

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

**The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version**

---

Monika Chlipała

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

ORCID: 0000-0001-6216-2601

chlipalm@uek.krakow.pl

## Akty wewnętrzne w samorządowych ustawach ustrojowych

### ABSTRAKT

Przedmiotem artykułu jest problematyka aktów wewnętrznych wydawanych przez organy samorządowe na podstawie upoważnień zawartych w ustawach ustrojowych. Artykuł ma charakter naukowo-badawczy. W zakresie związanym z jego obszarem obejmuje analizę obowiązującego materiału normatywnego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych. W artykule skoncentrowano się na aktach wewnętrznych pochodzących od organów samorządowych wydawanych na podstawie upoważnień wynikających z ustaw ustrojowych. Akty prawa wewnętrznego w prawie administracyjnym zajmują istotną pozycję, zarówno jako kategoria źródeł prawa administracyjnego, jak i przy omawianiu prawnych form działania administracji. Uzasadnieniem podjęcia problematyki aktów wewnętrznych wydawanych przez organy samorządowe jest dążenie do szerszego poznania działalności prawotwórczej wychodzącej poza zagadnienie aktów prawa miejscowego. Akty wewnętrzne w prawie administracyjnym są niejednokrotnie omawiane z perspektywy aktów pochodzących od organów administracji rządowej. Ta konstatacja także uzasadnia podjęcie rozważań we wskazanym obszarze. Celem przeprowadzonych badań jest: poznanie charakteru prawnego aktów wewnętrznych wydawanych przez organy samorządowe na podstawie upoważnień zawartych w ustawach ustrojowych; przedstawienie regulacji prawnych oraz orzecznictwa sądów administracyjnych, a także postulatów *de lege ferenda* na temat dopuszczalności środków nadzoru wobec aktów wewnętrznych mających formę zarządzenia wójta (starosty, marszałka województwa); zwrócenie uwagi na oddziaływanie aktów wewnętrznych na podmioty zewnętrzne. Zaprezentowane w artykule rozważania mogą być przyczynkiem do szerszej i pogłębionej refleksji naukowej nad wyszczególnieniem w ramach aktów wewnętrznych kategorii aktów wewnętrznych pochodzących od organów samorządowych. Kryterium wyróżnienia takiej grupy nie jest wyłącznie kategoria podmiotu, lecz także wskazane w artykule wnioski, odnoszące się w szczególności do niejednolitego charakteru prawnego samorządowych aktów wewnętrznych oraz zasadności objęcia nadzorem i kontrolą każdego aktu wewnętrznego.

**Słowa kluczowe:** akty wewnętrzne; organy samorządowe; środki nadzoru; samorządowe ustawy ustrojowe; prawo administracyjne

### WPROWADZENIE

Zaprezentowane w artykule zagadnienia odnoszą się do problematyki źródeł prawa administracyjnego, która jest przedmiotem stałego zainteresowania doktryny i orzecznictwa. Tematyka źródeł prawa jest związana z kształtowaniem sytuacji prawnej jednostki oraz struktury administracji. W każdym z tych obszarów ustawodawca upoważnia określone podmioty do wydawania aktów prawnych powszechnie obowiązujących oraz wewnętrznych. Przedmiotem artykułu jest charakterystyka aktów wewnętrznych wydawanych przez organy samorządowe na podstawie upoważnień zawartych w ustawach ustrojowych. Podstawą do wyszczególnienia tej kategorii w ramach aktów wewnętrznych w prawie administracyjnym jest status samorządu terytorialnego jako podmiotu wykonującego działalność prawotwórczą. Można zauważyć, że w literaturze ten aspekt działalności samorządu terytorialnego jest opracowany przede

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

**The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version**

---

wszystkim w odniesieniu do tworzenia przez organy samorządowe aktów prawa miejscowego<sup>1</sup>. Jest to uzasadnione charakterem tych aktów, będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Działalność prawotwórcza samorządu jest jednak realizowana także poprzez wydawanie aktów wewnętrznych<sup>2</sup>. Uzasadnieniem dla podjęcia tej tematyki jest również prezentowanie w doktrynie aktów wewnętrznych głównie z perspektywy organów administracji rządowej<sup>3</sup>. W związku z tym została przeprowadzona analiza upoważnień do wydawania aktów wewnętrznych zawartych w samorządowych ustawach ustrojowych<sup>4</sup>.

W artykule zastosowano metodę formalno-dogmatyczną. Przyjętą w opracowaniu tezę jest stwierdzenie, że akty wewnętrzne wydawane na podstawie ustaw ustrojowych cechuje różnorodny oraz niejednoznaczny charakter prawny. Wyznaczony obszar badawczy uzasadnia także rozważenie kwestii związanych z nadzorem i kontrolą sądową aktów wewnętrznych oraz oddziaływaniem tych aktów na podmioty zewnętrzne.

## CHARAKTER PRAWNY AKTÓW WEWNĘTRZNYCH

W ramach aktów wewnętrznych można wyróżnić akty normatywne wewnętrzne oraz akty wewnętrzne pozbawione cech normatywności. Akty normatywne wewnętrzne są częścią szerszej kategorii źródeł prawa administracyjnego, którą tworzą akty normatywne administracji. W literaturze przedmiotu aktami normatywnymi administracji określa się akty prawne o różnej nazwie, pochodzące od upoważnionych organów administracji, wydawane w oparciu o rozmaicie skonstruowane podstawy prawne, jeżeli zawierają treści normatywne, czyli zobowiązują adresatów do określonego, względnie skonkretyzowanego zachowania<sup>5</sup>. Do cech istotnych aktu normatywnego należy jego generalno-abstrakcyjny charakter. Normy zawarte w tego typu akcie są kierowane do generalnie określonego adresata w abstrakcyjnie określonej sytuacji. Typowy akt normatywny nie ulega skonsumowaniu w wyniku jednorazowego działania, lecz ma zastosowanie zawsze, jeżeli zaistnieje określona w nim sytuacja<sup>6</sup>. Ze względu na zakres obowiązywania akt normatywny administracji może mieć charakter powszechnie obowiązujący lub może obowiązywać w tzw. sferze wewnętrznej administracji. Kryterium oddzielającym te dwie kategorie aktów normatywnych administracji jest usytuowanie adresata, którego akt dotyczy. W przypadku aktów

---

<sup>1</sup> Zob. m.in. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020; *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018 i cytowana tu literatura.

<sup>2</sup> Zob. J. Mielczarek, *Źródła prawa wewnętrznego organów administracji samorządowej*, [w:] *Źródła prawa...*, s. 486–496.

<sup>3</sup> Zob. m.in. M. Stahl, *Formy prawne w sferze działań zewnętrznych administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, red. A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński, Warszawa 2013, s. 145–151.

<sup>4</sup> Używany w artykule termin „ustawy ustrojowe” obejmuje ustawy: z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 713, 1378), dalej: u.s.g.; z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 920), dalej: u.s.p.; z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1668), dalej: u.s.w.

<sup>5</sup> A. Błaś, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 335. Zob. także: P. Ruczkowski, *Pozytywna koncepcja prawa a konstytucyjne akty prawa wewnętrznego oraz pozakonstytucyjne akty normatywne administracji*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1, s. 63–78.

<sup>6</sup> B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 458–459.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

**The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version**

---

normatywnych wewnętrznych zawarte w nich normy są kierowane do jednostek organizacyjnych oraz do pracowników tych jednostek podporządkowanych organowi wydającemu akt. Akty normatywne wewnętrzne mogą pośrednio oddziaływać na podmioty funkcjonujące w sferze zewnętrznej, czyli niepodporządkowane organizacyjnie i służbowo organowi wydającemu akt<sup>7</sup>. Akty normatywne wewnętrzne odznaczają się więc cechami, które są właściwe dla aktów powszechnie obowiązujących, czyli zawierają normy o abstrakcyjnym i generalnym charakterze, jednak ich adresatem – w odróżnieniu od źródeł prawa powszechnie obowiązujących – nie mogą być podmioty zewnętrzne wobec administracji.

Obok aktów normatywnych wewnętrznych występują inne akty wewnętrzne, które nie posiadają cech aktów normatywnych. Grupa tych aktów, wyróżniająca się niejednorodnością, obejmuje akty określane jako instrukcje, opinie, komunikaty, obwieszczenia, akty wskazujące kierunki działania, jak również akty o charakterze indywidualnym i konkretnym skierowane do podmiotów podległych organowi wydającemu dany akt. Ta kategoria aktów wewnętrznych nie jest definiowana w sposób jednoznaczny. W literaturze używa się terminów: „akty wewnętrzne pozbawione cech normatywności”<sup>8</sup>, „przepisy administracyjne”, „swoiste źródła prawa”, „nieformalne źródła prawa”<sup>9</sup>.

Będące przedmiotem niniejszego artykułu akty wewnętrzne wydawane na podstawie ustaw samorządowych mają postać uchwał bądź zarządzeń, których charakter prawny nie jest jednolity. Co więcej, akt nazwany uchwałą lub zarządzeniem może być również aktem prawa miejscowego<sup>10</sup>. W omawianym obszarze występują uchwały i zarządzenia stanowiące akty normatywne wewnętrzne, a także uchwały i zarządzenia będące aktami wewnętrznymi pozbawionymi cech normatywności.

Uchwały jako akty pochodzące od organów kolegialnych są podejmowane przez organy stanowiące oraz organy wykonawcze w powiecie i województwie. Uchwały mogą pochodzić także od organów jednostek pomocniczych – uchwały rady i zarządu dzielnicy, uchwały zebrania wiejskiego. Akty te są podejmowane w celu realizacji zadań jednostki pomocniczej określonych w jej statucie.

Zarządzenie jest aktem pochodzącym od organu jednoosobowego. W samorządzie terytorialnym podmiotami wydającymi zarządzenia są wójt, starosta, marszałek województwa, tzw. komisarz rządowy, czyli osoba wykonująca zadania i kompetencje organów jednostki

---

<sup>7</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2018, s. 125; A. Błaś, *Formy prawne w sferze działań wewnętrznych administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy...*, s. 283.

<sup>8</sup> L. Garlicki, *Konstytucyjne źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 78.

<sup>9</sup> R. Lewicka, *Znaczenie tzw. nieformalnych źródeł prawa w działaniach administracji publicznej*, [w:] *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, red. P. Chmielnicki, A. Dybała, Warszawa 2009, s. 95–106 i cytowana tu literatura. Zob. także: Z. Duniewska, M. Górski, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 142–149; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 152.

<sup>10</sup> Zob. M. Olszówka, *Konstytucyjny paradygmat aktu prawa wewnętrznego*, „Ius Novum” 2013, nr 2, s. 114.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

**The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version**

---

samorządu terytorialnego w razie wystąpienia przypadków wskazanych w ustawach ustrojowych, oraz pełnomocnik do spraw połączenia gmin (powiatów)<sup>11</sup>.

Na podstawie ustaw ustrojowych, w zależności od treści przepisu upoważniającego do wydania aktu wewnętrznego, występują akty regulujące materię określoną w upoważnieniu (uchwała/zarządzenie o charakterze wykonawczym) oraz akty wydawane na podstawie przepisów kompetencyjnych (uchwała/zarządzenie o charakterze samoistnym)<sup>12</sup>. Rodzaj upoważnienia nie determinuje charakteru prawnego aktu.

## 1. Akty normatywne wewnętrzne

Akty normatywne wewnętrzne wydawane przez organy samorządowe zawierają treści normatywne skierowane do generalnie określonego adresata funkcjonującego wobec podmiotu wydającego akt w układzie podporządkowania organizacyjnego lub służbowego. Tego typu aktami są regulaminy organizacyjne urzędów – zarządzenie wójta w sprawie regulaminu organizacyjnego urzędu gminy oraz uchwała zarządu powiatu (województwa) w sprawie regulaminu organizacyjnego starostwa powiatowego (urzędu marszałkowskiego). Z treści upoważnień do wydania regulaminu organizacyjnego wynika, że organ jest do tego zobligowany<sup>13</sup>. Regulamin organizacyjny urzędu jest aktem normatywnym wewnętrznym o charakterze wykonawczym, jednak upoważnienie ustawowe do jego wydania nie ma charakteru szczegółowego. Akt ten powinien określać organizację i zasady funkcjonowania urzędu. Ustawodawca nie określa struktury organizacyjnej urzędu, co pozwala na jej dostosowanie do specyfiki danej jednostki i jest wyrazem samodzielności samorządu terytorialnego. Innym przykładem aktu normatywnego wewnętrznego jest zarządzenie wójta (starosty, marszałka województwa) w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków i petycji. W wymienionych zarządzeniach są powoływane – jako podstawy prawne wynikające z ustaw ustrojowych – ogólne normy kompetencyjne, zgodnie z którymi wójt (starosta, marszałek województwa) jest kierownikiem właściwego urzędu<sup>14</sup>.

Z analizy ustaw ustrojowych wynika, że organy stanowiące nie są upoważnione na ich podstawie do wydawania aktów normatywnych wewnętrznych. Jest to spowodowane brakiem funkcjonowania wobec organu stanowiącego podmiotów podporządkowanych mu organizacyjnie lub służbowo.

## 2. Akty wewnętrzne pozbawione cech normatywności

W obszarze aktów wewnętrznych wydawanych na podstawie upoważnień zawartych w ustawach ustrojowych przeważają akty wewnętrzne pozbawione cech normatywności. Akty

---

<sup>11</sup> Art. 4ea ust. 1–3 u.s.g.; art. 3ca ust. 1–3 u.s.p.

<sup>12</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 151. Zob. także: J. Kaczor, *Zasady państwa prawa a upoważnienia do stanowienia aktów prawnych wewnętrznie obowiązujących*, [w:] *Rządy prawa i europejska kultura prawna*, red. A. Bator, J.J. Helios, W. Jedlecka, Wrocław 2014, s. 47.

<sup>13</sup> Art. 33 ust. 2 u.s.g.; art. 36 ust. 1 u.s.p.; art. 41 ust. 2 pkt 7 u.s.w.

<sup>14</sup> Art. 33 ust. 3 u.s.g.; art. 35 ust. 2 u.s.p.; art. 43 ust. 1 u.s.w.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

**The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version**

---

wewnętrzne pozbawione cech normatywności zawierają w szczególności normy ogólne mające charakter informacyjny (dane i prognozy) w celu stymulowania do podejmowania wskazanych w nich działań. Należą do nich uchwały w sprawie strategii jednostki samorządu terytorialnego, programów czy wyrażenia stanowiska, rezolucji<sup>15</sup>. W orzecznictwie sądów administracyjnych dopuszcza się podejmowanie tego typu uchwał wyłącznie w oparciu o normę przyjmującą domniemanie kompetencji na rzecz rady gminy, zgodnie z którą do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Jako warunek ich legalności sądy przyjmują, że sprawa będąca przedmiotem wypowiedzi organu mieści się w zadaniach danej jednostki samorządu terytorialnego. Uchwały te mają charakter niewładczy, nie kreują praw czy obowiązków, a jedynie zawierają oświadczenie organu w danej sprawie<sup>16</sup>.

Unormowania zawarte w ustawach ustrojowych mogą wymagać dla ich realizacji upoważnień zawartych w ustawach szczególnych, same bowiem nie stanowią wystarczającej podstawy prawnej dla wydania aktu wewnętrznego. Jako przykład takiej sytuacji można powołać regulację z ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą zadania własne gminy obejmują sprawy ochrony środowiska<sup>17</sup>. Podejmowanie aktów prawnych w obszarze ochrony środowiska następuje na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska, która m.in. upoważnia do uchwalenia gminnych, powiatowych i wojewódzkich programów ochrony środowiska<sup>18</sup>. Akty te – jak przyjmuje się w działalności organów nadzoru<sup>19</sup> oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>20</sup> – nie mają charakteru powszechnie obowiązującego. Jak wskazał organ nadzoru, program ma charakter planistyczny i wyznacza pewne kierunki i cele działania dla organu wykonawczego. W związku z takim charakterem prawnym tych aktów budzi wątpliwości regulacja, zgodnie z którą jedną z obligatoryjnych przesłanek odmowy wydania pozwolenia na korzystanie ze środowiska jest sprzeczność zamierzonej działalności z programem ochrony środowiska<sup>21</sup>. Dochodzi zatem do oddziaływania aktu wewnętrznego na sferę prawną jednostki. W doktrynie wskazuje się, że w oparciu o akty prawa wewnętrznego „nie wolno nakładać obowiązków, pozbawiać uprawnienia, odmawiać uprawnienia czy też przyznawać uprawnienia podmiotowi spoza struktury organizacyjnej podległej organowi, który wydał dany akt normatywny”<sup>22</sup>. Omawiana regulacja budzi zastrzeżenia z punktu widzenia konstytucyjnych

---

<sup>15</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 77.

<sup>16</sup> Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2011 r., II OSK 269/11; wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 grudnia 2018 r., III SA/Kr 849/18.

<sup>17</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g.

<sup>18</sup> Art. 17–18 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1219, 1378, 1565, 2127, 2338; Dz.U. 2021, poz. 802, ze zm.).

<sup>19</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 18 stycznia 2019 r., [https://www.szczecin.uw.gov.pl/systemfiles/articlefiles/1644/\(20190118.105847\).rozstrzygniecie\\_80\\_kd.pdf](https://www.szczecin.uw.gov.pl/systemfiles/articlefiles/1644/(20190118.105847).rozstrzygniecie_80_kd.pdf) (dostęp: 10.03.2022).

<sup>20</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 stycznia 2005 r., II SA/Kr 1385/04.

<sup>21</sup> Art. 186 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo ochrony środowiska.

<sup>22</sup> J. Zalesny, *Specyfika aktów prawnych o mocy wewnętrznego obowiązkiwania*, „Studia Politologiczne” 2009, vol. 14, s. 288. Zob. także: A. Korybski, *Prawo wewnętrznie obowiązujące: pojęcie i podstawowe problemy badawcze*, [w:] *Państwo, prawo, myśl prawnicza*, red. A. Korobowicz, L. Leszczyński, A. Pieniążek, M. Stefaniuk, Lublin 2003, s. 134.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

**The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version**

---

unormowań dotyczących źródeł prawa. W doktrynie wskazano, że Konstytucja RP nie dopuszcza wydawania decyzji oraz odmowy ich wydania na podstawie aktów prawa wewnętrznego<sup>23</sup>.

Wydawane na podstawie ustaw ustrojowych akty wewnętrzne, pozbawione cech normatywności, skierowane do indywidualnie oznaczonego adresata, mają formę uchwał lub zarządzeń, pochodzą bowiem zarówno od organów stanowiących, jak i od organów wykonawczych. Adresatem uchwały jako aktu pozbawionego cech normatywności może być: wójt (np. uchwała w sprawie wotum zaufania), skarbnik (uchwała w sprawie odwołania lub powołania skarbnika), radny (uchwała w sprawie wyboru przewodniczącego rady, uchwała w sprawie wyboru członków komisji rady). Zarządzeniem będącym aktem pozbawionym cech normatywności jest np. zarządzenie wójta w sprawie powołania (odwołania) swojego zastępcy. Adresatami omawianych aktów wewnętrznych mogą być podmioty pozostające wobec organu wydającego akt w różnych relacjach, niebędących jednak w każdym przypadku relacją podporządkowania wynikającą z zależności służbowej czy organizacyjnej. W niektórych przypadkach nie występują pomiędzy adresatem a organem żadne powiązania, ponieważ adresat jest odrębnym organem.

Akty wewnętrzne pozbawione cech normatywności – ze względu na sposób sformułowania upoważnienia do ich wydania – mogą występować jako akty wykonawcze oraz akty samoistne. Z aktem wykonawczym mamy do czynienia wtedy, gdy jest on wydawany w celu wykonania upoważnienia zawartego w ustawie ustrojowej określającej przedmiot aktu. Często z tego typu upoważnień wynika również obowiązek wydania aktu, chociaż nie jest to warunek traktowania aktu jako aktu wykonawczego. Treść upoważnienia determinuje także swobodę organu wydającego akt w kształtowaniu jego zawartości. Jest to istotne w szczególności w odniesieniu do samorządu terytorialnego, którego organy powinny dysponować samodzielnością prawnotwórczą. Do tej grupy aktów można zaliczyć uchwałę w sprawie określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii rozwoju gminy. W przypadku tej uchwały upoważnienie do wydania aktu jest szczegółowe<sup>24</sup>. Jako zarządzenie o charakterze wykonawczym można wskazać zarządzenie wójta w sprawie powierzenia określonych spraw sekretarzowi gminy<sup>25</sup>. Zakres tego upoważnienia jest szeroki, nie może jednak prowadzić do przyjęcia, że wójt jest upoważniony do powierzenia sekretarzowi każdego ze swoich zadań. Granice tego powierzenia wyznacza funkcja wójta jako kierownika urzędu<sup>26</sup>. Akty wewnętrzne pozbawione cech normatywności jako akty samoistne obejmują akty wydawane w oparciu o ogólne normy kompetencyjne, takie jak np. uchwała rady gminy w sprawie określenia kierunków działania wójta<sup>27</sup> czy zarządzenie starosty w sprawie powołania zespołu do spraw oceny dostępności obiektów użyteczności publicznej będących własnością powiatu dla osób niepełnosprawnych<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Z. Bukowski, [w:] E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, komentarz do art. 186.

<sup>24</sup> Zgodnie z art. 10f ust. 1 u.s.g. rada gminy, w drodze uchwały, określa szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu strategii rozwoju gminy, w tym tryb konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

<sup>25</sup> Art. 33 ust. 4 u.s.g.

<sup>26</sup> Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., II GSK 273/16.

<sup>27</sup> Art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g.

<sup>28</sup> Art. 35 ust. 2 u.s.p.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

**The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version**

---

Podstawa prawna do wydawania aktów wewnętrznych pozbawionych cech normatywności może wynikać nie tylko z ustaw ustrojowych, lecz także z aktów wydawanych na ich podstawie. Dotyczy to w szczególności zarządzeń wydawanych na podstawie regulaminów organizacyjnych, jak np. zarządzenie starosty w sprawie określenia wewnętrznej struktury komórek organizacyjnych w starostwie powiatowym.

Analizując ustawy ustrojowe, należy zauważyć, że ta sama podstawa prawna może służyć do wydania aktu powszechnie obowiązującego oraz aktu wewnętrznego. Uchwała określająca zasady oraz tryb przeprowadzenia konsultacji społecznych<sup>29</sup> może mieć charakter abstrakcyjny lub indywidualny. Uchwała abstrakcyjna powinna określać formę oraz zasady organizacji i przeprowadzania wszystkich konsultacji społecznych na terenie gminy. Uchwała indywidualna będzie regulować konkretne konsultacje przeprowadzane w określonym stanie faktycznym<sup>30</sup>.

## NADZÓR I KONTROLA SĄDOWA SAMORZĄDOWYCH AKTÓW WEWNĘTRZNYCH

Przesłanką obowiązywania samorządowych aktów prawnych – zarówno powszechnie, jak i wewnętrznie obowiązujących – jest ich legalność. W odniesieniu do nadzoru i kontroli sądowej aktów wewnętrznych warto zwrócić uwagę na dwie kwestie. Pierwsza z nich odnosi się do pytania, czy zakres przedmiotowy nadzoru oraz kontroli sądowej aktów wewnętrznych obejmuje również zarządzenia wójta, starosty i marszałka województwa. Druga natomiast dotyczy kontroli sądowej aktów wewnętrznych inicjowanej przez podmioty zewnętrzne, jakimi są członkowie danej wspólnoty samorządowej.

### 1. Zarządzenie jako przedmiot nadzoru i kontroli sądowoadministracyjnej

Z unormowań zawartych w ustawach ustrojowych wynika, że nadzór obejmuje całą działalność jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei regulacje odnoszące się do środków nadzoru stosowanych wobec aktów prawnych, czyli stwierdzenia nieważności uchwały oraz skargi do sądu administracyjnego, mogą wywoływać wątpliwości związane z dopuszczalnością stosowania tych środków wobec aktów wewnętrznych, jakimi są zarządzenia. Powstaje zatem pytanie, czy *de lege lata* mamy do czynienia z aktami wewnętrznymi, których nie obejmuje nadzór wojewody. Występujące wątpliwości wynikają zarówno z braku przyjęcia w ustawach ustrojowych ogólnej normy kompetencyjnej, zgodnie z którą wójt (starosta, marszałek województwa) w celu realizacji powierzonych mu zadań wydaje zarządzenia, jak i z pominięcia

---

<sup>29</sup> Art. 5a ust. 1–2 u.s.g.

<sup>30</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 marca 2007 r., IV SA/GI 1456/06. Sąd wskazał, że każde z tych rozwiązań ma zalety. Podjęcie przez radę gminy abstrakcyjnej uchwały powoduje, że możliwe jest przyjęcie stałego modelu przeprowadzania konsultacji i wypracowanie pewnej praktyki w tym zakresie. Należy postawić tezę, że będzie to rozwiązanie korzystne dla dużych jednostek, przygotowujących znaczną liczbę konsultacji fakultatywnych. Drugie rozwiązanie, zakładające podejmowanie indywidualnej uchwały dotyczącej każdej inicjatywy prowadzenia konsultacji społecznych, posiada ten walor, że pozwala stworzyć optymalny model konsultacji w danej sytuacji. Rozwiązanie to będzie najkorzystniejsze dla gmin, w których konsultacje społeczne przeprowadzane są sporadycznie.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

**The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version**

---

w regulacjach dotyczących nadzoru tego, że obejmuje on poza uchwałami również zarządzenia (dotyczy to ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa).

Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje jedynie w kilku enumeratywnie wymienionych przypadkach, że zarządzenie jest obligatoryjną formą działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Przyjęcie wskazanej normy kompetencyjnej skutkowałoby tym, że – poza przypadkami rozstrzygnięcia indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej – wójt gminy działa w formie zarządzenia, niezależnie od tego, czy zostało to unormowane *expressis verbis*. Brak takiej regulacji stał się przyczyną rozbieżności, zarówno w doktrynie<sup>31</sup>, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych, związanych z objęciem każdego zarządzenia nadzorem wojewody oraz kontrolą sądów administracyjnych. Zgodnie z pierwszym stanowiskiem wszelkie środki nadzorcze mogą być podejmowane tylko wobec zarządzeń wójta dotyczących spraw, w odniesieniu do których ustawodawca wprost wymienia tę formę działania. W jednym z orzeczeń Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Gliwicach wskazał, że skoro „ustawodawca jedynie w kilku przepisach ustawy ustrojowej określił prawną formę działania wójta, to trzeba założyć, zgodnie z zasadą domniemania racjonalnego działania ustawodawcy, że posłużenie się pojęciem zarządzenia miało na celu nadanie mu określonej treści normatywnej. Prowadzi to do wniosku, że zarządzenie jest prawną formą działania wójta, która może być stosowana tylko w sprawach wyliczonych przez ustawodawcę”<sup>32</sup>. W rezultacie, w ocenie WSA, tylko zarządzenia wydane w sprawach, w stosunku do których ustawodawca ustanowił nakaz lub uprawnienie do działania w tej formie, uzasadniają – w razie naruszenia kryterium legalności – podjęcie działań nadzorczych. Zgodnie z tym stanowiskiem dopuszcza się, że są akty pochodzące od organu wykonawczego gminy, których nie obejmuje zakres przedmiotowy nadzoru, natomiast mogą one podlegać kontroli sądu administracyjnego, jednak nie na podstawie unormowań zawartych w ustawach ustrojowych. Skarga organu nadzoru do sądu administracyjnego oraz skarga indywidualna, o której mowa w art. 101 u.s.g., zostają wyłączone w tych przepisach, ustawodawca posługuje się bowiem pojęciem zarządzenia. Środkiem uruchomienia kontroli jest – zgodnie z omawianym orzeczeniem – skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 50 w zw. z art. 3 § 2 pkt 6 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zgodnie z którymi skarga przysługuje na akty organów jednostek samorządu terytorialnego podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej, niebędących aktami prawa miejscowego. Przyjęcie tego poglądu wskazuje, że akty wydawane przez wójta gminy nie są objęte w jednakowym stopniu zakresem przedmiotowym nadzoru i kontroli sądowej. Wyłączenie kompetencji organu nadzoru do uruchomienia kontroli sądowej prowadziłoby do pozostawienia znacznej części zarządzeń poza możliwością weryfikacji ich legalności. Takie rozwiązanie nie służy wdrażaniu podstawowej funkcji nadzoru, jaką jest strzeżenie prawa.

Zgodnie z drugim stanowiskiem zarządzenie jest prawną formą działania wójta, poprzez którą może podejmować władcze rozstrzygnięcia w sprawach należących do zakresu działania tego organu, niezależnie od tego, czy ustawodawca wprost wskazuje na działanie w tej formie.

---

<sup>31</sup> P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 131.

<sup>32</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 maja 2009 r., II SA/GI 104/09.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

**The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version**

---

W rezultacie każde zarządzenie wójta jest aktem, w stosunku do którego zachodzi możliwość objęcia go zarówno nadzorem wojewody, jak i kontrolą sądów administracyjnych. Pogląd ten można uznać za dominujący w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz działalności organów nadzoru. W jednym z orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) wskazał, że „przez zarządzenia wójta gminy należy rozumieć wszelkie akty tego organu poza decyzjami administracyjnymi i postanowieniami, bez względu na nazwę, jaką wójt nada swemu rozstrzygnięciu. Zarządzenia te bowiem są obok decyzji administracyjnych prawną formą, w jakiej wójt może podejmować władcze rozstrzygnięcia”. W opinii NSA, „gdyby przyjąć, iż nadzorowi podlegają tylko zarządzenia wydawane w sprawach, w których ustawodawca przewidział taką właśnie formę załatwienia sprawy, to naruszałoby to art. 171 Konstytucji RP. Ten przepis ustawy zasadniczej poddaje bowiem nadzorowi z punktu widzenia legalności wszelką działalność samorządu terytorialnego, bez względu na jej formę”. Jak wskazał NSA, „nadzór służy badaniu uchwały – co odnosić należy obecnie także do zarządzeń wójta – jako aktu administracji w celu zapewnienia zgodności z prawem w interesie zarówno państwa, jak i osób zainteresowanych, podczas gdy kontrola sądowa uruchamiana tylko na wniosek osób zainteresowanych ma na celu jedynie ochronę ich praw”<sup>33</sup>.

Problematyka zarządzenia jako przedmiotu nadzoru i kontroli sądowej dotyczy również zarządzeń wydawanych przez starostę i marszałka województwa. W tym obszarze zagadnienie to wydaje się bardziej złożone z trzech powodów: po pierwsze, właściwe ustawy ustrojowe nie zawierają *expressis verbis* upoważnień do działania w tej formie; po drugie, przepisy ustrojowe nie określają starosty i marszałka województwa jako organów powiatu (samorządu województwa); po trzecie, regulacje dotyczące nadzoru nie wymieniają zarządzenia jako aktu, wobec którego mogą zostać zastosowane środki nadzoru<sup>34</sup>.

Charakter prawny zarządzeń starosty (marszałka województwa) nie jest jednolity. Akty mające tę formę mogą, w przypadkach dopuszczanych przez ustawy, być prawem miejscowym. Wówczas dopuszcza się podejmowanie wobec zarządzeń działań nadzorczych i kontrolnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że wojewoda jako organ nadzoru posiada kompetencje do stwierdzenia nieważności tych zarządzeń starosty (marszałka województwa), które mają właściwości aktów powszechnie obowiązujących. Może to dotyczyć zarządzeń wydawanych na podstawie upoważnień zawartych w ustawach materialnoprawnych, jeżeli zakres materii przekazanej do uregulowania odpowiada wymogom stawianym wobec aktów prawa miejscowego<sup>35</sup>.

Nie ma natomiast jednolitości, jeżeli chodzi o zarządzenia będące aktami wewnętrznymi. Wskazuje się, że dopuszczalna jest ingerencja nadzorcza w postaci stwierdzenia nieważności zarządzenia albo skargi na ten akt do sądu administracyjnego, jeżeli zarządzenie starosty (marszałka województwa) jest aktem o charakterze generalnym, będącym odpowiednikiem

---

<sup>33</sup> Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2018 r., I OSK 2189/18.

<sup>34</sup> Zgodnie z art. 79 ust. 1 zd. 1 u.s.p. (art. 82 ust. 1 u.s.w.) uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna.

<sup>35</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 lutego 2017 r., II SA/Bd 1156/16; wyrok WSA w Opolu z dnia 30 września 2014 r., II SA/Ol 773/14.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

**The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version**

---

uchwały organu samorządowego w sensie materialnym<sup>36</sup>. Takie stanowisko pozostawia poza zakresem nadzoru pozostałe zarządzenia będące aktami wewnętrznymi, które mogą mieć charakter konkretny i mogą być wydawane jako zarządzenia o charakterze samoistnym lub wykonawczym. Należy dodać, że takie ograniczenie nie występuje w przypadku uchwał organów samorządowych, których wewnętrzny charakter nie prowadzi do zróżnicowania w zakresie kompetencji nadzorczych wojewody. Wydaje się, że przyjęcie rozszerzającej wykładni obowiązujących unormowań prawnych na rzecz przyznania wojewodzie uprawnień nadzorczych wobec zarządzeń starosty (marszałka województwa) o określonych właściwościach nie wyklucza jej zastosowania także wobec pozostałych zarządzeń wydawanych przez te organy. Jest to uzasadnione w szczególności w razie wydania przez starostę (marszałka województwa) zarządzenia wewnętrznego bez podstawy prawnej. Konieczność objęcia nadzorem oraz kontrolą sądową każdego zarządzenia uzasadnia także zakwalifikowanie przez organ jako aktu wewnętrznego zarządzenia mającego w istocie cechy aktu prawa miejscowego<sup>37</sup> oraz uregulowanie aktem wewnętrznym materii zastrzeżonej dla ustawy<sup>38</sup>. Pozbawienie wojewody środka nadzoru w postaci stwierdzenia nieważności aktu powodowałoby funkcjonowanie zarządzeń sprzecznych z prawem. W odniesieniu do zarządzeń starosty (marszałka województwa) kontrola ich legalności przez sąd administracyjny z reguły jest uruchamiana ze skargi wojewody, która jest dopuszczalna po upływie okresu przewidzianego na stwierdzenie nieważności aktu. Przyjęcie koncepcji ograniczającej kompetencje nadzorcze wojewody wobec omawianych aktów powoduje również, że organ nadzoru nie jest upoważniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na każde zarządzenie starosty (marszałka województwa).

## 2. Akty wewnętrzne jako przedmiot skargi indywidualnej

Akty prawa wewnętrznego mogą oddziaływać na podmioty zewnętrzne, jakimi są członkowie wspólnoty samorządowej. Niewątpliwie zatem podmioty te powinny mieć możliwość inicjowania kontroli sądowej tego typu aktów, tak jak ma to miejsce w odniesieniu do aktów prawa miejscowego. Ustawy ustrojowe normują jeden środek prawny, jakim jest skarga do sądu administracyjnego, nie uzależniając jej od charakteru prawnego aktu. Wprawdzie regulacje dotyczące tej skargi zawarte w art. 87 u.s.p. oraz art. 90 u.s.w. wskazują na jej dopuszczalność tylko w odniesieniu do uchwał, jednak w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym zarządzenie starosty powiatu, mające charakter generalny, może być zaskarżone do sądu administracyjnego w tym trybie<sup>39</sup>. Przesłanką dopuszczalności skargi jest wykazanie, że kwestionowany akt narusza interes prawny skarżącego. Nie każdy akt wewnętrzny może zatem zostać zaskarżony do sądu administracyjnego.

---

<sup>36</sup> Zob. *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 395; wyrok WSA w Lublinie z dnia 31 stycznia 2006 r., III SA/Lu 533/05.

<sup>37</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 kwietnia 2014 r., III SA/Kr 1623/15.

<sup>38</sup> K. Ziemiński, *Trudności z ustaleniem relacji terminów „prawo miejscowe”, „prawo wewnętrznie obowiązujące” oraz „prawo powszechnie obowiązujące”*, [w:] *Źródła prawa...*, s. 817.

<sup>39</sup> Wyrok NSA oz. W Krakowie z dnia 8 czerwca 2001 r., II SA/Kr 1797/99; wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 grudnia 2006 r., III SA/Lu 505/06.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

**The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version**

---

Kontrola sądowa inicjowana w trybie skargi indywidualnej jest istotna w przypadku aktów wewnętrznych pozbawionych cech normatywności, skierowanych do indywidualnie oznaczonego adresata. Podmiotami zainteresowanymi kontrolą sądową tych aktów wewnętrznych są osoby pełniące funkcję organu lub zajmujące inne stanowiska w strukturach danej jednostki samorządu terytorialnego. Przykładowo można tu wymienić uchwałę rady gminy w sprawie odmowy udzielenia wójtowi wotum zaufania czy też uchwałę w sprawie odwołania przewodniczącego rady. W ten sposób podmiot, którego akt dotyczy, może realizować konstytucyjne prawo do sądu. W prawie administracyjnym podstawowe znaczenie ma sądowa ochrona praw jednostki w prawie materialnym, jednak występuje ona również w unormowaniach o charakterze prawnoustrojowym. Osoby pełniące określone funkcje w samorządzie terytorialnym są zainteresowane sądową kontrolą aktu wewnętrznego w przypadkach, gdy przesłanką wydania aktu były zarzuty naruszenia prawa. Wówczas niezawisły podmiot – sąd administracyjny – dokonuje oceny legalności podjętego aktu i w zależności od jej wyniku jednostka może, w razie uwzględnienia skargi, pełnić dotychczasową funkcję w organie samorządu terytorialnego albo – w przypadku jej oddalenia – uzyskać potwierdzenie prawidłowości działania organu.

Ważnym elementem, wpływającym zarówno na decyzję o wniesieniu skargi, jak i niezbędnym dla kontroli sądowej aktu wewnętrznego, jest uzasadnienie aktu wewnętrznego. Ustawodawca nie wprowadza obowiązku uzasadnienia aktu, ale kwestia ta jest podnoszona w doktrynie<sup>40</sup>, orzecznictwie sądów administracyjnych oraz działalności organów nadzoru w kontekście legalności aktu wewnętrznego. W działalności orzeczniczej sądów administracyjnych wątki dotyczące uzasadniania aktów wewnętrznych są podnoszone w odniesieniu do aktów wewnętrznych mających formę uchwały, jak i zarządzenia. Zdaniem sądów obowiązek uzasadniania aktów wewnętrznych wynika z zasady jawności postępowania organów administracji publicznej, która jest elementem konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Brak uzasadnienia jest także naruszeniem zasady zaufania obywatela do państwa i jego organów<sup>41</sup>. „W demokratycznym państwie prawnym nie może być akceptowana samowolna, arbitralna decyzja organów publicznych, niepodporządkowana celom tego porządku i wartościom, którym ma służyć władza publiczna. Reguła ta należy do samej istoty zasady praworządności. Z tej też zasady możliwe jest wyprowadzenie obowiązku sporządzania przez organy władzy publicznej uzasadnień swoich rozstrzygnięć w taki sposób, aby możliwe było dokonanie oceny, czy do ich podjęcia doszło w wyniku wszechstronnej i starannej analizy stanu faktycznego i prawnego danej sprawy”<sup>42</sup>.

Sąd administracyjny ma prawo badać powody, które legły u podstaw każdego rozstrzygnięcia zaskarżonego do sądu. W związku z tym istotne jest sporządzenie przez organ uzasadnienia wydawanego aktu. Warunkuje ono kontrolę organów nadzoru i kontrolę sprawowaną przez sąd administracyjny<sup>43</sup>. Obowiązek uzasadnienia aktu samorządowego jest ważny nie

---

<sup>40</sup> M. Stahl, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 6(9), s. 45.

<sup>41</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 listopada 2015 r., II SA/Go 649/15.

<sup>42</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 listopada 2019 r., II SA/OI 785/19; wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 września 2009 r., III SA/Kr 421/09.

<sup>43</sup> Wyrok NSA (do 31 grudnia 2003 r.) w Krakowie z dnia 6 maja 2003 r., II SA/Kr 251/03.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

**The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version**

---

tylko dla adresata aktu. Uzasadnienie uchwały będącej aktem wewnętrznym umożliwia także mieszkańcom poznanie motywów podjętego rozstrzygnięcia, z reguły o charakterze negatywnym. W orzecznictwie wskazuje się na obowiązek uzasadnienia uchwały w sprawie odmowy udzielenia wójtowi wotum zaufania<sup>44</sup>. Podkreśla się, że dla oceny motywów działania organu nie może być wystarczająca sama treść uchwały, z której nie wynikają racje, jakimi kierował się organ podejmujący rozstrzygnięcie skierowane do adresatów stojących na zewnątrz administracji i dotyczące ich sytuacji prawnej<sup>45</sup>.

Brak uzasadnienia aktu jest oceniany jako przesłanka wpływająca na obowiązywanie aktu. Wskazuje się, że niewątpliwym uchybieniem organu jest pozbawienie aktu uzasadnienia faktycznego i prawnego<sup>46</sup>. Kwestia braku uzasadnienia aktu wewnętrznego nie stanowi przedmiotu jednolitej oceny wyrażającej się w przyjęciu, że brak uzasadnienia aktu prawnego zawsze jest naruszeniem prawa skutkującym stwierdzeniem nieważności uchwały (zarządzenia). Zarazem jednak podkreśla się, że brak uzasadnienia aktu daje podstawę do stwierdzenia jego nieważności, jeżeli nie jest możliwe ustalenie motywów jego podjęcia<sup>47</sup>. Jeżeli zatem jest możliwość poznania argumentacji organu na podstawie innych dokumentów, np. protokołu sesji czy dodatkowych wyjaśnień organu, to może to być wystarczający materiał umożliwiający dokonanie oceny legalności aktu<sup>48</sup>. W orzecznictwie w odniesieniu do braku uzasadnienia uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi wotum zaufania wskazuje się, że uzasadnienia uchwały nie może zastąpić uzasadnienie odpowiedzi na skargę ani przebieg debaty nad raportem o stanie gminy utrwalony za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk (dostępny na stronie internetowej gminy). Nie znając stanowiska rady gminy co do rzetelności raportu ani co do spełnienia przez raport szczegółowych wymogów, o ile rada danej gminy takie wymogi określiła, kontrola sądowa legalności uchwały nie jest możliwa<sup>49</sup>.

Można postulować obowiązek uzasadniania aktów wewnętrznych mających charakter rozstrzygnięcia indywidualnego. Wynika to z potrzeby urzeczywistniania wskazanych powyżej zasad konstytucyjnych. Ponadto poznanie motywów podjęcia danego aktu sprzyja realizacji zasady przekonywania adresata o słuszności podjętego rozstrzygnięcia oraz umożliwia polemikę z argumentami organu w razie zaskarżenia aktu do sądu administracyjnego.

## PODSUMOWANIE

Analiza upoważnień zawartych w ustawach ustrojowych do wydawania aktów wewnętrznych potwierdza, że charakter prawny tych aktów jest zróżnicowany i niejednoznaczny, co pozwala na pozytywną weryfikację przyjętej tezy. W artykule założono, że samorządowe

---

<sup>44</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 listopada 2019 r., II SA/OI 785/19.

<sup>45</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2020 r., III SA/Wr 283/20.

<sup>46</sup> Wyrok NSA z dnia 5 sierpnia 2010 r., I OSK 41/10.

<sup>47</sup> Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2020 r., I GSK 496/20; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 maja 2020 r., I SA/GI 157/20; wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2010 r., II OSK 1074/10; wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., II OSK 410/06.

<sup>48</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 listopada 2015 r., II SA/Go 649/15; wyrok WSA w Krakowie z dnia 1 grudnia 2020 r., III SA/Kr 1277/19.

<sup>49</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 marca 2021 r., II SA/Bk 855/20.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

**The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version**

---

akty wewnętrzne dzielą się na akty normatywne oraz akty pozbawione cech normatywności, które tworzą grupę najbardziej niejednorodną, obejmującą akty o charakterze generalnym i indywidualnym oraz zróżnicowaną pod względem przedmiotowym.

Zarówno akty normatywne, jak i akty pozbawione cech normatywności wydawane na podstawie ustaw ustrojowych mogą być aktami o charakterze wykonawczym oraz aktami o charakterze samoistnym. Upoważnienia do wydawania aktu wewnętrznego mają charakter upoważnień szczegółowych bądź ogólnych. Podstawą prawną do wydania samorządowego aktu wewnętrznego może być podstawa ustawowa albo podustawowa (statuty, regulaminy). Zakres swobody w tworzeniu prawa wewnętrznego zmienia się w zależności od sposobu sformułowania upoważnienia do wydania aktu. Wprowadzając upoważnienia szczegółowe, ustawodawca znacznie tę swobodę ogranicza, tym samym ingerując w sferę samodzielności prawotwórczej samorządu terytorialnego.

Na podstawie rozważań zaprezentowanych w artykule można przyjąć, że *de lege lata* odpowiedź na pytanie, czy wobec każdego aktu wewnętrznego mogą zostać zastosowane środki nadzorcze oraz kontrola sądów administracyjnych, nie jest jednoznaczna. Wskazane w tym obszarze mankamenty ustaw samorządowych uzasadniają postulat *de lege ferenda* dotyczący wprowadzenia normy ogólnej, która wskazuje, że wójt (starosta, marszałek województwa) w celu realizacji powierzonych mu zadań wydaje zarządzenia. Natomiast w ustawach o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa warto rozważyć zmianę w zakresie przedmiotowym nadzoru poprzez przyjęcie, że stwierdzenie nieważności może dotyczyć, poza uchwałą, także zarządzenia starosty (marszałka województwa). Pozwoli to na wyeliminowanie wątpliwości związanych najpierw z dopuszczalnością ingerencji nadzorczej wojewody, a następnie z oceną legalności aktów samorządowych oraz aktów nadzoru przez sądy administracyjne. Wprawdzie – jak wskazano w artykule – przeważa linia orzecznicza, zgodnie z którą mimo braku wyraźnej regulacji zarządzenia mogą być objęte środkami nadzoru oraz skargą do sądu administracyjnego, jednak prezentowane stanowiska nie mają charakteru wiążącego, nie można zatem wykluczyć sytuacji wyłączenia zarządzenia spod zakresu nadzoru bądź kontroli, przyjmując inny pogląd w tych kwestiach.

Działalność nadzorcza powinna dotyczyć każdego aktu wewnętrznego pochodzącego od organów samorządowych, niezależnie do jego charakteru prawnego oraz podmiotu, który go wydaje. Wynika to z szerokiego zakresu przedmiotowego nadzoru, jakim jest cała działalność jednostki samorządu terytorialnego, a także z obowiązku podjęcia działań nadzorczych w razie naruszenia prawa. Kontrola i nadzór nad samorządowymi aktami wewnętrznymi mają szczególny charakter w porównaniu z aktami wewnętrznymi wydawanymi przez inne podmioty, zwłaszcza przez organy administracji rządowej. Można wskazać, że cechą charakterystyczną tej kontroli jest jej wykonywanie przez organy nadrzędne nad organami wydającymi akt przy zastosowaniu różnych kryteriów, takich jak legalność, celowość, rzetelność, zgodność z polityką rządu<sup>50</sup>. W samorządzie terytorialnym – w związku z zasadą decentralizacji – ocena uchwał i zarządzeń stanowiących przez jego organy należy do podmiotów z nim

---

<sup>50</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 151.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

**The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version**

---

niepowiązanych, którymi są organy nadzoru i kontroli, w szczególności wojewoda oraz sądy administracyjne.

Działalność prawotwórcza samorządu związana z wydawaniem aktów wewnętrznych nie ma „ściśle” wewnętrznego charakteru. Świadczy o tym, wskazane powyżej, badanie legalności tych aktów przez podmioty działające poza strukturą samorządu, a także oddziaływanie aktów wewnętrznych na podmioty zewnętrzne.

## BIBLIOGRAFIA

### LITERATURA

- Błaś A., [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Błaś A., *Formy prawne w sferze działań wewnętrznych administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, red. A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński, Warszawa 2013.
- Bukowski Z., [w:] E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Chmielnicki P., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Chmielnicki P. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Warszawa 2005.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020.
- Dolnicki B. (red.), *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2018.
- Duniewska Z., Górski M., Jaworska-Dębska B., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Garlicki L., *Konstytucyjne źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.
- Kaczor J., *Zasady państwa prawa a upoważnienia do stanowienia aktów prawnych wewnętrznie obowiązujących*, [w:] *Rządy prawa i europejska kultura prawna*, red. A. Bator, J.J. Helios, W. Jedlecka, Wrocław 2014.
- Korybski A., *Prawo wewnętrznie obowiązujące: pojęcie i podstawowe problemy badawcze*, [w:] *Państwo, prawo, myśl prawnicza*, red. A. Korobowicz, L. Leszczyński, A. Pieniążek, M. Stefaniuk, Lublin 2003.
- Lewicka R., *Znaczenie tzw. nieformalnych źródeł prawa w działaniach administracji publicznej*, [w:] *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, red. P. Chmielnicki, A. Dybała, Warszawa 2009.
- Mielczarek J., *Źródła prawa wewnętrznego organów administracji samorządowej*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2018.
- Olszówka M., *Konstytucyjny paradygmat aktu prawa wewnętrznego*, „Ius Novum” 2013, nr 2.
- Ruczkowski P., *Pozytywistyczna koncepcja prawa a konstytucyjne akty prawa wewnętrznego oraz pozakonstytucyjne akty normatywne administracji*, „Przeгляд Sejmowy” 2014, nr 1.
- Stahl M., *Formy prawne w sferze działań zewnętrznych administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, red. A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński, Warszawa 2013.
- Stahl M., *Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 6(9).
- Zaleśny J., *Specyfika aktów prawnych o mocy wewnętrznego obowiązywania*, „Studia Politologiczne” 2009, vol. 14.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

**The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version**

---

Ziemski K., *Trudności z ustaleniem relacji terminów „prawo miejscowe”, „prawo wewnątrznie obowiązujące” oraz „prawo powszechnie obowiązujące”,* [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

#### NETOGRAFIA

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 18 stycznia 2019 r., [https://www.szczecin.uw.gov.pl/systemfiles/articlefiles/1644/\(20190118.105847\).rozstrzygniecie\\_80\\_kd.pdf](https://www.szczecin.uw.gov.pl/systemfiles/articlefiles/1644/(20190118.105847).rozstrzygniecie_80_kd.pdf) (dostęp: 10.03.2022).

#### AKTY PRAWNE

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 713, 1378).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 920).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1668).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1219, 1378, 1565, 2127, 2338; Dz.U. 2021, poz. 802 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2019, poz. 2325; Dz.U. 2020, poz. 2299, 2320; Dz.U. 2021, poz. 54).

#### ORZECZNICTWO

Wyrok NSA oz. w Krakowie z dnia 8 czerwca 2001 r., II SA/Kr 1797/99.

Wyrok NSA (do 31 grudnia 2003 r.) w Krakowie z dnia 6 maja 2003 r., II SA/Kr 251/03.

Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., II OSK 410/06.

Wyrok NSA z dnia 5 sierpnia 2010 r., I OSK 41/10.

Wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2010 r., II OSK 1074/10.

Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2011 r., II OSK 269/11.

Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., II GSK 273/16.

Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2018 r., I OSK 2189/18.

Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2020 r., I GSK 496/20.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 stycznia 2005 r., II SA/Kr 1385/04.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 31 stycznia 2006 r., III SA/Lu 533/05.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 grudnia 2006 r., III SA/Lu 505/06.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 marca 2007 r., IV SA/Gl 1456/06.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 maja 2009 r., II SA/Gl 104/09.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 września 2009 r., III SA/Kr 421/09.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 kwietnia 2014 r., III SA/Kr 1623/15.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 30 września 2014 r., II SA/OI 773/14.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 listopada 2015 r., II SA/Go 649/15.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 lutego 2017 r., II SA/Bd 1156/16.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 grudnia 2018 r., III SA/Kr 849/18.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 listopada 2019 r., II SA/OI 785/19.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 maja 2020 r., I SA/Gl 157/20.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2020 r., III SA/Wr 283/20.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 1 grudnia 2020 r., III SA/Kr 1277/19.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 marca 2021 r., II SA/Bk 855/20.