiedniego stosowania k.p.a. zawarte w ustawach samorządowych, nie uprawnia do stosowania

¹⁰³⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 czerwca 2008 r. (IV SA/Wa 166/08), LEX Nr 521423. Zob. także wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 lipca 2008 r. (II SA/Łd 377/08), orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁰³⁷ B. Adamiak, *Stwierdzenie...*, s. 49.

¹⁰³⁸ Wyrok NSA z dnia 18 września 1990 r. (SA/Wr 849/90), ONSA 1990, poz. 2.

¹⁰³⁹ Wyrok NSA z dnia 26 marca 1991 r. (II OSK 955/08), LEX Nr 511464.

¹⁰⁴⁰ B. Adamiak, *Stwierdzenie...*, s. 49.

¹⁰⁴¹ (SA/Wr 81/91), „Wspólnota” 1991, Nr 26, s. 14.

¹⁰⁴² Por. wyrok NSA z dnia 22 listopada 1990 r. (SA/Gd 965/90), OSP 1991, poz. 134.

art. 156 k.p.a., w zakresie oceny wadliwości aktu prawa miejscowego¹⁰⁴³. W opinii J. Zimmermanna, wykluczenie przesłanek nieważności decyzji administracyjnych w ocenie legalności aktów prawa miejscowego będzie wynikało z dwóch powodów. Po pierwsze, dlatego że przyczyny stwierdzenia nieważności decyzji z art. 156 § 1 k.p.a. wykraczają poza kryterium sprzeczności z prawem, o jakim mowa w ustawach samorządowych, i są dostosowane do specyfiki decyzji administracyjnych. Po drugie, inne są skutki prawne decyzji administracyjnych, a inne skutki prawne aktu generalnego¹⁰⁴⁴. Skutek prawny decyzji administracyjnej ma bezpośredni wpływ na sytuację prawną indywidualnie oznaczonego podmiotu prawa, natomiast skutkiem prawnym aktu generalnego jest pośredni wpływ na sytuację prawną nieograniczonego kręgu podmiotów, o ile znajdują się one w okolicznościach przewidzianych przez ten akt.

Wady decyzji administracyjnych wymienione w art. 156 § 1 k.p.a. mają charakter materialny. Materialny charakter ma także istotne naruszenie prawa dające podstawę do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego. Naruszenie takie zawsze winno być odniesione do konkretnego naruszenia przepisu prawa materialnego. Sprzeczność z prawem aktu prawa miejscowego może mieć również charakter formalny, związany z procedurą wydania aktu, jednakże na gruncie ustaw ustrojowych skutek takiej wadliwości jest analogiczny jak w przypadku wadliwości materialnej. Zarówno kwalifikowana wadliwość decyzji administracyjnych, jak i istotne naruszenie prawa przez akt prawa miejscowego, wywołują albo ułomne skutki prawne (skutek powstaje, ale nie jest uznawany przez prawo), albo w ogóle nie wywołują żadnych skutków prawnych. Wadliwość kwalifikowana decyzji i wadliwość aktu prawa miejscowego związana z istotnym naruszeniem prawa, tkwią w nich samych i tym sposobem godzą we wszystkie elementy stosunku prawnego ukształtowanego decyzją lub godzą we wszystkie elementy sytuacji prawnej ukształtowanej aktem generalnym. Wady kwalifikowane i istotne naruszenie prawa prowadzą do bezskuteczności zarówno decyzji, jak i aktu prawa miejscowego, w przewidzianym do tego trybie: (1) nadzwyczajnym trybie postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji; (2) trybie postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego.

3.1. Brak podstawy prawnej

Z. Leoński wyraża pogląd, że w kwestii, które wady powodują nieważność aktu prawa miejscowego, które zaś dotknięte są mniej istotnymi wadami, można posiłkowo

¹⁰⁴³ (II SA/Wr 131/08), LEX Nr 499873.

¹⁰⁴⁴ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 46.

stosować przepisy k.p.a.¹⁰⁴⁵. Jednakże z wyłączeniem tych przepisów, które z racji specyfiki decyzji administracyjnych odnoszą się wyłącznie do wadliwości tych decyzji.

O legalności aktu podustawowego nie decyduje tylko fakt wydania go na podstawie delegacji ustawowej, lecz także wydanie go w celu wykonania ustawy¹⁰⁴⁶. Akty prawa miejscowego wydane bez podstawy prawnej odpowiadają pierwszej przesłance nieważności decyzji z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.¹⁰⁴⁷. Istotnym naruszeniem prawa związanym z tą przesłanką jest również brak powołania podstawy prawnej w akcie prawa miejscowego¹⁰⁴⁸.

Podstawa prawna aktu prawa miejscowego upada w sytuacji uchylecia lub zmiany przepisu upoważniającego. W takim przypadku nie może nadal obowiązywać akt normatywny wydany na podstawie poprzednich przepisów, lecz sprzecznych z obecnymi¹⁰⁴⁹. Podstawa prawna aktu prawa miejscowego upada również wówczas, gdy przepis będący podstawą jego wydania wprawdzie istnieje, ale okazał się niezgodny z konstytucją. Norma prawna uznana za niekonstytucyjną stanowi bowiem wadliwą podstawę prawną. Wydany na takiej podstawie akt prawa miejscowego musi być uznany za wadliwy, a wadliwość ta odpowiada przesłance nieważności¹⁰⁵⁰. Organ administracji publicznej nie może wydać aktu normatywnego, jeżeli przepis prawa materialnego, będący podstawą tego aktu został uznany za niekonstytucyjny i utracił moc obowiązującą¹⁰⁵¹.

Wykroczenie poza upoważnienie ustawowe jest szczególną postacią braku podstawy prawnej do wydania aktu prawa miejscowego. Upoważnienie ustawowe nakłada na organ podejmujący akt obowiązek przestrzegania jego zakresu, zatem niewkraczania w materię już uregulowaną (np. w innych ustawach) oraz respektowanie unormowań zawartych w aktach prawnych niższego rzędu¹⁰⁵². Chodzi także o niewkraczanie w za-

¹⁰⁴⁵ Z. Leoński, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, [w:] A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 238.

¹⁰⁴⁶ Wyrok TK z dnia 4 listopada 1997 r. (U 3/97), OTK 1997, poz. 40.

¹⁰⁴⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2006 r. (II SA/Wa 1379/06), LEX Nr 287941.

¹⁰⁴⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 marca 2006 r. (IV SA/Wr 170/05), Dz. Urz. Woj. Doln. z 2007 r. Nr 204, poz. 2520.

¹⁰⁴⁹ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2010 r. (I SA/Wa 1179/09), orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁰⁵⁰ Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2005 r. (I OSK 1065/05), LEX Nr 196653.

¹⁰⁵¹ Por. wyrok NSA z dnia 18 lutego 2009 r. (II OSK 1369/08), LEX Nr 485188.

¹⁰⁵² Por. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r. (I SA/Lu 882/02), „Finanse Komunalne” 2003, Nr 4, s. 53. Por. także wyrok WSA w Lublinie z dnia 27 czerwca 2006 r. (III SA/Lu 54/06), orzeczenia.nsa.gov.pl oraz rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 4 maja 2010 r. (NK.II.0911/149/10), niepublikowane.

kres spraw zastrzeżonych do unormowania na rzecz innych organów¹⁰⁵³. Przestrzeganie zakresu upoważnienia wiąże się zarówno z zakazem jego zawężania jak i przekraczania. Zakres upoważnienia ustawowego nie może być zatem pojmowany rozszerzająco¹⁰⁵⁴. Przykładowo, z zakresu upoważnienia ustawowego do wydania przepisów porządkowych nie można wywodzić prawa do ustanawiania nakazów lub zakazów wykraczających poza niezbędną potrzebę ochrony kwalifikowanych dóbr¹⁰⁵⁵.

Wykroczenie poza upoważnienie ustawowe jest istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej i stanowi jednocześnie o naruszeniu konstytucyjnych warunków legalności aktu¹⁰⁵⁶. Może przejawiać się zarówno w unormowaniu sytuacji innych kategorii podmiotów, jak i unormowaniu innych spraw niż wskazane w upoważnieniu¹⁰⁵⁷. Przykładowo, wykorzystanie przepisów porządkowych do uregulowania materii objętej zakresem upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego o charakterze wykonawczym albo wykorzystanie sankcji karnej przewidzianej w prawie o wykroczeniach dla respektowania przepisów porządkowych do zabezpieczenia realizacji norm wykonawczych¹⁰⁵⁸.

Przyjmuje się, że przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego to przypadek naruszenia związku formalnego i materialnego pomiędzy aktem prawa miejscowego a ustawą upoważniającą¹⁰⁵⁹. Oznacza w istocie podjęcie regulacji w sposób odmienny niż wskazany przez ustawodawcę¹⁰⁶⁰. Szczególnym takim przypadkiem będzie zniesienie obowiązku wynikającego z przepisów ustawowych albo nałożenie obowiązków wbrew okolicznościom przewidzianym w ustawie¹⁰⁶¹. Przykładowo, wydanie aktu usta-

¹⁰⁵³ A. Szewc, *Legalność uchwał organów gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1998, Nr 6, s. 16.

¹⁰⁵⁴ Wyrok WSA w Opolu z dnia 7 kwietnia 2009 r. (II SA/Op 62/09), LEX Nr 509623.

¹⁰⁵⁵ M. Bogusz, *Wadliwość...*, s. 201.

¹⁰⁵⁶ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 października 2010 r. (III SA/Lu 353/10), orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁰⁵⁷ M. Bogusz, *Wadliwość...*, s. 201.

¹⁰⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 4 marca 1993 r. (SA/Wr 1449/92), ONSA 1994, poz. 64.

¹⁰⁵⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 6 maja 2010 r. (NK.II.AS2.0911- 19/10), niepublikowane. Zob. także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 23 października 2009 r. (NK.II.0911/378/09), niepublikowane oraz rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 19 stycznia 2010 r. (NK.II.KK.0911-12/2010), niepublikowane.

¹⁰⁶⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 kwietnia 2008 r. (IV SA/Gl 693/07), orzeczenia.nsa.gov.pl. Por. także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 2 listopada 2011 r. (NK-II.4131.385.2011.Z), niepublikowane.

¹⁰⁶¹ Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 18 grudnia 2009 r. (NK.II.ZCH.0911-176/09), niepublikowane.

nawiającego przepisy porządkowe w sytuacji, gdy nie istnieje zagrożenie dóbr enumeratywnie wymienionych w ustawie gminnej albo powiatowej¹⁰⁶².

Podstawą do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego związaną z naruszeniem upoważnienia ustawowego jest niepełna realizacja tego upoważnienia. Upoważnienie ustawowe winno być bowiem wykonane w całości¹⁰⁶³. Niepełna realizacja upoważnienia ustawowego to sytuacja, gdy regulacja jest fragmentaryczna, tzn. niekompletna pod względem podmiotowym i przedmiotowym. Taka regulacja uniemożliwia prawidłowe funkcjonowanie aktu prawa miejscowego w obrocie prawnym¹⁰⁶⁴. Stanowi w istocie rodzajową postać zaniechania prawodawczego¹⁰⁶⁵. Zaniechanie takie może polegać na: 1) niepodjęciu aktu prawa miejscowego, pomimo ustawowego upoważnienia, w tym niepodjęciu aktu w ustawowym terminie¹⁰⁶⁶; 2) ponownym niepodjęciu aktu prawa miejscowego po uprzednim stwierdzeniu nieważności aktu wadliwego; 3) pominięciu tych elementów aktu prawa miejscowego, które w jego treści znaleźć się powinny (takie zaniechanie określane jest jako luka szczegółowa)¹⁰⁶⁷. Brak któregośkolwiek z obligatoryjnych elementów aktu prawa miejscowego przesądza o jego nieważności¹⁰⁶⁸. Stanowi bowiem istotne naruszenie prawa¹⁰⁶⁹. Z takim naruszeniem mamy do czynienia np. w sytuacji, gdy akt nie zawiera ustawowego załącznika, który ma taki sam charakter normatywny i taką samą moc wiążącą jak zasadnicza część aktu¹⁰⁷⁰.

¹⁰⁶² Wyrok NSA z dnia 8 lutego 1996 r. (SA/Ł 2448/95), orzeczenia.nsa.gov.pl. Por. także M. Stahl, *Glosa do wyroku NSA z dnia 3 grudnia 2004 r. (GSK 1132/04)*, OSP 2005, poz. 109.

¹⁰⁶³ Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 30 czerwca 2010 r. (PNK-I-0911/275/2010), niepublikowane.

¹⁰⁶⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 sierpnia 2008 r. (III SA/Wr 300/08), LEX Nr 519128.

¹⁰⁶⁵ M. Bogusz, *Wadliwość...*, s. 198.

¹⁰⁶⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 31 marca 2009 r. (NK.I-0911/41/09), LEX Nr 528016. Przykładowo, na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o *lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych* (Dz. U. Nr 167, poz. 1399 z późn. zm.), rada gminy uchwała statut uzdrowiska lub statut obszaru ochrony uzdrowiskowej w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie nadania danemu obszarowi statusu uzdrowiska albo statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej.

¹⁰⁶⁷ M. Stahl, *Zaniechania prawodawcze jednostek samorządu terytorialnego*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka” 2006, nr 1, s. 5 – 24. Zob. także wyrok WSA w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r. (II SA/Op 480/07), LEX Nr 381693 oraz rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 27 kwietnia 2009 r. (NK.II.0911-19/271/09), niepublikowane.

¹⁰⁶⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 2 kwietnia 2010 r. (NK.III-KK-0911-1-19/10), niepublikowane. Zob. także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 21 maja 2010 r. (NK.II.0911/175/10), niepublikowane.

¹⁰⁶⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r. (II SA/Gd 212/10), orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁰⁷⁰ Por. wyrok NSA z dnia 15 września 2010 r. (II OSK 1409/10), orzeczenia.nsa.gov.pl.

Zgodnie z art. 169 ust. 1 *Konstytucji*, jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Kompetencje organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego mają charakter rozłączny. Owa rozłączność przejawia się w trzech aspektach: (1) organizacyjnym (podmiotowym); (2) funkcjonalnym (przedmiotowym); (3) personalnym (*incompatibilitas*)¹⁰⁷¹. Z zasady podziału organów samorządu terytorialnego wynika zakaz wkraczania jednego organu w kompetencje drugiego i odwrotnie¹⁰⁷². Podobnie zakaz przenoszenia uprawnień pomiędzy tymi organami. Przykładowo, rada gminy nie może scedować na wójta (burmistrza lub prezydenta) swoich uprawnień nadanych jej przez ustawę¹⁰⁷³. Nie może też przekazać uprawnień, których ustawowo nie posiada¹⁰⁷⁴. Szczególny zakaz dotyczy subdelegacji kompetencji normotwórczych, rozumianej zarówno jako upoważnienie zawarte w podstawowym akcie normatywnym, jak i czynność polegająca na przekazaniu kompetencji prawotwórczej (w całości albo w części) innemu organowi¹⁰⁷⁵. Zasadą jest niedopuszczalność takiej subdelegacji w przypadku wydania aktu normatywnego¹⁰⁷⁶. Przepisy prawa nie dają takich możliwości również organom jednostek samorządu terytorialnego¹⁰⁷⁷. Wszakże zakaz subdelegacji do stanowienia prawa miejscowego nie został wprost sformułowany w przepisach konstytucyjnych oraz ustawowych i należy go bezpośrednio wywieść z przepisu art. 92 ust. 2 *Konstytucji*, który stanowi, że „organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi”. W przeciwnym razie godziłoby to w konstytucyjną zasadę podziału organów¹⁰⁷⁸.

¹⁰⁷¹ Wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r. (K 7/99), OTK ZU 2000, poz. 2.

¹⁰⁷² Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 marca 2009 r. (IV SA/GI 671/08), LEX Nr 515266.

¹⁰⁷³ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Krakowskiego z dnia 10 lutego 1997 r. (ON.P.0915/18/97), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 1997, Nr 4, poz. 128. Por. wyrok NSA z dnia 23 października 1992 r. (SA/Wr 1057/92), ONSA 1992, poz. 94. Por. także J. Jeżewski, *Przepisy gminne*, [w:] W. Miemiec, B. Cybulski, *Samorządowy poradnik budżetowy na 1995 r.*, Warszawa 1995, s. 52.

¹⁰⁷⁴ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 października 2010 r. (III SA/Lu 353/10), orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁰⁷⁵ M. Bogusz, *Wadliwość...*, s. 190.

¹⁰⁷⁶ Wyrok TK z dnia 27 listopada 2000 r. (U 3/00), OTK 2000, Nr 8, poz. 293. Zob. także wyrok NSA z dnia 6 stycznia 2010 r. (II GSK 273/09), orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁰⁷⁷ Wyrok NSA z dnia 9 marca 1994 r. (II SA 1373/93), LEX Nr 25933 oraz wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 października 2010 r. (II SA/Gd 494/10), orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁰⁷⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 17 grudnia 2010 r. (NK.II.DM.0911-194/2010), niepublikowane. Por. także wyrok NSA z dnia 25 października 1999 r. (I SA/Ka 1628/99), „Wspólnota” 2000, Nr 42, s. 41 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2008 r. (II SA/Wr 554/07), Dz. Urz. Woj. Doln. 2008, Nr 183, poz. 2067.

3.2. Rażące naruszenie prawa

Rażące naruszenie prawa stanowi podstawę stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Tego typu naruszenie, podobnie jak istotne naruszenie prawa czy sprzeczność z prawem, jest kategorią o nieostrym znaczeniu. Można ją sytuować w kręgu pojęć wartościujących, które cechują się otwartością¹⁰⁷⁹.

Pojęcie rażącego naruszenia prawa, choć nie ma ściśle określonego znaczenia, nie ma też charakteru całkowicie abstrakcyjnego¹⁰⁸⁰. Takie naruszenie jest bezsporne, pewne i nie budzące wątpliwości¹⁰⁸¹. Naruszeniu prawa można nadać atrybut rażącego, o ile w przekonaniu organu oceniającego to naruszenie, zachodzi potrzeba podkreślenia jego znaczenia dla ogólnego porządku prawnego. Jest to naruszenie o kwalifikowanej formie, wobec czego jego utożsamianie z każdym „naruszeniem prawa” należy uznać za nietrafne¹⁰⁸². Nie ulega wątpliwości, że jest to takie naruszenie, w wyniku którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymogów praworządności.

A. Zieliński¹⁰⁸³, podkreśla, że pojęcie „rażący” jest analogiczne do innych wyrażen kwantytatywnych takich jak: „wielki”, „znaczny”, „poważny” itp. Według natomiast *Słownika języka polskiego* pod pojęciem „rażący” należy rozumieć „dający się łatwo stwierdzić, wyraźny, oczywisty, niewątpliwy, bezsporny, bardzo duży”¹⁰⁸⁴. Innymi słowy, „rzucający się w oczy”. Zatem nie budzący kontrowersji interpretacyjnych co do jego bezpośredniego rozumienia.

W bezpośrednim odczytaniu pojęcia „rażącego naruszenia prawa” należy kierować się przede wszystkim wykładnią gramatyczną¹⁰⁸⁵. O tym, co jest rażącym naruszeniem prawa, decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia, charakter przepisu, który został naruszony oraz skutki ekonomiczne lub gospodarcze, będące wynikiem

¹⁰⁷⁹ M. Sieniuć, *Rażące naruszenie prawa w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja...*, s. 717.

¹⁰⁸⁰ Wyrok NSA z dnia 12 listopada 2002 r. (III SA 3630/00), LEX Nr 79266.

¹⁰⁸¹ Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 sierpnia 2009 r. (II SA/Bk 192/09), niepublikowany.

¹⁰⁸² Wyrok NSA z dnia 18 lipca 1994 r. (V SA 535/94), ONSA 1995, poz. 91.

¹⁰⁸³ A. Zieliński, *O „rażącym” naruszeniu prawa w rozumieniu art.156 Kpa*, „Państwo i Prawo” 1986, Nr 2, s. 107.

¹⁰⁸⁴ W. Doroszewski, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1965, s. 841.

¹⁰⁸⁵ Wyrok NSA z dnia 7 marca 2007 r. (II FSK 286/06), LEX Nr 340755.

tego naruszenia¹⁰⁸⁶. Z. Cieślak¹⁰⁸⁷ stwierdza, że istoty „rażącego naruszenia prawa” należy nie tyle poszukiwać w jego oczywistości, czy też w ocenie praktycznych jego skutków, ile w samym charakterze tego naruszenia. Chodzi o tzw. naruszenie niestopniowalne. Cechą tego typu naruszenia jest jaskrawa i bezsporna sprzeczność pomiędzy treścią aktu organu a treścią przepisu prawa. W istocie więc chodzi o obiektywne naruszenie prawa bez oceny rozmiaru tego naruszenia¹⁰⁸⁸. W obiektywnym naruszeniu porządku prawnego będzie mieściło się zarówno naruszenie przepisów prawa materialnego, jak i przepisów prawa procesowego¹⁰⁸⁹. W obu wypadkach ujawnienie naruszenia nie powinno budzić wątpliwości, jeżeli będzie rezultatem prostego zestawienia ze sobą przepisu naruszonego z naruszającym¹⁰⁹⁰. Zdaniem E. Śładkowskiej¹⁰⁹¹, aktu dotkniętego wadą w postaci rażącego naruszenia prawa, nie da się w żaden sposób wyprowadzić z jakiegokolwiek normy prawnej. Przykładowo, sytuacja taka może zaistnieć wówczas, gdy organ administracji wbrew literalnemu brzmieniu przepisu nałoży na stronę obowiązek, przyzna uprawnienie bądź odmówi jego przyznania, mimo że powinien zdawać sobie sprawę, iż w świetle obowiązującego prawa tego rodzaju stosunek materialnoprawny nie może być nawiązany¹⁰⁹². Innymi słowy, istnieje przepis prawny dający podstawę do wydania decyzji administracyjnej, jednakże rozstrzygnięcie zawarte w tej decyzji, zostało ukształtowane w sposób sprzeczny w stosunku do przesłanek zawartych w tym przepisie. W takim wypadku treść rozstrzygnięcia zawartego w decyzji administracyjnej stanowi w istocie zaprzeczenie części lub nawet całości uregulowania prawnego stanowiącego podstawę tej decyzji.

Rażące naruszenie prawa jako podstawa do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego nie znalazło aprobaty zarówno w nauce prawa, jak i w judykaturze. B. Adamiak wyraża pogląd, że nie można ograniczyć stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego tylko do przypadku rażącego naruszenia prawa, albowiem dla zastosowania tego

¹⁰⁸⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 października 2006 r. (VI SA/Wa 1610/06), LEX Nr 265653.

¹⁰⁸⁷ Z. Cieślak, *O „rażącym naruszeniu prawa” w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1986, Nr 11, s. 111.

¹⁰⁸⁸ Por. E. Śładkowska, *Wydanie decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2006, Nr 11, s. 73.

¹⁰⁸⁹ J. Jendrośka, B. Adamiak, *Zagadnienie rażącego naruszenia prawa w postępowaniu administracji*, „Państwo i Prawo” 1986, Nr 1, s. 71.

¹⁰⁹⁰ Por. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 marca 2004 r. (IV SA 3763/02), LEX Nr 156952.

¹⁰⁹¹ E. Śładkowska, *op. cit.*, s. 73.

¹⁰⁹² H. Poleszak, *Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej w postępowaniu przed NSA*, „Nowe Prawo” 1984, Nr 1, s. 25.

rodzaju środka nadzoru, wystarczające jest jedynie istotne naruszenie prawa¹⁰⁹³. Tym samym, cytowana autorka wyklucza, aby przy wykładni istotnego naruszenia prawa posługiwać się poglądami dotyczącymi rażącego naruszenia prawa¹⁰⁹⁴. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 29 lipca 2009 r. podkreślił nadto, że dla stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego nie jest zatem konieczne rażące naruszenie prawa, wzorem stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.¹⁰⁹⁵.

Istotne naruszenie prawa jako podstawa do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego jest pojęciem szerszym niż rażące naruszenie prawa. A. Agopszowicz¹⁰⁹⁶ zauważa, że każde rażące naruszenie prawa jest istotnym, ale już nie każde istotne jest rażącym, choć oczywiście może nim być (*argumentum a contrario*¹⁰⁹⁷). Możliwe jest, że w niektórych przypadkach oba te pojęcia będą równoznaczne, przy czym należałoby wskazać, z jakich przyczyn w danej konkretnej sytuacji istotnemu naruszeniu prawa nadaje się znaczenie „rażące”. Oprócz oczywistości rażącego naruszenia prawa, można przyjąć, że tego typu naruszenie ma miejsce wówczas, gdy godzi ono w szczególnie chronione wartości bądź prawa. Przykładowo, prawo do konsultacji społecznych, jawność działania organów, zasadę pewności prawa.

Naruszenie podstawy prawnej ma związek z treścią aktu prawa miejscowego, rażące naruszenie prawa należy łączyć również z trybem jego podjęcia¹⁰⁹⁸. Naruszenie trybu podjęcia aktu prawa miejscowego polega na sprzeczności pomiędzy rzeczywiście dokonaną czynnością prawotwórczą a jej normatywnym wzorcem, wynikającym z przepisów prawa. Chodzi o wadliwość istniejącą na płaszczyźnie relacji: „norma prawna – zachowanie organu prawotwórczego”. Wadliwością taką może być dotknięta każda

¹⁰⁹³ B. Adamiak, *Stwierdzenie...*, s. 50.

¹⁰⁹⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁹⁵ II SA/Po 352/09, niepublikowany.

¹⁰⁹⁶ A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 488.

¹⁰⁹⁷ Według A. Korybskiego, [w:] A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2007, s. 176-177, wnioskowanie *a contrario* [łac.] składa się z: przesłanki (jeśli pewien stan rzeczy spełnia przesłanki prawne X, to pociąga za sobą konsekwencje prawne Y); konkluzji (jeśli jakiś stan rzeczy nie spełnia tych przesłanek, to nie pociąga też za sobą wskazanych wyżej konsekwencji prawnych). Na temat wnioskowania przez przeciwieństwo zob. także J. Zaborowski, [w:] S. Korycki, J. Kuciński, Z. Trzciniński, J. Zaborowski, *Zarys prawa*, Warszawa 2007, s. 68.

¹⁰⁹⁸ W k.p.a. naruszeniu przepisów procesowych poświęcony jest rozdział 12 Kodeksu – przepisy art. 145–152, traktujące o wznowieniu postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną.

czynność organu prawotwórczego, która podejmowana jest w ramach procesu stanowienia aktu prawa miejscowego¹⁰⁹⁹.

W trybie podjęcia aktu prawa miejscowego mieszczą się konsultacje społeczne oraz opinie wyrażane przed wydaniem aktu. Zaliczane są do tzw. katalogu formalnych warunków ważności aktu, o ile przepisy prawa przewidują ich przeprowadzenie¹¹⁰⁰. Jeżeli więc w procedurze wydawania aktów prawa miejscowego występuje obowiązek konsultacji albo opinii, to wadliwy jest akt podjęty z ich pominięciem¹¹⁰¹. Przyjmuje się, że warunkiem konsultacji nie spełnia zorganizowanie pewnej liczby spotkań i uznanie, bez względu na liczbę uczestników tych spotkań, że wymóg konsultacji został spełniony¹¹⁰². Stąd, nieprzeprowadzenie konsultacji w ogóle lub w ograniczonym zakresie stanowi rażące naruszenie prawa¹¹⁰³. Przykładowo, za takie naruszenie uchodzi uchylenie się organu samorządu terytorialnego od zasięgnięcia opinii związku zawodowego w okolicznościach przewidzianych przez ustawę¹¹⁰⁴. Na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. *o związkach zawodowych*¹¹⁰⁵, organy samorządu terytorialnego kierują założenia albo projekty aktów prawnych do odpowiednich władz statutowych związku zawodowego, celem zaopiniowania w zakresie objętym zadaniami związku. Obowiązek organów samorządu terytorialnego w tym zakresie jest realizowany z urzędu¹¹⁰⁶. W razie odrzucenia w całości lub w części stanowiska związku, organ samorządu terytorialnego informuje o tym związek na piśmie, podając uzasadnienie swojego stanowiska¹¹⁰⁷. Wymogu tego nie spełnia jedynie ustne poinformowanie związku o nieuwzględnieniu jego stanowiska, albowiem uniemożliwia to związkowi obronę swoich racji na posiedzeniu właściwej komisji samorządu terytorialnego¹¹⁰⁸.

¹⁰⁹⁹ M. Bogusz, *Wadliwość...*, s. 214–215.

¹¹⁰⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 lutego 2006 r. (IV SA/Wr 805/04), Dz. Urz. Woj. Doln. 2007 r. Nr 4, poz. 28.

¹¹⁰¹ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 maja 2008 r. (II SA/Go 207/08), niepublikowany.

¹¹⁰² Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 5 maja 2000 r. (PR 01374/15/00), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2000, Nr 4, poz. 101.

¹¹⁰³ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2007 r. (III SA/Wr 491/07), LEX Nr 463691. Por. także wyrok NSA z dnia 19 marca 1999 r. (II SA 1255/98), LEX Nr 47214.

¹¹⁰⁴ Por. uchwałę SN z dnia 17 czerwca 1993 r. (I PZP 2/93), OSNC 1994, poz. 1. Por. także wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 stycznia 2008 r. (IV SA/Gl 1141/07), LEX Nr 507847.

¹¹⁰⁵ T.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 z późn. zm.

¹¹⁰⁶ G. Ninard, *Konsultacje ze związkami zawodowymi w procesie legislacyjnym organów samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, Nr 1–2, s. 99.

¹¹⁰⁷ Art. 19 ust. 3 ustawy *o związkach zawodowych*.

¹¹⁰⁸ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 lipca 2010 r. (II SA/Ol 719/10), LEX Nr 716714.

Za rażące naruszenie prawa należy uznać także niezasięgnięcie opinii właściwej miejscowo izby rolniczej o projektach aktów prawa miejscowego dotyczących rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych (art. 5a ust. 1. ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. *o izbach rolniczych*¹¹⁰⁹). Analogicznym naruszeniem prawa jest również brak przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami wspólnoty samorządowej przed podjęciem aktu prawa miejscowego w sprawie ustanowienia albo zmiany statutu jednostki pomocniczej gminy¹¹¹⁰. Zgodnie z art. 35 ust. 1 u.s.g., organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Jak stwierdza E. Olejniczak-Szałowska, nie ma formalnych przeszkód, aby tego rodzaju konsultacje odbyły się w trybie referendum gminnego, oddając tym samym rozstrzygnięcie w kwestii statutu jednostki pomocniczej w gestię członków wspólnoty. W przypadku, gdy referendum nie zakończy się wynikiem rozstrzygającym, można jego rezultaty potraktować jako wyraz stanowiska lokalnej społeczności w danej sprawie – jako *sui generis* konsultacje¹¹¹¹.

Konsultacje społeczne, aczkolwiek wpisane w tryb podjęcia aktu prawa miejscowego, nie stanowią fazy procedury uchwałodawczej, którą rozpoczyna zwołanie sesji przez przewodniczącego organu stanowiącego. Przez pojęcie zwołania sesji należy rozumieć należyte i wyczerpujące działanie, mające na celu przekazanie radnym informacji o miejscu, terminie i programie sesji¹¹¹². Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.s.g., sesje zwoływane są przez przewodniczącego rady gminy. Adekwatnie, na podstawie art. 15 ust. 1 u.s.p., rada powiatu obraduje na sesjach zwoływanych przez jej przewodniczącego. Identyczne rozwiązanie prawne przyjęto w u.s.w., gdzie art. 21 ust. 1 tej ustawy stanowi, że sejmik województwa obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego sejmiku. Stąd, do rażącego naruszenia prawa należy zatem podjęcie uchwały na sesji zwołanej przez osobę do tego nieuprawnioną (np. wójta, burmistrza lub prezydenta miasta albo samych radnych)¹¹¹³. Z rażącym naruszeniem prawa mamy także do czynienia wówczas, gdy uchwała zapada na sesji (rady gminy, powiatu lub sejmiku wojewódzkiego), którą pro-

¹¹⁰⁹ T.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 927 z późn. zm.

¹¹¹⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 marca 2007 r. (IV SA/GI 1499/06), orzeczenia.nsa.gov.pl. Zob. także wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 października 2007 r. (II SA/Sz 885/07), LEX Nr 438851.

¹¹¹¹ E. Olejniczak-Szałowska, *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, Nr 1–2, s. 103.

¹¹¹² Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 3 marca 2011 r. (II SA/Sz 154/11), LEX Nr 787498.

¹¹¹³ Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 października 2007 r. (III SA/Kr 1356/06), LEX Nr 340463 oraz rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Mazowieckiego: z dnia 12 stycznia 2010 r. (LEX-P.0911-1/10), niepublikowane i z dnia 26 stycznia 2010 r. (I.0911/04/10), niepublikowane.

wadziła osoba niemająca do tego uprawnień, np. radny zamiast przewodniczącego lub jego zastępcy¹¹¹⁴. Zgodnie z art. 19 ust. 2 u.s.g., prowadzenie obrad rady gminy należy do wyłącznych uprawnień przewodniczącego rady lub jego zastępcy. Tak samo, prowadzenie obrad rady powiatu należy do wyłącznych uprawnień jej przewodniczącego (art. 14 ust. 3 u.s.p.), a prowadzenie obrad sejmiku województwa do wyłącznych kompetencji jego przewodniczącego (art. 20 ust. 3 u.s.w.).

Szczególnym przypadkiem rażącego naruszenia prawa związanym w fazami podjęcia aktu prawa miejscowego jest przegłosowanie uchwały przez radnych w liczbie poniżej połowy ustawowego składu organu stanowiącego¹¹¹⁵. Według art. 14 u.s.g., uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Uchwały rady, a także zarządu powiatu, zapadają analogiczną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady (zarządu), w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej (art. 13 ust. 1 u.s.p.). Identycznie zapadają także uchwały sejmiku województwa, przy czym głosowanie może być tu jawne albo jawne imienne (art. 19 ust. 1 u.s.w.). Zachowanie jawności głosowania ma charakter bezwzględnie obowiązujący. Organ jednostki samorządu terytorialnego nie może wobec tego określić w akcie prawa miejscowego, że dopuszczalne jest tajne głosowanie nad sprawą należącą do jego kompetencji¹¹¹⁶. Takiego wyjątku nie może również wprowadzać statut jednostki samorządu terytorialnego, który wyłączałby zasadę jawności głosowania albo poszerzał ustawową liczbę przypadków dopuszczających tajne głosowanie¹¹¹⁷. Oznacza to, że poza odmiennymi przypadkami określonymi ustawowo, akty prawa miejscowego, podjęte z naruszeniem jawności głosowania, są sprzeczne z prawem¹¹¹⁸. Łamie to bowiem konstytucyjną i ustawową zasadę jawności, przez co stanowi rażące naruszenie prawa¹¹¹⁹.

¹¹¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 lutego 2005 r. (II SA 2113/03), LEX Nr 164951.

¹¹¹⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 9 września 2010 r. (PNK.I.0911/354/10), niepublikowane. Por. także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 11 stycznia 2011 r. (NK.II.DM.0911-197/2010), niepublikowane.

¹¹¹⁶ Wyrok SN z dnia 6 kwietnia 2001 r. (III RN 87/00), OSNP 2001, poz. 704.

¹¹¹⁷ Por. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 25 maja 2009 r. (PN.II.0911-127-09), Dz. Urz. Woj. Małop. 2009, Nr 310, poz. 2276. Zob. także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 1 lutego 2007 r. (NK.II.B.G. 0911-18/07), „Wspólnota” 2007, Nr 7, s. 50.

¹¹¹⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 lutego 2005 r. (II SA/Wr 2586/03), orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹¹¹⁹ Wyrok WSA w Opolu z dnia 28 marca 2008 r. (II SA/Op 567/07), LEX Nr 494389.

Naruszeniu prawa o charakterze istotnym można przypisać cechę naruszenia rażącego, jeżeli godzi w reguły promulgacji¹¹²⁰. Cechę rażącego naruszenia prawa wykazuje przede wszystkim brak skierowania aktu prawa miejscowego do publikacji albo brak określenia właściwego terminu wejścia w życie aktu¹¹²¹. Jednakże skierowanie takie, ale z nieprawidłowo określonym terminem wejścia w życie aktu, stanowi rażące naruszenie prawa¹¹²². WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 16 września 2009 r. zaznaczył, że tego typu uchybień nie może usunąć wojewoda jako organ nadzoru, nie posiada on bowiem kompetencji przypisanych prawem do zmiany aktu prawa miejscowego w zakresie przepisów określających datę jego wejścia w życie¹¹²³. Wojewoda nie może zatem podjąć odrębnej procedury, która prowadziłaby do prawidłowego oznaczenia w akcie prawa miejscowego takiej daty. Innymi słowy, wojewoda nie jest uprawniony do wdrożenia właściwego trybu promulgacji aktu prawa miejscowego, nie zważając na treść przepisów w tym zakresie, występujących w samym akcie. Jeżeli jednak wojewoda stwierdza nieważność aktu prawa miejscowego w całości, to unieważnia również wadliwy przepis o wejściu w życie aktu¹¹²⁴. Odstąpienia od orzeczenia o nieważności aktu prawa miejscowego z powodu naruszenia reguł promulgacji występujących w samym akcie, nie może uzasadniać np. wadliwa ocena charakteru aktu i związana z tym niepewność co do konieczności jego publikacji¹¹²⁵.

¹¹²⁰ B. Adamiak, *Stwierdzenie...*, s. 52.

¹¹²¹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 września 2009 r. (II SA/Bd 585/09), LEX Nr 569858. Zob. także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 4 sierpnia 2008 r. (NK.II.AŁ.0911-147/08), LEX Nr 493066.

¹¹²² Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 29 czerwca 2010 r. (Lex.I.MSt.0911-25/10), niepublikowane oraz rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 2 marca 2010 r. (NK.II.DM.0911-36/2010), niepublikowane.

¹¹²³ (III SA/Wr 238/09), LEX Nr 569731.

¹¹²⁴ Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 22 kwietnia 2009 r. (NK.II.0911-3/262/09), „Wspólnota” 2009, Nr 21, s. 46.

¹¹²⁵ M. Stahl, *Akty prawa miejscowego. Zagadnienia dyskusyjne*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009, s. 212. Por. także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 2 grudnia 2010 r. (WN.II.0911-123-10), niepublikowane.

4. Determinanty wykluczające sankcję nieważności aktów prawa miejscowego

4.1. Nieistotne naruszenie prawa

W przypadku nieistotnego naruszenia prawa wojewoda nie stwierdza nieważności aktu prawa miejscowego, ograniczając się do wskazania, że akt prawa miejscowego wydano z naruszeniem prawa¹¹²⁶. Utrzymanie w obrocie prawnym aktu prawa miejscowego, który w sposób nieistotny narusza prawo, zamyka jednakże wojewodzie drogę do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność tego aktu. Wojewoda, wydając rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieistotne naruszenie prawa, nie traci wszakże możliwości zaskarżenia aktu prawa miejscowego do sądu administracyjnego. Związanie wojewody oceną wadliwości aktu, która ma charakter nieistotny, nie obejmuje przy tym zakazu sformułowania w skardze zarzutu istotnego naruszenia prawa, uzasadniającego stwierdzenie nieważności w postępowaniu sądowym. Pierwotna bowiem ocena wojewody może ulec dezaktualizacji¹¹²⁷.

Wyróżnienie w obowiązującym prawie kategorii „nieistotnego naruszenia prawa” jest przejawem opowiedzenia się przez ustawodawcę za koncepcją gradacji wad aktu prawa miejscowego¹¹²⁸. Wady „nieistotne” są na zasadzie dychotomii przeciwstawiane wadom „istotnym”¹¹²⁹. Jednakże pojęcie nieistotnego naruszenia prawa nie ma uniwersalnej treści. Powinno być zatem każdorazowo definiowane w procesie wykładni prawa: zarówno aktu poddanego nadzorowi, jak i przepisów prawa powszechnie obowiązujących, stanowiących punkt odniesienia w procesie nadzoru. Kluczowe wydaje się tu odwołanie do brzmienia przepisu, którego sens ma być wyjaśniony. Owo wyjaśnienie musi być zgodne z zasadami gramatyki i potocznego używania języka. Nie zmienia to faktu, że ustalenie znaczenia tekstów prawnych winno się zawsze odbywać z uwzględnieniem ogólnie przyjętych reguł wykładni prawa. Należy mieć jednakże na uwadze, że w prawie administracyjnym wykładnia językowa nie powinna prowadzić do rezultatów, które byłyby sprzeczne z efektami wykładni systemowej¹¹³⁰. Podstawowa reguła tej wykładni oznacza, że znaczenie interpretowanej normy prawnej należy ustalić w ten sposób, by było ono jak najbardziej harmonijne w stosunku do innych norm systemu prawa, do

¹¹²⁶ Art. 91 ust. 4 u.s.g.; art. 79 ust. 4 u.s.p.; art. 82 ust. 5 u.s.w.

¹¹²⁷ Postanowienie NSA z dnia 22 października 2008 r. (II OSK 839/08), „Samorząd Terytorialny” 2009, Nr 1-2, s. 147.

¹¹²⁸ M. Bogusz, *Wadliwość...*, s. 175.

¹¹²⁹ *Ibidem*, s. 177.

¹¹³⁰ Wyrok SN z dnia 24 czerwca 1993 r. (III ARN 33/93), LEX Nr 10913.

którego interpretowana norma należy¹¹³¹. Wszakże organ administracji jest zobowiązany również do takiej interpretacji norm, która pozwoli na uzyskanie efektu znajdującego uzasadnienie zarówno na gruncie wykładni językowej, jak i systemowej¹¹³². Zdaniem M. Zielińskiego, powszechne reguły wykładni prawa obejmują następujące obowiązki w procesie stosowania prawa: 1) interpretację każdego przepisu prawa w celu ustalenia jego treści, niezależnie od stopnia jego rozumienia *prima facie*; 2) uzasadnienie każdej decyzji kończącej całą interpretację, a także decyzji kończącej jakiś jej fragment; 3) pomocnicze uwzględnianie w interpretacji zasad prawidłowej legislacji, szczególnie aktualnych zasad techniki prawodawczej; 4) pomocnicze uwzględnianie w procesie interpretacji także ustaleń doktryny prawa; 5) wiążące uwzględnianie dyrektyw wprost odnoszących się do interpretacji prawa albo liczenie się z cudzymi decyzjami interpretacyjnymi, jeśli mają one charakter norm prawnie obowiązujących¹¹³³. Ustawowy brak sprecyzowania kryteriów naruszenia prawa uznawanych jako istotne i nie posiadających tej cechy powoduje, że obowiązek przeprowadzenia granicy pomiędzy oboma naruszeniami spoczywa na organie nadzoru w ramach przysługującej mu tzw. władzy dyskrecyjnej. Pojęcie władzy dyskrecyjnej obejmuje dopuszczalny w ramach państwa prawnego zakres wolności administracji publicznej. W węższym zakresie w owej wolności mieści się uznanie administracyjne, w odniesieniu do swobody stosowania prawa w płaszczyźnie zewnętrznej. M. Jaśkowska przyjmuje, że zasada związania prawem administracji publicznej nie wyklucza istnienia władzy dyskrecyjnej, albowiem zarówno związanie, jak i władza dyskrecyjna mogą mieć charakter zróżnicowany¹¹³⁴.

Treść pojęciu „nieistotnego naruszenia prawa” nadaje wojewoda, który na tle zróżnicowanych stanów faktycznych będzie podejmował rozstrzygnięcie, co do kwalifikacji konkretnych naruszeń prawa zaliczanych jako „nieistotne”¹¹³⁵. Wojewoda będzie miał w tym przypadku pewien zakres luzu interpretacyjnego. Jednakże oceniając, czy popełnione w nadzorowanym akcie uchybienia odpowiadają znamionom „nieistotnego naruszenia prawa”, wojewoda winien mieć na względzie indywidualne okoliczności. Oznacza to w istocie konieczność relatywizowania formuły „nieistotnego naruszenia prawa”, z czego wynika, że takie samo uchybienie pod względem rodzajowym, może być w jednej sprawie uznane za „nieistotne”, w innej zaś uznane za wykraczające poza

¹¹³¹ Por. J. Wróblewski, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 403.

¹¹³² W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Zakamycze 2006, s. 436.

¹¹³³ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008, s. 320.

¹¹³⁴ M. Jaśkowska, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 224.

¹¹³⁵ M. Bogusz, *Wadliwość...*, s. 180.

ramy „nieistotności”¹¹³⁶. Poza takie ramy nie mogą jednak wykraczać drobne naruszenia, mało znaczące, nie dotyczące istoty zagadnienia oraz takie, które są mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości¹¹³⁷. Za nieistotne mogą być uznane także wady w zakresie prawa proceduralnego i prawa materialnego, których usunięcie nie spowoduje zasadniczej zmiany treści aktu¹¹³⁸. Przykładowo: nieodpowiednie oznaczenie aktu, czy też oczywista omyłka pisarska lub rachunkowa¹¹³⁹. Z nieistotnym naruszeniem prawa będziemy mieli także do czynienia w przypadku nieścisłości prawnej występującej w akcie, albo błędu w jego treści, o ile nie ma on wpływu na istotę aktu. Z. Kmiecik zauważa, że nieistotnym naruszeniem prawa będzie również przypadek, gdy w akcie prawa miejscowego powołano niewłaściwą podstawę prawną, aczkolwiek podstawę istniejącą w porządku prawnym¹¹⁴⁰.

4.2. Zgodność z prawem

Przepisy ustaw samorządowych nie znają instytucji pozytywnej weryfikacji nadzorczej aktu prawa miejscowego. Wojewoda bowiem nie zatwierdza aktu poddanego nadzorowi¹¹⁴¹. Nauka prawa przyjmuje, że postępowanie nadzorcze nad aktem prawa miejscowego jest wyłącznie postępowaniem w sprawie stwierdzenia nieważności tego aktu, a nie postępowaniem, w którym alternatywnie dochodzi albo do stwierdzenia nieważności aktu, albo do stwierdzenia jego ważności¹¹⁴².

Z istoty procedur administracyjnych wynika, że każde wszczęte postępowanie powinno zostać zakończone¹¹⁴³. Zakończeniem postępowania nadzorczego, w którym stwierdzono naruszenie prawa przez akt prawa miejscowego jest podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego¹¹⁴⁴. Zakończeniem postępowania nadzorczego, w którym nie stwierdzono takiego naruszenia powinno być natomiast umorzenie postępowania, wskutek jego

¹¹³⁶ *Ibidem*, s. 183.

¹¹³⁷ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r. (II SA/Sz 1174/05), LEX Nr 296073.

¹¹³⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 czerwca 2008 r. (V SA/Wa 1249/08), LEX Nr 511457. Zob. także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2007 r. (II SA/Wr 310/07), Dz. Urz. Woj. Doln. 2008, Nr 64, poz. 845.

¹¹³⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 2007 r. (II SA/Wr 687/06), niepublikowany.

¹¹⁴⁰ Z. Kmiecik, *W sprawie nieistotnego naruszenia prawa przez uchwałę budżetową*, „Samorząd Terytorialny” 1994, Nr 3, s. 30.

¹¹⁴¹ Z. Kopacz, *op. cit.*, s. 369.

¹¹⁴² W. Miemiec, M. Miemiec, *Nadzór...*, s. 131.

¹¹⁴³ Por. Z. Kmiecik, *Glosa...*, s. 141.

¹¹⁴⁴ Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 18 stycznia 2008 r. (III SA/Wr 570/07), orzeczenia. nsa.gov.pl.

bezzprzedmiotowości¹¹⁴⁵. Klasyczna postać bezzprzedmiotowości zachodzi wtedy, gdy przedmiot rozstrzygnięcia w sprawie nie istnieje¹¹⁴⁶. Bezzprzedmiotowość postępowania to cecha będąca przeciwieństwem względem tego, co jest przedmiotem postępowania. Przedmiot postępowania tworzą natomiast takie przypadki stosowania prawa, w których organy są wprost powołane do orzekania w określonej prawem formie i w przewidzianym do tego trybie¹¹⁴⁷.

Umorzenie postępowania nadzorczego należy wzorować na umorzeniu ogólnego postępowania administracyjnego wskutek jego bezzprzedmiotowości¹¹⁴⁸. Podstawę dla takiego umorzenia stanowi przepis art. 105 § 1 k.p.a., zgodnie z którym, jeżeli postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezzprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu tego postępowania, odpowiednio w całości albo w części. Z uwagi na specyfikę postępowania nadzorczego, w którym nie wydaje się decyzji administracyjnej w rozumieniu k.p.a., zatem aktu administracyjnego w indywidualnej sprawie, umorzenie tego postępowania będzie następowało w formie aktu administracyjnego nienazwanego. Akt administracyjny nienazwany jest czynnością organu, wobec której ustawodawca nie używa określonego terminu, niemniej jednak wyraża ona wolę tego organu¹¹⁴⁹. Akt taki nie wywołuje skutku materialnoprawnego, ale mieści się w prawnie zakreślonym sposobie działania organu, który akt taki wydaje. W przypadku umorzenia przez wojewodę postępowania nadzorczego, akt taki łączy w sobie zarówno cechy decyzji administracyjnej (forma orzekania o umorzeniu postępowania administracyjnego wskutek jego bezzprzedmiotowości), jak i cechy aktu nadzoru (forma działania organu nadzorczego). Akt umarzający postępowanie nadzorcze kończy formalnie postępowanie w sprawie nadzoru nad aktem prawa miejscowego. Akt ten nie ma jednak charakteru władczego. Skutek tego aktu jest wyłącznie procesowy, co oznacza, że wojewoda w akcie tym nie odnosi się do legalności aktu prawa

¹¹⁴⁵ Postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 16 kwietnia 2009 r. (II SA/Rz 120/09), niepublikowany. Analogiczny pogląd wyraża W. Chróścielewski, *Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1994, Nr 10, s. 49.

¹¹⁴⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 marca 2008 r. (II SA/Wr 735/07), LEX Nr 505321.

¹¹⁴⁷ G. Łaszczycza, A. Matan, *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Zakamycze 2002, s. 30–31.

¹¹⁴⁸ Por. P. Sztejna, *Rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym*, „Wspólnota” 2008, Nr 31, s. 45.

¹¹⁴⁹ Por. Z. Leoński, *Zarys...*, s. 286.

miejscowego¹¹⁵⁰. Innymi słowy, nie orzeka co do istoty sprawy nadzorczej¹¹⁵¹. Zatem nie stwierdza naruszenia prawa przez akt prawa miejscowego¹¹⁵².

Wydanie aktu administracyjnego umarzającego jako bezprzedmiotowe postępowanie nadzorcze może stanowić alternatywne rozwiązanie względem tzw. milczenia wojewody, jako swoistej formy zakończenia postępowania nadzorczego, gdy akt prawa miejscowego jest zgodny z prawem. Milczenie wojewody będzie w tym wypadku przejawem wygaszenia kompetencji nadzorczej, niepodjętej w ustawowym terminie, z uwagi na brak podstaw do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego albo orzeczenia o naruszeniu prawa. Będzie oparte na przyjętej w prawie administracyjnym konstrukcji milczenia organu administracji publicznej, choć typowym przykładem takiego milczenia jest brak reakcji organu na działania podmiotu prawa administracyjnego. W taki sposób organ aprobeje te działania ze skutkiem analogicznym jak przy realizacji władztwa administracyjnego. Do milczenia wojewody jako formy zakończenia postępowania nadzorczego wskutek jego bezprzedmiotowości należy podchodzić jednak z pewną rezerwą uwagi na nasuwające się wątpliwości. Samo milczenie może być bowiem wyrazem nie tylko zgodności z prawem aktu prawa miejscowego, ale także wyrazem tego, że wojewoda nie był w stanie dochować ustawowego terminu na realizację kompetencji nadzorczej w sytuacji, gdy istniały podstawy do zastosowania środka nadzoru. Milczenie może także świadczyć o niepodjęciu w ogóle postępowania nadzorczego przez wojewodę, jeśli wojewoda nie korzystał uprzednio z zawiadomienia o wszczęciu postępowania. Wydanie aktu administracyjnego w sprawie umorzenia postępowania nadzorczego, z uwagi na zgodność z prawem nadzorowanego aktu, jednoznacznie zaświadczałoby więc o toczącym się wcześniej postępowaniu nadzorczym. Milczenie wojewody nie daje natomiast jednostce samorządowej żadnej pewności, z jakich przyczyn nie zostało wydane rozstrzygnięcie nadzorcze.

Rozstrzygnięcie nadzorcze względem aktu prawa miejscowego jest prawnie niedopuszczalne, gdy nie będzie podstaw do władczej ingerencji organu nadzoru¹¹⁵³. Odpada podstawa do ingerencji nadzorczej wtedy, gdy nie stwierdzono istotnego albo nie-

¹¹⁵⁰ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 października 2008 r. (VI SA/Wa 1528/08), LEX Nr 519819 oraz postanowienie NSA z dnia 27 listopada 2003 r. (SA/Bk 779/03), „Finanse Komunalne” 2004, Nr 4, s. 81.

¹¹⁵¹ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 czerwca 2006 r. (VII SA/Wa 504/06), LEX Nr 214008.

¹¹⁵² Por. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2007 r. (II OSK 1605/06), LEX Nr 427659. Por. także wyroki WSA w Warszawie z dnia 2 lipca 2007 r. (IV SA/Wa 833/07), LEX Nr 469832 oraz z dnia 17 marca 2004 r. (IV SA 3439/02), LEX Nr 156962.

¹¹⁵³ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 czerwca 2008 r. (II SA/Łd 195/08), LEX Nr 489197. Identycznie w wyroku NSA z dnia 21 lutego 2006 r. (I OSK 967/05), LEX Nr 201507.

istotnego naruszenia prawa. W przypadku, gdy akt prawa miejscowego jest zgodny z prawem, zachodzi brak przedmiotu postępowania nadzorczego, co jest równoznaczne z brakiem jednego z elementów stosunku nadzoru¹¹⁵⁴. Ów brak stanowi trwałą przeszkodę, która uniemożliwia wojewodzie podjęcie merytorycznego rozstrzygnięcia¹¹⁵⁵. Gdyby istniały podstawy do ingerencji nadzorczej, zatem gdyby stwierdzono wadliwość aktu prawa miejscowego, wówczas wykluczone byłoby umorzenie postępowania nadzorczego jako bezprzedmiotowego¹¹⁵⁶.

5. Konkluzje

Determinantą nieważności aktu prawa miejscowego jest sprzeczność z prawem. Stanowi ona swoistą i samodzielną kategorię bezprawności. Sprzeczność z prawem aktu prawa miejscowego należy rozpatrywać w płaszczyźnie ściśle materialnej, związanej z treścią aktu, płaszczyźnie ustrojowej, związanej z kompetencją organu do wydania aktu oraz formalnej, związanej z trybem podjęcia aktu. Sprzeczność z prawem może istnieć we wszystkich trzech płaszczyznach łącznie, albo tylko w niektórych lub nawet w jednej.

Jeżeli determinantą nieważności aktu prawa miejscowego jest sprzeczność z prawem, to sankcją sprzeczności jest nieważność. Sankcja nieważności aktu prawa miejscowego stanowi instytucję proceduralnoustrojową, która stwarza prawną możliwość eliminacji z obrotu prawnego wadliwych aktów normatywnych. Koncepcja nieważności aktu prawa miejscowego opiera się na założeniu, że akt nieważny nie wywołuje skutków prawnych od momentu jego wydania. Innymi słowy, jest bezskuteczny i nie ma żadnego znaczenia w obrocie prawnym. Nieważność aktu prawa miejscowego stwierdza orzeczenie wojewody, które ma charakter wsteczny. W rezultacie tego następuje powrót do sytuacji sprzed podjęcia nieważnego aktu. Czynności prawne i faktyczne dokonane na podstawie takiego aktu uznaje się jako podjęte bez podstawy prawnej. Rodzi to konieczność ich wzruszenia w przewidzianym prawem trybie.

Orzeczenie o nieważności aktu prawa miejscowego nie może być rezultatem stosowania w każdym wypadku tego samego wzorca kontroli. Za podstawę takiego orzeczenia przyjmuje się jednakże wyłącznie istotne naruszenie prawa, którego dowiedzenie

¹¹⁵⁴ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2008 r. (I SA/Wa 27/08), LEX Nr 485732. Zob. także wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2003 r. (III SA 2225/01), LEX Nr 82196 i wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 czerwca 2008 r. (I SA/Wa 485/08), LEX Nr 489199 oraz wyrok NSA z dnia 9 marca 2000 r. (IV SA 12/98), LEX Nr 77609.

¹¹⁵⁵ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2007 r. (III SA/Wa 689/07), LEX Nr 347805.

¹¹⁵⁶ Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2006 r. (I OSK 978/05), LEX Nr 396771.

winno opierać się na zasadzie prawdy obiektywnej. Oznacza to konieczność zbadania przesłanek kwalifikujących do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego, a zatem porównania treści jego przepisów z innymi przepisami powszechnie obowiązującymi, oraz zbadanie procedury wydania aktu prawa miejscowego. W ramach badania tej procedury będą mieściły się wszystkie czynności o charakterze proceduralnym, których wynikiem jest wejście w życie aktu prawa miejscowego.

Przepisy ustaw samorządowych stanowią samodzielną podstawę do stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego. Z odesłania w tych ustawach do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu nadzorczym wynika jednak, że przy kwalifikacji naruszenia prawa przez akt prawa miejscowego można posiłkować się przepisami dotyczącymi stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych. Brak podstawy prawnej i rażące naruszenia prawa są tożsame zarówno dla decyzji administracyjnych, jak i dla aktów prawa miejscowego. Wystąpienie tego rodzaju wad powoduje w obu wypadkach albo brak skutków prawnych, albo skutki ułomne, których prawo nie jest w stanie uznać. Uniemożliwienie tych skutków wymaga w przypadku decyzji wszczęcia postępowania (w tzw. trybie nadzwyczajnym) w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, a w przypadku aktu prawa miejscowego wszczęcia postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności tego aktu.

Samodzielną podstawą prawną do stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego oraz odesłanie do k.p.a. pozwalają przyjąć koncepcję gradacji wad aktu prawa miejscowego. Z gradacji tej wynika, że akty prawa miejscowego mogą być dotknięte wadami o najcięższym charakterze (rażące naruszenie prawa), poprzez istotne naruszenie prawa, skończywszy na naruszeniu nieistotnym. Istotne naruszenie prawa jest pojęciem szerszym aniżeli rażące naruszenie. Każde rażące naruszenie prawa jest istotnym, albowiem mieści się w tym pojęciu, natomiast nie każde naruszenie istotne jest naruszeniem rażącym. Z kolei nieistotne naruszenie prawa jest przeciwstawiane na zasadzie dychotomii naruszeniu istotnemu. Z racji tego, że pojęcie to nie ma uniwersalnej treści, zachodzi jednakże konieczność jego relatywizowania w każdej indywidualnej sprawie nadzorczej. Z owej relatywizacji wynika, że mogą wystąpić przypadki, kiedy niektóre wady aktów prawa miejscowego będą w jednych okolicznościach uznane za istotne, w innych zaś jako nieistotne. Należy jednak podkreślić, że w postępowaniu nadzorczym organ nadzoru musi zważyć, jakiego rodzaju wadliwość nadaje określonym uchybieniom. Jeżeli stwierdzono nieistotne naruszenie prawa w danej sprawie nadzorczej, nie istnieje możliwość wydania w tej samej sprawie nadzorczej rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność aktu prawa miejscowego. Zmiana kwalifikacji wadliwości aktu prawa miejscowego przez organ nadzoru jest wszakże możliwa, ale w postępowaniu sądowym ze skargi tego organu. Innymi słowy, jest możliwe postawienie zarzutu

naruszenia prawa przez akt prawa miejscowego z mniejszego na większy, jednak na drodze sądowno-administracyjnej. Nie istnieje natomiast tryb, w jakim można by formalnie odstąpić od orzekania, że akt prawa miejscowego w żaden sposób nie narusza prawa. Nie istnieje bowiem instytucja tzw. pozytywnej weryfikacji aktu prawa miejscowego. Organ nadzoru bowiem nie zatwierdza ważności takiego aktu, gdy jest w pełni zgodny prawem. Co więcej, postępowanie nadzorcze jest zawsze prowadzone w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego, i tylko w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie kończy się ono takim werdyktem.

Rozdział VIII

Model rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody

1. Pojęcie rozstrzygnięcia nadzorczego

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody nad działalnością prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego jest aktem władztwa administracyjnego o charakterze deklaratoryjnym¹¹⁵⁷. Jest następstwem stosunku prawnego nadzoru¹¹⁵⁸. Elementami władczości rozstrzygnięcia nadzorczego są: (1) jednostronność rozstrzygnięcia; (2) domniemanie ważności; (3) egzekwowanie bez pośrednictwa drogi sądowej¹¹⁵⁹. Rozstrzygnięcie nadzorcze stanowi końcowy efekt procedury nadzorczej¹¹⁶⁰.

W nauce prawa rozstrzygnięcie nadzorcze występuje w dwóch znaczeniach. W znaczeniu szerszym, jako czynność podejmowana przez jakikolwiek organ, mający jakiegokolwiek uprawnienia nadzorcze¹¹⁶¹. W znaczeniu węższym, jako akt wydany w odpowiedniej formie, przez ustawowo upoważniony organ, zwany „organem nadzoru”. W obydwu znaczeniach rozstrzygnięcie nadzorcze ma charakter normatywny¹¹⁶². Oznacza to, że za podstawę jego wydania należy przyjąć wyłącznie przepisy prawa.

Konstrukcja rozstrzygnięcia nadzorczego zbliżona jest do konstrukcji decyzji administracyjnej¹¹⁶³. Rozstrzygnięcie nadzorcze i decyzję administracyjną łączy impera-

¹¹⁵⁷ Wyrok TK z dnia 9 grudnia 2003 r. (P 9/02), OTK – A 2003, poz. 100. Zob. także uchwałę TK z dnia 27 września 1994 r. (W 10/93), OTK 1994/II, poz. 46 oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 11 października 2006 r. (I SA/Lu 569/06), orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹¹⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 25 lutego 1995 r. (SA/Ld 2363/94), LEX Nr 24606.

¹¹⁵⁹ M. Miemiec, *Wykonalność rozstrzygnięć nadzorczych nad działalnością gminną*, „Finanse Komunalne” 2000, Nr 4, s. 8.

¹¹⁶⁰ Z. Kmiecik, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (w świetle ustaleń orzecznictwa NSA i poglądów doktryny)*, „Samorząd Terytorialny” 2001, Nr 1–2, s. 93.

¹¹⁶¹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Instytucje prawne sądowej ochrony samodzielności gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, Nr 1–2, s. 42.

¹¹⁶² B. Dolnicki, *Skarga organu nadzoru do sądu administracyjnego*, [w:] J. Supnat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 110.

¹¹⁶³ Por. T. Woś, „Nowa” regulacja postępowania sądownoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny” 2007, Nr 1–2, s. 30–31.

tywne oświadczenie woli organu administracji publicznej¹¹⁶⁴. Przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego nie są jednak sprawy indywidualne z zakresu administracji publicznej¹¹⁶⁵. Przedmiotem takim jest natomiast orzeczenie o sprzeczności z prawem aktu prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego¹¹⁶⁶. Rozstrzygnięcie nadzorcze jest więc aktem administracyjnym, który władczo ingeruje w działalność prawotwórczą samorządu terytorialnego¹¹⁶⁷. Konkretyzuje środek nadzoru w postaci stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego albo orzeczenia, że akt taki wydano z naruszeniem prawa¹¹⁶⁸.

Przepisy ustaw ustrojowych nie wprowadzają definicji rozstrzygnięcia nadzorczego. Pojęciu rozstrzygnięcia nadzorczego należy jednak przypisać znaczenie prawne¹¹⁶⁹. Jest ono instrumentem nadzoru wojewody nad działalnością organów samorządu terytorialnego. Jego rola wynika zarówno z przyjętej konstrukcji nadzoru weryfikacyjnego, jak i z częstotliwości posługiwania się tym instrumentem przez wojewodów.

2. Struktura rozstrzygnięcia nadzorczego

Odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu nadzorczym pozwala oprzeć konstrukcję rozstrzygnięcia nadzorczego na składnikach struktury decyzji administracyjnej¹¹⁷⁰. Zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a., decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione po-

¹¹⁶⁴ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 września 2010 r. (IV SA/Po 304/10), orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹¹⁶⁵ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 19 września 2006 r. (II SA/Bk 399/06), orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹¹⁶⁶ Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2006 r. (II OSK 447/06), LEX nr 265705. Zob. także wyrok NSA z dnia 23 września 1999 r. (II SA 1429/99), LEX Nr 46746.

¹¹⁶⁷ Uchwała TK z dnia 5 października 1994 r. (W 1/94), „Wspólnota” 1994, Nr 48, s. 18–19.

¹¹⁶⁸ Postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 21 lutego 2008 r. (II SA/Rz 649/07), niepublikowany.

¹¹⁶⁹ Postanowienie NSA z dnia 22 października 2008 r. (II OSK 839/08), LEX Nr 565665.

¹¹⁷⁰ P. Chmielnicki, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2004, s. 553.

wództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi.

Spośród wymienionych składników decyzji administracyjnych, ustawy samorządowe odnoszą do rozstrzygnięć nadzorczych uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o prawie do skargi sądowoadministracyjnej¹¹⁷¹. Minimalnymi elementami rozstrzygnięcia nadzorczego winny być ponadto: (1) podstawa prawna; (2) wskazanie organu nadzoru wydającego rozstrzygnięcie nadzorcze; (3) wskazanie organu jednostki samorządu terytorialnego, którego rozstrzygnięcie dotyczy; (4) sentencja (osnowa) rozstrzygnięcia nadzorczego; (5) podpis osoby lub osób reprezentujących organ. Pomiedzy wszystkimi składnikami rozstrzygnięcia nadzorczego musi istnieć wewnętrzna spójność. Chodzi o zgodność pomiędzy powołaną podstawą prawną, a sentencją i uzasadnieniem¹¹⁷².

Podstawą prawną rozstrzygnięć nadzorczych są przepisy ustaw ustrojowych¹¹⁷³. W odróżnieniu od decyzji administracyjnych, rozstrzygnięcia nadzorcze nie mają podstaw prawnych w ustawach materialnego prawa administracyjnego. Powołanie podstawy prawnej w rozstrzygnięciu nadzorczym polega na wskazaniu konkretnego przepisu ustawy samorządowej wraz z miejscem jej publikacji¹¹⁷⁴. Prawidłowo wskazana podstawa prawna pozwala na określenie, w jakim stanie prawnym zostało wydane rozstrzygnięcie nadzorcze. Jednakże błędne powołanie takiej podstawy nie prowadzi z założenia do wadliwości rozstrzygnięcia nadzorczego¹¹⁷⁵. Wady rozstrzygnięcia nadzorczego nie stanowi również powołanie podstawy prawnej w sposób ogólnikowy, ale trafny¹¹⁷⁶. Niewłaściwie powołana podstawa prawna w rozstrzygnięciu nadzorczym jest wadą formy rozstrzygnięcia, a nie wadą jego *essentiali*¹¹⁷⁷. Wszakże nawet błędnie powołana podstawa prawna musi istnieć w obowiązującym porządku prawnym. Niepowołanie istniejącej

¹¹⁷¹ Art. 91 ust. 3 u.s.g.; art. 79 ust. 3 u.s.p.; art. 82 ust. 4 u.s.w.

¹¹⁷² Z. Kmiecik, M. Stahl, *op. cit.*, s. 48. Por. także wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lutego 2009 r. (VII SA/Wa 936/08), orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹¹⁷³ Por. A. Zieliński, *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 1984, Nr 3, s. 28. Zob. także wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 grudnia 2006 r. (III SA/Kr 1185/05), „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, Nr 9, s. 109.

¹¹⁷⁴ Por. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 1999 r. (III SA 8192/98), LEX Nr 46242 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2006 r. (II SA/Wa 1145/06), LEX Nr 328577.

¹¹⁷⁵ Por. wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2001 r. (I SA 1425/99), LEX Nr 54161.

¹¹⁷⁶ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 listopada 2006 r. (II SA/Wa 1339/06), LEX Nr 328685.

¹¹⁷⁷ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 października 2006 r. (VI SA/Wa 1097/06), LEX Nr 265627 oraz wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2007 r. (II OSK 1369/06), LEX Nr 315975.

podstawy prawnej w rozstrzygnięciu nadzorczym nie stanowi jednak na tyle ciężkiej wady, która uzasadniałaby jego uchylenie jedynie z tego względu¹¹⁷⁸.

Rozstrzygnięcie nadzorcze nad aktem prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego wydaje albo wojewoda, albo regionalna izba obrachunkowa. Oznaczenie organu nadzoru w rozstrzygnięciu nadzorczym daje możliwość oceny, czy zachowano właściwość nadzorczą. Oznaczenie takie polega na umieszczeniu odcisku pieczętki nagłówkowej na rozstrzygnięciu nadzorczym, albo sporządzenie rozstrzygnięcia nadzorczego na odpowiednim formularzu z nadrukiem nazwy organu i jego siedziby. Zgodnie z art. 16 c ust. 3 w związku z art. 2 a ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. *o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych*¹¹⁷⁹, wojewoda, podejmując rozstrzygnięcie nadzorcze, winien zaopatrzyć je w pieczęć urzędową. Brak takiej pieczęci nie odbiera jednak cech aktu nadzoru¹¹⁸⁰. Jak stwierdził NSA w uchwale z dnia 20 maja 2010 r.¹¹⁸¹, niezamieszczenie przez wojewodę pieczęci urzędowej na pochodzącym od niego akcie, nie stanowi bowiem naruszenia prawa. Naruszenia takiego nie stanowi również omyłkowe użycie przez wojewodę nieprawidłowej nazwy swojego urzędu. Takie zdarzenie nie narusza właściwości nadzorczej wojewody.

Wskazanie adresata jest konstytutywnym elementem każdego aktu administracyjnego¹¹⁸². Oznaczenie adresata powinno być zgodne z jego prawnym statusem. Niedopuszczalne jest zatem posługiwanie się skrótami w oznaczeniu adresata albo innymi uproszczeniami¹¹⁸³. Oznaczenie adresata rozstrzygnięcia nadzorczego ma istotne znaczenie, albowiem brak takiego oznaczenia pociąga za sobą brak aktu nadzoru¹¹⁸⁴. Adresatem rozstrzygnięcia nadzorczego jest zawsze jednostka samorządu terytorialnego, adresatem takim nie jest natomiast organ tej jednostki, którego aktu prawa miejscowego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze¹¹⁸⁵.

¹¹⁷⁸ Por. wyrok NSA z dnia 6 maja 1999 r. (II SA/Gd 134/97), LEX Nr 44166 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2006 r. (VI SA/Wa 1073/05), LEX Nr 193908.

¹¹⁷⁹ T.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 235, poz. 2000 z późn. zm.

¹¹⁸⁰ Por. wyrok NSA z dnia 7 października 1999 r. (IV SA 408/97), LEX Nr 47921.

¹¹⁸¹ II OPS 5/09, ONSAiWSA 2010, poz. 80.

¹¹⁸² Por. E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Oznaczenie strony w decyzji administracyjnej*, „Samorząd Terytorialny” 2004, Nr 7–8, s. 59.

¹¹⁸³ Por. wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2002 r. (II SA 2348/00), LEX Nr 82667.

¹¹⁸⁴ Przeniesienie adresata aktu do tzw. „rozdzielnika” powoduje, że akt nie zawiera oznaczenia podmiotu, do którego jest kierowany. Tak WSA w Warszawie w wyroku z dnia 24 lutego 2005 r. (IV SA 4725/03), LEX Nr 165007. Por. także postanowienie NSA z dnia 18 grudnia 1996 r. (II SA 2877/95), LEX Nr 27342.

¹¹⁸⁵ Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 lutego 2006 r. (II SA/Bk 882/05), LEX Nr 325187.

Sentencja stanowi obligatoryjny składnik rozstrzygnięcia nadzorczego, o którym *expressis verbis* stanowią ustawy ustrojowe, aczkolwiek nie definiują jej pojęcia¹¹⁸⁶. Wyraża rezultat stosowania prawa w danym konkretnym przypadku badania aktu prawa miejscowego. Sentencja wyraża wolę organu nadzoru, który w ten sposób załatwia sprawę nadzorczą¹¹⁸⁷. Jest przejawem władztwa nadzorczego, mocą którego wojewoda rozstrzyga o bycie prawnym aktu prawa miejscowego. Stąd, rozstrzygnięcie nadzorcze bez sentencji, nie posiada cech aktu nadzoru¹¹⁸⁸. Sentencja winna posiadać zwięzłą i wyrazistą formę¹¹⁸⁹. Ze sformułowania sentencji musi wynikać taka wypowiedź organu nadzoru, która nie pozostawi wątpliwości, jakiego rodzaju środek nadzoru został zastosowany¹¹⁹⁰.

Wyjaśnieniem sentencji jest uzasadnienie prawne i faktyczne¹¹⁹¹. Wiąże się ze wskazaniem okoliczności, na podstawie których organ rozstrzygnął sprawę w dany sposób. Stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego wymaga, aby w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego wojewoda wskazał istotne naruszenie konkretnych przepisów prawa. Wymaga to przeprowadzenia w tej części rozstrzygnięcia nadzorczego wykładni zarówno przepisów ustaw, jak i ocenianych przepisów aktu prawa miejscowego¹¹⁹². Wykładnia prawa służy zawsze jednemu celowi: niewadliwej subsumcji normy prawnej mającej zastosowanie. J.P. Tarno precyzuje, że chodzi o swego rodzaju operację formalną prowadzoną na podstawie logiczno-językowych reguł rozumowania, polegającą na uznaniu, że ustalony stan faktyczny jest jednym z desygnatów hipotezy normy prawnej¹¹⁹³. Norma ta musi być aktualnie obowiązująca, od czego wyjątek może być ustanowiony jedynie przepisami przejściowymi¹¹⁹⁴. Uzasadnienie rozstrzygnięcia nadzorczego wymaga odczytania zarówno przepisów ustawowych, będących punktem od-

¹¹⁸⁶ Art. 91 ust. 3 u.s.g.; art. 79 ust. 3 u.s.p.; art. 82 ust. 4 u.s.w. Zob. także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 lipca 2007 r. (IV SA/Wr 278/07), niepublikowany.

¹¹⁸⁷ Por. M. Dyl, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 565.

¹¹⁸⁸ Por. wyrok NSA z dnia 17 marca 2006 r. (II OSK 646/05), LEX Nr 198331 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 maja 2006 r. (IV SA/Wa 2145/05), LEX Nr 276765. Por. wyrok NSA z dnia 23 września 1999 r. (SA/Rz 482/98), LEX Nr 43933.

¹¹⁸⁹ Por. A. Markowski, R. Pawelec, *Wielki słownik wyrazów obcych i trudnych*, Wilga 2001, s. 681.

¹¹⁹⁰ Por. wyrok NSA z dnia 2 września 1999 r. (IV SA 1418/97), LEX Nr 47875.

¹¹⁹¹ Por. wyroki NSA z dnia 6 stycznia 1994 r. (SA/Wr 806/93), „Prokuratura i Prawo” 1995, Nr 2, poz. 57 oraz z dnia 12 maja 2000 r. (I SA/Kr 856/98), LEX Nr 43041.

¹¹⁹² Wyrok NSA z dnia 28 października 2003 r. (II SA/Wr 1500/03), Dz. Urz. Woj. Opol. 2004, Nr 21, poz. 648.

¹¹⁹³ J. P. Tarno, *Przepływ informacji w organach administracji a przepisy normujące administracyjne postępowanie ogólne*, „Folia Iuridica” 1986, Nr 23, s. 128.

¹¹⁹⁴ Por. wyrok NSA z dnia 16 maja 2007 r. (I OSK 1080/06), LEX Nr 342503.

niesienia, jak i przepisów badanego aktu prawa miejscowego, zgodnie z ich językowym brzmieniem. Pierwszeństwo w interpretacji wszystkich przepisów prawa ma zawsze wykładnia językowa¹¹⁹⁵. Jednakże nie można wykładni językowej zastępować wykładnią celowościową, o ile możliwe jest literalne odczytanie tekstu prawnego. Jeżeli jednak, wykładnia językowa nie daje wystarczających rezultatów, bo nie prowadzi do logicznego wniosku, należy sięgnąć po wykładnię celowościową. Wykładnia celowościowa jest takim sposobem interpretacji tekstu prawnego, w którym bierze się pod uwagę kontekst funkcjonalny. Kontekst ten jest w istocie złożony, albowiem w jego skład wchodzi także reguły pozaprawne i oceny (np. cele prawa), które wpływają na rozumienie tekstu prawnego¹¹⁹⁶. Wykładnia celowościowa pełni rolę swego rodzaju dyrektywy wyboru jednego z możliwych znaczeń językowych. W pewnych szczególnych sytuacjach rola tej wykładni nie będzie jednak ograniczać się wyłącznie do owej dyrektywy, ale może tworzyć samodzielne znaczenie tekstu prawnego. Stosunkowo szerokie korzystanie z wykładni celowościowej nie może jednak oznaczać posługiwania się różnymi metodami wykładni w sposób dowolny. Wykładnia pozajęzykowa może jedynie dodatkowo potwierdzać, a więc wzmacniać wyniki wykładni językowej¹¹⁹⁷. Innymi słowy, wspierać rezultat wykładni uzyskany za pomocą reguł gramatycznych¹¹⁹⁸. Językowe rozumienie prawa jest zawsze granicą wykładni, w tym znaczeniu, że niedopuszczalne byłoby przyjęcie wyników wykładni celowościowej, jeżeli wykładnia językowa nie budzi żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Prymat wykładni językowej nie ma jednak charakteru bezwzględny. Możliwa jest bowiem preferencja innych rodzajów wykładni prawa, o ile przemawia za tym silne uzasadnienie aksjologiczne, odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych¹¹⁹⁹.

Wywód wojewody przeprowadzony w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorcze- go, a dotyczący naruszenia prawa przez przepis aktu prawa miejscowego, powinien zapewnić o obiektywnej słuszności zastosowanego środka nadzoru¹²⁰⁰. Wojewoda nie może zatem ograniczyć się tylko do zacytowania, który przepis został naruszony, ale

¹¹⁹⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 listopada 2010 r. (III SA/Gd 375/10), orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹¹⁹⁶ J. Wróblewski, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław 1990, s. 68.

¹¹⁹⁷ Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99), OTK 2000, poz. 141.

¹¹⁹⁸ Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 stycznia 2009 r. (II SA/Sz 825/08), orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹¹⁹⁹ K. Płeszka, *Językowe znaczenie tekstu prawnego jako granica wykładni*, [w:] M. Zirk-Sadowski (red.), *Filozoficzno-teoretyczne problemy sądowego stosowania prawa*, Łódź 1997, s. 69-77.

¹²⁰⁰ Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 marca 2008 r. (II SA/Łd 57/08), LEX Nr 499739.

musi wykazać, na czym to naruszenie polegało¹²⁰¹. Wywód wojewody w tym względzie musi udzielać odpowiedzi na pytanie, z jakich przyczyn dany przepis aktu prawa miejscowego nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Chodzi więc o wytyczenie granicy pomiędzy istotnym a nieistotnym naruszeniem prawa¹²⁰². Owa granica nie może być jednak dorozumiana, ani wyprowadzona w drodze analogii¹²⁰³.

Uzasadnienie rozstrzygnięcia nadzorczego powinno być jednolite¹²⁰⁴. Cechą prawidłowego uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego jest brak wywodów sprzecznych względem siebie, jak również sprzecznych względem sentencji. Takie ryzyko istnieje jednak w sytuacji, gdy w uzasadnieniu poruszanych jest kilka odrębnych zagadnień¹²⁰⁵. Ryzyko takie można jednak zminimalizować, jeżeli uzasadnienie będzie ściśle korespondowało z sentencją i powołanymi przepisami prawa, w tym podstawą prawną¹²⁰⁶. Zgodność uzasadnienia z sentencją oraz podstawą prawną musi być zarówno pod względem treściowym, jak i logicznym¹²⁰⁷. Brak takiej zgodności czyni wadliwym rozstrzygnięcie nadzorcze¹²⁰⁸. Sentencja i uzasadnienie muszą być zawsze ujmowane łącznie oraz równorzędnie. Wykluczone jest więc, aby z treści uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego wywodzić jego sentencję¹²⁰⁹. Uzasadnienie rozstrzygnięcia nadzorczego nie może również konwalidować wad sentencji¹²¹⁰.

Spójne uzasadnienie rozstrzygnięcia nadzorczego przeciwdziała dowolności oceny aktów prawa miejscowego poddanych nadzorowi. Sprzyja więc ujednoczeniu interpretacji przepisów prawa. Wojewoda może jednak w uzasadnieniu swojego stanowiska w sprawie nadzorczej powołać się na poglądy innych wojewodów, zawarte w analogicznych

¹²⁰¹ Wyrok NSA z dnia 24 września 2002 r. (II SA/Wr 3142/01), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2003, Nr 3, poz. 75.

¹²⁰² Z. Kmiecik, *Uzasadnienie aktu nadzoru nad działalnością komunalną*, „Samorząd Terytorialny” 1996, Nr 3, s. 31.

¹²⁰³ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 stycznia 2004 r. (II SA/Łd 1518/03), ONSAiWSA 2004, poz. 21.

¹²⁰⁴ K. Piasecki, *Wyrok pierwszej instancji w procesie cywilnym*, Warszawa 1981, s. 137.

¹²⁰⁵ Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 kwietnia 2005 r. (II SA/Gd 3959/01), LEX Nr 220265.

¹²⁰⁶ Z. Kmiecik, *op. cit.*, s. 32.

¹²⁰⁷ Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2007 r. (I OSK 191/07), LEX Nr 327815.

¹²⁰⁸ Por. wyrok NSA z dnia 13 maja 1999 r. (IV SA 935/98), LEX Nr 47268. Por. także K. Radzikowski, *Skutki procesowe wadliwości uzasadnienia decyzji administracyjnej*, „Głosa” 2004, Nr 9, s. 36–41.

¹²⁰⁹ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2005 r. (II SA/Wa 223/05), LEX Nr 171676.

¹²¹⁰ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 11 października 2006 r. (I SA/Lu 569/06), niepublikowany.

sprawach. Nie jest jednak zwolniony od przedstawienia własnego zdania i podania swoich motywacji¹²¹¹. Motywy rozstrzygnięcia nadzorczego powinny odzwierciedlać argumenty wojewody. Mogą one przekonywać jednostkę samorządu terytorialnego do akceptacji rozstrzygnięcia nadzorczego¹²¹². Będą spełniały również funkcję informacyjną¹²¹³. Dostarczą bowiem zainteresowanej jednostce samorządowej oraz jej organom niezbędnej wiedzy, dotyczącej rozumienia i prawidłowego stosowania przepisów prawa.

Motywy rozstrzygnięcia nadzorczego stanowią konieczny, ale nie wyłączny element uzasadnienia aktu nadzoru. Uzasadnienie takie może również zawierać uwagi wojewody, nie odnoszące się do meritum sprawy, ale które uznano za istotne¹²¹⁴. Przykładowo, wojewoda może zasygnalizować uchybienie terminu do przedłożenia aktu prawa miejscowego do nadzoru.

Obok uzasadnienia prawnego i faktycznego rozstrzygnięcia nadzorczego ustawowym jego wymogiem jest pouczenie o prawie skargi do sądu administracyjnego¹²¹⁵. Pouczenie takie powinno odpowiadać aktualnemu stanowi prawnemu. Chodzi o zacytowanie w nim obowiązujących przepisów prawa w zakresie tego, kto i w jakim trybie jest uprawniony do wniesienia skargi. Prawo takie przysługuje odpowiednio: gminie lub związkom międzygminnym, powiatowi lub związkom powiatów oraz samorządowi województwa¹²¹⁶. W pouczeniu o prawie do skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewoda nie ma jednak obowiązku informowania o skutkach uchybienia terminu do wniesienia skargi, ani o sposobie postępowania w takiej sytuacji¹²¹⁷. Zgodnie z art. 58 § 1 pkt 2 p.p.s.a., sąd odrzuca skargę wniesioną po upływie terminu do jej wniesienia. Na ocenę powyższej decyzji sądu nie ma wpływu ani brak pouczenia o terminie i sposobie wniesienia skargi, ani wadliwość pouczenia w tym zakresie. Kwestia przyczyny w uchybieniu terminu może zostać ewentualnie oceniona przy rozpatrywaniu wniosku o przywró-

¹²¹¹ Por. wyrok NSA z dnia 17 sierpnia 1998 r. (IV SA 615/97), LEX Nr 45910.

¹²¹² Por. wyroki: NSA z dnia 16 marca 1998 r. (II SA 96/98), LEX Nr 41681; WSA w Warszawie z dnia 16 listopada 2004 r. (I SA 1128/03), LEX Nr 164719; WSA w Warszawie z dnia 17 lutego 2006 r. (VI SA/Wa 985/05), LEX Nr 193924.

¹²¹³ Por. wyrok NSA z dnia 20 listopada 2001 r. (II SA/Lu 629/00), OSP 2002, poz. 136.

¹²¹⁴ Por. B. Bładowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Zakamycze 1999, s. 240.

¹²¹⁵ Art. 91 ust. 3 u.s.g.; art. 79 ust. 3 u.s.p.; art. 82 ust. 4 u.s.w.

¹²¹⁶ Art. 98 ust. 3 u.s.g.; art. 85 ust. 3 u.s.p.; art. 86 ust. 3 u.s.w.

¹²¹⁷ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 lutego 2006 r. (VI SA/Wa 2197/05), LEX Nr 203835.

cenie terminu do złożenia skargi¹²¹⁸. Termin taki może zostać przywrócony, jeżeli uchybienie terminu przez skarżącego nastąpiło bez z jego winy¹²¹⁹.

3. Podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego

3.1. Wydanie i doręczenie

Na podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego składają się dwie czynności: wydanie aktu (podpisanie przez wojewodę) oraz jego doręczenie adresatowi¹²²⁰. Data wydania rozstrzygnięcia nadzorczego pozwala na ustalenie, w jakim stanie prawnym i faktycznym zostało ono podjęte¹²²¹. Podpis rozstrzygnięcia nadzorczego przez wojewodę stanowi natomiast chronologicznie ostatni element aktu nadzoru¹²²². Polega na własnoręcznym napisaniu swojego nazwiska i imienia, rzadziej inicjałów lub godła¹²²³. Oznacza wydanie aktu nadzoru w znaczeniu procesowym. Brak podpisu pod rozstrzygnięciem nadzorczym będzie oznaczał, że nie zostało ono wydane¹²²⁴. Bez podpisu rozstrzygnięcie nadzorcze jest tylko projektem, który nie ma cech władczości. W takim bowiem wypadku nie kryje się za nim objaw woli organu nadzoru¹²²⁵. Z brakiem podpisu rozstrzygnięcia nadzorczego należy łączyć także jego wadę w postaci rażącego naruszenia prawa¹²²⁶.

Dzień wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest miarodajny dla oceny jego podstawy prawnej i faktycznej¹²²⁷. O ile przepisy nie stanowią inaczej, wojewoda powinien

¹²¹⁸ Postanowienie NSA z dnia 18 maja 2011 r. (I OSK 802/11), LEX Nr 990286.

¹²¹⁹ Art. 86 § 1 p.p.s.a.

¹²²⁰ Por. E. Frankiewicz, *Wydanie a doręczenie decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2002, Nr 2, s. 72.

¹²²¹ Por. A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, „Zamykacze” 2000, s. 602. Por. także wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 listopada 2005 r. (VII SA/Wa 490/05), LEX Nr 199043.

¹²²² Z. Kmieciak, *Akty kolegium regionalnej izby obrachunkowej w świetle wymagań prawa procesowego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, Nr 6, s. 45.

¹²²³ Por. J. Kaspryszyn, *Podpis własnoręczny jako element zwykłej formy pisemnej czynności prawnych*, Warszawa 2007, s. 91 i n.

¹²²⁴ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 września 2007 r. (I SA/Wa 717/07), LEX Nr 382655.

¹²²⁵ Por. wyroki WSA w Warszawie z dnia 11 lipca 2007 r. (I OSK 1292/06), LEX Nr 357455 oraz z dnia 6 grudnia 2007 r. (V SA/Wa 1234/07), LEX Nr 483867.

¹²²⁶ Por. art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Por. także wyrok NSA z dnia 12 marca 1997 r. (SA/Gd 2939/95), LEX Nr 30583 oraz wyrok NSA z dnia 5 marca 2008 r. (I OSK 1807/06), LEX Nr 506599.

¹²²⁷ Por. wyrok NSA z dnia 5 lutego 2002 r. (I SA 2459/00), LEX Nr 81763.

wydać rozstrzygnięcie nadzorcze według przepisów obowiązujących w dacie jego wydania¹²²⁸. Wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego należy traktować jako czynność prawną, która zamyka pewien ciąg czynności postępowania nadzorczego, prowadzących albo do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego, albo do orzeczenia, że akt taki wydano z naruszeniem prawa. Wydanie przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego jest pisemnym wyrazem zastosowania środka nadzoru. Z pisemności tej wynika, że wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego nie może być dokonane ustnie, wzorem decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach¹²²⁹. Ustne ogłoszenie decyzji jest bowiem dopuszczalne tylko wtedy, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie¹²³⁰. Organ administracyjny może zatem zastosować tę formę jedynie wówczas, jeśli stanowiska organu i strony są zgodne¹²³¹. W przypadku rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność aktu prawa miejscowego albo orzekających o naruszeniu prawa przez te akty, stanowiska organu nadzoru i organu wydającego akt, ze swej istoty nie mogą być zgodne. Organ jednostki samorządu terytorialnego podejmujący akt prawa miejscowego działa bowiem w przekonaniu, że wydany przez niego akt jest zgodny z prawem, podczas, gdy wojewoda podważa tę zgodność wydanym rozstrzygnięciem nadzorczym. Za pisemnością rozstrzygnięcia nadzorczego przemawia również to, że tylko doręczone na piśmie rozstrzygnięcie nadzorcze wywołuje przewidziany w ustawie skutek w postaci wstrzymania wykonania nadzorowanego aktu. Zgodnie z art. 92 ust. 1 u.s.g., art. 80 ust. 1 u.s.p. oraz art. 82 a ust. 1 u.s.w., stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności aktu prawa miejscowego wstrzymuje wykonanie tego aktu z mocy prawa, w zakresie objętym tym stwierdzeniem, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Jak stwierdza Z. Kmieciak, „wstrzymanie wykonania aktu prawa miejscowego jawi się jako swoista gwarancja skuteczności nadzoru”¹²³². Stan tego wstrzymania trwa aż do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego, albo jego wzruszenia przez sąd administracyjny. Jednakże wstrzymanie wykonania aktu prawa miejscowego nie przesądza o odebraniu mocy temu aktowi. Owe wstrzymanie polega jedynie na czasowym pozbawieniu skuteczności tego aktu. W okresie wstrzymania, aż do czasu osiągnięcia przez rozstrzygnięcie nadzorcze cechy prawomocności, akty prawa miejscowego nie wywołują żadnych skutków. Na ich podstawie nie mogą być podejmowane żadne czynności prawne. Data wydania rozstrzygnięcia nadzorczego nie jest rów-

¹²²⁸ Por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2006 r. (I OSK 942/05), LEX Nr 265749

¹²²⁹ Por. art. 109 § 2 k.p.a.

¹²³⁰ Art. 14 § 2 k.p.a.

¹²³¹ Wyrok NSA z dnia 29 września 1981 r. (II SA 345/81), ONSA 1981, poz. 96.

¹²³² Por. Z. Kmieciak, M. Stahl, *op. cit.*, s. 116.

noznaczna z datą, z którą następuje związanie wydanym rozstrzygnięciem nadzorczym¹²³³. Związanie takie następuje z chwilą doręczenia aktu nadzoru zainteresowanej jednostce samorządu terytorialnego¹²³⁴. Nie jest zatem możliwe utożsamianie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z jego doręczeniem¹²³⁵. Z chwilą doręczenia następuje wprowadzenie rozstrzygnięcia nadzorczego do obrotu prawnego. Chwilę tę wyznacza faktyczne dotarcie rozstrzygnięcia nadzorczego do adresata. Brak doręczenia oznacza, że rozstrzygnięcie nadzorcze nie istnieje w obrocie prawnym¹²³⁶. Należy przyjąć, że rozstrzygnięcie nadzorcze sporządzone w przepisanej prawem formie, ale niedoręczone, nie realizuje funkcji nadzoru, gdyż nie wiąże ani wojewody, który je wydał, ani jednostki samorządu terytorialnego, której działalności dotyczy¹²³⁷. Istotą związania będzie natomiast zamknięcie wojewodzie drogi do cofnięcia podjętego i doręczonego aktu nadzoru¹²³⁸.

3.2. Zagadnienie dekoncentracji wewnętrznej

Wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego przez wojewodę jest objawem jego woli jako organu nadzoru. Wola taka nie musi być jednakże wyrażana osobiście przez piastuna organu, a wolę tę może przenieść upoważniony przez wojewodę pracownik.

Upoważnienie do działania w ramach jednej struktury organizacyjnej stanowi dekoncentrację wewnętrzną. M. Górka definiuje ją jako czasową koncentrację wyodrębnionych zadań i kompetencji w rękach jednej osoby, która nie jest kierownikiem organu administracji publicznej¹²³⁹. Dekoncentracja wewnętrzna polega na ustanowieniu wtórnej normy kompetencyjnej, która umożliwia wykonanie pierwotnej normy kompetencyjnej¹²⁴⁰. Z mocy pierwotnej normy kompetencyjnej działa ten, kto upoważnia. Upoważniony działa natomiast z mocy wtórnej normy kompetencyjnej. Dekoncentracja wewnętrzna należy nie tylko do rozwiązań prawnych, ale także do rozwiązań organizacyjnych usprawniających działanie administracji. Jak podkreśla J. Jeżewski, może doty-

¹²³³ Por. R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008, s. 266–267.

¹²³⁴ Art. 110 k.p.a. Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2006 r. (II SA/Wa 1331/06), LEX Nr 328827. Por. także R. Suwaj, *Wydawanie decyzji administracyjnej*, Wrocław 2007, s. 140–141.

¹²³⁵ Por. wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2006 r. (II OSK 714/05), ONSAiWSA 2006, poz. 132.

¹²³⁶ Por. wyrok NSA z dnia 19 maja 2006 r. (I OSK 1176/05), LEX Nr 236587.

¹²³⁷ Por. wyrok NSA z dnia 26 marca 2001 r. (V SA 90/00), LEX Nr 51328 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 listopada 2005 r. (II SA/Wa 1591/05), LEX Nr 192504.

¹²³⁸ Postanowienie NSA z dnia 22 października 2008 r. (II OSK 839/08), LEX Nr 565665.

¹²³⁹ M. Górka, *Dekoncentracja wewnętrzna administracji publicznej w aspekcie proceduralnym*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja...*, s. 200.

¹²⁴⁰ J. Niczyporuk, *Dekoncentracja administracji publicznej*, Lublin 2006, s. 61.

czyć także tych uprawnień, które organ posiada, ale z których jeszcze nie korzystał¹²⁴¹. J. Zimmermann, w dekoncentracji wewnętrznej widzi nie tyle wykonywanie kompetencji, ile techniczny podział czynności pomiędzy określonymi osobami¹²⁴². Jedną z tych osób zazwyczaj sprawuje funkcję piastuna organu.

Dekoncentrację o charakterze wewnętrznym należy odróżnić od dekoncentracji kompetencji w układach scentralizowanych. Jest ona rozumiana jako możliwość przeniesienia uprawnień, zwłaszcza na organy niższego stopnia, z zachowaniem hierarchicznego podporządkowania w zakresie ich realizacji¹²⁴³. Zdaniem J. Szreniawskiego, taka dekoncentracja zawsze odgrywa większą rolę w sprawach proceduralnych, niż strukturalnych¹²⁴⁴.

W nauce organizacji i zarządzania dekoncentrowanie uprawnień zwane jest delegacją, natomiast w prawie administracyjnym nosi miano pełnomocnictwa administracyjnego. Klasycznym przykładem takiego pełnomocnictwa jest przepis art. 268a k.p.a.¹²⁴⁵. Według tego przepisu, organ administracji publicznej może w formie pisemnej upoważnić pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń. Przepisu art. 268a k.p.a. nie należy jednak traktować jako jedynego i powszechnie obowiązującego wzorca udzielania upoważnień do działania w imieniu organu administracji publicznej¹²⁴⁶. Dopuszczalne są bowiem różne rozwiązania w tym zakresie. Przykładowo, zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 2 statutu ZUS, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych¹²⁴⁷, Prezes Zakładu może upoważnić pracowników Zakładu do wydawania decyzji w określonych przez niego sprawach. Ponadto, na podstawie art. 19 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o województwie i administracji rządowej w województwie¹²⁴⁸, wojewoda może upoważnić pracowników urzędu wojewódzkiego, niezatrudnionych w urzędach obsługujących inne organy

¹²⁴¹ J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004, s. 64–65.

¹²⁴² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 135.

¹²⁴³ Por. M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Zakamycze 2004, s. 55.

¹²⁴⁴ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004, s. 58.

¹²⁴⁵ Do pełnomocnictwa administracyjnego nawiązuje G. Bieniek, *W sprawie reprezentacji gminy jako osoby prawnej*, „Rejent” 2003, Nr 2, s. 27.

¹²⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 15 marca 2007 r. (II GSK 347/06), LEX Nr 321273.

¹²⁴⁷ Dz. U. Nr 28, poz. 164. Zob. także wyroki NSA: z dnia 17 maja 2007 r. (II GSK 346/06), LEX Nr 351123 oraz z dnia 24 maja 2007 r. (II GSK 16/07), LEX Nr 351057.

¹²⁴⁸ Dz. U. Nr 31, poz. 206.

rządowej administracji zespolonej w województwie, do załatwiania określonych spraw w jego imieniu i na jego odpowiedzialność, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń, z tym, że upoważnienie to nie może dotyczyć wstrzymania egzekucji administracyjnej. Upoważnienie wojewody do załatwiania spraw w jego imieniu i na jego odpowiedzialność obejmuje zatem swym zasięgiem wszystkie kompetencje tego organu, z wyjątkiem wspomnianego wstrzymania egzekucji administracyjnej. To, że w ustawie *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* wyszczególniono zakres upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń, nie oznacza, że upoważnienie nie może rozciągać się również na inne kompetencje wojewody¹²⁴⁹. Zamiarem ustawodawcy było bowiem objęcie pełnomocnictwem administracyjnym wojewody także innych aktów tego organu, a nie tylko decyzji i postanowień. Stąd, należy przyjąć, że pełnomocnictwem administracyjnym na podstawie art. 19 ustawy *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* należy objąć również rozstrzygnięcia nadzorcze nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego.

Dekoncentracja kompetencji nadzorczej na gruncie cytowanego przepisu nie pozostaje w kolizji z unormowaniem zawartym w art. 7 ustawy *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*. Przepis ten stanowi, że wojewoda wykonuje zadania przy pomocy wicewojewody albo I i II wicewojewody. Jeżeli wojewoda nie pełni obowiązków służbowych, zakres zastępstwa wicewojewody, a w przypadku powołania dwóch wicewojewodów – I wicewojewody, rozciąga się na wszystkie kompetencje wojewody. Analiza przepisów art. 7 i art. 19 ustawy *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* wskazuje na dwie różne kwestie. Po pierwsze, na pomoc w wykonywaniu zadań i zastępstwo na wypadek, gdy wojewoda z jakichś przyczyn nie może pełnić obowiązków służbowych (art. 7 ustawy); po drugie, na upoważnieniu do załatwiania konkretnego rodzaju spraw albo załatwieniu konkretnej sprawy będącej w kompetencji wojewody (art. 19 ustawy). Zakres obowiązków wicewojewody oraz ewentualne zastępstwo w sytuacji niemożności pełnienia obowiązków służbowych przez samego wojewodę nie wyklucza upoważnienia innego pracownika do załatwienia konkretnej sprawy, która pozostaje w kompetencji wojewody. Z brzmienia art. 7 w/w ustawy wynika, że chodzi o pomoc wojewodzie przez wicewojewodów (wicewojewodę), a wyjątkowo o zastępstwo w wykonywaniu obowiązków, jeżeli wojewoda nie może ich sam wykonać. Pomoc nie jest jednak równoznaczna z załatwianiem spraw, przy czym wicewojewoda załatwia sprawę, gdy nie może tego uczynić wojewoda. W takiej sytuacji wicewo-

¹²⁴⁹ Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2002 r. (II SA/Kr 608/02), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2002, Nr 4, poz. 103. Por. także P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 40.

jewoda może sam podpisać rozstrzygnięcie nadzorcze. Nie ma to charakteru dekoncentracji. Wicewojewoda może również, pełniąc obowiązki służbowe wojewody, upoważnić określonego pracownika do podpisania takiego rozstrzygnięcia. Czasowe wstąpienie wicewojewody w obowiązki służbowe wojewody na mocy art. 7 ustawy *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* nie ma wpływu na uprzednio zdekoncentrowaną kompetencję nadzorczą przez wojewodę. Wicewojewoda w tym czasie może taką dekoncentrację cofnąć czy ustanowić, jeśli kompetencja nadzorcza nie była zdekoncentrowana. Powrót wojewody do wykonywania obowiązków służbowych pozwala na zweryfikowanie zdekoncentrowanej kompetencji nadzorczej przez wicewojewodę.

Wybór przez wojewodę upoważnionego pracownika do wydawania rozstrzygnięć nadzorczych nie jest uzależniony od stanowiska i funkcji pracownika, a jedynie od merytorycznych przesłanek prawidłowego wykonywania kompetencji wojewody przez konkretną osobę¹²⁵⁰. Wojewoda nie jest w tym wypadku związany żadnymi szczególnymi wymaganiami, aczkolwiek pełnomocnictwo do wydawania rozstrzygnięć nadzorczych winno spełniać kryteria formalne. Winno być ono ustanowione w sposób nie budzący wątpliwości. Określać, co jest jego przedmiotem, że jest nim prawo do podjęcia aktu nadzoru¹²⁵¹. Upoważnienie to powinno pisemnie wyrażać wolę wojewody co do jego zakresu¹²⁵². Złożenie przez wojewodę takiego oświadczenia woli wywiera ten skutek, że zmienia się osoba wykonująca funkcje organu, która jednak nie staje się przez to samym organem nadzoru. Wszakże wykonuje tylko jego kompetencje, sama natomiast ich nie posiada. Wojewoda, upoważniając określonego pracownika do wydawania rozstrzygnięć nadzorczych, nie nadaje temu pracownikowi swoich kompetencji. Innymi słowy, przez fakt upoważnienia, upoważniona osoba nie staje się ani piastunem kompetencji, ani ich „nositelcem”¹²⁵³. Upoważniony pracownik prowadzi jedynie postępowanie nadzorcze i podejmuje akt nadzoru w imieniu wojewody¹²⁵⁴. Upoważniony przez wojewodę pracownik wykonuje w istocie nadzór na tych samych zasadach, co wojewoda, określonych w odrębnych usta-

¹²⁵⁰ Por. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 888.

¹²⁵¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2006 r. (III SA/Wa 1159/06), LEX Nr 282427.

¹²⁵² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 września 2006 r. (VI SA/Wa 1221/06), LEX Nr 255875.

¹²⁵³ Wyroki WSA w Warszawie z dnia 1 lutego 2007 r. (II SA/Wa 1626/06), LEX Nr 318289 oraz z dnia 16 kwietnia 2007 r. (II SA/Wa 2091/06), LEX Nr 338271.

¹²⁵⁴ T. Bąkowski, *O relacjach zachodzących pomiędzy administracyjnym prawem ustrojowym i postępowaniem administracyjnym na podstawie kilku przykładów*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja...*, s. 25.

wach (art. 12 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie), albowiem w imieniu wojewody stosuje te same środki nadzoru.

Zdaniem J. Zimmermanna, z istoty upoważnienia w administracji wynika, że urzędnik może być umocowany przez organ do działania „w imieniu organu”, albo w postaci powierzenia temu pracownikowi określonego zakresu czynności do wykonania, albo tylko jako pomoc organowi w wykonywaniu jego kompetencji¹²⁵⁵. Osoba upoważniona uzyskuje prawo do dokonywania czynności ze skutkiem prawnym dla tego, kto upoważnił, albo dla podmiotu administracyjnego, w którego interesie upoważniony występuje¹²⁵⁶. Przekazanie upoważnienia nie zwalnia jednak organu z odpowiedzialności za należyte wykonywanie przekazanych zadań, przy czym bezpośrednia odpowiedzialność z tego tytułu spoczywa na upoważnionym pracowniku¹²⁵⁷. Osoba wydająca rozstrzygnięcie nadzorcze w imieniu wojewody winna wykazać się udzielonym pełnomocnictwem. Chodzi o wskazanie podstawy prawnej upoważnienia oraz zaznaczenie, że określona osoba „działa z upoważnienia”. J. Supernat podkreśla, że wymóg uzewewnętrznienia upoważnienia będzie realizował jedną z podstawowych zasad biurowej organizacji administracji, a mianowicie – zasadę dokumentowania. Zgodnie z tą zasadą, większość czynności w administracji powinna mieć postać pisemną. Zwłaszcza władcze formy działania (decyzje, postanowienia, zarządzenia, rozporządzenia)¹²⁵⁸. Nie narusza jednakże prawa ten, kto nie wykaże się stosownym umocowaniem, pod warunkiem, że je posiada¹²⁵⁹. Sprzecznością z prawem będzie natomiast wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego przez nieupoważnionego pracownika¹²⁶⁰.

Pełnomocnictwo administracyjne do wydawania rozstrzygnięć nadzorczych nie podlega dalszemu scedowaniu. Istnieje bowiem zakaz subdelegacji takiego pełnomocnictwa na rzecz tych pracowników, którzy nie zostali wymienieni w upoważnieniu¹²⁶¹. Innymi słowy, działanie w granicach upoważnienia wyklucza udzielanie dalszych pełno-

¹²⁵⁵ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 61.

¹²⁵⁶ Por. A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 110.

¹²⁵⁷ Por. J. Supernat, *Dekoncentracja wewnętrzna w administracji publicznej*, [w:] A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004, s. 299.

¹²⁵⁸ *Ibidem*, s. 304.

¹²⁵⁹ Por. wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 1996 r. (SA/Po 1555/95), LEX Nr 26767 oraz wyrok SN z dnia 28 czerwca 2000 r. (III RN 189/99), OSNP 2001, poz. 248.

¹²⁶⁰ Por. wyroki NSA z dnia 26 kwietnia 1996 r. (SA/Lu 691/95), LEX Nr 26790 oraz WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2006 r. (I SA/Wa 1061/05), LEX Nr 221933.

¹²⁶¹ Wyroki WSA w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2007 r. (II SA/Wa 780/07), LEX Nr 447349 oraz z dnia 6 września 2007 r. (IV SA/Wa 495/07), LEX Nr 420191.

mocnictw w zakresie posiadanego umocowania¹²⁶². Przyjmuje się także, że upoważniony pracownik nie może być wyręczany w przypisanych mu czynnościach przez podmiot udzielający upoważnienia bez wyraźnego jego uchylecia¹²⁶³. Do czasu cofnięcia upoważnienia, organ umocowujący nie może realizować funkcji ani też wykonywać zadań, które sam przekazał¹²⁶⁴. Pełnomocnictwo do wydawania rozstrzygnięć nadzorczych nie będzie wygasało z dniem zaprzestania sprawowania funkcji wojewody przez określoną osobę. Przykładowo, ustanie stosunku zatrudnienia mocodawcy pełniącego funkcję organu pozostaje bez znaczenia na istnienie i zakres umocowania, jeśli nie odwołano wcześniej udzielonego pełnomocnictwa¹²⁶⁵. Przyjmuje się bowiem, że upoważnienie do działania w imieniu organu może być udzielone tylko przez sam organ, a nie przez osobę, która w danym momencie piastuje jego funkcję¹²⁶⁶. Organom wszakże przypisane jest wykonywanie administracji publicznej w ujęciu organizacyjno-przedmiotowym. Oznacza to, że brak piastuna organu nie pozbawia podmiotowości prawoadministracyjnej samego organu. Innymi słowy, skład personalny organu zmienia się, ale urząd trwa¹²⁶⁷. Czasowa niemożność (z różnych przyczyn) wykonywania kompetencji przez piastuna organu, nie oznacza, że kompetencji tej nie może wykonać ktoś inny, np. jego zastępca¹²⁶⁸. Jednakże nieobecność piastuna organu, w sytuacji, gdy nie przekazał on kompetencji do podejmowania działań, uniemożliwia wykonywanie zadań.

4. Rektyfikacja rozstrzygnięcia nadzorczego

Związanie rozstrzygnięciem nadzorczym odnosi się do realnego brzmienia tego aktu, zatem również uwzględnia występujące w nim ewentualne błędy i omyłki¹²⁶⁹. Stąd, związanie rozstrzygnięciem nadzorczym nie będzie w istocie zależne od tego, czy jest ono poprawne, czy też posiada wady¹²⁷⁰. Rozstrzygnięcie nadzorcze może być dotknięte

¹²⁶² Por. wyroki WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2005 r. (II SA/Wa 1918/05), LEX Nr 187397 oraz z dnia 6 lipca 2006 r. (II SA/Wa 940/06), LEX Nr 258505.

¹²⁶³ J. Jeżewski, *Dekoncentracja...*, s. 64.

¹²⁶⁴ M. Górka, *Dekoncentracja...*, s. 199.

¹²⁶⁵ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 maja 2006 r. (I SA/Wa 496/06), LEX Nr 227699. Na ten temat zob. także B. Adamiak, *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2006, Nr 11, s. 52.

¹²⁶⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 lutego 2006 r. (II SA/Wa 2166/05), LEX Nr 219999.

¹²⁶⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2007 r. (VII SA/Wa 1423/06), LEX Nr 334245.

¹²⁶⁸ Por. wyrok NSA z dnia 4 lipca 2007 r. (II OSK 569/07), LEX Nr 364705.

¹²⁶⁹ Por. wyrok SN z dnia 7 lipca 1995 r. (I CRN 84/95), „Przełęcz Sądowy” 2000, poz. 108.

¹²⁷⁰ Por. wyroki: NSA z dnia 7 stycznia 2002 r. (I SA 197/00), LEX Nr 81983 oraz WSA w Warszawie z dnia 30 marca 2005 r. (VII SA/Wa 335/04), LEX Nr 189164.

wadami o różnym charakterze, przy czym wady nieistotne usuwane są w trybie rektyfikacji (sprostowania)¹²⁷¹. Sprostowanie każdego aktu administracyjnego przewidziane jest bowiem wyłącznie dla tego typu wadliwości¹²⁷².

Podstawą klasyfikacji wadliwości aktu administracyjnego jest wpływ wad na treść aktu. Wadliwość istotna musi spowodować usunięcie aktu z obrotu prawnego, podczas gdy usunięcie wad nieistotnych następuje w trybie rektyfikacji. Z założenia wady podlegające rektyfikacji nie mogą powodować eliminacji aktu z obrotu prawnego¹²⁷³. Jednakże o tym, co jest wadliwością nieistotną aktu, która może podlegać rektyfikacji decyduje sam organ.

Przy rektyfikacji błędów pisarskich i oczywistych omyłek w rozstrzygnięciach nadzorczych, nie można posiłkować się definicją tych pojęć, gdyż taka nie istnieje. Żadna ustawa bowiem nie definiuje, czym jest błąd pisarski lub rachunkowy albo oczywista omyłka. Przyjmuje się, że chodzi w tym wypadku o swego rodzaju niedokładność, która nie znalazłaby się w akcie, gdyby osoba (osoby) sporządzające akt zachowały przy tej czynności należyta staranność¹²⁷⁴. Przykładowo, na gruncie prawa o aktach stanu cywilnego oczywistym błędem pisarskim będzie wpis niezgodny z dokumentem stanowiącym jego podstawę¹²⁷⁵. Na ogół przyjmuje się jednak potoczne rozumienie oczywistego błędu pisarskiego¹²⁷⁶. Jako błędu ortograficznego, gramatycznego, zecerskiego, jak również błędu „maszynowego” czy „komputerowego”, a więc powstałego przy przepisywaniu tekstu (np. zmiana lub przestawienie czcionek)¹²⁷⁷. Tego typu błędy i omyłki powinny być dostrzegalne na tzw. pierwszy rzut oka, bez konieczności ich poszukiwania poprzez dodatkowe badania lub ustalenia. Omyłka pisarska to między innymi widoczne, wbrew zamierzeniu organu, niewłaściwe użycie wyrazów¹²⁷⁸. Przykładowo, mylna pisownia albo opuszczenie litery w wyrazie¹²⁷⁹. Istota omyłki pisarskiej polega więc na wyrażeniu

¹²⁷¹ B. Adamiak, *Rektyfikacja decyzji w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 1988, s. 7.

¹²⁷² Por. wyrok NSA z dnia 22 stycznia 1997 r. (SA/Ka 2714/95), „Glosa” 1998, Nr 6, s. 28. Szerzej na temat rektyfikacji W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Dom Wydawniczy ABC 2002, s. 131–134.

¹²⁷³ Wyrok NSA z dnia 1 września 2011 r. (I OSK 1451/10), LEX Nr 1068414.

¹²⁷⁴ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 listopada 2005 r. (IV SA/Wa 1420/05), LEX Nr 191966 oraz wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 października 2008 r. (II SA/Ke 517/08), LEX Nr 497347.

¹²⁷⁵ A. Czajkowska, [w:] A. Czajkowska, E. Pachniewska, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz. Orzecznictwo. Wzory dokumentów i pism*, Warszawa 2005, s. 56.

¹²⁷⁶ Wyrok NSA z dnia 13 marca 1998 r. (I SA/Lu 1091/96), LEX Nr 33532.

¹²⁷⁷ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 marca 2008 r. (II SA/Gl 749/07), LEX Nr 489223.

¹²⁷⁸ Wyrok NSA z dnia 22 stycznia 1998 r. (IV SA 531/96), LEX Nr 43134.

¹²⁷⁹ Wyrok NSA z dnia 24 września 1998 r. (I SA 1521/97), LEX Nr 44599.

czegoś, co było przeoczeniem, niewłaściwym doborem słów¹²⁸⁰. Stąd okoliczność popełnienia oczywistej omyłki nie może budzić wątpliwości, jeśli porówna się akt z tą omyłką, z jego wzorem¹²⁸¹.

Oczywisty charakter błędów i uchybień w rozstrzygnięciach nadzorczych wyznacza granice dopuszczalności sprostowania, które nie może zmierzać do merytorycznej zmiany aktu¹²⁸². Przykładowo, sprostowaniu nie może podlegać uzupełnienie rozstrzygnięcia nadzorczego o uzasadnienie prawne i faktyczne¹²⁸³. W sprostowaniach zatem nie mogą być podnoszone zagadnienia merytoryczne¹²⁸⁴. Za sprzeczne z prawem należy wobec tego uznać takie sprostowanie, poprzez które organ dokonuje np. zmiany podstawy prawnej¹²⁸⁵. Co więcej, niedopuszczalne jest sprostowanie rozstrzygnięcia nadzorczego w sposób, który prowadzi do zmiany jego treści. Zmiana treści rozstrzygnięcia nadzorczego dokonana w wyniku sprostowania nosi bowiem znamiona przerobienia dokumentu¹²⁸⁶. To czyn karalny. Istota takiego czynu sprowadza się do przekształcenia treści autentycznego aktu z zachowaniem oryginalnego autorstwa¹²⁸⁷. Może polegać albo na dopisaniu dodatkowej treści w akcie, albo na zmianie treści już istniejącej¹²⁸⁸. Nie ma przy tym znaczenia, czy przerobiona treść istotnie odpowiada stanowi faktycznemu opisanemu w akcie¹²⁸⁹. Rektyfikacja rozstrzygnięcia nadzorczego nie może obejmować również błędów popełnionych w procesie stosowania prawa, np. przy ustalaniu, która norma obowiązuje¹²⁹⁰.

¹²⁸⁰ Wyrok NSA z dnia 17 października 2001 r. (II SA 1099/01), LEX Nr 81644.

¹²⁸¹ Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 października 2005 r. (III SA/Łd 19/05), niepublikowany.

¹²⁸² Por. wyroki NSA: z dnia 22 stycznia 1997 r. (SA/Ka 2714/95), LEX Nr 32482 oraz z dnia 19 listopada 1997 r. (SA/Sz 1059/97), LEX nr 32657; z dnia 11 sierpnia 1998 r. (II SA 1072/99), LEX Nr 46235.

¹²⁸³ Wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2003 r. (II SA 4169/01), LEX Nr 157733.

¹²⁸⁴ Por. wyrok NSA z dnia 24 września 1999 r. (IV SA 1184/97), LEX Nr 47897.

¹²⁸⁵ Por. wyrok NSA z dnia 22 marca 2002 r. (V SA 3051/01), LEX Nr 109324 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 maja 2006 r. (IV SA/Wa 2179/05), LEX Nr 229981. Por. także wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 maja 2004 r. (II SA 1178/03), LEX Nr 156280.

¹²⁸⁶ Por. wyrok NSA z dnia 28 listopada 1984 r. (II SA 1314/84), ONSA 1984, poz. 114.

¹²⁸⁷ R. Zawłocki, [w:] A. Wąsek (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II*, Warszawa 2006, s. 671. Zob. także J. Piórkowska-Flieger, *Falsz dokumentu w polskim prawie karnym*, Zakamycze 2004, s. 284–288.

¹²⁸⁸ Por. wyrok SN z dnia 5 września 2000 r. (II KKN 569/97), „Prokuratura i Prawo” 2001, Nr 2, poz. 6 oraz postanowienie SN z dnia 8 kwietnia 2002 r. (IV KKN 421/98), LEX Nr 53338.

¹²⁸⁹ Por. wyroki SN: z dnia 5 marca 2003 r. (III KKN 165/01), LEX Nr 77003 oraz z dnia 5 października 2005 r. (II KK 126/05), „Prokuratura i Prawo” 2006, Nr 3, poz. 8.

¹²⁹⁰ Por. B. Adamiak, *Rektyfikacja decyzji w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 1988, s. 9–10. Ugruntowana jest linia orzecznictwa, że omyłki i błędy, których dopuszczono się

Za podstawę rektyfikacji rozstrzygnięć nadzorczych należy przyjąć przepis art. 113 § 1 k.p.a.¹²⁹¹. Stanowi on, że organ administracji publicznej może z urzędu lub na żądanie strony prostować błędy pisarskie i rachunkowe oraz inne oczywiste omyłki w wydanych przez ten organ decyzjach. Możliwość prostowania błędów pisarskich i rachunkowych oraz innych oczywistych omyłek w rozstrzygnięciach nadzorczych nie będzie ograniczona żadnym terminem¹²⁹².

O prawnym charakterze aktu sprostowania rozstrzygnięcia nadzorczego decyduje jego treść. Sentencją takiego aktu będzie stwierdzenie, że prostuje się konkretną z nazwy oczywistą omyłkę pisarską. Sprostowanie oczywistej omyłki w rozstrzygnięciu nadzorczym nie ma wpływu na merytoryczną ocenę aktu prawa miejscowego, zakwestionowanego rozstrzygnięciem nadzorczym. Specyfika postępowania nadzorczego nakazuje przyjąć, że wojewoda, prostując oczywistą omyłkę pisarską w rozstrzygnięciu nadzorczym, nie wydaje postanowienia w trybie k.p.a., ale wydaje szeroko rozumiany akt nadzoru. Zakres pojęciowy „aktu nadzoru” pokrywa się z zakresem pojęcia „rozstrzygnięcie nadzorcze” czy „rozstrzygnięcie organu nadzorczego” używanych w ustawach ustrojowych¹²⁹³. Wszakże akt, w którym następuje sprostowanie rozstrzygnięcia nadzorczego w zakresie oczywistego błędu albo omyłki, nie jest rozstrzygnięciem nadzorczym, ale szerzej rozumianym „rozstrzygnięciem organu nadzorczego dotyczącym gminy, powiatu albo województwa”, o jakim mowa w art. 98 ust.1 u.s.g.; art. 85 ust. 1 u.s.p. oraz art. 86 ust.1 u.s.w. Takie rozstrzygnięcie należy również sytuować w kręgu „aktów nadzoru”, do których odwołuje się art. 3 § 1 pkt 7 p.p.s.a. Stąd, na akt prostujący rozstrzygnięcie nadzorcze nie będzie przysługiwało zażalenie w trybie art.113 § 3 k.p.a., lecz skarga do sądu administracyjnego. W przypadku, gdy skarga zostanie wniesiona na sprostowane rozstrzygnięcie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego albo orzeczenia o nieistotnym naruszeniu prawa przez ten akt, sąd administracyjny dokonuje kontroli zarówno zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego, jak i aktu w sprawie sprostowania, niezależnie czy sprostowanie było objęte skargą¹²⁹⁴.

w stosowaniu prawa nie podlegają sprostowaniu. Na ten temat wypowiedziały się sądy administracyjne, chronologicznie w wyrokach: NSA z dnia 1 lipca 1999 r. (IV SA 1067/97), LEX Nr 47889; NSA z dnia 23 kwietnia 2001 r. (II SA 863/00), LEX Nr 75522; WSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2005 r. (VII SA/Wa 321/04), LEX Nr 165005; WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2006 r. (IV SA/Wa 857/05), LEX Nr 208971 oraz WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2006 r. (II SA/Wa 1765/06), LEX Nr 301727.

¹²⁹¹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 lutego 2009 r. (III SA/Kr 503/08), niepublikowany.

¹²⁹² Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 1999 r.(IV SA 1015/97), LEX Nr 47274.

¹²⁹³ W. Miemiec, M. Miemiec, *Nadzór...*, s. 137.

¹²⁹⁴ Por. wyrok NSA z dnia 26 marca 1993 r. (I SA 1429/92), ONSA 1994, poz. 39. Identycznie WSA w Warszawie w wyroku z dnia 23 marca 2007 r. (VI SA/Wa 61/07), LEX Nr 329699.

Przewidziane dla sprostowania oczywistych omyłek pisarskich i rachunkowych rozstrzygnięcie organu nadzorczego wyklucza, aby czynność rektyfikacji mogła być dokonana za pomocą pisma jako czynności materialno-technicznej¹²⁹⁵. Czynności materialno-techniczne, choć stanowią nieodłączny element procesu, nie są zdolne do wywołania analogicznego skutku prawnego, jak akty administracyjne. Zazwyczaj mają one postać sprawozdań, analiz ekonomicznych, planów społeczno-gospodarczych, rozmaitych ewidencji, projektów rozstrzygnięć¹²⁹⁶. Czynności materialno-techniczne obrazują działania faktyczne administracji. Stają się nośnikami przedsiębiorczości, innowacji i rozwoju. Nie hamują koniecznej swobody działania oraz nie tworzą barier dla inicjatywy i postulowanej konkurencji pomiędzy podmiotami administracji publicznej¹²⁹⁷.

Oprócz rektyfikacji rozstrzygnięć nadzorczych w zakresie oczywistych omyłek pisarskich, sprostowaniu może podlegać również samo pouczenie o prawie skargi do sądu administracyjnego¹²⁹⁸. Formą, w jakiej wojewoda dokonuje sprostowania pouczenia o prawie do skargi, będzie rozstrzygnięcie organu nadzorczego, wydane na analogicznych zasadach jak przy sprostowaniu oczywistych omyłek pisarskich lub rachunkowych. W tym wypadku wojewoda nie może wszakże wydać nowego rozstrzygnięcia nadzorczego, w którym uchyli rozstrzygnięcie nadzorcze dotknięte wadą w zakresie pouczenia o prawie do skargi. Dla takiego działania bowiem nie ma żadnej podstawy prawnej¹²⁹⁹. Co więcej, akt wydany w sprawie sprostowania pouczenia o prawie do skargi sam takiej skardze nie podlegał. Chodzi bowiem jedynie o doprowadzenie do sytuacji, aby w obrocie prawnym zaczął funkcjonować akt nadzoru pozbawiony błędu odnośnie pouczenia o środku jego zaskarżenia. Sentencją takiego aktu będzie zatem informacja, że na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do wskazanego wojewódzkiego sądu administracyjnego, w terminie przewidzianym ustawą, za pośrednictwem wojewody.

¹²⁹⁵ Por. postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 30 marca 2006 r. (II SA/OI 133/06), LEX Nr 177466.

¹²⁹⁶ Z. Kmiecik, *Czynności faktyczne administracji państwowej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1987, T. XXXIX, s. 83.

¹²⁹⁷ A. Błaś, *Czynności faktyczne organów administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer 2007, s. 513.

¹²⁹⁸ Art. 111 § 1 k. p. a.

¹²⁹⁹ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2005 r. (III SA/Wa 2297/05), LEX Nr 187401.

5. Konkluzje

Rozstrzygnięcie nadzorcze nad aktem prawa miejscowego jest aktem władztwa administracyjnego, wynikającym ze stosunku nadzoru. Stanowi efekt procedury nadzorczej. Normatywny charakter rozstrzygnięcia nadzorczego wynika z tego, że podstawę jego wydania stanowią wyłącznie przepisy prawa.

Rozstrzygnięcie nadzorcze nie jest decyzją administracyjną, aczkolwiek z decyzją łączy je imperatywne oświadczenie woli organu administracji. Rozstrzygnięcie nadzorcze jest przejawem woli wojewody jako organu nadzoru. Podobnie jak w przypadku decyzji administracyjnych, składniki struktury rozstrzygnięcia nadzorczego służą pełnemu określeniu elementów stosunku prawnego (stosunku nadzoru), jaki zachodzi pomiędzy organem nadzoru a jednostką samorządu terytorialnego. Znaczenie tych składników nie będzie jednak identyczne. Niektóre składniki będą bardziej istotne niż pozostałe. Pominięcie niektórych nie musi skutkować pozbawieniem rozstrzygnięcia nadzorczego cech aktu nadzoru. Cech takich nie pozbawia również wadliwość nieistotna rozstrzygnięcia nadzorczego, która może być usuwana przez wojewodę w trybie rektyfikacji. Jest to czynność zmierzająca do wyeliminowania w rozstrzygnięciu nadzorczym błędów pisarskich i rachunkowych oraz innych oczywistych omyłek. Owe błędy i omyłki wyznaczają zatem granicę rektyfikacji.

Podjęcie przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego w przewidzianym prawem trybie obejmuje jego wydanie oraz doręczenie zainteresowanej jednostce samorządu terytorialnego. Obie czynności nie są wszakże tożsame. Wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego zamyka ciąg czynności postępowania nadzorczego i jest pisemnym wyrazem zastosowania środka nadzoru. Data wydania rozstrzygnięcia nadzorczego nie jest jednak datą, z którą następuje związanie zastosowanym środkiem nadzoru. Następuje to z chwilą doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, przez co zostaje ono wprowadzone do obrotu prawnego. Przejawem istnienia rozstrzygnięcia nadzorczego w obrocie prawnym jest także jego opublikowanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 pkt 8 a u.o.a.n. Przepis ten stanowi, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego realizuje funkcje nadzoru przydane wojewodzie. Wykonywanie tych funkcji odbywa się bezpośrednio przez piastuna organu nadzoru, zatem przez osobę, która w danym momencie sprawuje urząd wojewody, albo przez osobę do tego upoważnioną. Upoważniony przez wojewodę pracownik, który wydaje rozstrzygnięcie nadzorcze, wyraża wolę wojewody w zakresie zastosowania środka nadzoru. Z istoty dekoncentracji kompetencji wynika bowiem, że upoważniony pracownik nie działa z własnej woli, ale z woli upoważniającego. Nie jest więc organem, lecz

wykonuje tylko kompetencje organu, samemu ich nie posiadając. Podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego w imieniu wojewody nie znosi z samego wojewody odpowiedzialności za realizację nadzoru, choć osobą bezpośrednio odpowiedzialną za czynności urzędnicze jest upoważniony pracownik. W ramach czynności, do których posiada upoważnienie, nie może on upoważnić innych pracowników do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Także wojewoda, który upoważnił, nie może wyręczyć upoważnionego. Co najwyżej, może cofnąć upoważnienie konkretnej osobie albo uchylić je i przekazać innej osobie.

Udzielenie pełnomocnictwa do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego podyktowane jest zazwyczaj względami celowościowymi. Z przyczyn bowiem natury obiektywnej wojewoda może nie być w stanie dokonać tej czynności. Czasowa niemożność wykonania kompetencji nadzorczych przez wojewodę nie udaremnia realizacji nadzoru, pod warunkiem, że istnieje upoważnienie dla osoby mogącej wykonać te kompetencje.

Rozdział IX

Weryfikacja rozstrzygnięcia nadzorczego

1. Skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze – założenia ogólne

Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej¹³⁰⁰. A. Kabat podkreśla, że sądowa kontrola przebiega w trzech płaszczyznach: (1) oceny zgodności rozstrzygnięcia (aktu) lub działania z prawem materialnym; (2) dochowania wymaganej prawem procedury; (3) respektowania reguł kompetencji¹³⁰¹. Wyłącznym kryterium sądowej kontroli jest legalność. Stąd, jak zauważa T. Woś, badanie zachowania się określonych organów będzie przeprowadzone tylko pod kątem zgodności kontrolowanych zachowań z obowiązującym prawem. Przedmiotem kontroli sądów administracyjnych jest więc przestrzeganie prawa przez organy wykonujące administrację publiczną, czyli ochrona prawa przedmiotowego. Ochrona prawa przedmiotowego łączy się z ochroną praw podmiotowych, które wynikają z norm prawa przedmiotowego, a zostały naruszone niezgodnym z prawem działaniem organów administracji publicznej¹³⁰².

Sądowa kontrola przestrzegania prawa przez organy administracji publicznej jest kontrolą samoistną i bezpośrednią, wykonywaną w sformalizowanym postępowaniu. Postępowanie to jest kontrydiktoryjne, oparte na zasadzie równości stron. Zakres sądowej kontroli administracji publicznej wynika z właściwości sądów administracyjnych oraz trybu postępowania przed tymi sądami. Jest to kontrola samoistna z tego względu, że badanie zgodności z prawem jest wyłącznym przedmiotem działalności sądów administracyjnych. Bezpośredni charakter sądowej kontroli wynika natomiast z tego, że jej przedmiotem (obiektem) jest bezpośrednio określona forma działania administracji publicznej. Sąd administracyjny orzeka wyłącznie i wprost o zgodności z prawem określonego działania organu administracyjnego, w przewidzianej dla tego organu formie¹³⁰³.

¹³⁰⁰ Art. 3 § 1 ustawy *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*.

¹³⁰¹ A. Kabat, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011, s. 22.

¹³⁰² T. Woś, [w:] T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 17–18.

¹³⁰³ *Ibidem*, s. 19–20.

Postępowanie przed sądem administracyjnym otwiera skarga sądowoadministracyjna. Uznawana jest za swoisty protest i wyraża niezadowolenie z działania organu administracji publicznej (aktu tego organu lub innej czynności) albo jego bezczynności. Równoczesnym żądaniem wyrażonym w skardze jest przeprowadzenie kontroli działania organu administracji publicznej, pod kątem zgodności z prawem. W kategoriach procesowych skargę należy traktować jako sformalizowany środek prawny, za pomocą którego skarżący chce doprowadzić do wszczęcia postępowania sądowego, a w dalszej kolejności do „naprawy” wadliwego działania organu administracyjnego lub usunięcia jego bezczynności¹³⁰⁴.

Skarga na indywidualny akt administracyjny (decyzję, postanowienie) jest łącznikiem pomiędzy postępowaniem administracyjnym, w którym akt został wydany, a postępowaniem sądowo-administracyjnym. Stanowi wspólny element obu tych postępowań¹³⁰⁵. Skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze nad aktem prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego nie dotyczy natomiast czynności organu administracji publicznej podjętej w sformalizowanym postępowaniu administracyjnym. Tym samym, żądanie zawarte w skardze na rozstrzygnięcie nadzorcze nie obejmuje kontroli przez sąd administracyjny zgodności z prawem indywidualnego aktu administracyjnego, który jest ostateczny w toku instancji. Skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody nad aktem prawa miejscowego nie może być więc traktowana jako element łączący postępowanie administracyjne z postępowaniem sądowym. Jest wszakże samoistnym środkiem zaskarżenia, przewidzianym w przepisach prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz przepisach ustaw samorządowych, regulujących formę działania właściwą dla organów nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego¹³⁰⁶.

Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych sprowadza się do oceny, czy ze względu na treść rozstrzygnięcia nadzorcze może zostać pozostawione w obrocie prawnym¹³⁰⁷. Kontrolą sądową należy objąć również tryb wydania rozstrzygnięcia nadzorcze, z uwzględnieniem, czy w toku postępowania nadzorczego wojewoda przestrzegał dyrektyw ustawowych¹³⁰⁸. Sąd jednakże nie będzie związany granicami skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, w związku z czym może badać rozstrzygnięcie nadzorcze zarówno pod kątem naruszeń prawa zarzucanych przez skarżącego, jak i też innych (ewen-

¹³⁰⁴ E. Bojanowski, [w:] J. Lang (red.), *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2010, s. 253.

¹³⁰⁵ T. Woś, *op. cit.*, s. 46.

¹³⁰⁶ *Ibidem*, s. 47.

¹³⁰⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 lipca 2005 r. (IV SA/Wa 995/05), LEX Nr 190588.

¹³⁰⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lipca 2007 r. (II SA/Wa 739/07), niepublikowany.

tualnych) naruszeń pominiętych w skardze¹³⁰⁹. Naruszenie prawa przez rozstrzygnięcie nadzorcze rodzi konieczność jego uchylecia w całości albo w części¹³¹⁰. Każde uchylene rozstrzygnięcia nadzorczego powoduje czasowe przerwanie skutków prawnych przezeń wywołanych, aż po definitywne ich zaniechanie z chwilą uprawomocnienia się wyroku¹³¹¹.

2. Skarga jako publiczne prawo podmiotowe warunkowane interesem prawnym

Skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody nad aktem prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego wykazuje cechy publicznego prawa podmiotowego¹³¹². Publiczne prawo podmiotowe oznacza taką sytuację prawną, w obrębie której podmiot prawa może skutecznie żądać czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś zdziałać¹³¹³. J. Boć i A. Błaś, wyodrębiają dwa rodzaje publicznych praw podmiotowych: (1) negatywne – polegające na roszczeniu wobec państwa, aby nie wkraczało ono w sferę wolności określonej w konstytucji; (2) pozytywne – polegające na roszczeniu wobec państwa, aby zapewniło ono korzystanie z przysługujących uprawnień (świadczeń)¹³¹⁴.

Publiczne prawo podmiotowe jednostki samorządu terytorialnego to możliwość rozporządzania władzą publiczną¹³¹⁵. W ramach wykonywania publicznych praw podmiotowych organy jednostek samorządu terytorialnego stanowią akty prawa miejscowego oraz wkraczają władczo w sferę prawną obywateli¹³¹⁶. Przyjmuje się, że poprzez publiczne prawo podmiotowe jednostka samorządu terytorialnego może dochodzić od państwa określonego zachowania albo zaniechania określonego działania. W ramach wykonywania publicznych praw podmiotowych przez samorząd terytorialny mieści się również żądanie, aby państwo nie ingerowało w sferę przyznanej uprzednio samodziel-

¹³⁰⁹ Art. 134 § 1 p.p.s.a. Zob. także wyrok TK z dnia 9 grudnia 2003 r. (P 9/02), OTK – A 2003, poz. 100.

¹³¹⁰ Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2005 r. (II OSK 235/05), LEX Nr 196688.

¹³¹¹ Por. B. Adamiak, *Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1997, Nr 4, s. 33.

¹³¹² Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Instytucje prawne sądowej ochrony samodzielności gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, Nr 1–2, s. 40.

¹³¹³ J. Boć, A. Błaś, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2010, s. 505.

¹³¹⁴ *Ibidem*, s. 506.

¹³¹⁵ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze 2002, s. 207.

¹³¹⁶ *Ibidem*, s. 212–213.

ności samorządu¹³¹⁷. Samodzielność ta jest chroniona konstytucyjnie, a jej granice określają ustawy, precyzując przedmiotowy zakres tej samodzielności¹³¹⁸. Zakres taki przede wszystkim wynika z Konstytucji, która w art. 165 ust. 2 stanowi, że „samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”. Unormowanie to powielają poszczególne ustawy samorządowe¹³¹⁹. Z sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego wynika konstytucyjna i ustawowa gwarancja, że każda jednostka samorządu terytorialnego może się zwrócić do sądu o zabezpieczenie swej samodzielności. Przede wszystkim przed nieuprawnioną ingerencją organów nadzorczych¹³²⁰. Nieuprawniona ingerencja może przybrać postać albo niedopuszczalności nadzoru w ogóle (z braku podstaw prawnych), albo przekroczenia granic dopuszczalnej ingerencji¹³²¹. Publiczne prawo podmiotowe stanowi materialne roszczenie wobec państwa, w celu ochrony gwarantowanego ustawą interesu prawnego¹³²². Przez interes prawny należy rozumieć tę sytuację, która ma wpływ na uprawnienia lub obowiązki określonego podmiotu prawa. Interes prawny istnieje wtedy, kiedy można wskazać przepis prawa, z którego można wywieść dla danego podmiotu określone prawa lub obowiązki¹³²³. Od tak rozumianego interesu prawnego należy odróżnić interes faktyczny, gdy podmiot może być bezpośrednio zainteresowany ochroną swojej sytuacji prawnej, ale nie jest w stanie wykazać dla takiej ochrony prawnego umocowania¹³²⁴. Interes prawny dotyczy szeroko rozumianej sytuacji prawnej podmiotu prawa, wyznaczonej normami prawnymi różnego rodzaju. Z norm tych wynikają uprawnienia tego podmiotu oraz jego

¹³¹⁷ *Ibidem*, s. 210.

¹³¹⁸ Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2006 r. (II OSK 142/06), LEX Nr 209187. Według A. Agop-szowicza, *Kilka uwag o samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] *Valeat aequitas*, Katowice 2000, s. 30, podstawowymi atrybutami samodzielności samorządu terytorialnego są: działanie we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność; powiązanie tych atrybutów z osobowością prawną jednostek samorządu terytorialnego oznacza, że korzystają one także ze zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych w sferze prawa cywilnego. Na temat zdolności sądowej jednostek samorządu terytorialnego zob. postanowienie SA we Wrocławiu z dnia 9 kwietnia 1993 r. (I ACz 200/93), OSA 1993, poz. 76 oraz wyrok SN z dnia 23 lipca 2004 r. (III CK 266/03), LEX Nr 174187.

¹³¹⁹ Art. 2 ust. 3 u.s.g.; art. 2 ust. 3 u.s.p.; art. 6 ust. 3 u.s.w.

¹³²⁰ W. Miemiec, M. Miemiec, *Konstytucyjne gwarancje samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] A. Błaś (red.) *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym i w nauce administracji*, Wrocław 1997, s. 151 i 169.

¹³²¹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Instytucje...*, s. 43.

¹³²² J. Boć, A. Błaś, *op. cit.*, s. 507.

¹³²³ Wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2010 r. (II OSK 1865/09), orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹³²⁴ Postanowienie NSA z dnia 10 kwietnia 2008 r. (II OZ 304/08), niepublikowane. Por. także wyrok WSA w Opolu z dnia 29 marca 2010 r. (II SA/Op 474/09), orzeczenia.nsa.gov.pl.

obowiązki. Interes prawny wyznacza zakres działań podmiotu prawa. Działania te wynikają z subiektywnie odczuwalnej potrzeby utrzymania istniejącego stanu rzeczy lub spowodowania takiego stanu rzeczy, jaki podmiot prawa uważa za pożądany dla siebie (korzystny). Innymi słowy, interes jest relacją pomiędzy istniejącym obiektywnie stanem rzeczy (zastanym i sprawdzalnym), a czyjąś oceną (obiektywną lub subiektywną), czy ten stan rzeczy może przynieść korzystne zmiany w sytuacji podmiotu¹³²⁵. Jednakże osiągnięcie owych korzystnych zmian musi mieć swoje źródło w prawie¹³²⁶. Z tym wiążą się określone oczekiwania podmiotu wobec prawa, szczególnie oczekiwania, co prawo może zagwarantować w ramach swej ochrony. W istocie chodzi o odpowiedź na pytanie, jakie są w tym względzie możliwości organów (zwłaszcza sądów) i jakimi dysponują one kompetencjami¹³²⁷.

Interes prawny ma zawsze charakter indywidualny, konkretny, aktualny i sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych¹³²⁸. Interes prawny nigdy nie może być pochodnym innych interesów prawnych, tzn. nie może wynikać z innych skonkretyzowanych uprawnień. Nie podlega też sukcesji¹³²⁹. Interesu prawnego nigdy nie można zawęzić tylko do przepisów prawa materialnego, albowiem może on wpływać również z przepisów prawa ustrojowego¹³³⁰. Co więcej, we współczesnej nauce prawa administracyjnego interes prawny postrzegany jest także jako możliwość zastosowania w konkretnej sytuacji nie tylko normy prawa administracyjnego, ale także normy należącej do innej gałęzi prawa¹³³¹. Źródłem interesu prawnego może być zatem każda norma prawna kształtująca sytuację podmiotu prawa¹³³². Stąd, różnica pomiędzy publicznym prawem podmiotowym a interesem prawnym wynika z ich źródeł, tzn. z braku tożsamości w tych źródłach¹³³³. Istota interesu prawnego wiąże się z konkretną normą prawną, należąca do każdej gałęzi prawa, podczas gdy o publicznym prawie podmiotowym mówimy tylko na gruncie prawa admini-

¹³²⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 263.

¹³²⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 września 2008 r. (III SA/Wa 628/08), LEX Nr 486485.

¹³²⁷ Por. J. Zimmermann, *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] H. Olszewski, B. Popowska (red.), *Gospodarka – Administracja – Samorząd*, Poznań 1997, s. 609.

¹³²⁸ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 181.

¹³²⁹ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 270–271.

¹³³⁰ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 29 lipca 2009 r. (II SA/Rz 444/09), orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹³³¹ A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 233.

¹³³² Por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 lutego 2008 r. (II SA/Rz 1150/06), LEX Nr 495600.

¹³³³ W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 133.

stracyjnego. W obrębie prawa administracyjnego interes prawny jest uznawany za ściśle kwalifikowany warunek prawa podmiotowego, przy czym z normy stanowiącej podstawę tego interesu nie wynika konkretne uprawnienie, ale jedynie sytuacja chroniona przez prawo (np. określona korzyść, której prawo pozwala oczekiwać albo możliwość dążenia do określonego skutku prawnego lub możliwość obrony uprawnień już zdobytych)¹³³⁴. Na publiczne prawo podmiotowe składa się zatem interes prawny oraz roszczenie. Przez roszczenie w prawie administracyjnym należy rozumieć przyznany przez prawo instrument umożliwiający skuteczne domaganie się od państwa ściśle określonego zachowania, zgodnego z treścią prawa podmiotowego¹³³⁵. Roszczenie zawsze musi posiadać wyraźne umocowanie w określonej normie prawnej, z której wynika, kto i czego domaga się od państwa oraz w jakim celu i zakresie. Stąd, cechy roszczenia administracyjnego nie ma żądanie, które jest ewentualne (potencjalne), a nie terażniejsze (aktualne)¹³³⁶.

Kryterium podmiotowe różnicuje kategorię interesu prawnego na interes adresata działań administracji i interes podmiotów administrujących¹³³⁷. Jednakże nałożenie na podmioty administrujące zadań z zakresu administracji publicznej nie może być utożsamiane z posiadaniem przez te podmioty interesu prawnego¹³³⁸.

Interes prawny jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów administrujących jest odmianą interesu publicznego, będącego relacją pomiędzy pewnym stanem faktycznym, a jego oceną. Ocena ta winna zawierać odpowiedź na pytanie, czy stan ten może przynieść określone korzyści ogółowi. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego takim ogółem jest wspólnota zamieszkująca określone terytorium przynależne danej jednostce. W interesie takiej wspólnoty, zatem w interesie jednostki samorządowej, jest więc takie działanie, które przynosi jej konkretną korzyść. Rolą organów jednostek samorządu terytorialnego jest natomiast dbałość o to, aby te korzyści osiągać i je pomnażać¹³³⁹.

Treścią interesu prawnego jednostki samorządu terytorialnego w przypadku skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze jest żądanie przeprowadzenia kontroli zgodności z prawem tego rozstrzygnięcia¹³⁴⁰. W tym wypadku interes prawny musi być związkiem po-

¹³³⁴ *Ibidem*, s. 134.

¹³³⁵ *Ibidem*, s. 135.

¹³³⁶ Por. K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 108–109.

¹³³⁷ Z. Cieślak, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 103.

¹³³⁸ Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2005 r. (I OSK 521/05), LEX Nr 189858.

¹³³⁹ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 268–269.

¹³⁴⁰ Por. postanowienie NSA z dnia 15 maja 2008 r. (II GSK 389/07), LEX Nr 387935.

między sferą praw jednostki samorządu terytorialnego a zaskarżonym aktem¹³⁴¹. Wszakże podstawą wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze jest niezgodność z prawem, która godzi w interes prawny lub uprawnienie albo kompetencję jednostki samorządu terytorialnego, której rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczy¹³⁴². Jednakże samo naruszenie przez rozstrzygnięcie nadzorcze interesu prawnego lub uprawnienia albo kompetencji jednostki samorządu terytorialnego służy przede wszystkim ocenie legitymacji skargowej, nie ma natomiast przesądzającego znaczenia dla samej oceny zaskarżonego rozstrzygnięcia¹³⁴³. Jest ono bowiem oceniane pod kątem każdego naruszenia prawa, bez względu na materialnoprawny lub procesowy albo ustrojowy charakter tego naruszenia¹³⁴⁴. Jednakże naruszenie interesu prawnego jednostki samorządu terytorialnego winno być rzeczywiste i bezpośrednie, przez co należy rozumieć ograniczenie, zniesienie lub uniemożliwienie realizacji tego interesu¹³⁴⁵.

3. Legitymacja i tryb wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze

Posiadać legitymację skargową oznacza mieć prawo żądania skontrolowania przez sąd legalności aktu administracyjnego¹³⁴⁶. Celem tego żądania jest doprowadzenie do stanu zgodności z prawem, który został naruszony kwestionowanym aktem¹³⁴⁷. Do złożenia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody uprawniona jest gmina lub związek międzygminny; powiat lub związek powiatów; województwo¹³⁴⁸. Zaskarżyć można tylko jedno rozstrzygnięcie nadzorcze, w jednej sprawie, zatem jedna skarga nie może dotyczyć wielu rozstrzygnięć nadzorczych¹³⁴⁹. Wniesienie skargi na rozstrzygnię-

¹³⁴¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 czerwca 2007 r. (I SA/Wa 603/07), LEX Nr 354695.

¹³⁴² Art. 98 ust. 3 u.s.g.; art. 85 ust. 3 u.s.p.; art. 86 ust. 3 u.s.w.

¹³⁴³ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 listopada 2010 r. (II SA/Kr 806/10), LEX Nr 753640.

¹³⁴⁴ T. Woś, [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2009, s. 263. Zob. także wyrok WSA w Olsztynie z dnia 1 lipca 2008 r. (II SA/OI 317/08), LEX Nr 574606 oraz wyrok WSA w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r. (II SA/Op 423/07), LEX Nr 511456.

¹³⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 23 lutego 2010 r. (II OSK 397/09), orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹³⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 11 marca 2008 r. (II GSK 433/07), LEX Nr 489211.

¹³⁴⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 czerwca 2006 r. (VI SA/Wa 609/06), LEX Nr 230637.

¹³⁴⁸ Art. 98 ust. 3 u.s.g.; art. 85 ust. 3 u.s.p.; art. 86 ust. 2 u.s.w.

¹³⁴⁹ Postanowienie NSA z dnia 23 października 1991 r. (SA/Po 1078/91), ONSA 1992, poz. 29.

cie nadzorcze nie wymaga uprzedniego wezwania wojewody do usunięcia naruszenia prawa¹³⁵⁰.

W sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze podejmowana jest uchwała albo zarządzenie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego zainteresowanej jednostce samorządu terytorialnego¹³⁵¹. Taką uchwałą lub zarządzeniem podejmuje ten organ jednostki samorządowej, którego działalność dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze. Realizacja uchwały (zarządzenia) o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego jest ustawowo zabezpieczona niemożnością wstrzymania jej wykonania¹³⁵². Wobec takiego aktu nie jest możliwa również ingerencja nadzorcza np. poprzez stwierdzenie jego nieważności. W przeciwnym razie godziłoby to w konstytucyjną ochronę samodzielności samorządu terytorialnego, zamykając w ten sposób samorządowi drogę do sądu¹³⁵³. Prawo do sądu jest natomiast gwarantowane Konstytucją i nie może być poddane jakiegokolwiek ingerencji nadzorczej. Prawa tego nie można zatem „odebrać” mocą rozstrzygnięcia władzy wykonawczej¹³⁵⁴. Dostęp do sądu przez jednostkę samorządu terytorialnego jest realizowany samodzielnie, a nie przez czyjkolwiek przyzwolenie¹³⁵⁵.

Uchwała lub zarządzenie w sprawie wniesienia skargi stanowi wewnętrzną decyzję w jednostce samorządu terytorialnego, której istota sprowadza się do wyrażenia sprzeciwu wobec rozstrzygnięcia nadzorczego¹³⁵⁶. Sprzeciw taki oznacza zamiar wejścia w spór z wojewodą przed sądem administracyjnym¹³⁵⁷. W znaczeniu formalnym, skuteczność powstania takiego sporu uzależniona jest od zaistnienia dwóch okoliczności: (1) podjęcia stosownej uchwały albo zarządzenia przez organ skarżący; (2) przekazania tej uchwały (zarządzenia) sądowi administracyjnemu¹³⁵⁸. Przyjmuje się, że skarga na roz-

¹³⁵⁰ A. Matan, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 958. Zob. także postanowienie NSA z dnia 8 sierpnia 2006 r. (II OSK 1009/06), ONSAiWSA 2007, poz. 30 oraz postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 9 października 2008 r. (II SA/Po 440/08), LEX Nr 504608.

¹³⁵¹ Art. 98 ust. 1 i 3 u.s.g.; art. 85 ust. 1 i 3 u.s.p.; art. 86 ust. 1 i 3 u.s.w. Por. także postanowienie WSA w Warszawie z dnia 25 sierpnia 2005 r. (VI SA/Wa 253/05), LEX Nr 190776.

¹³⁵² Art. 91 ust. 2 a u.s.g.; art. 79 ust. 2 a u.s.p.; art. 82 ust. 3 u.s.w.

¹³⁵³ Wyrok NSA z dnia 2 września 2008 r. (II OSK 722/08), LEX Nr 488008.

¹³⁵⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lipca 2007 r. (II SA/Wa 1026/07), niepublikowany.

¹³⁵⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 października 2007 r. (II SA/Wa 1250/07), niepublikowany.

¹³⁵⁶ Postanowienie NSA z dnia 30 listopada 2005 r. (II OSK 290/05), OSP 2007, poz. 6.

¹³⁵⁷ Por. uchwała SN z dnia 27 lutego 1992 r. (III AZP 8/91), OSNC 1992, poz. 119.

¹³⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 19 maja 1999 r. (II SA/Wr 1499/98), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 1999, Nr 4, poz. 116.

strzygnięcie nadzorcze wniesiona bez załączenia stosownej uchwały lub zarządzenia w tej sprawie, dotknięta jest brakiem formalnym, który może zostać usunięty w terminie określonym przez sąd administracyjny¹³⁵⁹. Usunięcie takiego braku czyni skargę skuteczną w tym znaczeniu, że sprawa zawisa przed sądem, a wnoszący skargę ma prawo oczekiwać kontroli legalności rozstrzygnięcia nadzorczego¹³⁶⁰. Wyznaczenie przez sąd terminu na dołączenie do skargi brakującej uchwały albo zarządzenia, ma na celu przeciwdziałanie ograniczeniu prawa organów samorządu terytorialnego do kwestionowania niezgodnych z prawem rozstrzygnięć nadzorczych¹³⁶¹. Zdaniem Sądu Najwyższego, wyrażonym w postanowieniu z dnia 7 lipca 1994 r., ochrona tego prawa powinna być na tyle daleko idąca, aby termin na przedłożeniu uchwały albo zarządzenia w sprawie wniesienia skargi, mógł upływać nawet w dniu wydania orzeczenia przez sąd, rozstrzygającego o zasadności skargi¹³⁶². O ile więc wniesienie skargi i podjęcie uchwały lub zarządzenia w tej sprawie powinno się odbyć w nieprzekraczalnym terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, o tyle samo dostarczenie uchwały (zarządzenia) o wniesieniu skargi może nastąpić w terminie późniejszym, nawet w dniu orzekania. Istnieje również możliwość zachowania takiej chronologii zdarzeń, że w pierwszej kolejności jest składana skarga, następnie podejmowana uchwała albo zarządzenie o wniesieniu skargi (w terminie do jej wniesienia), a ich doręczenie sądowi następuje do dnia wydania wyroku. Uzupełnienie skargi o brakującą uchwałę albo zarządzenie w terminie wyznaczonym przez sąd oznacza, że wszystkie warunki wniesienia skargi zostały spełnione, a skarga została złożona z zachowaniem ustawowego terminu¹³⁶³. W przeciwnym razie skarga podlega odrzuceniu ze względów formalnych¹³⁶⁴.

Skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze nad aktem prawa miejscowego wymaga współdziałania organów jednostki samorządu terytorialnego przy korzystaniu z tego środka prawnego¹³⁶⁵. Z jednej strony brak stosownego aktu o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego powoduje, że skarga nie może zostać skutecznie wniesiona, z drugiej

¹³⁵⁹ Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 1991 r. (SA/Po 62/91), „Wspólnota” 1991, Nr 34, s. 15. Zob. także wyrok SN z dnia 27 lutego 1992 r. (III AZP 8/91), OSNC 1992, poz. 119.

¹³⁶⁰ Por. wyrok NSA z dnia 15 lutego 2005 r. (OSK 1142/04), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2005, Nr 4, poz. 100. Por. także postanowienie NSA z dnia 4 stycznia 2011 r. (II OSK 2450/10), LEX Nr 743431.

¹³⁶¹ Postanowienie NSA z dnia 30 czerwca 2010 (II OSK 1177/10), niepublikowane.

¹³⁶² III ARN 42/94, OSNP 1994, poz. 138.

¹³⁶³ A. Gill, *Głosa do postanowienia NSA z dnia 30 listopada 2005 r. (II OSK 290/05)*, OSP 2007, poz. 6.

¹³⁶⁴ Postanowienie SN z dnia 21 września 1994 r. (III ARN 43/94), OSNP 1994, poz. 185. Por. także postanowienie SN z dnia 5 października 1994 r. (III ARN 53/94), OSNP 1994, poz. 186.

¹³⁶⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 grudnia 2007 r. (IV SA/GI 1111/07), niepublikowany.

uchwała albo zarządzenie o wniesieniu skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze nie inicjuje postępowania sądownoadministracyjnego. Postępowanie takie wszczyna złożenie skargi przez organ do tego upoważniony, którym jest wójt w gminie, starosta w powiecie oraz marszałek w województwie¹³⁶⁶. Wymienione organy są upoważnione do wyrażania woli jednostki samorządowej jako osoby prawnej¹³⁶⁷. Oznacza to, że tylko te organy mogą złożyć skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze¹³⁶⁸. Skargi takiej nie może natomiast wnieść ktokolwiek inny, np. radny gminy, powiatu lub województwa¹³⁶⁹.

4. Samokontrola rozstrzygnięcia nadzorczego przez wojewodę

Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy. Uwzględniając skargę, organ stwierdza jednocześnie, czy działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa¹³⁷⁰.

Samokontrola obejmuje wszystkie formy działania organów administracji publicznej, które mogą być przedmiotem skargi sądowno-administracyjnej¹³⁷¹. Jak stwierdza R. Mikosz, co do zasady obejmuje także możliwość weryfikacji aktów nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego¹³⁷². Weryfikacja ta musi wszakże uwzględniać konstytucyjną zasadę podziału władz¹³⁷³. Rolą wojewody bowiem jako organu nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego jest realizacja władzy wykonawczej. Charakter tej władzy nie ulega zmianie w zależności od tego, w jakich okolicznościach jest ona wykonywana¹³⁷⁴.

¹³⁶⁶ Por. wyrok NSA z dnia 29 marca 2000 r. (I SA 720/99), LEX Nr 78947.

¹³⁶⁷ Wyrok SN z dnia 11 października 2001 r. (II CKN 327/99), LEX Nr 52727. Por. także postanowienie SN z dnia 12 grudnia 1995 r. (II CRN 184/95), LEX Nr 24929.

¹³⁶⁸ Por. R. P. Krawczyk, *Glosa do wyroku NSA z dnia 16 lutego 2011 r. (II GSK 224/10)*, „Samorząd Terytorialny” 2012, Nr 1-2, s. 154.

¹³⁶⁹ Wyrok NSA z dnia 20 marca 1991 r. (I SA 139/91), ONSA 1991, poz. 54. Postanowienie NSA z dnia 8 kwietnia 1992 r. (SAB/Wr 16/92), „Wspólnota” 1992, Nr 29, s. 21. oraz wyrok NSA z dnia 13 maja 1992 r. (SA/Wr 529/92), ONSA 1992, poz. 47.

¹³⁷⁰ Art. 54 § 3 p.p.s.a.

¹³⁷¹ Por. wyrok NSA z dnia 23 listopada 2010 r. (I GSK 587/10), LEX Nr 686394.

¹³⁷² R. Mikosz, *Skutki prawne uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi wniesionej do sądu administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, Nr 5-6, s. 11.

¹³⁷³ K. Sobieralski, *Uprawnienia samokontrolne organu w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2004, Nr 1, s. 68.

¹³⁷⁴ *Ibidem*, s. 62.

Instytucja samokontroli przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego pozwala na załatwienie skargi bez angażowania sądu administracyjnego w proces jej rozpatrywania¹³⁷⁵. Nie oznacza to jednak, że wojewoda zastępuje sąd w realizacji jego kompetencji judykacyjnej¹³⁷⁶. Działanie samokontroli wojewody nie będzie bowiem prowadziło do uwzględnienia skargi w takim znaczeniu, w jakim dokonuje tego sąd, aczkolwiek w obu przypadkach będziemy mieli do czynienia z taką samą sankcją – uchyleniem aktu nadzoru. Uchylenie takie niweczy skutki prawne związane z wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego. Wojewoda, działając w trybie samokontroli, nie może jednak dokonywać oceny zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego na podstawie innych kryteriów niż sąd administracyjny. Może on więc dokonać kontroli tego rozstrzygnięcia tylko pod względem zgodności z prawem¹³⁷⁷.

Samokontrola rozstrzygnięcia nadzorczego stanowi takie uprawnienie wojewody, którego realizacja zależy wyłącznie od wniesienia skargi¹³⁷⁸. Innymi słowy, bez wniesienia skargi uprawnienie samokontrolne nie może powstać¹³⁷⁹. Wojewoda może zrealizować to uprawnienie poprzez uwzględnienie skargi w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy przed sądem administracyjnym¹³⁸⁰. Uwzględnienie skargi oznacza uznanie w całości zarzutów stawianych rozstrzygnięciu nadzorcemu¹³⁸¹. Zarzuty takie stanowią zatem punkt odniesienia dla wojewody. Stąd, wojewoda nie może ich potraktować wybiórczo, zatem tylko częściowo je uwzględnić¹³⁸². Jeżeli zdaniem wojewody skarga nie zasługuje w całości na uwzględnienie (np. zachodzi konieczność podtrzymania choćby w części stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego), to nie będzie spełniona przesłanka dopuszczalności samokontroli rozstrzygnięcia nadzorczego. Niedopuszczalna jest bowiem taka ingerencja wojewody w sprawę zawisłą przed sądem administracyjnym, jaka

¹³⁷⁵ R. Mikosz, *op. cit.*, s. 8.

¹³⁷⁶ K. Sobieralski, *op. cit.*, s. 59.

¹³⁷⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 grudnia 2005 r. (VII SA/Wa 851/05), LEX Nr 190835.

¹³⁷⁸ Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 maja 2010 r. (I SA/Łd 182/10), LEX Nr 579729 oraz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 października 2009 r. (II SA/Ol 655/09), LEX Nr 521979.

¹³⁷⁹ Por. A. Kabat, *Instytucja autokontroli w ujęciu ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Wyd. UJ 2001, s. 312.

¹³⁸⁰ Por. K. Sobieralski, *op. cit.*, s. 58.

¹³⁸¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 września 2005 r. (VI SA/Wa 712/05), LEX Nr 194738. Por. także postanowienie NSA z dnia 10 grudnia 2010 r. (II FZ 503/10), LEX Nr 742557.

¹³⁸² Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2009 r. (VII SA/Wa 1185/09), LEX Nr 574327 oraz wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 października 2008 r. (II SA/Gd 532/08), LEX Nr 499900.

wykracza poza unormowania samokontrolne¹³⁸³. Akt nadzoru uwzględniający skargę jedynie w części jest aktem wydanym z naruszeniem prawa. Akt taki godzi w konstytucyjną zasadę prawa do sądu¹³⁸⁴.

Uwzględnienie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze zdeterminowane jest interesem bądź uprawnieniem jednostki samorządowej, których naruszenie było powodem wniesienia skargi. Powinno prowadzić do adekwatnego w tym względzie stanowiska, jakie zajęła skarżąca jednostka samorządu terytorialnego¹³⁸⁵. Chodzi o to, aby w wyniku samokontroli rozstrzygnięcia nadzorczego doszło do zadośćuczynienia skardze i zniweczenia w ten sposób sporu pomiędzy wojewodą a jednostką samorządową¹³⁸⁶. Zadośćuczynienie skardze jest równoznaczne z uznaniem, że zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze naruszyło interes lub uprawnienie jednostki samorządowej i trzeba przywrócić stan sprzed tego naruszenia. Owo przywrócenie winno powodować taki stan rzeczy, w którym istota sprawy nadzorczej zostaje rozstrzygnięta zgodnie z oczekiwaniem skarżącej jednostki samorządu terytorialnego¹³⁸⁷. Będzie chodziło zatem o ponowną weryfikację aktu prawa miejscowego, ze skutkiem ponownego zastosowania środka nadzoru albo odstąpienia od tego¹³⁸⁸. Przykładowo, wojewoda może orzec o naruszeniu prawa przez akt prawa miejscowego, zamiast pierwotnego stwierdzenia jego nieważności. Może także ograniczyć stwierdzenie nieważności tylko do niektórych przepisów aktu, a nie do jego całości. W rezultacie samokontroli wojewoda może również odstąpić od jakiegokolwiek ingerencji nadzorczej, jeżeli w wyniku ponownej oceny nie dopatry się naruszenia prawa. W tym wypadku wojewoda powinien uchylić zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze i umorzyć postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego. Formą umorzenia tego postępowania będzie tzw. akt administracyjny nienazwany, adekwatny w swym charakterze wobec aktu umarzającego postępowanie nadzorcze jako bezprzedmiotowe.

Uwzględnienie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze jest w istocie wykonaniem przez wojewodę kompetencji nadzorczej, jednakże w innym postępowaniu, niż postępowanie nadzorcze. W takim wypadku nie mogą obowiązywać terminy przewidziane w usta-

¹³⁸³ Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2007 r. (I FSK 1470/06), LEX Nr 313951.

¹³⁸⁴ Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 1 czerwca 2009 r. (I SAB/Go 2/09), LEX Nr 511239; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 września 2010 r. (I SA/Bd 573/10), LEX nr 747013 oraz wyrok WSA w Białymstoku z dnia 27 kwietnia 2011 r. (I SA/Bk 59/11), LEX Nr 794775.

¹³⁸⁵ Por. K. Sobieralski, *op. cit.*, s. 66.

¹³⁸⁶ *Ibidem*, s. 67.

¹³⁸⁷ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 marca 2010 r. (II SA/Kr 7/10), LEX Nr 577119.

¹³⁸⁸ Por. wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2000 r. (I SA/Kr 877/98), LEX Nr 44396.

wach ustrojowych. W przeciwnym razie samokontrola z założenia nie mogłaby dojść do skutku, gdyż jej warunkiem jest uprzednie wykonanie w terminie kompetencji nadzorczej w postępowaniu nadzorczym, a następnie wniesienie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze. Wykonanie kompetencji nadzorczej w postępowaniu nadzorczym oraz wykonanie kompetencji nadzorczej w ramach samokontroli po wniesieniu skargi, następuje w terminach odrębnych od siebie, następujących po sobie.

Forma działania wojewody w ramach samokontroli musi być adekwatna do formy, do której się odnosi. Akt nadzoru wydany bowiem w ramach samokontroli dotyczy tej samej sprawy nadzorczej. Sprawa ta jest jednak odrębna od sprawy sądownoadministracyjnej, powstałej po zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego¹³⁸⁹. Tożsamość sprawy nadzorczej powoduje, że rozstrzygnięcie nadzorcze wydane w trybie samokontroli zastępuje zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze¹³⁹⁰. Nowe rozstrzygnięcie nadzorcze może mieć charakter merytoryczny, albo może być tylko kasacyjne.

Wykorzystanie przez wojewodę instytucji samokontroli rozstrzygnięcia nadzorczego, nie zamyka przed zainteresowaną jednostką samorządu terytorialnego drogi sądowej do weryfikacji samokontrolnego rozstrzygnięcia nadzorczego. Na rozstrzygnięcie nadzorcze wydane w tym trybie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Warunkiem wniesienia takiej skargi jest naruszenie interesu lub uprawnienia jednostki samorządu terytorialnego, która pierwotnie skarżyła rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność aktu prawa miejscowego. Jednakże sąd administracyjny, rozpoznając taką skargę, bada zarówno przesłanki warunkujące dopuszczalność samokontroli rozstrzygnięcia nadzorczego przez wojewodę, jak i elementy sprawy nadzorczej, rozstrzygniętej oboma aktami nadzoru. Sąd będzie zatem oceniał naruszenie interesu bądź uprawnienia jednostki samorządowej, jako przesłanki zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego, ale także legalność aktu prawa miejscowego, do którego odnosiły się obydwa rozstrzygnięcia nadzorcze. Wyeliminowanie z obiegu prawnego rozstrzygnięcia nadzorczego, wydanego w ramach samokontroli, uchyla również skutki prawne związane z jego wydaniem. A zatem uchylone mocą aktu wydanego w ramach samokontroli rozstrzygnięcie nadzorcze, znowu znajdzie się w obrocie prawnym. Konsekwencją tego powinna być również „reaktywacja” skargi wniesionej uprzednio na to rozstrzygnięcie. Następuje bowiem powrót do sytuacji wywołanej zaskarżeniem pierwotnego rozstrzygnięcia nadzorczego. Toczy się więc postępowanie wywołane pierwszą skargą, co jest równoznaczne z moż-

¹³⁸⁹ Por. T. Kielkowski, *Uprawnienia autokontrolne organu administracji w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2004, Nr 7–8, s.186.

¹³⁹⁰ Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 sierpnia 2010 r. (II SA/OI 510/10), LEX Nr 737778.

liwością ponownego skorzystania z instytucji samokontroli, albo w przeciwnym razie skierowania skargi wraz z aktami sprawy do sądu¹³⁹¹.

5. Prawomocność i wykonalność rozstrzygnięcia nadzorczego

Akt prawomocny to ten, który jest niezaskarżalny¹³⁹². Cechę prawomocności przypisuje się zatem aktowi, od którego nie przysługuje środek odwoławczy. W przypadku, gdy orzeczenie zostało wydane w ostatniej instancji, ma ono powagę rzeczy osądzonej. Powaga rzeczy osądzonej odnosi się tylko do przedmiotu rozstrzygnięcia, między tymi samymi stronami¹³⁹³. Prawomocnością objęta jest zatem istota sprawy, rozstrzygniętej w postępowaniu jurysdykcyjnym¹³⁹⁴. Powaga rzeczy osądzonej jest więc atrybutem wyłącznie orzeczeń merytorycznych¹³⁹⁵. Prawomocność materialna dotyczy zatem skutków prawnych rozstrzygnięcia ze względu na jego treść zawartą w tym rozstrzygnięciu. Oznacza moc wiążącą orzeczenia prawomocnego formalnie¹³⁹⁶. Z tej przyczyny wykluczona pozostaje możliwość ponownego rozpoznania tej samej sprawy¹³⁹⁷. Wszczęcie i prowadzenie postępowania w sprawie zakończonej prawomocnym rozstrzygnięciem oznacza nieważność takiego postępowania¹³⁹⁸. Prawomocność określa zatem formalną granicę w aktywności uprawnionego podmiotu, zmierzającej do zmiany albo unieważnienia już raz wydanego aktu¹³⁹⁹.

Cechę prawomocności aktu administracyjnego należy łączyć z zasadą jego trwałości, zakorzenioną w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego¹⁴⁰⁰. Z zasady trwałości wynika ochrona mocy obowiązującej aktu administracyjnego. Granice tej ochrony wy-

¹³⁹¹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 marca 2010 r. (I SA/GI 826/09), LEX Nr 570518.

¹³⁹² Por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2006, s. 395.

¹³⁹³ Por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 27 kwietnia 2010 r. (III SA/Lu 18/10), orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹³⁹⁴ M. Bogusz, *Powaga rzeczy osądzonej w nowym postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2004, Nr 6, s. 87.

¹³⁹⁵ B. Dauter, [w:] B. Dauter (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Orzecznictwo*, Wolters Kluwer 2007, s. 239.

¹³⁹⁶ Z. Resich, *Res iudicata*, Warszawa 1978, s. 43.

¹³⁹⁷ B. Dolnicki, *Wykonalność a prawomocność rozstrzygnięć nadzorczych organów nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000, s. 56.

¹³⁹⁸ Por. P. Telenga, [w:] A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Praktyczny komentarz*, Zakamycze 2005, s. 469.

¹³⁹⁹ J. S. Langrod, *Res iudicata w prawie administracyjnym*, Kraków 1931, s. 22.

¹⁴⁰⁰ Por. wyrok TK z dnia 8 kwietnia 1998 r. (K 10/97), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 1998, Nr 4, poz. 105.

znacza prawo zaskarżalności aktu, w wyniku czego istnieje możliwość jego uchylecia¹⁴⁰¹. Zasada trwałości nie może być zatem utożsamiana z niezmiennością aktu¹⁴⁰². Najdalej idącym przejawem tej zasady jest utrzymanie w mocy aktu administracyjnego, pomimo utraty mocy obowiązującej przepisów stanowiących jego podstawę. Innymi słowy, zmiana lub uchylene podstawy prawnej aktu, nie ma wpływu na dalszy jego byt. Wyjątkiem od tej reguły jest sytuacja, gdy przepisy ingerujące w dotychczasową treść podstawy prawnej stanowią odrębnie¹⁴⁰³.

Konstrukcja prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego jawi się jako gwarancja poszanowania zasady bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa¹⁴⁰⁴. Przepisy prawa nie przewidują jednak procedury nadawania rozstrzygnięciom nadzorczym klauzuli prawomocności¹⁴⁰⁵. Rozstrzygnięcia nadzorcze nad aktami prawa miejscowego stają się natomiast prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd administracyjny¹⁴⁰⁶. Jednakże od orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego w tej sprawie może być wniesiona skarga kasacyjna do NSA. Skargę kasacyjną wnosi się za pośrednictwem tego sądu, który wydał zaskarżony wyrok. Termin na wniesienie skargi kasacyjnej wynosi trzydzieści dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem¹⁴⁰⁷. Skarga kasacyjna ma charakter zwyczajnego środka odwoławczego od nieprawomocnych orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych. Jest środkiem prawnym o charakterze suspensywnym i dewolutywnym. Suspensywność oznacza wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu. Może być bezwzględna lub względna¹⁴⁰⁸. Suspensywność bezwzględna oznacza wstrzymanie wykonania aktu przez sam fakt wniesienia środka odwoławczego. Natomiast suspensywność względna to wstrzymanie wykonania aktu mocą decyzji organu, który wydał

¹⁴⁰¹ Por. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010, s. 193.

¹⁴⁰² K. Glibowski, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 97.

¹⁴⁰³ Wyrok NSA z dnia 2 września 2008 r. (II OSK 970/07), LEX Nr 508503.

¹⁴⁰⁴ Wyrok NSA z dnia 1 października 2010 r. (I OSK 1143/10), LEX Nr 744938.

¹⁴⁰⁵ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 września 2008 r. (II SA/Kr 606/08), LEX Nr 517993.

¹⁴⁰⁶ Art. 98 ust. 5 u.s.g.; art. 85 ust. 5 u.s.p.; art. 86 ust. 4 u.s.w. Zob. na ten temat wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 kwietnia 2006 r. (III SA/Gl 80/06), niepublikowany.

¹⁴⁰⁷ Art. 173 § 1 i art. 177 § 1 ustawy p.p.s.a.

¹⁴⁰⁸ Cz. P. Kłak, *Postępowanie nakazowe w polskim procesie karnym a ochrona praw człowieka*, Warszawa 2008, s. 298–299.

akt albo innego organu uprawnionego do takiego wstrzymania¹⁴⁰⁹. Do istoty suspensywności należy to, że wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu ma być gwarantem zaniechania skutków prawnych wywołanych zaskarżonym aktem¹⁴¹⁰. Suspensywność ma ze swej natury skutek przemijający.

Dewolutywność oznacza przeniesienie rozpoznania danej sprawy do innego organu niż ten, który wydał zaskarżony akt. Z reguły jest to organ instancyjnie wyższy albo usytuowany jako organ kontrolny. Podobnie jak w przypadku suspensywności, dewolutywność może być bezwzględna i względna. Dewolutywność bezwzględna oznacza konieczność przekazania sprawy do rozpoznania innemu organowi, w przypadku dewolutywności względnej przekazanie sprawy następuje dopiero wówczas, gdy organ, który wydał zaskarżony akt nie skorzysta z tzw. prawa do samokontroli. Z dewolutywności względnej wynika zatem prawo organu wydającego zaskarżony akt do *quasi-rozpatrzenia* środka odwoławczego¹⁴¹¹.

Skarga kasacyjna od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego w sprawie rozstrzygnięcia nadzorczego nad aktem prawa miejscowego nie jest oparta na modelu czystej kasacji¹⁴¹². Kasacja jest bowiem nadzwyczajnym instrumentem zaskarżenia, wnoszonym do Sądu Najwyższego od prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych. Funkcją kasacji jest kontrola sądowego wykonywania prawa i zabezpieczenie jednolitości orzecznictwa wszystkich sądów¹⁴¹³. Kasacja nie jest zatem *de lege lata* środkiem odwoławczym¹⁴¹⁴. W nauce prawa pojęcie kasacji jest używane w dwóch znaczeniach: w pierwszym jako środek zaskarżenia, w drugim jako pismo procesowe uruchamiające postępowanie kasacyjne¹⁴¹⁵. Kasacja obejmuje zarówno skargę, która wszczyna postępowanie kasacyjne, jak i procedurę, której celem jest zbadanie prawomocnego orzeczenia sądowego i ewentualne jego wyeliminowanie w razie niezgodności z obowiązującym prawem¹⁴¹⁶. W kasacji należy dostrzegać dwoistość celów: ochronę interesów stron po-

¹⁴⁰⁹ Por. G. Łaszczycza, *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2000, s. 202.

¹⁴¹⁰ R. Sawuła, L. Żukowski, *Suspensywność środków prawnych w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, Uniwersytet Jagielloński 2001, s. 614.

¹⁴¹¹ I. Gruszka, [w:] I. Gruszka, M. Stożek, *Postępowanie administracyjne. Repetytorium*, Wolters Kluwer 2007, s. 112–114.

¹⁴¹² Por. M. B. Milbrandt-Gotowicz, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, Toruń 2005, s. 23.

¹⁴¹³ H. Dolecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 340.

¹⁴¹⁴ T. Zembrzusi, *Dostępność skargi kasacyjnej w procesie cywilnym*, Warszawa 2008, s. 34.

¹⁴¹⁵ *Ibidem*, s. 38.

¹⁴¹⁶ M. Rogacka-Rzewnicka, *Kasacja w polskim procesie karnym*, ABC 2001, s. 96.

stępowania poprzez działalność Sądu Najwyższego oraz realizację funkcji nadzorczych tego sądu nad orzecznictwem sądów niższych instancji¹⁴¹⁷.

Zgodnie z art. 178 ustawy p.p.s.a., wojewódzki sąd administracyjny odrzuci skargę kasacyjną od wyroku w sprawie rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody, jeżeli skarga taka została wniesiona po upływie terminu, albo z innych przyczyn była niedopuszczalna. Naczelny Sąd Administracyjny odrzuci natomiast skargę kasacyjną, jeżeli została ona odrzucona przez wojewódzki sąd administracyjny (art. 180 p.p.s.a.). Oddalenie skargi kasacyjnej przez NSA następuje wtedy, gdy nie ma do niej podstaw, albo jeżeli zaskarżone orzeczenie, mimo błędnego uzasadnienia, odpowiadało prawu¹⁴¹⁸.

Rozstrzygnięcie nadzorcze, na które nie uwzględniono skarg w obu instancjach sądów administracyjnych jest definitywnie niewzruszalne. Oznacza to, że ani adresat aktu nadzoru, ani wojewoda, który akt taki wydaje, a także sąd administracyjny, nie mogą go pozbawić cechy trwałości¹⁴¹⁹. Materialnie prawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze powoduje, że stosunek prawny zawiązany pomiędzy wojewodą a jednostką samorządu terytorialnego, zostaje ukształtowany w sposób trwały. Stosunek taki tworzy dla jednostki samorządu terytorialnego określoną sytuację prawną¹⁴²⁰. Sytuacja ta oznacza przywrócenie stanu prawnego i faktycznego w funkcjonowaniu jednostki samorządowej sprzed podjęcia aktu prawa miejscowego. Formalnie prawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze oznacza natomiast jego niezaskarżalność. Wywołuje ono prawomocne skutki prawne, które są nienaruszalne¹⁴²¹. Prawomocnym skutkiem stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego jest pozbawienie mocy obowiązującej tego aktu, w zakresie objętym tym stwierdzeniem¹⁴²². Wszakże nie jest to tylko usunięcie aktu prawa miejscowego z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, ale także niemożność jego zmiany albo uchylecia. W miejsce usuniętej regulacji prawnej można natomiast wprowadzić nową, będącą przedmiotem nowego postępowania nadzorczego¹⁴²³. Nowa regulacja prawna,

¹⁴¹⁷ *Ibidem*, s. 97.

¹⁴¹⁸ J. P. Tarno, *Odrzucenie skargi kasacyjnej*, „Przegląd Podatkowy” 2005, Nr 6, s. 33–39.

¹⁴¹⁹ Por. A. Matan, [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 169.

¹⁴²⁰ *Ibidem*, s. 170.

¹⁴²¹ Por. K. Piasecki, [w:] K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I*, Warszawa 2010, s. 1634. Por. także wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2002 r. (II SA 1244/01), LEX Nr 82677.

¹⁴²² Postanowienie NSA z dnia 21 marca 1991 r. (SA/Wr 168/91), ONSA 1991, poz. 28.

¹⁴²³ Wyrok NSA z dnia 16 września 1993 r. (SA/Kr 1501/93), ONSA 1994, poz. 134.

zawierająca ten sam zakres przedmiotowy, nie musi jednak odwoływać się do okoliczności utraty mocy obowiązującej poprzedniej regulacji¹⁴²⁴.

Wykonanie rozstrzygnięcia nadzorczego nie jest tożsame z jego wykonalnością. Wykonalność rozstrzygnięcia nadzorczego to swego rodzaju konstrukcja teoretyczno-prawna, która określa przesłanki dopuszczalności wykonania tego aktu. Nie ma ona ustawowej definicji, aczkolwiek stanowi nieodłączną cechę każdego aktu administracyjnego i nie może funkcjonować samodzielnie w oderwaniu od rozstrzygnięcia zawartego w akcie¹⁴²⁵. W nauce prawa przyjmuje się, że wykonalność aktu administracyjnego określa pewien tryb postępowania przy jego realizacji¹⁴²⁶. Wykonalność rozstrzygnięcia nadzorczego można zatem sprowadzić do dwóch aspektów: po pierwsze, że akt ten nadaje się do wykonania, albowiem jest prawomocny, po drugie, że może i powinien być wykonany, ze względu na swoją prawomocność. Jeżeli rozstrzygnięciu nadzorcemu nie przysługuje atrybut prawomocności, to nie podlega ono wykonaniu¹⁴²⁷. Stąd wykonalności rozstrzygnięcia nadzorczego można nadać znaczenie formalne, oznaczające moment, od którego akt ten może być poddany wykonaniu (z chwilą osiągnięcia cechy prawomocności) oraz znaczenie materialne, gdy treść aktu jest możliwa do urzeczywistnienia¹⁴²⁸. Urzeczywistnieniem prawomocnego rozstrzygnięcia nadzorczego jest doprowadzenie do takiego stanu rzeczy, który będzie odpowiadał treści tego rozstrzygnięcia¹⁴²⁹. Jeżeli treścią tą jest stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego, to stanem rzeczy adekwatnym do tej treści jest usunięcie aktu prawa miejscowego z obrotu prawnego. Usunięcie takie stanowi zatem przedmiot wykonania rozstrzygnięcia nadzorczego i polega na jego opublikowaniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym¹⁴³⁰. Dzień wydania wojewódzkiego dziennika urzędowego, w którym zostanie opublikowane prawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność aktu prawa miejscowego jest momentem, w którym przestaje obowiązywać akt prawa miejscowego.

¹⁴²⁴ Uchwała RIO w Zielonej Górze z dnia 5 lutego 2010 r. (53/2010), niepublikowana.

¹⁴²⁵ L. Klat-Wertelecka, *Wykonalność aktu administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.) *Koncepcja...*, s. 543–544.

¹⁴²⁶ *Ibidem*, s. 545.

¹⁴²⁷ Postanowienie NSA z dnia 1 czerwca 2000 r. (II SA 1331/00), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2000, Nr 4, poz. 109.

¹⁴²⁸ L. Klat-Wertelecka, *op. cit.*, s. 546.

¹⁴²⁹ Por. M. Święcki, *Wykonalność decyzji nieostatecznej według kodeksu postępowania administracyjnego*, Toruń 1976, s. 143.

¹⁴³⁰ Art. 13 pkt 8a u.o.a.n.

6. Konkluzje

Rozstrzygnięcie nadzorcze zgodne z prawem nie powinno naruszać granic dopuszczalnej ingerencji nadzorczej¹⁴³¹. Winno zatem czynić zadość granicom regulacji prawnej określonym przez ustawodawcę. Jedynym kryterium weryfikacji rozstrzygnięcia nadzorczego może być tylko zgodność z prawem. O legalności rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody w sprawie aktu prawa miejscowego orzeka sąd administracyjny, w ramach sprawowanej kontroli działalności administracji publicznej. Kontrolę taką uruchamia skarga sądowoadministracyjna na rozstrzygnięcie nadzorcze, która stanowi samoistny środek zaskarżenia, będący w dyspozycji jednostki samorządu terytorialnego, której działalności dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze. Skarga taka jest publicznym prawem podmiotowym jednostki samorządu terytorialnego, wyrażającym interes prawny wspólnoty zamieszkałej na terytorium tej jednostki. Sąd administracyjny, orzekając w sprawie rozstrzygnięcia nadzorczego nad aktem prawa miejscowego, nie jest związany granicami skargi. Może zatem badać rozstrzygnięcie nadzorcze pod względem każdego naruszenia prawa, a nie tylko wskazanego w skardze.

Stąd przyczyną uchylecia rozstrzygnięcia nadzorczego może być naruszenie prawa, którego nie wskazała jednostka samorządu terytorialnego. Jakakolwiek przyczyna uchylecia rozstrzygnięcia nadzorczego powoduje wszakże czasowe przerwanie skutków prawnych wywołanych jego wydaniem. Następuje zatem niejako zawieszenie w czasie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego oraz czasowe zawieszenie wstrzymania jego wykonania. Do czasu prawomocnego uchylecia rozstrzygnięcia nadzorczego, nie można dopuścić do wykonania aktu prawa miejscowego. Wykonanie takie jest możliwe nie tylko w rezultacie orzeczenia sądu administracyjnego uchylającego rozstrzygnięcie nadzorcze, ale także w wyniku wykorzystania przez wojewodę uprawnienia samokontrolnego. W ramach tego uprawnienia wojewoda może w całości uwzględnić skargę, uchylając w taki sposób zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze i przywracając stan rzeczy sprzed wniesienia skargi. Uchylene rozstrzygnięcia nadzorczego w ramach samokontroli wywołuje analogiczne skutki prawne jak orzeczenie sądu w tej sprawie i oparte jest na identycznym kryterium naruszenia prawa. Nie należy jednak twierdzić, iż realizacja uprawnienia samokontrolnego jest swoistą formą zastąpienia sądu administracyjnego w wykonaniu przez niego funkcji orzeczniczych. Pomimo adekwatnych skutków prawnych, jakie wywołuje uwzględnienie skargi przez sąd administracyjny na rozstrzygnięcie nadzorcze i jego uchylene w ramach samokontroli, mamy do czynienia

¹⁴³¹ Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2000 r. (II SA/Wr 1060/00), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2000, Nr 4, poz. 100. Zob. także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 2007 r. (II SA/Wr 687/06), niepublikowany.

z dwiema różnymi instytucjami prawnymi, wynikającymi z odrębności ustrojowej sądów i organów administracji publicznej. Przeto adekwatny skutek prawny działania sądu i organu administracji, nie narusza konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy.

Skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze nie musi stanowić wyłącznie instrumentu weryfikacji negatywnej, albowiem jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze jest zgodne z prawem, skarga taka podlega oddaleniu. W przypadku oddalenia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze staje się ono prawomocne i podlega wykonaniu. Wykonaniem rozstrzygnięcia nadzorczego jest pozbawienie bytu prawnego aktu prawa miejscowego, ze skutkiem *ex tunc*. Stosunek pomiędzy organem nadzoru a jednostką samorządu terytorialnego, związany prawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym, nabiera cechy trwałości. Tworzy dla jednostki samorządu terytorialnego nową sytuację prawną, w której realizacja zadania publicznego poprzez zakwestionowany prawomocnie akt prawa miejscowego nie będzie możliwa przy użyciu tego aktu. Zadanie takie może być zrealizowane przez podjęcie nowego aktu prawa miejscowego, który będzie podlegał odrębnej procedurze nadzorczej.

Zakończenie

Nadzór nad działalnością prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego jest zdeterminowany konstytucyjnie i ustawowo. Jego jedynym kryterium jest legalność. Przyjęcie tego kryterium jest rezultatem obowiązującego zamkniętego systemu źródeł prawa, z którego wynika, że wymienione w Konstytucji akty prawne są wiążące dla wszystkich, zarówno dla organów władzy publicznej, jak i podmiotów prawa. Z kryterium legalności nadzoru wynika, że tylko sprzeczność z prawem może być podstawą ingerencji nadzorczej, której celem będzie przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Ingerencja nadzorcza zatem nigdy nie jest dowolna. Służy zabezpieczeniu legalności, przy czym sam nadzór jest zależny od konkretnych rozwiązań ustawowych. Wynika z tego, że prawo ściśle wyznacza sytuacje dopuszczające uruchomienie środków nadzorczych. Środki te są bezpośrednimi instrumentami, za pomocą których organ nadzoru przywraca stan zgodny z prawem. W taki sposób środki nadzorcze służą urzeczywistnieniu celów nadzorczych, ale żeby cele te osiągnąć, środki nadzorcze same muszą być stosowane w granicach określonych przez prawo i granic tych nie mogą przekraczać.

Przedmiotem nadzoru nad działalnością prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego są akty prawa miejscowego stanowione przez organy tych jednostek, jako źródła prawa obowiązujące na obszarze ich działania. O zakwalifikowaniu danego aktu prawotwórczego do prawa miejscowego i objęcie go nadzorem weryfikacyjnym decyduje generalny i abstrakcyjny charakter norm tego aktu. Taki charakter norm świadczy o powszechności aktów prawa miejscowego, których adresaci są nieoznaczeni z imienia i nazwy. Normy aktów prawa miejscowego są więc adresowane do nieograniczonego kręgu podmiotów. Są zatem prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w sytuacji unormowanej tymi aktami. Z powszechności aktów prawa miejscowego wynika również, że nadzór nad tymi aktami nie doznaje ograniczeń czasowych, albowiem stwierdzenie ich nieważności może nastąpić w każdym terminie.

Badanie nadzoru nad aktami prawa miejscowego obejmuje zagadnienia ustrojowego prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego procesowego. Pomimo że norm ustrojowych nie identyfikuje się z normami procesowymi, to zewnętrzne czynności procesowe mogą być w różnym stopniu determinowane normami ustrojowymi w badanym zakresie. Normy ustrojowe są pierwotne względem norm procesowych. Nie wyklucza to jednak autonomicznego dostosowania norm procesowych w prawie ustrojowym. Dostosowanie takie będzie wszakże doznawało ograniczeń albo przez wyłącznie pewnych norm procesowych spod zastosowania w prawie ustrojowym, albo tylko przez odpowiednie ich zastosowanie. W postępowaniu nadzorczym nad aktami prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego zostało przyjęte odpowiednie

zastosowanie norm procesowych w prawie ustrojowym. Ustawy samorządowe stanowią bowiem, że w postępowaniu tym przepisy k.p.a. stosuje się odpowiednio. *Ratio legis* tego unormowania trzeba widzieć na gruncie zasad techniki prawodawczej. Ustawodawca zamiast wyczerpującego uregulowania procedury nadzorczej w ustawach samorządowych posłużył się odesłaniem do k.p.a. Osiągnął przez to pożądane skrócenie tekstu prawnego. Nie uregulował więc kompleksowo stosunku prawnego nadzoru, ale umożliwił jego kompleksowe uzupełnienie za pomocą norm procesowych. Uczynił w istocie wyjątek od reguły, zgodnie z którą dany stosunek prawny powinien być uregulowany w jednym akcie prawnym. Wyjątek taki stanowił podstawę skonstruowania w rozprawie modelu złożonej procedury nadzoru wojewody nad tworzeniem prawa miejscowego samorządu terytorialnego. Procedura ta nie stanowi postępowania administracyjnego, w znaczeniu przyjętym w k.p.a., należy wszakże do szeroko pojętych postępowań w administracji. Wykazuje cechy procedury hybrydowej. Poprzez odesłanie do k.p.a., postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego korzysta z kodeksowych instytucji procesowych. Zakres wykorzystania tych instytucji winien uwzględniać specyfikę postępowania nadzorczego i jego odrębność względem postępowania administracyjnego.

Punktem wyjścia w podjętych rozważaniach było oznaczenie właściwości nadzorczej. O właściwości wojewody, jako organu nadzoru nad aktami prawa miejscowego samorządu terytorialnego, decydują ustawy ustrojowe. Wojewoda posiada ogólną kompetencję nadzorczą względem działalności prawotwórczej organów samorządu terytorialnego. Istnieje bowiem domniemanie jego właściwości we wszystkich tych sprawach, które nie podlegają właściwości nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych. Izby są natomiast właściwe w zakresie spraw finansowych. Aby uniknąć krzyżowania się kompetencji organów nadzoru, które mają charakter rozłączny, organy te winny kontrolować swoją właściwość. Wojewodowie i regionalne izby obrachunkowe bowiem nie mogą być właściwe w tej samej sprawie nadzorczej.

Ustawowa enumeracja spraw podlegających właściwości nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych, choć jest skonstruowana wyczerpująco, nie wyklucza zaistnienia sporu o właściwość pomiędzy organami nadzoru. Spory takie mogą powstać zarówno wtedy, gdy obydwa organy nadzoru uznają się za właściwe do prowadzenia postępowania nadzorczego, jak i wówczas, gdy żaden z tych organów nie chce uznać swojej właściwości. Nieuznanie swej właściwości przez organy nadzoru wyklucza jednak wzajemne przekazywanie sobie aktów prawa miejscowego poddanych nadzorowi, wzorem przekazywania podań przez organy niewłaściwe w postępowaniu administracyjnym.

Stan, w którym nie może zostać podjęta ingerencja nadzorcza ze względu na wątpliwości co do właściwości nadzorczej, nie może być tolerowany przez prawo. Stąd unormowania proceduralne wprowadzone do prawa ustrojowego pozwalają rozstrzygnąć takie wątpliwości, w trybie przewidzianym przepisami prawa procesowego. Rozstrzygnięcie sporu o właściwość pomiędzy organami nadzoru stwarza gwarancję pewności i skuteczności nadzoru, a także zabezpiecza przed nieuprawnioną ingerencją organu nadzoru niewłaściwego. Aktem rozstrzygającym spór o właściwość pomiędzy wojewodą a regionalną izbą obrachunkową nie jest decyzja administracyjna, albowiem spór taki nie wykazuje cech sprawy administracyjnej. Jest to akt o charakterze tymczasowym, przez co wyłączony jest spod bezpośredniej kontroli sądowej. Możliwość jego weryfikacji jest dopuszczalna łącznie z rozstrzygnięciem nadzorczym wydanym przez organ na mocy rozstrzygnięcia sporu. Odmienna ocena przez sąd administracyjny właściwości organu nadzoru może skutkować uchynieniem rozstrzygnięcia nadzorczego jako wydanego przez organ niewłaściwy. Uchylenie takie nie oznacza jednak sanacji aktu prawa miejscowego podważonego przez niewłaściwy organ nadzoru. Rodzi natomiast konieczność ponownego zbadania jego zgodności z prawem przez właściwy organ nadzoru.

Kluczowa teza rozprawy brzmi, że właściwy organ nadzoru podejmuje postępowanie nadzorcze na zasadzie oficjalności. Oznacza to, iż postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego jest zawsze wszczynane z urzędu. Za moment wszczęcia tego postępowania przyjmuje się doręczenie organowi nadzoru aktu prawa miejscowego. Ewentualnemu zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego przypisuje się jedynie znaczenie fakultatywne. Czynność ta ma zatem charakter względny, której wykonanie lub zaniechanie nie ma wpływu na wynik postępowania nadzorczego. O wyniku bowiem postępowania nadzorczego decyduje wyłącznie niezgodność z prawem aktu poddanego nadzorowi, która przejawia się w sprzecznej z prawem treści tego aktu lub sprzecznej z prawem procedurze jego wydania. Stąd rozstrzygnięcie nadzorcze podjęte bez uprzedniego zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego, nie może powodować uchynienia aktu nadzoru, jeżeli akt ten nie narusza prawa. Legalność rozstrzygnięcia nadzorczego bowiem nie może być inaczej oceniana, jak tylko przez pryzmat obiektywnego naruszenia prawa. Brak zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego nie nosi znamion takiego naruszenia. Jednakże tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego.

Sankcja nieważności aktu prawa miejscowego stanowi instytucję proceduralno-ustrojową, która stwarza prawną możliwość eliminacji z obrotu prawnego wadliwych aktów normatywnych. Koncepcja nieważności aktu prawa miejscowego opiera się na

założeniu, że akt nieważny nie wywołuje skutków prawnych od momentu jego wydania. Nieważność aktu prawa miejscowego stwierdza orzeczenie wojewody w tej sprawie, którego wsteczny charakter powoduje powrót do sytuacji sprzed podjęcia nieważnego aktu. Decyzje administracyjne wydane na podstawie takiego aktu uznaje się za podjęte bez podstawy prawnej. Rodzi to konieczność ich wzruszenia w przewidzianym do tego trybie.

Przepisy ustaw samorządowych stanowią samodzielną podstawę do stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego. Na gruncie odesłania do przepisów k.p.a. w postępowaniu nadzorczym przyjęto najważniejszą tezę rozprawy, że przy kwalifikacji naruszenia prawa przez akt prawa miejscowego można w ograniczonym zakresie posilkować się przepisami dotyczącymi stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Brak podstawy prawnej i rażące naruszenia prawa są tożsame zarówno dla decyzji administracyjnych, jak i dla aktów prawa miejscowego. Naruszenie prawa o charakterze rażącym jest jednak pojęciem węższym w stosunku do ustrojowej kategoryzacji naruszenia prawa o charakterze istotnym. W istotnym naruszeniu prawa mieści się zatem naruszenie rażące, które w każdym przypadku należy traktować jako zaprzeczenie prawu. Jest to sytuacja, gdy dane unormowanie zawarte w akcie prawa miejscowego pozostaje w wyraźnej i bezpośredniej sprzeczności z innymi unormowaniami, zawartymi w aktach powszechnie obowiązujących. Innymi słowy, godzi w te unormowania.

Rażące naruszenie prawa lub brak podstawy prawnej zostały przyjęte w rozprawie jako szczególne determinanty nieważności aktów prawa miejscowego. Wpływają one z ustrojowej gradacji wad aktów prawa miejscowego, wynikającej z dychotomicznego podziału na wady istotne i niemające takiego charakteru. Ze względu na to, że zarówno naruszenie prawa o charakterze istotnym, jak i nieistotnym nie mają uniwersalnej treści, każda wadliwość aktu prawa miejscowego, oparta na którejkolwiek z tych okoliczności, winna być relatywizowana w indywidualnej sprawie nadzorczej. Oznacza to, że w określonych sytuacjach wadliwości te mogą się przenikać. W oparciu o zasadę prawdy materialnej należy jednak dowieść, że w danym konkretnym przypadku określone naruszenie uznane za istotne, w innym przypadku może nie mieć takiego charakteru.

Stwierdzenie przez wojewodę nieważności aktu prawa miejscowego stanowi konkretyzację środka nadzoru. Formą tej konkretyzacji jest rozstrzygnięcie nadzorcze, jako akt administracyjny wydawany w ramach stosunku prawnego nadzoru. Rozstrzygnięcie nadzorcze nie jest decyzją administracyjną, przy czym, jako przejaw władczego oświadczenia woli organu państwa, nawiązuje jednak do konstrukcji decyzji administracyjnej. W swej strukturze zawiera bowiem: oznaczenie organu wydającego rozstrzygnięcie nadzorcze, oznaczenie adresata, podstawę prawną, sentencję, uzasadnienie prawne i fak-

tyczne oraz pouczenie o środku zaskarżenia. Składniki struktury rozstrzygnięcia nadzorczego służą pełnemu określeniu elementów stosunku prawnego nadzoru, jaki zachodzi pomiędzy organem nadzoru a jednostką samorządu terytorialnego.

Podjęcie przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego w przewidzianym prawem trybie obejmuje jego wydanie oraz doręczenie zainteresowanej jednostce samorządu terytorialnego. Obie czynności nie są wszakże tożsame. Wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego zamyka ciąg czynności postępowania nadzorczego i jest pisemnym wyrazem zastosowania środka nadzoru. Data wydania rozstrzygnięcia nadzorczego nie jest jednak datą, z którą następuje związanie zastosowanym środkiem nadzoru. Następuje to z chwilą doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, które zostaje wprowadzone do obrotu prawnego. Przejawem istnienia rozstrzygnięcia nadzorczego w obrocie prawnym jest także jego opublikowanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Rozstrzygnięciu nadzorczemu, podobnie jak decyzji administracyjnej, przysługuje domniemanie ważności. Prawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze nie podlega weryfikacji sądowej z racji upływu terminu do wniesienia skargi albo na które skarga do sądu została odrzucona lub oddalona. Stosunek prawny nadzoru pomiędzy wojewodą a jednostką samorządu terytorialnego, nawiązany prawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym, nabiera cech trwałości. Cechy takiej nie wykazuje natomiast sporny stosunek nadzoru, powstały w wyniku zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego. Jedynym kryterium takiego zaskarżenia może być sprzeczność z prawem. Sąd administracyjny, orzekając w sprawie rozstrzygnięcia nadzorczego nad aktem prawa miejscowego, nie jest jednak związany granicami skargi, może zatem badać rozstrzygnięcie nadzorcze także pod kątem naruszenia prawa niewskazanego w skardze.

W ramach instytucji skargi sądownoadministracyjnej mieści się także uprawnienie samokontrolne organu nadzoru. W ramach tego uprawnienia przyjęto tezę, że wojewoda może w całości uwzględnić skargę, uchylając zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze. Uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego w ramach samokontroli wywołuje analogiczne skutki prawne, jak orzeczenie sądu w tej sprawie i oparte jest na identycznym kryterium naruszenia prawa. Wykonanie uprawnienia samokontrolnego przez wojewodę nie nosi jednak znamion zastąpienia sądu administracyjnego w wykonaniu przez niego funkcji orzeczniczych. Pomimo adekwatnych skutków prawnych, jakie wywołuje uwzględnienie skargi przez sąd administracyjny na rozstrzygnięcie nadzorcze i jego uchylenie w ramach samokontroli, mamy do czynienia z dwiema różnymi instytucjami prawnymi, wynikającymi z odrębności ustrojowej sądów i organów administracji publicznej. Identyczny skutek prawny działania sądu i organu administracji nie narusza wszakże konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy.

Rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność aktu prawa miejscowego albo stwierdzające nieistotne naruszenie prawa, nie stanowi jedynej formy, w jakiej następuje zakończenie postępowania nadzorczego przez wojewodę. Gdy w toku postępowania nadzorczego wojewoda nie stwierdza żadnego naruszenia prawa w akcie prawa miejscowego, nie ma podstaw do ingerencji nadzorczej. Zgodnie jednak z regułami prawa procesowego, każde postępowanie wszczęte w administracji publicznej musi zostać zakończone. Wobec tego przyjęto tezę, że zakończeniem postępowania nadzorczego w sprawie aktu prawa miejscowego nienaruszającego prawa, powinno być umorzenie tego postępowania ze względu na jego bezprzedmiotowość. Akt wojewody, w którym umarza on postępowanie nadzorcze, nie jest rozstrzygnięciem nadzorczym, ale aktem nadzoru o charakterze formalnym. Jest w istocie rezultatem niedopuszczalnej prawem pozytywnej weryfikacji aktu prawa miejscowego, w której wojewoda zatwierdzałby ten akt.

Przeprowadzona w rozprawie analiza dotycząca odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu nadzorczym wojewody w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego, miała także na celu uzupełnienie i poszerzenie już istniejących poglądów na to zagadnienie oraz poddanie pod dyskusję poglądów kontrowersyjnych. Temat rozprawy i poruszana problematyka pozostają nadal zagadnieniem otwartym. Stąd zaprezentowane przez autora poglądy i rozwiązania nie mają charakteru definitywnego. Mogą wszakże stanowić, i taki też był zamiar autora, podstawę do prowadzenia dalszej dyskusji nad omawianymi zagadnieniami oraz kontynuację prac badawczych w tym obszarze. Należy w związku z tym oczekiwać, że zarówno nauka prawa, jak i orzecznictwo sądowe będą sukcesywnie dostarczały nowych poglądów na analizowaną problematykę. Poglądy te, w konfrontacji z tezami rozprawy, mogą utrwalać określone stanowiska. Mogą z nimi polemizować, jak również mogą im zaprzeczać. Jakikolwiek stosunek do zaprezentowanych w rozprawie poglądów nie pozostaje wszakże w kolizji z wolą autora, aby przedstawione badania mogły przyczynić się nie tylko do lepszego poznania zagadnień pozostających we wspólnym obszarze administracyjnego prawa ustrojowego i prawa administracyjnego procesowego, ale aby mogły także pobudzić ogólną refleksję nad całym prawem administracyjnym jako znaczącą gałęzią w systemie prawa.

Wykaz cytowanej literatury

1. B. Adamiak, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla prof. Jana Jendrośki*, Wrocław 1999.
2. B. Adamiak, *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi Langowi*, Warszawa 2009.
3. B. Adamiak, *Rektyfikacja decyzji w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 1988.
4. B. Adamiak, J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 stycznia 1993 r. (II SA 930/92)*, „Radca Prawny” 1994, Nr 3.
5. B. Adamiak, J. Borkowski, *Instytucje prawne sądowej ochrony samodzielności gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, Nr 1–2.
6. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003.
7. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005.
8. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006.
9. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008.
10. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
11. B. Adamiak, *Koncepcje nieważności w prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*, Wrocław 2005.
12. B. Adamiak, *Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2002, Nr 9.
13. B. Adamiak, *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2006, Nr 11.

14. B. Adamiak, *Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2001, Nr 8.
15. B. Adamiak, *Pojęcie postępowania administracyjnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010.
16. B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010.
17. B. Adamiak, *Statut gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1993, Nr 7–8.
18. B. Adamiak, *Stwierdzenie nieważności uchwał organów samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1996, Nr XXXV.
19. B. Adamiak, *Rektyfikacja decyzji w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 1988.
20. B. Adamiak, *Uwagi o współczesnej koncepcji organu administracji publicznej*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, Rzeszów 2004.
21. B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986.
22. B. Adamiak, *Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1997, Nr 4.
23. A. Agopszowicz, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1994.
24. A. Agopszowicz, *Kilka uwag o samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] *Valeat aequitas*, Katowice 2000.
25. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999.
26. A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001.
27. J. Bafia, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1984.
28. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
29. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Wolters Kluwer 2007.
30. B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.

31. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Aktualne spory o skargę na uchwałę rady gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2004, Nr 7–8.
32. M. Bańko, *Inny słownik języka polskiego PWN*, Tom II, Warszawa 2000.
33. L. Bar, *Elementy administracyjne w kierowaniu gospodarką narodową*, [w:] *Instytucje prawne w gospodarce narodowej*, Ossolineum 1981.
34. L. Bar, *Położenie prawne przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego*, Warszawa 1968.
35. A. Bator, *Instrumentalizacja jako aspekt prawa* [w:] L. Leszczyński (red.), *Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia, konstytucja, integracja europejska*, Lublin 1999.
36. T. Bąkowski, *Administracyjno-prawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Wolters Kluwer 2007.
37. T. Bąkowski, *O relacjach zachodzących pomiędzy administracyjnym prawem ustrojowym i postępowaniem administracyjnym na podstawie kilku przykładów*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010.
38. T. Bąkowski, E. Bojanowski, *O niektórych problemach filozoficznych administracyjnego prawa materialnego, administracyjnego prawa procesowego oraz prawa ustrojowego administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, T. XVIII.
39. T. Bąkowski, *Zasady techniki prawodawczej a prawotwórstwo organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 2006, Nr 1.
40. T. Bąkowski, G. Wierczyński, *Glosa do wyroku NSA z dnia 14 listopada 2003 r. (II SA/Wr 1389/03)*, „Samorząd Terytorialny” 2005, Nr 11.
41. G. Bieniek, *W sprawie reprezentacji gminy jako osoby prawnej*, „Rejent” 2003, Nr 2.
42. T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lwów 1932.
43. T. Bigo, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Wrocław 1948.
44. T. Bigo, *Z problemów nadzoru nad administracją terenową*, „Kontrola Państwowa” 1961.

45. J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Kolonia Limited 2005.
46. M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008.
47. A. Błaś, *Czynności faktyczne organów administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer 2007.
48. J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984.
49. J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998.
50. J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2000.
51. J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2004.
52. J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2005.
53. J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2007.
54. J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2010.
55. E. Bojanowski, T. Langer, *Samorząd terytorialny. Cz. 1. Wybrane problemy teoretyczne i prawnoustrojowe*, Gdańsk 1992.
56. M. Bogusz, *Konstrukcja upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego a konstrukcja upoważnienia do wydania rozporządzenia*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, T. XIV.
57. M. Bogusz, *Powaga rzeczy osądzonej w nowym postępowaniu sądowo-administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2004, Nr 6.
58. M. Bogusz, *Przepisy administracyjne jako forma działania administracji*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007.
59. M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Gdańsk 2008.
60. A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited 2009.
61. J. Borkowski, *Administracyjne postępowania szczególne*, Łódź 1972.

62. J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985.
63. J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, T. XXXVII.
64. J. Borkowski, *Normy formalne prawa administracyjnego a procedura administracyjna*, Wrocław 1985.
65. J. Borkowski, *Normy prawa materialne i formalne a pojęcie procedury administracyjnej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1982, T. XXVIII.
66. J. Borkowski, *Pojęcie władztwa administracyjnego*, Wrocław 1972.
67. J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne (Zarys systemu)*, Warszawa 1976.
68. J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne uproszczone a działania wewnętrzne administracji*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi Langowi*, Warszawa 2009.
69. J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne ogólne i szczególne*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999.
70. M. Borucka-Arctowa, *Spoleczne poglądy na funkcje prawa*, Ossolineum 1982.
71. W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2006.
72. B. Brzeziński, *Ordynacja podatkowa a zagadnienia techniki legislacyjnej*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2003, Nr 2–3.
73. O. Bujkova, J. Jagielski, J. Lang, *Kontrola administracji*, Warszawa 1985.
74. Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005.
75. G. Bywalec, *Decentralizacja a funkcje finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2008, Nr 6.
76. K. Celińska-Grzegorzczak, *Postępowanie patentowe jako szczególne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2009.
77. A. Chełmoński, *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań – propozycja metodologiczna*, Wrocław 1972.

78. J. Ciapała, *Zagadnienia określenia prawnych form aktów prawa miejscowego i ich publikacji*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, Nr 2.
79. A. Ciągiewicz-Miśta, A. Talik, *Podatki i opłaty w przedmiocie nadzoru regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 2011, Nr 6.
80. M. Cieślak, *Polska procedura karna*, Warszawa 1984.
81. Z. Cieślak, *O „rażącym naruszeniu prawa” w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1986, Nr 11.
82. M. Chmaj, *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, Lublin 1997.
83. P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
84. P. Chmielnicki, *Glosa do wyroku NSA z dnia 2 grudnia 2003 r. (II SA/Kr 998/03)*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, Nr 4.
85. P. Chmielnicki, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2004.
86. P. Chmielnicki, *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Warszawa 2005.
87. P. Chmielnicki, *Przepisy o nadzorze nad działalnością gminną po nowelizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2003, Nr 5.
88. P. Chmielnicki, *Wszczęcie i umorzenie postępowania w sprawie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego*, „Finanse Komunalne” 2004, Nr 3.
89. W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994.
90. W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, *Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną*, Warszawa 1995.
91. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006.
92. W. Chróścielewski, W. Nykiel, *Postępowanie podatkowe w świetle Ordynacji podatkowej*, Warszawa 2000.
93. A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Kolonia Limited 2005.
94. A. Czajkowska, E. Pachniewska, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz. Orzecznictwo. Wzory dokumentów i pism*, Warszawa 2005.

95. S. Czarnow, *Zakres i środki nadzoru nad gospodarką komunalną*, „Finanse Komunalne” 2011, Nr 3.
96. B. Dauter, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Orzecznictwo*, Wolters Kluwer 2007.
97. B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011.
98. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
99. W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978.
100. W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
101. W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974.
102. W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
103. W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Warszawa 1972.
104. W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
105. W. Dawidowicz, *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1976.
106. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.
107. D. Dąbek, *Statut jednostki samorządu terytorialnego jako specyficzny akt prawa miejscowego*, [w:] W. Kisiel (red.), *Statuty jednostek samorządu terytorialnego. Regulacje europejskie i amerykańskie*, Kraków 2005.
108. K. Defecińska, *Spory o właściwość organu administracji publicznej*, Warszawa 2000.
109. K. Defecińska-Tomczak, *Przekazanie sprawy do organu właściwego a negatywne spory o właściwość*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010.
110. E. Denek, *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 2001.

111. T. Dębowska-Romanowska, *Regionalne izby obrachunkowe – nadzór zewnętrzny nad zarządzaniem finansowym w samorządzie i nad tworzeniem lokalnego prawa finansowego*, [w:] M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa 2010.
112. E. Dobrodziej, *Zasady postępowania w sprawach administracyjnych*, Bydgoszcz 2002.
113. H. Dolecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006.
114. B. Dolnicki, *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym – wnioski de lege ferenda*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania – Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
115. B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993.
116. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2006.
117. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009.
118. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Zakamycze 1999.
119. B. Dolnicki, *Skarga organu nadzoru do sądu administracyjnego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
120. B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Wolters Kluwer 2007.
121. B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer 2010.
122. B. Dolnicki, *Wykonalność a prawomocność rozstrzygnięć nadzorczych organów nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000.
123. W. Doroszewski, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1965.
124. B. Dunaj, *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 1996.
125. H. Dzwonkowski, A. Barczak, M. Biskupski, T. Nowak, *Ustawa o doradztwie podatkowym. Komentarz*, Warszawa 2002.
126. H. Dzwonkowski, Z. Zgierski, *Procedury podatkowe*, Difin 2006.

127. L. Etel, *Nadzór i kontrola regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością samorządu terytorialnego w sferze podatkowej*, [w:] M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa 2010.
128. L. Etel, *Uchwały podatkowe samorządu terytorialnego*, Białystok 2004.
129. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. II, Zakamycze 2001.
130. J. Filipek, *W sprawie uznania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1997, Nr XXXVIII.
131. J. Filipek, *Założenia strukturalne procesu administracyjnego*, [w:] *Studia z dziedziny prawa administracyjnego*, Ossolineum, 1971.
132. A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Ossolineum 1984.
133. E. Frankiewicz, *Wydanie a doręczenie decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2002.
134. S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
135. S. Fundowicz, *Poszukiwanie prawdy w postępowaniu administracyjnym*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010.
136. M. Gajda-Durlik, *Dekodyfikacja postępowania administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer 2007.
137. B. Gebel, *Nadzór i kontrola jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] M. Ofiarska, J. Ciapała, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Poznań 2001.
138. A. Gill, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 30 listopada 2005 r. (II OSK 290/05)*, OSP 2007, poz. 6.
139. A. Gorgol, *Dekodyfikacja postępowań administracyjnych w sprawach finansowych*, [w:] J. Niczyporuk, *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010.
140. M. Górka, *Dekonzcentracja wewnętrzna administracji publicznej w aspekcie proceduralnym*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja...*
141. B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953.

142. Z. Grelowski, *Samorząd specjalny. Gospodarczy – zawodowy – wyznaniowy, według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice 1947.
143. W. Gromski, *W sprawie pojęcia aktu normatywnego*, „Państwo i Prawo” 1993, Nr 9.
144. K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.
145. I. Gruszka, M. Stożek (red.), *Postępowanie administracyjne. Repetytorium*, Wolters Kluwer 2007.
146. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2009.
147. M. Hauser, *Odesłania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2008.
148. R. Hauser, *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, Nr 1.
149. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, (red.), *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010.
150. E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Teksty. Wzory i Formularze*, Warszawa 1970.
151. E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Wyd. Prawnicze 1968.
152. E. Iserzon, J. Starościak, W. Dawidowicz, *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955.
153. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wyd. Liber 2004.
154. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008.
155. J. Jagielski, D. Pudzianowska, *Ustawa o Karcie Polaka. Komentarz*, Warszawa 2008.
156. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze 2002.
157. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Zakamycze 2006.
158. A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Praktyczny komentarz*, Zakamycze 2005.

159. K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego*, Tom III, Ossolineum 1978.
160. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999.
161. Z. Janowicz, *Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996.
162. Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa – Poznań 1987.
163. A. Jamróz, *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993.
164. M. Jaroszyński, S. Rozmaryn, *Naukowcy i praktycy o postępowaniu administracyjnym*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1961, Nr 11.
165. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
166. M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2000.
167. M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009.
168. M. Jaśkowska, *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998.
169. J. Jendrońska, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne*, Kolonia Limited 2005.
170. J. Jendrońska, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne*, Kolonia Limited 2003.
171. J. Jendrońska, *Postępowanie administracyjne we współczesnej cywilizacji*, „Studia Iuridica” 1996, Nr XXXII.
172. J. Jendrońska, B. Adamiak, *Zagadnienie rażącego naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1986, Nr 1.
173. J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004.

174. J. Jeżewski, *O strukturze pojęciowej ustrojowego prawa administracyjnego*, [w:] *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym i nauce administracji*, Wrocław 1997.
175. J. Jeżewski, *Przepisy gminne*, [w:] W. Miemieć, B. Cybulski, *Samorządowy poradnik budżetowy na 1995 r.*, Warszawa 1995.
176. S. Jędrzejewski, *Postępowanie administracyjne w procesie budowlanym*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999.
177. J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapiere, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2009.
178. A. Kabat, *Instytucja autokontroli w ujęciu ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Wyd. UJ 2001.
179. D. Kala, *Praworządność i jej gwarancje*, Warszawa 2009.
180. U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia Prawa*, Warszawa 2007.
181. M. Kamiński, *Koncepcja nieważności aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w polskich ustawach samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2007, Nr 5.
182. M. Kamiński, *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium Teoretyczne*, Zakamycze 2006.
183. S. Kania, *Glosa do wyroku NSA z dnia 22 marca 2001 r. (II SA/Ka 2606/00)*, „Samorząd Terytorialny” 2002, Nr 7–8.
184. M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008.
185. M. Karpiuk, *Zakres oraz istota nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2003, Nr 3.
186. M. Karpiuk, *Akty normatywne i administracyjne*, Wyd. Difin 2009.
187. M. Kasiński, Z. Kmiecik, C. Kosikowski, R.P. Krawczyk, *Ustawa o Regionalnych Izbach Obrachunkowych z komentarzem oraz teksty innych aktów prawnych*, Warszawa 1994.

188. J. Kaspryszyn, *Podpis własnoręczny jako element zwykłej formy pisemnej czynności prawnych*, Warszawa 2007.
189. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.
190. H. Kauffmann, *Rechtswörterbuch*, München 1996.
191. R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008.
192. T. Kielkowski, *Uprawnienia autokontrolne organu administracji w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2004, Nr 7–8.
193. D. R. Kijowski, *System nadzoru nad samorządem terytorialnym*, Warszawa 1998.
194. D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, Nr 4.
195. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003.
196. H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Procedury szczególne a Kodeks postępowania administracyjnego na przykładzie art. 28 ustawy – Prawo budowlane*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010.
197. E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Oznaczenie strony w decyzji administracyjnej*, „Samorząd Terytorialny” 2004, Nr 7–8.
198. L. Klat-Wertelecka, *Wykonalność aktu administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer 2008.
199. W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938.
200. R. Klyszcz, *Ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa*, Wrocław 1999.
201. Cz. P. Kłak, *Postępowanie nakazowe w polskim procesie karnym a ochrona praw człowieka*, Warszawa 2008.
202. E. Knosala, *Instytucja nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego w świetle ostatnich zmian ustawodawczych*, [w:] S. Dolata, *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Opole 2002.
203. E. Knosala, *Organizacja administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Sosnowiec 2005.

204. E. Knosala, *W kwestii hierarchii źródeł prawa miejscowego*, [w:] M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych, Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Katowice 1999.
205. E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Zakamycze 2005.
206. Z. Kmieciak, *Akty kolegium regionalnej izby obrachunkowej w świetle wymagań prawa procesowego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, Nr 6.
207. Z. Kmieciak, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (w świetle ustaleń orzecznictwa NSA i poglądów doktryny)*, „Samorząd Terytorialny” 2001, Nr 1–2.
208. Z. Kmieciak, *Czynności faktyczne administracji państwowej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1987, T. XXXIX.
209. Z. Kmieciak, *Glosa do uchwały NSA z dnia 21 października 2002 r. (OPS 9/02)*, OSP 2003, A 32.
210. Z. Kmieciak, *Instancyjność postępowania administracyjnego (uwagi prawnoporównawcze)*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009.
211. Z. Kmieciak, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994.
212. Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
213. Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Dom Wyd. ABC 1997.
214. Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010.
215. Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne w Europie*, Kraków 2005.
216. Z. Kmieciak, *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, „Państwo i Prawo” 2002, Nr 4.
217. Z. Kmieciak, *Uzasadnienie aktu nadzoru nad działalnością komunalną*, „Samorząd Terytorialny” 1996, Nr 3.

218. Z. Kmiecik, *Właściwość NSA w sprawach ze skargi organu nadzoru i na akt nadzoru*, „Państwo i Prawo” 1999, Nr 2.
219. Z. Kmiecik, *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w k.p.a. (odwołanie czy re-monstracja?)*, „Państwo i Prawo” 2008, Nr 3.
220. Z. Kmiecik, *W sprawie nieistotnego naruszenia prawa przez uchwałę budżetową*, „Samorząd Terytorialny” 1994, Nr 3.
221. R. Kmiecik, *Prawo dowodowe. Zarys wykładu*, Kraków 2005.
222. R. P. Krawczyk, *Glosa do wyroku NSA z dnia 16 lutego 2011 r. (II GSK 224/10)*, „Samorząd Terytorialny” 2012, Nr 1–2.
223. G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
224. M. Kruszewska-Gagoś, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, Lublin 2007.
225. G. Kobler, *Juristisches Wörterbuch, Für Studium und Ausbildung*, München 1991.
226. C. Kociński, *Tryb uchwalania porządku obrad sesji rady gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2000, Nr 6.
227. E. Koniuszewska, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009.
228. H. Koontz, C. O’ Donnell, *Zasady zarządzania. Analiza funkcji kierowniczych*, Warszawa 1969.
229. Z. Kopacz, *Odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010.
230. J. Korczak, *Przejawy patologii w sprawowaniu nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [w:] P. J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
231. J. Korczak, *Statuty jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, Nr 5.
232. M. Kordela, S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Wstęp do nauk prawnych. Materiały pomocnicze II. Prawo*, Poznań 1992.

233. A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2007.
234. S. Korycki, J. Kuciński, Z. Trzciniński, J. Zaborowski, *Zarys prawa*, Warszawa 2007.
235. C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, S. Presnarowicz, *Ordynacja Podatkowa. Komentarz*, Wolters Kluwer 2007.
236. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008.
237. M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, Nr 11.
238. M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustrojowych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, Nr 1.
239. M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego jednostek samorządowych w nowych uregulowaniach ustrojowych (wybrane uwagi na tle referatu)*, „CASUS” 1998, Nr 4.
240. M. Kotulski, *Wybrane zagadnienia nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000.
241. A. Kozak, *Granice prawniczej władzy dyskrecjonalnej*, Kolonia Limited 2002.
242. A. Kubiak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 11 lipca 2007 r. (II GSK 85/07)*, OSP 2008.
243. J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
244. J. Kunert, *Zasady techniki prawodawczej w procesie stanowienia prawa miejscowego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, Nr 1–2.
245. J. Kurnal, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1969.
246. D. Kurzyńska-Chmiel, *Nadzór wojewody nad samorządem terytorialnym*, Bielsko-Biała 2003.
247. E. Kustra, *Wstęp do nauki o państwie*, Toruń 1999.
248. R. Kwiecień, *Suwerenność państwa. Rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym*, Zakamycze 2004.
249. W. Lang, *Prawo procesowe a prawo materialne. Wzajemne relacje*, [w:] W. Czapliński (red.), *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, Warszawa 2006.

250. W. Lang, *Struktura kontroli prawnej organów państwowych PRL*, Kraków 1963.
251. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979.
252. J. Lang, *Kodeks postępowania administracyjnego – jedno czy wiele postępowań!*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010.
253. J. S. Langrod, *Res iudicata w prawie administracyjnym*, Kraków 1931.
254. Z. Leoński, *Elementy prawa procesowego w prawie budowlanym*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999.
255. Z. Leoński, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, [w:] A. Piekara, Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998.
256. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002.
257. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
258. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006.
259. L. Leszczyński, *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Zakamycze 2001.
260. L. Leszczyński, *Tworzenie klauzul generalnych odsyłających*, Lublin 2000.
261. J. Lewandowski, *Encyklopedia prawa w zarysie*, Warszawa 2004.
262. A. Lipiński, *Kompendium prawa cywilnego. Część ogólna i prawo rzeczowe*, Zakamycze 2004.
263. I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991.
264. F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, Wrocław 1964.
265. F. Longchamps, *Rzut oka na system kontroli nad administracją*, „Kontrola Państwowa” 1964, Nr 3.
266. G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2010.
267. G. Łaszczycza, A. Matan, *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Zakamycze 2002.

268. G., Łaszczyca, *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2000.
269. J. Lętowski, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972.
270. J. Lętowski, *Wobec integracji europejskiej*, „Rzeczpospolita” z dnia 3 października 1994 r.
271. J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2005.
272. E. Cz. Malisz, *Samorządowe prawo miejscowe*, Zielona Góra 2001.
273. M. Małecka-Łyszczek, *Konstytucyjna zasada domniemania kompetencji na rzecz gminy w świetle zasady subsydiarności*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Filipka*, Uniwersytet Jagielloński 2001.
274. K. Markiewicz, *Postępowanie w sprawach depozytowych*, Wolters Kluwer 2007.
275. A. Mariański, *Ustawa o doradztwie podatkowym*, Warszawa 2010.
276. A. Markowski, R. Pawelec, *Wielki słownik wyrazów obcych i trudnych*, Wyd. Wilga 2001.
277. W. Masewicz, *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 czerwca 1991 r. (SA/Wr 342/91)*, „Samorząd Terytorialny” 1991, Nr 9.
278. R. Mastalski, *Postępowanie podatkowe*, „Przegląd Podatkowy” 1996, Nr 5.
279. M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Zakamycze 2004.
280. M. Miemiec, *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Kolonia Limited 2007.
281. M. Miemiec, *Podstawy prawne postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy*, „Finanse Komunalne” 2001, Nr 3.
282. M. Miemiec, *Pojęcie statutu w nauce prawa*, Wrocław 1975.
283. M. Miemiec, *Wykonalność rozstrzygnięć nadzorczych nad działalnością gminną*, „Finanse Komunalne” 2000, Nr 4.
284. W. Miemiec, *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego 2006*, Unimex 2006.

285. W. Miemiec, M. Miemiec, *Konstytucyjne gwarancje samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym i w nauce administracji*, Wrocław 1997.
286. W. Miemiec, M. Miemiec, *Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością samorządu terytorialnego w sferze budżetowej*, [w:] M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa 2010.
287. W. Miemiec, [w:] M. Stec (red.), *Regionalne...*
288. P. Mijal, *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, Nr 5–6.
289. R. Mikosz, *Skutki prawne uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi wniesionej do sądu administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, Nr 5–6.
290. M. B. Milbrandt-Gotowicz, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, Toruń 2005.
291. M. Mincer, *Pojęcia niedookreślone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Nowe Prawo” 1984, Nr 7–8.
292. M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983.
293. W. Miszewski, *Konflikty kompetencyjne i sądownictwo kompetencyjne*, [w:] *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, Wyd. Biblioteka Polska 1928–1930.
294. E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.
295. M. Możdżeń-Marcinkowski, *Wstęp do prawa administracyjnego ogólnego*, Wolters Kluwer 2009.
296. J. Niczyporuk, *Dekoncentracja administracji publicznej*, Lublin 2006.
297. J. Niczyporuk, *Relacja postępowania administracyjnego do prawa administracyjnego ustrojowego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50 lecie k.p.a.*, Lublin 2010.

298. Z. Niewiadomski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 27 września 2002 r. (III SA 1361/02)*, OSP 2003, poz. 49.
299. Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002.
300. Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002.
301. Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007.
302. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz – Warszawa 2001.
303. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988.
304. Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Warszawa 1990.
305. M. Niziołek, S. Famirska, *Procedura hybrydowa w sprawach ochrony konkurencji a ostateczność i wykonalność decyzji Prezesa UOKiK*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2008, Nr 4.
306. E. J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997.
307. J. Nowacki, *Ius cogens – ius dispositivum*, „Studia Prawnicze” 1993, Nr 2–3.
308. J. Nowacki, *Klauzula „państwo prawne” a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] E. Zwierzchowski, *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, Warszawa 1997.
309. J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” 1964, Nr 3.
310. J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Zakamycze 2003.
311. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Zakamycze 2002.
312. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wolters Kluwer 2007.
313. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006.
314. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009.
315. E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991.

316. E. Ochendowski, *O dekodyfikacji postępowania administracyjnego na przykładzie ordynacji podatkowej*, [w:] A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz, *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Praca dedykowana prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu w 60 rocznicę urodzin*, Warszawa 1999.
317. M. Ofiarska [w:] M. Ofiarska, J. Ciapała, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Poznań 2001.
318. M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.
319. J. Olszewski, *Sądy polubowne i mediacja*, Warszawa 2008.
320. J. Oniszczyk, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002.
321. K. Opalek, *Z teorii dyrektyw i norm*, Warszawa 1974.
322. J. Orłowski, *Uznanie administracyjne w prawie podatkowym*, Gdańsk 2005.
323. T. Pałdyna, *Przedawnienie w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2010.
324. S. Pawłowski, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009.
325. A. K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009.
326. K. Piasecki, *Wyrok w pierwszej instancji w procesie cywilnym*, Warszawa 1981.
327. K. Piasecki, *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I*, Warszawa 2010.
328. P. Pietrasz, *Zasada proporcjonalności a postępowanie administracyjne*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010.
329. K. Piłejko, *Prakseologia – nauka o sprawnym działaniu*, Warszawa 1976.
330. R. Piotrowski, *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, Nr 4.
331. J. Piórkowska-Flieger, *Falsz dokumentu w polskim prawie karnym*, Zakamycze 2004.
332. K. Pleszka, *Językowe znaczenie tekstu prawnego jako granica wykładni*, [w:] M. Zirk-Sadowski, *Filozoficzno-teoretyczne problemy sądowego stosowania prawa*, Łódź 1997.

333. J. Pokrzywicki, *Postępowanie administracyjne. Komentarz. Podręcznik*, Warszawa 1948.
334. A. Powalowski, S. Koroluk, L. Mering, *Prawo ochrony konkurencji*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza 2004.
335. A. Preisner, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, [w:] H. Rot (red.), *Ustrój i funkcje samorządu terytorialnego, Studia i szkice*, Wrocław 1993.
336. J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010.
337. T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum 1978.
338. Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2005.
339. K. Radzikowski, *Skutki procesowe wadliwości uzasadnienia decyzji administracyjnej*, „Glosa” 2004, Nr 9.
340. P. Rączka, *Nadzór nad samorządami zawodów medycznych*, [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza (red.) *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Zakamycze 1999.
341. P. Rączka, *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń 1999.
342. A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992.
343. A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa*, Poznań 1996.
344. Z. Resich, *Res iudicata*, Warszawa 1978.
345. M. Rogacka-Rzewnicka, *Kasacja w polskim procesie karnym*, Dom Wyd. ABC 2001.
346. H. Rot, *Wstęp do nauk prawnych*, Wrocław 1998.
347. H. Rot, K. Ziarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994.
348. S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, Nr 12.
349. E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Dom Wyd. ABC 2004.

350. Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1988.
351. J. M. Salachna, *Glosa do wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 28 lipca 2010 r. (I SA/Bd 498/10)*, „Samorząd Terytorialny” 2011, Nr 1–2.
352. R. Sawuła, L. Żukowski, *Suspensywność środków prawnych w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2001.
353. F. E. Schnapp, *Samorząd i nadzór państwowy – antagonizm czy kooperacja?*, „Samorząd Terytorialny” 1993, Nr 3.
354. E. Schmidt-Assman, *Nadzór państwowy nad administracją lokalną w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] K. Podgórski (red.), *Administracja terenowa po reformie 1983 roku*, Katowice 1987.
355. G. Seidler, *Teoria państwa i prawa. Część analityczna*, Kraków 1951.
356. G. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2003.
357. K. Siarkiewicz, *Nadzór nad radami narodowymi i ich organami*, Warszawa 1968.
358. W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1972.
359. W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004.
360. M. Sieniuc, *Rażące naruszenie prawa w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*
361. S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka, *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1968.
362. E. Skowrońska-Bocian, *Prawo cywilne. Część ogólna. Zarys wykładu*, Warszawa 2005.
363. A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009.
364. I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.

365. I. Skrzydło-Niżnik, *Pojęcia i kryteria sprawności działania administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego i w nauce administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003.
366. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Praktyczne komentarze*, Wolters Kluwer 2007.
367. J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Wolters Kluwer 2007.
368. J. Sługocki, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2003.
369. J. Służewski, *Kontrola i nadzór*, [w:] T. Bocheński, S. Gebert, J. Służewski, *Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej*, Warszawa 1977.
370. J. Służewski, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1992.
371. K. Sobieralski, *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, Wrocław 2009.
372. K. Sobieralski, *Skarga do sądu administracyjnego na uchwałę lub akt prawa miejscowego a weryfikacja decyzji administracyjnej*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
373. K. Sobieralski, *Uwzględnienie przez sąd administracyjny skargi na uchwałę lub akt prawa miejscowego a weryfikacja decyzji administracyjnej*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010.
374. K. Sobieralski, *Uprawnienia samokontrolne organu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2004, Nr 1.
375. H. Sochacka-Krysiak, *Decentralizacja terytorialna w świetle Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, [w:] *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, Warszawa 2008.
376. S. Srocki, *Kompetencje nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych*, [w:] B Cybulski, S. Srocki (red.) *Regionalne izby obrachunkowe w Polsce w latach 1993–2003*, Warszawa 2004.

377. M. Stahl, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 16 kwietnia 2002 r. (II SA/Wr 2151/00)*, OSP 2003.
378. M. Stahl, *Glosa do wyroku NSA z dnia 3 grudnia 2004 r. (GSK 1132/04)*, OSP 2005.
379. M. Stahl, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w orzecznictwie sądowo administracyjnym*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005.
380. M. Stahl, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, Nr 6.
381. M. Stahl, *Samorząd terytorialny a państwo*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1992, Nr 46.
382. M. Stahl, *Zaniechania prawodawcze jednostek samorządu terytorialnego*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka” 2006, nr 1.
383. J. Starościak, *Administracyjny ustroj Polski*, Warszawa 1947.
384. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978.
385. J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
386. J. Starościak, *Podstawy prawne działania administracji. Źródła prawa administracyjnego*, Warszawa 1973.
387. J. Starościak, *System prawa administracyjnego*, Ossolineum 1977.
388. J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931.
389. M. Stec, *Prawno-ustrojowa pozycja regionalnych izb obrachunkowych w systemie władz publicznych w Polsce*, [w:] M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa 2010.
390. J. Stelmasiak, J. Szreniawski, *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz – Lublin 2002.
391. J. Storczyński, *Nadzór regionalnej izby obrachunkowej nad samorządem terytorialnym*, Bydgoszcz – Chorzów 2006.
392. J. Storczyński, *Środki nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego de lege lata*, „Kontrola Państwowa” 2003, Nr 3.

393. F. Studnicki, A Łachwa, J. Fall, E. Stabrawa, *Odesłania w tekstach prawnych. Ku metodom ich zautomatyzowanej interpretacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” Kraków 1990.
394. J. Supernat, *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski*, Kolonia Limited 2011.
395. J. Supernat, *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, Wrocław 1984.
396. J. Supernat, *Dekoncentracja wewnętrzna w administracji publicznej*, [w:] A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004.
397. J. Supernat, *Zasady ogólne prawa administracyjnego o charakterze prakseologicznym*, „Prakseologia” 1982, Nr 1-2.
398. J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2008.
399. R. Suwaj, *Wydawanie decyzji administracyjnej*, Wrocław 2007.
400. R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009.
401. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny*, Wyd. ABC.
402. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2000.
403. A. Szewc, *Czy termin z art. 53 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wiąże organy nadzoru?*, „Samorząd Terytorialny” 2007, Nr 3.
404. A. Szewc, *Legalność uchwał organów gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1998, Nr 6.
405. A. Szewc, T. Szewc, *Uchwalodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999.
406. T. Szewc, *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, Nr 2.
407. M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995.
408. M. Szewczyk, *Stanowienie przepisów gminnych*, Warszawa 1991.
409. S. Szober, *Słownik poprawnej polszczyzny*, PIW 1958.

410. A. Szpor, *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w Unii Europejskiej i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, Nr 1–2.
411. J. Szreniawski, J. Stelmasiak, *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz – Lublin 2002.
412. J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004.
413. P. Sztejna, *Rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym*, „Wspólnota” 2008, Nr 31.
414. M. Szubiakowski, *Niektóre problemy zakresu zastosowania Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010.
415. E. Śladkowska, *Wydanie decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2006, Nr 11.
416. M. Ślifirczyk, *Nadpłata podatku*, Zakamycze 2005.
417. J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Warszawa 2007.
418. J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, Nr 1.
419. M. Święcki, *Nagminne błędy gminnych aktów prawa miejscowego*, [w:] D. Kała, *Praworządność i jej gwarancje*, Warszawa 2009.
420. M. Święcki, *Wykonalność decyzji nieostatecznej według kodeksu postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici”, Toruń 1976.
421. A. Talik, *Zakres nadzoru w świetle art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 1999, Nr 5.
422. W. Taras, *Informowanie obywateli przez administrację*, Ossolineum 1992.
423. M. Tarka, *Istota prawna nadzoru w gospodarce państwowej*, Poznań 1990.
424. J. P. Tarno, *Przepływ informacji w organach administracji a przepisy normujące administracyjne postępowanie ogólne*, „Folia Iuridica” 1986, Nr 23.
425. J. P. Tarno, *Odrzucenie skargi kasacyjnej*, „Przegląd Podatkowy” 2005, Nr 6.
426. E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008.

427. D. Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, Warszawa 2007.
428. I. Wajnes, *Ochrona praw i interesów jednostki w postępowaniu administracyjnym*, Wilno 1939.
429. M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcja i struktura procesu*, Warszawa 1947.
430. M. A. Waligórski, S. Pawłowski, *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005.
431. A. Wąsek, *Kodeks karny. Część szczególna*, Warszawa 2006.
432. C. Wiener, *Władza centralna i władza lokalna – mity i rzeczywistość. Kontrola czy ingerencja*, [w:] *Administracja Republiki Francuskiej*, Ossolineum 1984. 433. G. Wierczyński, *Utrata mocy przez akt wykonawczy jako skutek zmiany upoważnienia ustawowego*, „Państwo i Prawo” 2011, Nr 4.
433. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010.
434. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
435. M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006.
436. M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
437. A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2002.
438. A. Wiktorowska, *Zasada subsydiarności*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, Uniwersytet Jagielloński 2001.
439. M. Wincenciak, *O tzw. „nieodwracalnych skutkach prawnych” decyzji administracyjnej*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010.
440. K. A. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Warszawa 2000.
441. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001.

442. Wolf, Bachof, Stober, *Kommunalrecht*, [w:] *Verwaltungsrecht*, München 1987.
443. W. J. Wołpiuk, *Spór o suwerenność*, Warszawa 2001.
444. T. Woś, „Nowa” regulacja postępowania sądowo administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny” 2007, Nr 1–2.
445. T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009.
446. T. Woś, *Postępowanie sądowo-administracyjne*, Warszawa 2009.
447. K. Wójtowicz, *Zasada proporcjonalności jako wyznacznik konstytucyjności norm*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006.
448. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997.
449. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004.
450. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.
451. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993.
452. S. Wronkowska, *Zamknięty system źródeł prawa a implementacja prawa Unii Europejskiej*, PL 2008, Nr 4.
453. A. Wróbel, *Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000.
454. J. Wróblewski, *Interpretatio extensiva*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965.
455. J. Wróblewski, *Przepisy odsyłające*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, Nauki Humanistyczno-Społeczne” Łódź 1964, Nr 35.
456. J. Wróblewski, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław 1990.
457. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972.
458. J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*, Ossolineum 1973.

459. J. Wróblewski, *Zwroty stosunkowe – wypowiedzi o zgodności z normą*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1969, Nr 62.
460. S. Wrzostek, *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008.
461. M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
462. W. Wytrążek, *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Lublin 2006.
463. W. Wytrążek, *Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2004, Nr 3.
464. P. Zaborniak, *Wykonalność uchwał i zarządzeń organów samorządu terytorialnego w postępowaniu nadzorczym*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemysł – Rzeszów 2009.
465. J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.
466. T. Zembrzuski, *Dostępność skargi kasacyjnej w procesie cywilnym*, Warszawa 2008.
467. J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1982.
468. J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, PWN.
469. J. Zieleniewski, *Zasady organizacji pracy w administracji*, Warszawa 1972.
470. A. Zieliński, *O „rażącym” naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 Kpa*, „Państwo i Prawo” 1986, Nr 2.
471. A. Zieliński, *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 1984, Nr 3.
472. M. Zieliński, *Jednolitość wykładni prawa*, [w:] R. Waltoś (red.), *Jednolitość orzecznictwa w sprawach karnych*, Kraków 1998.
473. A. Zieliński, *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego*, „Państwo i Prawo” 2005, Nr 11.

474. E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 2001.
475. E. Zieliński, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004.
476. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008.
477. M. Zieliński, *Wyznaczniki reguł wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, Nr 3–4.
478. Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Poznań 1978.
479. J. Zimmermann, *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1991, Nr 10.
480. J. Zimmermann, *Jedność prawa administracyjnego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
481. J. Zimmermann, *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] H. Olszewski, B. Popowska (red.), *Gospodarka – Administracja – Samorząd*, Poznań 1997.
482. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.
483. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.
484. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008.
485. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
486. J. Zimmermann, *Z problematyki sporów kompetencyjnych między organami administracji państwowej a sądami*, „Państwo i Prawo” 1989, Nr 3.
487. P. Żukowski, *Podstawy organizacji i zarządzania*, Szczecin 2001.
488. L. Żukowski, *Struktura samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Samorząd terytorialny. Część I. Wybrane problemy teoretyczne i prawnoustrojowe*, Gdańsk 1992.

Wykaz aktów normatywnych

I. Konstytucja i ustawy

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (T.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego* (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (T.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 461).
5. Ustawa z dnia 17 grudnia 1974 r. *o uposażeniu żołnierzy niezawodowych* (T.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 693 z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. *o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych* (T.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 235, poz. 2000 z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 25 września 1981 r. *o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego* (Dz. U. Nr 24, poz. 123 z późn. zm.).
8. Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. *Prawo o adwokaturze* (T.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188 z późn. zm.).
9. Ustawa z 6 lipca 1982 r. *o radcach prawnych* (T.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65 z późn. zm.).
10. Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. *o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej* (T.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1823 z późn. zm.).
11. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (T.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.).
12. Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. *o rybactwie śródlądowym* (T.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1471).

13. Ustawa z dnia 10 lipca 1985 r. o *przedsiębiorstwach mieszanych* (Dz. U. Nr 32, poz. 142 z późn. zm.).
14. Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (T.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z późn. zm.).
15. Ustawa z dnia 23 października 1987 r. o *przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze”* (Dz. U. Nr 33, poz. 185 z późn. zm.).
16. Ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o *rzemiośle* (T.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 112, poz. 979 z późn. zm.).
17. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (T.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.).
18. Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o *samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców* (Dz. U. Nr 35, poz. 194 z późn. zm.).
19. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* (T.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
20. Ustawa z dnia 21 grudnia 1990 r. o *zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych* (T.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767).
21. Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. *Prawo o notariacie* (T.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158 z późn. zm.).
22. Ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o *izbach aptekarskich* (T.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 136, poz. 856 z późn. zm.).
23. Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o *związkach zawodowych* (T.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 z późn. zm.).
24. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o *Państwowej Straży Pożarnej* (T.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 z późn. zm.).
25. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o *kontroli skarbowej* (T.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 214 z późn. zm.)
26. Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o *regionalnych izbach obrachunkowych* (T.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.).
27. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (T.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.).

28. Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. *o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej* (T.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 206, poz. 1367 z późn. zm.).
29. 29. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. *o izbach rolniczych* (T.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 927 z późn. zm.).
30. Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. *o doradztwie podatkowym* (T.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 213).
31. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne* (T.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 z późn. zm.).
32. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* (T.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 z późn. zm.).
33. Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. *o Trybunale Konstytucyjnym* (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.).
34. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o ochronie zwierząt* (T.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.).
35. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (T.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.).
36. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o komornikach sądowych i egzekucji* (T.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376).
37. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa* (T.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.).
38. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592).
39. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).
40. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. *o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa* (Dz. U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.).
41. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. *o systemie ubezpieczeń społecznych* (T.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 z późn. zm.). z dnia 17 grudnia 1998 r. *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* (T.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 z późn. zm.).

42. Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. *Prawo własności przemysłowej* (T.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 z późn. zm.).
43. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (T.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).
44. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. *o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów* (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42 z późn. zm.).
45. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. *o Inspekcji Handlowej* (T.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1219).
46. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. *o rzecznikach patentowych* (T.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 925).
47. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (T.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).
48. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *o odpadach* (T.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 z późn. zm.).
49. Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. *o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów* (Dz. U. Nr 73, poz. 763 z późn. zm.).
50. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. *o diagnostyce laboratoryjnej* (T.j. Dz. U. z 2004, Nr 144, poz. 1529 z późn. zm.).
51. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. *o kuratorach sądowych* (Dz. U. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).
52. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. *Prawo farmaceutyczne* (T.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 z późn. zm.).
53. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).
54. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (T.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270).
55. Ustawa z dnia 9 listopada 2002 r. *o repatriacji* (T.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532 z późn. zm.).
56. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. *o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki* (Dz. U. Nr 65, poz. 595 z późn. zm.).

57. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).
58. Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. *o działalności ubezpieczeniowej* (T.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 11, poz. 66 z późn. zm.).
59. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. *o cudzoziemcach* (T.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573).
60. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* (T.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1472).
61. Ustawa z dnia 26 czerwca 2003 r. *o nasiennictwie* (T.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 41, poz. 271 z późn. zm.).
62. Ustawa z dnia 11 września 2003 r. *o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych* (T.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 593 z późn. zm.).
63. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. *o świadczeniach rodzinnych* (T.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 z późn. zm.).
64. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej* (T.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.).
65. Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. *Prawo celne* (Dz. U. Nr 68, poz. 622 z późn. zm.).
66. Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. *Prawo telekomunikacyjne* (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.).
67. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. *o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* (T.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 z późn. zm.).
68. Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym* (Dz. U. Nr 164, poz. z późn. zm.).
69. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. *o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych* (Dz. U. Nr 167, poz. 1399 z późn. zm.).
70. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. *o przeciwdziałaniu narkomanii* (T.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 124.).
71. Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. *o dokumentach paszportowych* (Dz. U. Nr 143, poz. 1027 z późn. zm.).

72. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (T.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.).
73. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.).
74. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. *o Karcie Polaka* (Dz. U. Nr 180, poz. 1280 z późn. zm.).
75. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.).
76. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* (Dz. U. Nr 31, poz. 206).
77. Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. *o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym* (Dz. U. Nr 77, poz. 649 z późn. zm.).
78. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
79. Ustawa z dnia 9 października 2009 r. *o dyscyplinie wojskowej* (Dz. U. Nr 190, poz. 1474).
80. Ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. *o izbach lekarskich* (Dz. U. Nr 219, poz. 1708).
81. Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. *o samorządzie pielęgniarek i położnych* (Dz. U. Nr 174, poz. 1038).

II. Akty wykonawcze do ustaw

1. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2001 r. *w sprawie właściwości organów i trybu postępowania w sprawach o odszkodowanie i inne świadczenia pieniężne przysługujące z tytułu uszczerbku na zdrowiu oraz w razie śmierci ratownika odbywającego zasadniczą służbę w jednostce organizacyjnej obrony cywilnej* (Dz. U. Nr 144, poz. 1619).
2. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. *w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”* (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

3. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 17 lipca 2003 r. *w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach o uzyskanie zezwolenia przez żołnierzy niepełniących czynnej służby wojskowej na noszenie umundurowania oraz odznak i oznak wojskowych* (Dz. U. Nr 141, poz. 1367 z późn. zm.).
4. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 czerwca 2004 r. *w sprawie orzekania zdolności do czynnej służby wojskowej oraz trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach* (Dz. U. Nr 151, poz. 1595).
5. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 stycznia 2011 r. *w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych* (Dz. U. Nr 18, poz. 93).
6. Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. 1994 r. Nr 124, poz. 607 i z 2006 r. Nr 154, poz. 1107).

Wykaz orzecnictwa

I. Trybunału Konstytucyjnego

1. Orzeczenie TK z dnia 15 stycznia 1991 r. (U 8/90), OTK 1991, poz. 8.
2. Wyrok TK z dnia 23 czerwca 1993 r. (W 3/92), OTK 1993, poz. 46.
3. Uchwała TK z dnia 27 września 1994 r. (W 10/93), OTK 1994/II, poz. 46.
4. Uchwała TK z dnia 5 października 1994 r. (W 1/94), Dz. U. Nr 113, poz. 551.
5. Wyrok TK z dnia 4 listopada 1997 r. (U 3/97), OTK 1997, poz. 40.
6. Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 1998 r. (K 10/97), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 1998, Nr 4, poz. 105.
7. Wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r. (K 38/97), OTK 1998, poz. 31.
8. Wyrok TK z dnia 10 listopada 1998 r. (K 39/97), OTK 1998, poz. 99.
9. Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r. (K 3/99), OTK 1999, poz. 73.
10. Wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r. (K 7/99), Dz. U. Nr 3, poz. 45.
11. Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99), OTK 2000, poz. 141.
12. Wyrok TK z dnia 27 listopada 2000 r. (U 3/00), OTK 2000, poz. 293.
13. Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r. (K 24/00), OTK 2001, poz. 51.
14. Wyrok TK z dnia 30 października 2001 r. (K 33/00), OTK 2001, poz. 217.
15. Wyrok TK z dnia 9 kwietnia 2002 r. (K 21/01), OTK – A 2002, poz. 17.
16. Wyrok TK oraz z dnia 22 maja 2002 r. (K 6/02), OTK – A 2002, Dz. U. Nr 78, poz. 715.
17. Wyrok TK z dnia 16 września 2002 r. (K 38/01), OTK – A 2002, poz. 59.
18. Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r. (K 27/02), OTK – A 2002, poz. 92.
19. Wyrok TK z dnia 9 grudnia 2003 r. (P 9/02), OTK – A 2003, Nr 9, poz. 100.
20. Wyrok TK z dnia 11 maja 2004 r. (K 4/03), OTK – A 2004, poz. 41.

21. Wyrok TK z dnia 22 września 2005 r. (Kp 1/05), OTK – A 2005, poz. 93.
22. Wyrok TK z dnia 18 lipca 2006 r. (U 5/04), OTK – A 2006, poz. 80.
23. Wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r. (K 8/07), OTK – A 2007, Nr poz. 26.

II. Sądu Najwyższego

1. Uchwała SN z dnia 27 lutego 1992 r. (III AZP 8/91), OSNC 1992, poz. 119.
2. Wyrok SN z dnia 27 lutego 1992 r. (III AZP 8/91), OSNC 1992, poz. 119.
3. Uchwała SN z dnia 17 czerwca 1993 r. (I PZP 2/93), OSNC 1994, poz. 1.
4. Wyrok SN z dnia 24 czerwca 1993 r. (III ARN 33/93), LEX Nr 10913.
5. Wyrok SN z dnia 13 maja 1994 r. (I PO 4/94), OSNP 1994, poz. 52.
6. Postanowienie SN z dnia 24 maja 1994 r. (I PO 6/94), OSNP 1994, poz. 119.
7. Postanowienie SN z dnia 7 lipca 1994 r. (III ARN 42/94), OSNP 1994, poz. 138.
8. Postanowienie SN z dnia 21 września 1994 r. (III ARN 43/94), OSNP 1994, poz. 185.
9. Postanowienie SN z dnia 5 października 1994 r. (III ARN 53/94), OSNP 1994, poz. 186.
10. Wyrok SN z dnia 11 października 1994 r. (I PO 11/94), OSNP 1995, poz. 57
11. Wyrok SN z dnia 7 lipca 1995 r. (I CRN 84/95), „Przegląd Sądowy” 2000, poz. 108.
12. Postanowienie SN z dnia 12 grudnia 1995 r. (II CRN 184/95), LEX Nr 24929.
13. Postanowienie SN z dnia 3 lutego 2000 r. (III ARN 195/99), OSP 2001, poz. 78.
14. Wyrok SN z dnia 28 czerwca 2000 r. (III RN 189/99), OSNP 2001, poz. 248.
15. Wyrok SN z dnia 5 września 2000 r. (II KKN 569/97), „Prokuratura i Prawo” 2001, Nr 2.
16. Wyrok SN z dnia 6 kwietnia 2001 r. (III RN 87/00), OSNP 2001, poz. 704.
17. Wyrok SN z dnia 11 października 2001 r. (II CKN 327/99), LEX Nr 52727.

18. Wyrok SN z dnia 4 grudnia 2001 r. (V KKN 293/01), „Prokuratura i Prawo” 2002, Nr 5.
19. Postanowienie SN z dnia 8 kwietnia 2002 r. (IV KKN 421/98), LEX Nr 53338.
20. Wyrok SN z dnia 5 marca 2003 r. (III KKN 165/01), LEX Nr 77003.
21. Wyrok SN z dnia 23 lipca 2004 r. (III CK 266/03), LEX Nr 174187.
22. Postanowienie SN z dnia 18 stycznia 2005 r. (WK 22/04), „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2005, Nr 3.
23. Wyrok SN dnia 5 października 2005 r. (II KK 126/05), „Prokuratura i Prawo” 2006, Nr 3.
24. Postanowienie SN z dnia 21 marca 2006 r. (III SO 8/06), OSNP 2007, poz. 149.
25. Postanowienie SN z dnia 10 maja 2006 r. (III SO 11/06), OSNP 2007, poz. 180.
26. Wyrok SN z dnia 19 sierpnia 2009 r. (III ZS 2/09), LEX Nr 535882.
27. Wyrok SN z dnia 7 lipca 2011 r. (II CSK 411/10), LEX Nr 1050456.

III. Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych

1. Wyrok NSA z dnia 6 lutego 1981 r. (SA 819/80), ONSA 1981, Nr 1, poz. 6.
2. Wyrok NSA z dnia 30 lipca 1981 r. (SA/Kr 3/81), OSP 1982, Nr 7, poz. 109.
3. Wyrok NSA z dnia 29 września 1981 r. (II SA 345/81), ONSA 1981, Nr 2, poz. 96.
4. Postanowienie NSA z dnia 29 czerwca 1982 r. (II SA 532/82), ONSA 1982, Nr 1, poz. 64.
5. Wyrok NSA z dnia 28 listopada 1984 r. (II SA 1314/84), ONSA 1984, Nr 2, poz. 114;
6. Wyrok NSA z dnia 8 stycznia 1988 r. (IV SA 705/87), ONSA 1988, Nr 1, poz. 23.
7. Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 1988 r. (II SA 370/88), ONSA 1988, Nr 2, poz. 95.

8. Wyrok NSA z dnia 22 listopada 1990 r. (SA/Gd 965/90), ONSA 1990, Nr 4, poz. 11.
9. Wyrok NSA z dnia 4 stycznia 1991 r. (SA/Wr 1055/90), ONSA 1991, Nr 2, poz. 32.
10. Wyrok NSA z dnia 20 marca 1991 r. (I SA 139/91), ONSA 1991, Nr 3–4, poz. 54.
11. Postanowienie NSA z dnia 21 marca 1991 r. (SA/Wr 168/91), ONSA 1991, Nr 1, poz. 28.
12. Wyrok NSA z dnia 26 marca 1991 r. (SA/Wr 81/91), „Wspólnota” 1991, Nr 26.
13. Postanowienie NSA z dnia 28 marca 1991 r. (SA/Lu 218/91), ONSA 1991, Nr 1, poz. 30.
14. Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 1991 r. (SA/Po 62/91), „Wspólnota” 1991, Nr 34.
15. Postanowienie NSA z dnia 23 października 1991 r. (SA/Po 1078/91), ONSA 1992, poz. 29.
16. Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 1992 r. (SA/Gd 172/92), ONSA 1993, Nr 4, poz. 88.
17. Wyrok NSA z dnia 13 maja 1992 r. (SA/Wr 529/92), ONSA 1992, Nr 2, poz. 47.
18. Wyrok NSA z dnia 15 lipca 1992 r. (V SA 178/92), ONSA 1993, Nr 1, poz. 20.
19. Wyrok NSA z dnia 23 października 1992 r. (SA/Wr 1057/92), ONSA 1992, Nr 3–4, poz. 94.
20. Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 1993 r. (II SA 930/92), „Wokanda” 1993, Nr 7, s. 20.
21. Wyrok NSA z dnia 4 marca 1993 r. (SA/Wr 1449/92), ONSA 1994, poz. 64.
22. Wyrok NSA z dnia 25 marca 1993 r. (II SA 994/92), „Radca Prawny” 1994, Nr 6.
23. Wyrok NSA z dnia 26 marca 1993 r. (I SA 1429/92), ONSA 1994, Nr 1, poz. 39;
24. Wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 1993 r. (SA/Lu 1189/92), ONSA 1994, Nr 3, poz. 90.
25. Wyrok NSA z dnia 11 maja 1993 r. (SA/Wr 432/93), OSP 1995, Nr 2, poz. 28.
26. Wyrok NSA z dnia 16 września 1993 r. (SA/Kr 1501/93), ONSA 1994, Nr 4, poz. 134.

27. Wyrok NSA z dnia 6 stycznia 1994 r. (SA/Wr 806/93), „Państwo i Prawo” 1995, Nr 2, poz. 57.
28. Wyrok NSA z dnia 9 marca 1994 r. (II SA 1373/93), LEX Nr 25933.
29. Wyrok NSA z dnia 6 lipca 1994 r. (SA/Łd 1024/94), ONSA 1995, Nr 4, poz. 159.
30. Wyrok NSA z dnia 18 lipca 1994 r. (V SA 535/94), ONSA 1995, poz. 91.
31. Postanowienie NSA z dnia 7 grudnia 1994 r. (SA/Wr 2426/94), ONSA 1995, Nr 4, poz. 178.
32. Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 1995 r. (SA/Wr 1386/94), LEX Nr 26224.
33. Wyrok NSA z dnia 25 lutego 1995 r. (SA/Łd 2363/94), LEX Nr 24606;
34. Wyrok NSA z dnia 28 lutego 1995 r. (SA/Łd 2363/94), LEX Nr 24606.
35. Wyrok NSA z dnia 9 maja 1995 r. (SA/Wr 590/95), „Wspólnota” 1995, Nr 48.
36. Wyrok NSA z dnia 31 maja 1995 r. (SA/Lu 2052/94), LEX Nr 26929.
37. Wyrok NSA z dnia 23 czerwca 1995 r. (SA/Wr 2744/94), LEX Nr 26845.
38. Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 1995 r. (SA/Lu 2479/94), LEX Nr 27106.
39. Wyrok NSA z dnia 26 marca 1996 r. (SA/Łd 2111/95), LEX Nr 26681.
40. Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 1996 r. (SA/Po 1555/95), LEX Nr 26767.
41. Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 1996 r. (SA/Lu 691/95), LEX Nr 26790.
42. Wyrok NSA z dnia 10 maja 1996 r. (SA/Wr 2454/95), LEX Nr 27141.
43. Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 1996 r. (I SA/Wr 628/96), LEX Nr 26389.
44. Wyrok NSA z dnia 19 listopada 1996 r. (II SA/Wr 496/96), OSS 2000, Nr 3, poz. 78.
45. Postanowienie NSA z dnia 18 grudnia 1996 r. (II SA 2877/95), LEX Nr 27342.
46. Wyrok NSA z dnia 22 stycznia 1997 r. (SA/Ka 2714/95), „Glosa” 1998, Nr 6.
47. Postanowienie NSA z dnia 14 lutego 1997 r. (III SA 61/96), LEX Nr 29301.
48. Wyrok NSA z dnia 12 marca 1997 r. (SA/Gd 2939/95), LEX Nr 30583.
49. Wyrok NSA z dnia 19 listopada 1997 r. (SA/Sz 1059/97), LEX Nr 32657.

50. Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 1998 r. (IV SA 631/96), LEX Nr 43139.
51. Wyrok NSA z dnia 22 stycznia 1998 r. (IV SA 531/96), LEX Nr 43134.
52. Wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. (II SA/Wr 1459/97), OSS 1998, Nr 3, poz. 79.
53. Wyrok NSA z dnia 13 marca 1998 r. (I SA/Lu 1091/96), LEX Nr 33532.
54. Wyrok NSA z dnia 16 marca 1998 r. (II SA 96/98), LEX Nr 41681;
55. Wyrok NSA z dnia 20 maja 1998 r. (IV SA 1784/97), LEX Nr 43142.
56. Wyrok NSA z dnia 20 maja 1998 r. (I SA/Ka 1744/96), LEX Nr 33416.
57. Wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 1998 r. (II SA 1072/99), LEX Nr 46235.
58. Wyrok NSA z dnia 17 sierpnia 1998 r. (IV SA 615/97), LEX Nr 45910.
59. Wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 1998 r. (I SA/Gd 1675/96), LEX Nr 34761.
60. Wyrok NSA z dnia 24 września 1998 r. (I SA 1521/97), LEX Nr 44599.
61. Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 1999 r. (I SA 267/98), LEX Nr 47249.
62. Wyrok NSA z dnia 4 lutego 1999 r. (II SA/Wr 1302/97), OSS 2000, Nr 3, poz. 77.
63. Wyrok NSA z dnia 19 marca 1999 r. (II SA 1255/98), LEX Nr 47214.
64. Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 1999 r. (III SA 8192/98), LEX Nr 46242.
65. Wyrok 28 kwietnia 1999 r. (IV SA 1229/96), LEX Nr 47188.
66. Wyrok NSA z dnia 6 maja 1999 r. (II SA/Gd 134/97), LEX Nr 44166.
67. Wyrok NSA z dnia 13 maja 1999 r. (IV SA 935/98), LEX Nr 47268.
68. Wyrok NSA z dnia 19 maja 1999 r. (II SA/Wr 1499/98), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 1999, Nr 4.
69. Wyrok NSA z dnia 23 czerwca 1999 r. (IV SA 1037/97), LEX Nr 47868.
70. Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 1999 r. (IV SA 1015/97), LEX Nr 47274.
71. Wyrok NSA z dnia 1 lipca 1999 r. (IV SA 1067/97), LEX Nr 47889.
72. Postanowienie NSA z dnia 9 lipca 1999 r. (I SA 1600/98), LEX Nr 48568.
73. Wyrok NSA z dnia 2 września 1999 r. (IV SA 1418/97), LEX Nr 47875.

74. Wyrok NSA z dnia 23 września 1999 r. (SA/Rz 482/98), LEX Nr 43933.
75. Wyrok NSA z dnia 24 września 1999 r. (IV SA 1184/97), LEX Nr 47897.
76. Wyrok NSA z dnia 7 października 1999 r. (IV SA 408/97), LEX Nr 47921.
77. Wyrok NSA z dnia 13 października 1999 r. (IV SA 1364/97), LEX Nr 47892.
78. Wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r. (II SA/Wr 1179/98), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2000, Nr 1.
79. Wyrok NSA z dnia 25 października 1999 r. (I SA/Ka 1628/99), „Wspólnota” 2000, Nr 42.
80. Wyrok NSA z dnia 26 października 1999 r. (III SA 7955/98), LEX Nr 43944.
81. Uchwała NSA z dnia 8 listopada 1999 r. (OPS 5/99), ONSA 2000, poz. 46.
82. Wyrok NSA z dnia 22 grudnia 1999 r. (III SA 1548/99), ONSA 2001, poz. 33.
83. Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2000 r. (III SA 2520/99), LEX Nr 46300.
84. Wyrok NSA z dnia 7 stycznia 2000 r. (V SA 1084/99), LEX Nr 49299.
85. Wyrok NSA z dnia 9 marca 2000 r. (IV SA 12/98), LEX Nr 77609.
86. Wyrok NSA z dnia 29 marca 2000 r. (I SA 720/99), LEX Nr 78947.
87. Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2000 r. (III SA 397/00), ONSA 2001, Nr 3, poz. 117.
88. Wyrok NSA z dnia 12 maja 2000 r. (I SA/Kr 856/98), LEX Nr 43041.
89. Postanowienie NSA z dnia 1 czerwca 2000 r. (II SA 1331/00), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2000, Nr 4.
90. Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2000 r. (II SA/Wr 1060/00), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2000, Nr 4.
91. Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2000 r. (I SA/Kr 877/98), LEX Nr 44396.
92. Wyrok NSA z dnia 25 lipca 2000 r. (I SA 695/00), LEX Nr 55325.
93. Wyrok NSA z dnia 21 września 2000 r. (II SA/Łd 1077/97), OSP 2002, poz. 99.
94. Wyrok NSA z dnia 3 października 2000 r. (III SA 1387/00), LEX Nr 47979.

95. Wyrok NSA z dnia 6 października 2000 r. (IV SA 105/00), LEX Nr 53462.
96. Wyrok NSA z dnia 30 października 2000 r. (OSA 3/00), ONSA 2001, poz. 46.
97. Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2000 r. (V SA 1816/00), LEX Nr 77645.
98. Postanowienie NSA z dnia 15 stycznia 2001 r. (II SA/Wr 1704/00), nsa.gov.pl.
99. Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2001 r. (I SA 1425/99), LEX Nr 54161.
100. Wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. (IV SA 385/99), LEX Nr 53377.
101. Wyrok NSA z dnia 22 marca 2001 r. (II SA/Ka 2606/00), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2002, Nr 1.
102. Wyrok NSA z dnia 26 marca 2001 r. (V SA 90/00), LEX Nr 51328.
103. Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2001 r. (II SA 863/00), LEX Nr 75522.
104. Wyrok NSA z dnia 16 maja 2001 r. (III SA 2622/00), ONSA 2002, poz. 114.
105. Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2001 r. (II SA 1461/00), LEX Nr 55305.
106. Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2001 r. (I SA 301/00), LEX Nr 53964.
107. Postanowienie NSA z dnia 5 lipca 2001 r. (I SA 2110/00), LEX Nr 54128.
108. Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2001 r. (I SA 2447/00), LEX Nr 54741.
109. Wyrok NSA z dnia 12 września 2001 r. (II SA 1147/01), LEX Nr 53439.
110. Wyrok NSA z dnia 24 września 2001 r. (V SA 340/01), LEX Nr 80644.
111. Wyrok NSA z dnia 17 października 2001 r. (II SA 1099/01), LEX Nr 81644;
112. Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2001 r. (I SA 861/00), LEX Nr 81751.
113. Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2001 r. (III SA 1170/01), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2002, Nr 1.
114. Wyrok NSA z dnia 20 listopada 2001 r. (II SA/Lu 629/00), OSP 2002, poz. 136.
115. Wyrok NSA z dnia 27 listopada 2001 r. (I SA 1011/00), LEX Nr 81760.
116. Wyrok NSA z dnia 7 stycznia 2002 r. (I SA 197/00), LEX Nr 81983.
117. Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2002 r. (II SA 1244/01), LEX Nr 82677.

118. Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2002 r. (II SA 2348/00), LEX Nr 82667.
119. Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2002 r. (I SA 1460/00), LEX Nr 81677.
120. Wyrok NSA z dnia 5 lutego 2002 r. (I SA 2459/00), LEX Nr 81763.
121. Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2002 r. (II SA 3126/00), LEX Nr 81779.
122. Wyrok NSA z dnia 5 marca 2002 r. (II SA/Ka 3232/01), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2002, Nr 3.
123. Wyrok NSA z dnia 22 marca 2002 r. (V SA 3051/01), LEX 109324.
124. Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2002 r. (II SA/Wr 2965/01), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2003, Nr 1.
125. Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2002 r. (II SA/Kr 608/02), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2002, Nr 4.
126. Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2002 r. (I SA/Po 788/00), LEX Nr 56705.
127. Wyrok NSA z dnia 24 września 2002 r. (II SA/Wr 3142/01), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2003, Nr 3.
128. Uchwała NSA z dnia 21 października 2002 r. (OPS 9/02), ONSA 2003, poz. 43.
129. Wyrok NSA z dnia 12 listopada 2002 r. (III SA 3630/00), LEX Nr 79266.
130. Uchwała NSA z dnia 18 listopada 2002 r. (FPS 8/02), ONSA 2003, poz. 46.
131. Wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2003 r. (I SA 1520/02), LEX Nr 156509.
132. Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2003 r. (II SA/Wr 1619/00), „Palestra” 2004, Nr 1–2.
133. Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r. (I SA/Lu 882/02), „Finanse Komunalne” 2003, Nr 4.
134. Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2003 r. (III SA 2225/01), LEX Nr 82196.
135. Wyrok NSA z dnia 6 maja 2003 r. (II SA/Wr 1618/00), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2003, Nr 3.
136. Wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2003 r. (II SA 4169/01), LEX Nr 157733.

137. Wyrok NSA z dnia 28 października 2003 r. (II SA/Wr 1500/03), Dz. Urz. Woj. Opol. 2004, Nr 21, poz. 648.
138. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 stycznia 2004 r. (II SA/Łd 1518/03), ONSAiWSA 2004, Nr 1.
139. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 stycznia 2004 r. (II SA/Ka 2283/03), nsa.gov.pl.
140. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2004 r. (II SA 2112/03), LEX Nr 171156.
141. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 marca 2004 r. (IV SA 3439/02), LEX Nr 156962.
142. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 marca 2004 r. (IV SA 3763/02), LEX Nr 156952.
143. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 maja 2004 r. (II SA 1178/03), LEX Nr 156280.
144. Wyrok NSA z dnia 20 lipca 2004 r. (OSK 629/04), LEX Nr 158865.
145. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2004 r. (II SA 3144/03), LEX Nr 160731.
146. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 października 2004 r. (II SA/Wr 1833/02), LEX Nr 575160.
147. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 listopada 2004 r. (I SA 1128/03), LEX Nr 164719.
148. Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2005 r. (OSK 1598/04), LEX Nr 450229.
149. Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2005 r. (OSK 1575/04), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2005, Nr 3.
150. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 lutego 2005 r. (II SA 2113/03), LEX Nr 164951.
151. Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2005 r. (OSK 1122/04), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2006, Nr 1.
152. Wyrok NSA z dnia 15 lutego 2005 r. (OSK 1142/04), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2005, Nr 4.

153. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 lutego 2005 r. (II SA/Wr 2586/03), nsa.gov.pl.
154. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2005 r. (IV SA 4725/03), LEX Nr 165007.
155. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2005 r. (VII SA/Wa 321/04), LEX Nr 165005.
156. Postanowienie NSA z dnia 23 czerwca 2005 r. (II OSK 513/05), LEX Nr 186663.
157. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 marca 2005 r. (VI SA/Wa 2215/04), LEX Nr 189244.
158. Wyrok WSA w Opolu z dnia 28 marca 2008 r. (II SA/Op 567/07), LEX Nr 494389.
159. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 marca 2005 r. (VII SA/Wa 335/04), LEX Nr 189164.
160. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 kwietnia 2005 r. (II SA/Gd 3959/01), LEX Nr 220265.
161. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 maja 2005 r. (II SA/Wr 145/05), „Nowe Ze-szyty Samorządowe” 2006, Nr 1.
162. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 czerwca 2005 r. (II SA/Bk 476/05), LEX Nr 173721.
163. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2005 r. (II SA/Wa 223/05), LEX Nr 171676.
164. Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2005 r. (FSK 1750/04), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2007, Nr 1.
165. Postanowienie NSA z dnia 23 czerwca 2005 r. (II OSK 513/05), LEX Nr 186663.
166. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 lipca 2005 r. (III SA/Kr 318/05), LEX Nr 190403.
167. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 lipca 2005 r. (IV SA/Wa 995/05), LEX Nr 190588.
168. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 września 2005 r. (VI SA/Wa 712/05), LEX Nr 194738.

169. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 września 2005 r. (IV SA/Wa 469/05), LEX Nr 192874.
170. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 września 2005 r. (III SA/Wa 1303/05), LEX Nr 181008.
171. Wyrok NSA z dnia 13 września 2005 r. (OSK 879/05), LEX Nr 207887.
172. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 września 2005 r. (VI SA/Wa 652/05), LEX Nr 192942.
173. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 września 2005 r. (I SA/Wa 1354/05), LEX Nr 204667.
174. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 października 2005 r. (III SA/Łd 19/05), niepublikowany.
175. Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 14 października 2005 r. (I SA/Wa 1625/04), LEX Nr 215431.
176. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 października 2005 r. (I SA/Wa 1463/04), LEX Nr 191275.
177. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 listopada 2005 r. (VII SA/Wa 490/05), LEX Nr 199043.
178. Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2005 r. (II OSK 235/05), LEX Nr 196688.
179. Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2005 r. (I OSK 797/05), LEX Nr 196724.
180. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 listopada 2005 r. (II SA/Wa 1591/05), LEX Nr 192504.
181. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 listopada 2005 r. (IV SA/Wa 1420/05), LEX Nr 191966.
182. Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2005 r. (I OSK 1065/05), LEX Nr 196653.
183. Postanowienie NSA z dnia 29 listopada 2005 r. (I OSK 572/05), LEX Nr 196722.
184. Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2005 r. (I OSK 521/05), LEX Nr 189858.
185. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2005 r. (III SA/Wa 2297/05), LEX Nr 187401.

186. Postanowienie NSA z dnia 14 grudnia 2005 r. (II OW 79/05), ONSAiWSA 2006, poz. 75.
187. Wyrok WSA w Warszawie 14 grudnia 2005 r. (II SA/Wa 1918/05), LEX Nr 187397.
188. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 grudnia 2005 r. (VII SA/Wa 960/05), LEX Nr 190847.
189. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 stycznia 2006 r. (III SA/Wr 326/05), „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2006, Nr 1.
190. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2006 r. (IV SA/Wa 857/05), LEX Nr 208971.
191. Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2006 r. (I OSK 978/05), LEX Nr 396771.
192. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 lutego 2006 r. (VI SA/Wa 2197/05), LEX Nr 203835.
193. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lutego 2006 r. (II SA/Bk 681/05), LEX Nr 194648.
194. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 lutego 2006 r. (II SA/Wa 2166/05), LEX Nr 219999.
195. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 lutego 2006 r. (VII SA/Wa 1393/05), LEX Nr 203665.
196. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 lutego 2006 r. (VI SA/Wa 985/05), LEX Nr 193924.
197. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2006 r. (VI SA/Wa 1073/05), LEX Nr 193908.
198. Wyrok NSA z dnia 21 lutego 2006 r. (I OSK 967/05), LEX Nr 201507.
199. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 lutego 2006 r. (IV SA/Wr 805/04), Dz. Urz. Woj. Doln. 2007, Nr 4, poz. 28.
200. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 lutego 2006 r. (IV SA/Wa 2137/05), LEX Nr 206282.

201. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 lutego 2006 r. (I SA/Bk 401/05), LEX Nr 179248.
202. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 lutego 2006 r. (II SA/Bk 882/05), LEX Nr 325187.
203. Wyrok NSA z dnia 3 marca 2006 r. (I OSK 991/05), LEX Nr 198362.
204. Postanowienie NSA z dnia 7 marca 2006 r. (II GSK 352/05), LEX Nr 197527.
205. Wyrok NSA z dnia 17 marca 2006 r. (II OSK 646/05), LEX Nr 198331.
206. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 marca 2006 r. (IV SA/Wr 170/05), Dz. Urz. Woj. Doln. 2007 r. Nr 204, poz. 2520.
207. Postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 30 marca 2006 r. (II SA/Ol 133/06), LEX Nr 17746.
208. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 kwietnia 2006 r. (III SA/Gl 80/06), niepublikowany.
209. Postanowienie NSA z dnia 11 kwietnia 2006 r. (I OSK 152/06), LEX Nr 209129.
210. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r. (II SA/Sz 1174/05), LEX Nr 296073.
211. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2006 r. (I SA/Wa 1398/05), LEX Nr 212197.
212. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2006 r. (I SA/Wa 1061/05), LEX Nr 221933.
213. Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2006 r. (II OSK 142/06), LEX Nr 209187.
214. Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2006 r. (II OSK 714/05), ONSAiWSA 2006, poz. 132.
215. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 maja 2006 r. (IV SA/Wa 2179/05), LEX Nr 229981.
216. Wyrok NSA z dnia 16 maja 2006 r. (I OSK 326/06), LEX Nr 236575.
217. Postanowienie NSA z dnia 18 maja 2006 r. (I OSK 55/06), ONSAiWSA 2006, poz. 131.

218. Wyrok NSA z dnia 19 maja 2006 r. (I OSK 1176/05), LEX Nr 236587.
219. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 maja 2006 r. (IV SA/Wa 2145/05), LEX Nr 276765.
220. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 maja 2006 r. (I SA/Wa 496/06), LEX Nr 227699.
221. Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2006 r. (I OSK 942/05), LEX Nr 265749.
222. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2006 r. (VII SA/Wa 89/06), LEX Nr 214004.
223. Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2006 r. (II OSK 447/06), LEX Nr 265705.
224. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 27 czerwca 2006 r. (III SA/Lu 54/06), nsa.gov.pl.
225. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 czerwca 2006 r. (III SA/Kr 226/06), „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, Nr 1.
226. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 czerwca 2006 r. (VI SA/Wa 609/06), LEX Nr 230637.
227. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 czerwca 2006 r. (VII SA/Wa 504/06), LEX Nr 214008.
228. Wyrok WSA z dnia 6 lipca 2006 r. (II SA/Wa 940/06), LEX Nr 258505.
229. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 lipca 2006 r. (I SA/Wa 416/06), LEX Nr 258369.
230. Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r. (I OSK 669/06), LEX Nr 275445.
231. Postanowienie NSA z dnia 8 sierpnia 2006 r. (II OSK 1009/06), ONSAiWSA 2007, poz. 30.
232. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2006 r. (III SA/Wa 1159/06), LEX Nr 282427.
233. Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2006 r. (II OSK 662/06), „Wspólnota” 2007, Nr 1.
234. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 września 2006 r. (VI SA/Wa 1150/06), LEX Nr 255857.

235. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 września 2006 r. (VI SA/Wa 1221/06), LEX Nr 255875.
236. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 13 października 2006 r. (VI SA/Wa 1182/06), LEX Nr 298197.
237. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 października 2006 r. (VI SA/Wa 1097/06), LEX Nr 265627.
238. Postanowienie NSA z dnia 24 października 2006 r. (II OW 32/06), LEX Nr 289007.
239. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 października 2006 r. (VI SA/Wa 1519/06), nsa.gov.pl.
240. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 października 2006 r. (VI SA/Wa 1591/06), LEX Nr 345733.
241. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 października 2006 r. (VI SA/Wa 1593/06), LEX Nr 347873.
242. Wyrok NSA z dnia 25 października 2006 r. (II OSK 1257/05), LEX Nr 289253.
243. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 października 2006 r. (VI SA/Wa 1610/06), LEX Nr 265653.
244. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2006 r. (II SA/Wa 1145/06), LEX Nr 328577;
245. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2006 r. (II SA/Wa 1331/06), LEX Nr 328827;
246. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2006 r. (II SA/Wa 1765/06), LEX Nr 301727;
247. Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2006 r. (I OSK 1287/06), LEX Nr 320891.
248. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 listopada 2006 r. (II SA/Wa 1339/06), LEX Nr 328685;
249. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2006 r. (II SA/Wr 527/06), Dz. Urz. Woj. Doln. 2007, Nr 89, poz. 1026.

250. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 grudnia 2006 r. (III SA/Kr 1185/05), „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, Nr 9.
251. Wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2007 r. (I OSK 1670/06), LEX Nr 320925.
252. Wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2007 r. (II OSK 1369/06), LEX Nr 315975;
253. Wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2007 r. (II OSK 1663/06), LEX Nr 315971.
254. Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2007 r. (I OSK 235/06), LEX Nr 235165.
255. Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 23 stycznia 2007 r. (II SA/Lu 556/06), niepublikowany.
256. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 lutego 2007 r. (II SA/Wa 1626/06), LEX Nr 318289.
257. Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 13 lutego 2007 r. (II SA/Bk 751/06), LEX Nr 284725.
258. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 lutego 2007 r. (III SA/Wa 3598/06), LEX Nr 311955.
259. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 lutego 2007 r. (I SA/Lu 64/07), niepublikowany.
260. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 marca 2007 r. (IV SA/Gl 1499/06), nsa.gov.pl.
261. Wyrok NSA z dnia 7 marca 2007 r. (II FSK 286/06), LEX Nr 340755.
262. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 marca 2007 r. (I SA/Rz 647/06), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2008, Nr 1.
263. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 marca 2007 r. (II SA/Wr 620/06), LEX Nr 516650.
264. Wyrok NSA z dnia 15 marca 2007 r. (II GSK 347/06), LEX Nr 321273.
265. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. (II SA/Wr 521/06), Dz. Urz. Woj. Doln. z 2007, Nr 174, poz. 2237.
266. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. (II SA/Wr 745/06), „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, Nr 4.
267. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2007 r. (V SA/Wa 195/07), LEX Nr 338257.

268. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2007 r. (IV SA/Wa 2296/06), LEX Nr 320813.
269. Wyrok NSA z dnia 22 marca 2007 r. (II OSK 1776/06), LEX Nr 327767.
270. Wyrok NSA z dnia 22 marca 2007 r. (II GSK 22/07), LEX Nr 321255.
271. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 marca 2007 r. (VI SA/Wa 61/07), LEX Nr 329699;
272. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2007 r. (VII SA/Wa 1423/06), LEX Nr 334245.
273. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2007 r. (II SA/Wa 2091/06), LEX Nr 338271.
274. Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2007 r. (I FSK 1470/06), LEX Nr 313951.
275. Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2007 r. (I OSK 191/07), LEX Nr 327815.
276. Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2007 r. (II OSK 654/06), LEX Nr 505597.
277. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2007 r. (VI SA/Wa 126/07), LEX Nr 319365.
278. Wyrok NSA z dnia 16 maja 2007 r. (I OSK 1080/06), LEX Nr 342503.
279. Wyrok NSA z dnia 17 maja 2007 r. (II GSK 346/06), LEX Nr 351123.
280. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2007 r. (III SA/Wa 689/07), LEX Nr 347805.
281. Wyrok NSA z dnia 24 maja 2007 r. (II GSK 16/07), LEX Nr 351057.
282. Postanowienie NSA z dnia 24 maja 2007 r. (II GSK 26/07), LEX Nr 351061.
283. Postanowienie NSA z dnia 24 maja 2007 r. (II GSK 8/07), LEX Nr 351065.
284. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 2007 r. (II SA/Wr 687/06), niepublikowany.
285. Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2007 r. (I OSK 273/07), LEX Nr 341265.
286. Postanowienie NSA z dnia 29 czerwca 2007 r. (I OW 10/07), LEX Nr 339939.

287. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 czerwca 2007 r. (I SA/Wa 603/07), LEX Nr 354695.
288. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 lipca 2007 r. (IV SA/Wa 833/07), LEX Nr 469832.
289. Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2007 r. (II OSK 569/97), LEX Nr 364705.
290. Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2007 r. (II OSK 1314/06), LEX Nr 364695.
291. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lipca 2007 r. (I OSK 1292/06), LEX Nr 357455;
292. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lipca 2007 r. (II SA/Wa 1026/07), LEX Nr 384687.
293. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2007 r. (II SA/Wa 780/07), LEX Nr 447349.
294. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 września 2007 r. (II SA/Wa 760/07), LEX Nr 383799.
295. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 września 2007 r. (IV SA/Wa 495/07), LEX Nr 420191.
296. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 września 2007 r. (I SA/Wa 717/07), LEX Nr 382655;
297. Wyrok NSA z dnia 11 września 2007 r. (II OSK 759/07), LEX Nr 384425.
298. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 września 2007 r. (III SA/Łd 382/07), LEX Nr 508392.
299. Wyrok NSA z dnia 27 września 2007 r. (II OSK 1046/07), LEX Nr 384291
300. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 października 2007 r. (II SA/Bk 471/07), LEX Nr 366755.
301. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 października 2007 r. (II SA/Wa 1250/07), nsa.gov.pl.
302. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 października 2007 r. (II SA/Go 471/07), LEX Nr 440987.
303. Wyrok NSA z dnia 8 października 2007 r. (II OSK 291/07), niepublikowany.

304. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 października 2007 r. (II SA/Bk 548/07), LEX Nr 400785.
305. Wyrok NSA z dnia 10 października 2007 r. (II GSK 151/07), LEX Nr 399205.
306. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 października 2007 r. (II SA/Sz 885/07), LEX Nr 438851.
307. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 października 2007 r. (VI SA/Wa 968/07), LEX Nr 395303.
308. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 października 2007 r. (III SA/Gd 291/07), LEX Nr 438659.
309. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2007 r. (II SA/Wr 310/07), Dz. Urz. Woj. Doln. 2008, Nr 64, poz. 845.
310. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 października 2007 r. (III SA/Kr 1356/06), LEX Nr 340463.
311. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 października 2007 r. (III SA/Kr 625/07), LEX Nr 390789.
312. Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2007 r. (II GSK 103/07), LEX Nr 420711.
313. Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2007 r. (II GSK 261/07), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2008, Nr 3.
314. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 listopada 2007 r. (IV SA/Gl 447/07), LEX Nr 423967.
315. Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2007 r. (II OSK 1605/06), LEX Nr 427659.
316. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2007 r. (III SA/Wr 491/07), LEX Nr 463691
317. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2007 r. (V SA/Wa 1234/07), LEX Nr 483867;
318. Wyrok WSA w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r. (II SA/Op 423/07), LEX Nr 511456.
319. Wyrok WSA w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r. (II SA/Op 480/07), LEX Nr 381693.

320. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 grudnia 2007 r. (IV SA/Gl 1111/07), niepublikowany.
321. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2008 r. (VI SA/Wa 1600/07), LEX Nr 510831.
322. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2008 r. (VI SA/Wa 1656/07), LEX Nr 510829.
323. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 stycznia 2008 r. (I SA/Wa 1735/07), LEX Nr 459838.
324. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 stycznia 2008 r. (IV SA/Gl 1141/07), LEX Nr 507847.
325. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2008 r. (II SA/Wr 554/07), Dz. Urz. Woj. Doln. 2008, Nr 183, poz. 2067.
326. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 21 lutego 2008 r. (II SA/Rz 649/07), niepublikowany.
327. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 lutego 2008 r. (II SA/Rz 1150/06), LEX Nr 495600.
328. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 lutego 2008 r. (II SA/Rz 706/07), „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2008, Nr 3.
329. Wyrok NSA z dnia 5 marca 2008 r. (I OSK 1807/06), LEX Nr 506599;
330. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 marca 2008 r. (II SA/Wr 735/07), LEX Nr 505321.
331. Wyrok NSA z dnia 11 marca 2008 r. (II GSK 433/07), LEX Nr 489211.
332. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 marca 2008 r. (II SA/Gl 749/07), LEX Nr 489223;
333. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 marca 2008 r. (II SA/Łd 57/08), LEX Nr 499739
334. Wyrok WSA w Opolu z dnia 28 marca 2008 r. (II SA/Op 567/07), LEX Nr 494389.
335. Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2008 r. (II OSK 102/08), „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2008, Nr 5.

336. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 kwietnia 2008 r. (II SA/Rz 136/08), LEX Nr 507869.
337. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 kwietnia 2008 r. (III SA/Wr 68/08), LEX Nr 506864.
338. Postanowienie NSA z dnia 10 kwietnia 2008 r. (II OZ 304/08), niepublikowane.
339. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 kwietnia 2008 r. (III SA/Kr 101/08), LEX Nr 506821.
340. Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2008 r. (II OSK 429/07), LEX Nr 469206.
341. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2008 r. (I SA/Wa 27/08), LEX Nr 485732.
342. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 kwietnia 2008 r. (IV SA/Gl 693/07), nsa.gov.pl.
343. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 maja 2008 r. (III SA/Wr 120/08), LEX Nr 506857.
344. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 maja 2008 r. (II SA/Go 169/08), LEX Nr 519061.
345. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 maja 2008 r. (II SA/Kr 1201/07), LEX Nr 518452.
346. Postanowienie NSA z dnia 15 maja 2008 r. (II GSK 389/07), LEX Nr 387935.
347. Wyrok NSA z dnia 20 maja 2008 r. (II FSK 426/07), LEX Nr 489100.
348. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008 r. (III SA/Wr 204/08), LEX Nr 507817.
349. Wyrok NSA z dnia 27 maja 2008 r. (I OSK 867/07), LEX Nr 471503.
350. Wyrok NSA z dnia 28 maja 2008 r. (II OSK 346/08), LEX Nr 494364.
351. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 maja 2008 r. (II SA/Go 207/08), niepublikowany.
352. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 czerwca 2008 r. (II SA/Łd 195/08), LEX Nr 489197.

353. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 6 czerwca 2008 r. (II SA/Rz 295/08), LEX Nr 511454.
354. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 czerwca 2008 r. (IV SA/Wa 166/08), LEX Nr 521423.
355. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 czerwca 2008 r. (II SA/Lu 252/08), LEX Nr 518392.
356. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 czerwca 2008 r. (I SA/Wa 485/08), LEX Nr 489199.
357. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 czerwca 2008 r. (II SA/Lu 320/08), „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, Nr 1.
358. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 czerwca 2008 r. (V SA/Wa 1249/08), LEX Nr 511457.
359. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 r. (IV SA/Wr 176/07), Dz. Urz. Woj. Doln. 2009, Nr 7, poz. 153.
360. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 1 lipca 2008 r. (II SA/Ol 317/08), LEX Nr 574606.
361. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 lipca 2008 r. (II SA/Gd 85/08), LEX Nr 499761.
362. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 sierpnia 2008 r. (II SA/Wr 131/08), LEX Nr 499873.
363. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 sierpnia 2008 r. (III SA/Wr 300/08), LEX Nr 519128.
364. Wyrok NSA z dnia 2 września 2008 r. (II OSK 722/08), LEX Nr 488008.
365. Wyrok NSA z dnia 2 września 2008 r. (II OSK 970/07), LEX Nr 508503.
366. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 września 2008 r. (II SA/Gl 565/08), LEX Nr 483135.
367. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 września 2008 r. (III SA/Wa 628/08), LEX Nr 486485.

368. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 września 2008 r. (II SA/Kr 606/08), LEX Nr 517993.
369. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 października 2008 r. (IV SA/Po 315/08), niepublikowany.
370. Wyrok NSA z dnia 1 października 2008 r. (II OSK 955/08), LEX Nr 511464.
371. Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 9 października 2008 r. (II SA/Po 440/08), LEX Nr 504608.
372. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 października 2008 r. (III SA/Wr 302/08), LEX Nr 519140.
373. Uchwała NSA z dnia 15 października 2008 r. (II GPS 4/08), ONSAiWSA 2009, poz. 1.
374. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 października 2008 r. (II SA/Gd 532/08), LEX Nr 499900.
375. Wyrok NSA z dnia 21 października 2008 r. (II GSK 518/08), LEX Nr 507770.
376. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 października 2008 r. (II SA/Ol 703/08), niepublikowany.
377. 377. Postanowienie NSA z dnia 22 października 2008 r. (II OSK 839/08), „Samorząd Terytorialny” 2009, Nr 1–2.
378. Wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 października 2008 r. (II SA/Ke 517/08), LEX Nr 497347;
379. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 października 2008 r. (II SA/Ol 737/08), LEX Nr 506950.
380. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 października 2008 r. (VI SA/Wa 1528/08), LEX Nr 519819.
381. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 października 2008 r. (IV SA /Gl 386/08), niepublikowany.
382. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2008 r. (II SA/Wr 273/08), LEX Nr 541098.
383. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 grudnia 2008 r. (II SA/Bd 806/08), nsa.gov.pl.

384. Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2008 r. (I OSK 953/08), LEX Nr 518230
385. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 stycznia 2009 r. (II SA/Po 910/08), Dz. Urz. Woj. Wlkp. 2009, Nr 86, poz. 1236.
386. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 stycznia 2009 r. (II SA/Sz 825/08), nsa.gov.pl.
387. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 stycznia 2009 r. (II SA/Gl 933/08), LEX Nr 519755.
388. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 stycznia 2009 r. (III SA/Wr 537/08), Dz. Urz. Woj. Doln. 2009, Nr 125, poz. 2606.
389. Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 27 stycznia 2009 r. (III SA/Kr 749/07), nsa.gov.pl.
390. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lutego 2009 r. (VII SA/Wa 936/08), nsa.gov.pl.
391. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 lutego 2009 r. (III SA/Kr 503/08), niepublikowany.
392. Wyrok NSA z dnia 18 lutego 2009 r. (II OSK 1369/08), LEX Nr 485188.
393. Wyrok WSA w Opolu z dnia 10 marca 2009 r. (II SA/Op 8/09), niepublikowany.
394. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 marca 2009 r. (II SA/Go 844/08), niepublikowany.
395. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 marca 2009 r. (IV SA/Gl 671/08), LEX Nr 515266.
396. Wyrok NSA z dnia 31 marca 2009 r. (II GSK 1001/08), LEX Nr 570288.
397. Wyrok WSA w Opolu z dnia 7 kwietnia 2009 r. (II SA/Op 62/09), LEX Nr 509623.
398. Postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 16 kwietnia 2009 r. (II SA/Rz 120/09), niepublikowany.
399. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 kwietnia 2009 r. (III SA/Kr 1090/08), „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2009, Nr 5.
400. Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2009 r. (II GSK 876/08), LEX Nr 570314.
401. Postanowienie NSA z dnia 27 kwietnia 2009 r. (I OSK 407/09), nsa.gov.pl.

402. Wyrok NSA z dnia 22 maja 2009 r. (I OSK 845/08), LEX Nr 574434.
403. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 maja 2009 r. (II SA/Wr 36/09), nsa.gov.pl.
404. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 1 czerwca 2009 r. (I SAB/Go 2/09), LEX Nr 511239.
405. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 lipca 2009 r. (IV SA/Po 318/09), niepublikowany.
406. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 lipca 2009 r. (II SA/Ol 547/09), LEX Nr 556312.
407. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 29 lipca 2009 r. (II SA/Rz 444/09), nsa.gov.pl.
408. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 lipca 2009 r. (II SA/Po 352/09), niepublikowany.
409. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 sierpnia 2009 r. (II SA/Bk 192/09), niepublikowany.
410. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 sierpnia 2009 r. (II SA/Gd 113/09), LEX Nr 552990.
411. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 września 2010 r. (II SA/Ol 675/10), nsa.gov.pl.
412. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 września 2009 r. (II SA/Bd 581/09), LEX Nr 569856.
413. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 września 2009 r. (II SA/Bd 585/09), LEX Nr 569858.
414. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 11 września 2009 r. (I SA/Lu 512/09), niepublikowany.
415. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2009 r. (III SA/Wr 238/09), LEX Nr 569731.
416. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 września 2009 r. (IV SA/Po 519/09), LEX Nr 569963.
417. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 września 2009 r. (II SA/Go 514/09), LEX Nr 569879.
418. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 września 2009 r. (II SA/Bk 486/09), nsa.gov.pl.

419. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 października 2009 r. (II SA/Lu 138/09), LEX Nr 569958.
420. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 października 2009 r. (II SA/Ol 655/09), LEX Nr 521979.
421. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 października 2009 r. (IV SA/Po 608/09), „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, Nr 2.
422. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2009 r. (VII SA/Wa 1185/09), LEX Nr 574327.
423. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 listopada 2009 r. (II SA/Ol 820/09), LEX Nr 528026.
424. Wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r. (II OSK 1256/09), nsa.gov.pl.
425. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 listopada 2009 r. (II SA/Go 705/09), LEX Nr 531624.
426. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 listopada 2009 r. (IV SA/Gl 635/09), nsa.gov.pl.
427. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 listopada 2009 r. (II SA/Go 793/09), LEX Nr 589126.
428. Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2009 r. (II OSK 1636/09), nsa.gov.pl.
429. Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2009 r. (I OSK 1236/09), nsa.gov.pl.
430. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 stycznia 2010 r. (II SA/Wa 1376/09), „Gazeta Prawna” z dnia 24 lutego 2010 r.
431. Wyrok NSA z dnia 6 stycznia 2010 r. (II GSK 273/09), nsa.gov.pl.
432. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 stycznia 2010 r. (IV SA/Wr 420/09), nsa.gov.pl.
433. Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2010 r. (I OSK 1059/09), LEX Nr 594863.
434. Wyrok NSA z dnia 1 lutego 2010 r. (II OSK 1930/09), nsa.gov.pl.
435. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 lutego 2010 r. (I SA/Go 27/10), „Wspólnota” 2010, Nr 14.
436. Wyrok NSA z dnia 23 lutego 2010 r. (II OSK 397/09), nsa.gov.pl.

437. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2010 r. (I SA/Wa 1179/09), nsa.gov.pl.
438. Wyrok NSA z dnia 1 marca 2010 r. (II OSK 2038/09), „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010, Nr 2.
439. Wyrok NSA z dnia 11 marca 2010 r. (I OSK 725/09), LEX Nr 595493.
440. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 marca 2010 r. (I SA/Gl 826/09), LEX Nr 570518.
441. Wyrok NSA z dnia 17 marca 2010 r. (II OSK 23/10), nsa.gov.pl.
442. Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 24 marca 2010 r. (II SA/Gd 675/09), nsa.gov.pl.
443. Wyrok WSA w Opolu z dnia 29 marca 2010 r. (II SA/Op 474/09), nsa.gov.pl.
444. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 30 marca 2010 r. (II SA/Bk 68/10), niepublikowany.
445. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 marca 2010 r. (II SA/Kr 7/10), LEX Nr 577119.
446. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 kwietnia 2010 r. (II SA/Kr 541/09), „Wspólnota” 2010, Nr 19.
447. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 27 kwietnia 2010 r. (III SA/Lu 18/10), nsa.gov.pl.
448. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 kwietnia 2010 r. (II SA/Sz 1308/09), nsa.gov.pl.
449. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 maja 2010 r. (I SA/Łd 182/10), LEX Nr 579729.
450. Uchwała NSA z dnia 20 maja 2010 r. (II OPS 5/09), ONSAiWSA 2010, poz. 80.
451. Wyrok NSA z dnia 28 maja 2010 r. (II OSK 531/10), LEX Nr 673876.
452. Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2010 r. (II OSK 642/10), nsa.gov.pl.
453. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 czerwca 2010 r. (III SA/Gl 130/10), „Wspólnota” 2010, Nr 29.
454. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r. (II SA/Gd 212/10), nsa.gov.pl.
455. Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2010 r. (II OSK 699/10), nsa.gov.pl.

456. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 czerwca 2010 r. (I SA/Go 357/10), nsa.gov.pl.
457. Postanowienie NSA z dnia 30 czerwca 2010 r. (II OSK 1177/10), niepublikowane.
458. Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 15 lipca 2010 r. (II SA/Bk 373/10), nsa.gov.pl.
459. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 19 lipca 2010 r. (II SA/Bk 380/10), nsa.gov.pl.
460. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 lipca 2010 r. (II SA/Ol 719/10), LEX Nr 716714.
461. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 sierpnia 2010 r. (II SA/Ol 510/10), LEX Nr 737778.
462. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 września 2010 r. (I SA/Bd 573/10), LEX Nr 747013.
463. Wyrok NSA z dnia 15 września 2010 r. (II OSK 1409/10), nsa.gov.pl.
464. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 września 2010 r. (IV SA/Po 304/10), nsa.gov.pl.
465. Wyrok NSA z dnia 1 października 2010 r. (I OSK 1143/10), LEX Nr 744938.
466. 466. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 października 2010 r. (III SA/Kr 437/10), nsa.gov.pl.
467. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 października 2010 r. (III SA/Lu 193/10), nsa.gov.pl.
468. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 października 2010 r. (III SA/Lu 353/10), nsa.gov.pl.
469. Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2010 r. (I OSK 1213/10), LEX Nr 744957.
470. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 4 listopada 2010 r. (II SA/Lu 491/10), nsa.gov.pl.
471. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 listopada 2010 r. (III SA/Gd 375/10), nsa.gov.pl.
472. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 listopada 2010 r. (II SA/Bk 420/10), nsa.gov.pl.
473. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 listopada 2010 r. (II SA/Kr 806/10), LEX Nr 753640.

474. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 listopada 2010 r. (II SA/Kr 851/10), nsa.gov.pl.
475. Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2010 r. (I GSK 587/10), LEX Nr 686394.
476. Postanowienie NSA z dnia 10 grudnia 2010 r. (II FZ 503/10), LEX Nr 742557.
477. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 grudnia 2010 r. (II SA/Wr 446/10), nsa.gov.pl.
478. Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 21 grudnia 2010 r. (II SA/Go 796/10), nsa.gov.pl.
479. Postanowienie NSA z dnia 4 stycznia 2011 r. (II OSK 2450/10), LEX Nr 743431.
480. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 stycznia 2011 r. (III SA/Lu 454/10), orzeczenia. nsa.gov.pl.
481. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 3 marca 2011 r. (II SA/Sz 154/11), LEX Nr 787498.
482. Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2011 r. (II OSK 54/11), LEX Nr 964436
483. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 27 kwietnia 2011 r. (I SA/Bk 59/11), LEX Nr 794775.
484. Wyrok NSA z dnia 5 maja 2011 r. (I OSK 1060/10), LEX Nr 990133.
485. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 maja 2011 r. (II SA/Gd 244/11), LEX Nr 795646.
486. Postanowienie NSA z dnia 18 maja 2011 r. (I OSK 802/11), LEX Nr 990286.
487. Wyrok NSA z dnia 1 września 2011 r. (I OSK 1451/10), LEX Nr 1068414.

IV. Sądów apelacyjnych

1. Postanowienie SA we Wrocławiu z dnia 9 kwietnia 1993 r. (I ACz 200/93), OSA 1993, poz. 76.
2. Wyrok SA w Warszawie z dnia 10 lipca 2008 r. (VI ACa 92/08), OSA 2010, poz. 55.
3. Wyrok SA w Katowicach z dnia 19 marca 2009 r. (II AKa 40/09), LEX Nr 504112.

V. Organów nadzoru

1. Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Krakowskiego z dnia 10 lutego 1997 r. (ON.P.0915/18/97), OSS 1997, Nr 4, poz. 128.
2. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Słupskiego z dnia 21 maja 1997 r. (ON.IX.0914/42/97), OwSS 1997, Nr 4, poz. 126.
3. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 5 maja 2000 r. (PR 01374/15/00), OSS 2000, Nr 4, poz. 101.
4. Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 3 czerwca 2005 r. (PN-I-0911/160/05), „Wspólnota” 2005, Nr 13, s. 48.
5. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 1 lutego 2007 r. (NK.II.B.G. 0911-18/07), „Wspólnota” 2007, Nr 7, s. 50.
6. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 25 kwietnia 2007 r. (NK.II.0911-3/271/07), OwSS 2007, Nr 3, poz. 57.
7. Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 8 maja 2007 r. (NK.II-0911/60/07), NZS 2007, Nr 4, poz. 66.
8. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 26 czerwca 2007 r. (NK.Le.I-2.0911-130/07), „Wspólnota” 2007, Nr 46.
9. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 4 sierpnia 2008 r. (NK.II.AŁ.0911-147/08), LEX Nr 493066.
10. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 1 września 2008 r. (NK.II.AŁ.0911-153/08), „Wspólnota” 2008, Nr 38.
11. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 31 marca 2009 r. (NK.I-0911/41/09), LEX Nr 528016.
12. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 22 kwietnia 2009 r. (NK.II.0911-3/262/09), „Wspólnota” 2009, Nr 21, s. 46.
13. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 27 kwietnia 2009 r. (NK.II.0911-19/271/09), niepublikowane.
14. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 28 kwietnia 2009 r. (WN.I-4.0911-154/09), Dz. Urz. Woj. Wielkop. z 2009, Nr 103, poz. 1658.

15. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 25 maja 2009 r. (PN. II.0911-127-09), Dz. Urz. Woj. Małop. 2009, Nr 310, poz. 2276. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 8 czerwca 2009 r. (NK.I-0911/105/09), Dz. Urz. Woj. Świąt. 2009, Nr 473, poz. 3436.
16. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 26 czerwca 2009 r. (PN.II.0911-146-09), Dz. Urz. Woj. Małop. z 2009 r. Nr 404, poz. 2929.
17. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 23 października 2009 r. (NK.II.0911/378/09), niepublikowane.
18. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 18 grudnia 2009 r. (NK.II.ZCH.0911-176/09), niepublikowane.
19. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 8 stycznia 2010 r. (LEX.O.0911/4/2010), niepublikowane.
20. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 12 stycznia 2010 r. (LEX-P.0911-1/10), LEX Nr 576451.
21. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 19 stycznia 2010 r. (NK.II.KK.0911-12/2010), niepublikowane.
22. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 26 stycznia 2010 r. (I.0911/04/10), niepublikowane.
23. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 9 lutego 2010 r. (PN.II.0911-32-10), niepublikowane.
24. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 26 lutego 2010 r. (NK.II.DN.0911-35/2010), niepublikowane.
25. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 2 marca 2010 r. (NK.II.DM.0911-36/2010), niepublikowane.
26. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 19 marca 2010 r. (NP/II/0911/107/10), niepublikowane.
27. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 2 kwietnia 2010 r. (NK.III-KK-0911-1-19/10), niepublikowane.
28. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 7 kwietnia 2010 r. (NK.III-AR-0911-1-17/2010), niepublikowane.

29. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 7 kwietnia 2010 r. (PN.V.0911-11-2010), niepublikowane.
30. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 27 kwietnia 2010 r. (NK.II.BG.0911-71/2010), niepublikowane.
31. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 4 maja 2010 r. (NK.II.0911/149/10), niepublikowane.
32. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 6 maja 2010 r. (NK.II.AS2.0911-19/10), niepublikowane.
33. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 21 maja 2010 r. (NK.II.0911/175/10), niepublikowane.
34. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 26 maja 2010 r. (NK.II.DM.0911-95/2010), niepublikowane.
35. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 28 maja 2010 r. (NK.II.0911/483/10), niepublikowane.
36. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 28 maja 2010 r. (NK.II.DM.0911-96/2010), niepublikowane.
37. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 9 czerwca 2010 r. (PNK.I.0911/255/10), niepublikowane.
38. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 16 czerwca 2010 r. (PKN.I-0911/256/10), niepublikowane.
39. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 23 czerwca 2010 r. (NK.II.0911/210/10), niepublikowane.
40. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 29 czerwca 2010 r. (Lex.I.MSt.0911-25/10), niepublikowane.
41. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 30 czerwca 2010 r. (PNK-I-0911/275/2010), niepublikowane.
42. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 28 lipca 2010 r. (LEX-S.HL.0911-145/10), niepublikowane.
43. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 2 sierpnia 2010 r. (WN.II.0911-92-10), niepublikowane.

44. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 18 sierpnia 2010 r. (LEX.O.AP.0911/16/10), niepublikowane.
45. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 25 sierpnia 2010 r. (NK.II.DM.0911-126/2010), niepublikowane.
46. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 9 września 2010 r. (WN.VI.0911-18-2010), niepublikowane.
47. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 9 września 2010 r. (PNK.I.0911/354/10), niepublikowane.
48. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 1 grudnia 2010 r. (WN.II.0911-120-10), niepublikowane.
49. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 2 grudnia 2010 r. (WN.II.0911-122-10), niepublikowane.
50. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 2 grudnia 2010 r. (WN.II.0911-123-10), niepublikowane.
51. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 8 grudnia 2010 r. (NK.II.AR.0911-193/2010), niepublikowane.
52. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 17 grudnia 2010 r. (NK.II.DM.0911-194/2010), niepublikowane.
53. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 11 stycznia 2011 r. (NK.II.DM.0911-197/2010), niepublikowane.
54. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 2 listopada 2011 r. (NK-II.4131.385.2011.Z), niepublikowane.
55. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 9 listopada 2011 r. (NK- N.4131.988.2011.DP1), Dz. Urz. Woj. Doln. z 2011 r. Nr 232, poz. 4043.
56. Uchwała RIO w Zielonej Górze z dnia 5 lutego 2010 r. (53/2010), niepublikowana.

ISBN 978-83-61370-61-1