

PIOTR LISOWSKI*

***Le diable est dans les détails*¹ – czyli kilka refleksji na temat kontrolno-nadzorczych dylematów dotyczących regulaminów organizacyjnych urzędów gmin**

Wprowadzenie

Wewnętrzny charakter regulaminów organizacyjnych urzędów gmin wsparty kluczowymi atrybutami konstrukcyjnymi samorządu terytorialnego – tj. korporacyjnością, samorządnością i samodzielnością² – daje asumpt do różnego rodzaju pytań i kontestacji: zarówno najdalej idących (dotyczących *ratio legis* obejmowania tego samorządowego aktu nadzorem ogólnym/ustrojowym, a także poddawania go bezpośrednio kontroli sądów administracyjnych), jak i o mniej już radykalnym nastawieniu (związanych już nie z tym *czy*, tylko *jak* konstruować tego rodzaju tryby nadzorcze i kontrolne). Tak ukierunkowane rozważania wykazują się interesującymi konotacjami – tak doktrynalnymi, jak i praktycznymi. Jak się bowiem okazuje, stwierdzenie nieważności takiego regulaminu (począwszy od skutków związanych z doręczeniem takiego rozstrzygnięcia nadzorczego) może dość istotnie determinować organizację i funkcjonowanie organów gminy (i ich aparatu pomocniczego).

* Piotr Lisowski, prof. UWr, dr hab., Uniwersytet Wrocławski, e-mail: piotr.lisowski@uwr.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-8154-3167>.

¹ *Diabeł tkwi w szczegółach.*

² Więcej na ten temat, np. P. Lisowski, *Ustrojowe qui pro quo – perspektywa podmiotowości w administracji samorządowej*, w: *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, pod red. M. Steca, K. Małysi-Sulińskiej, Warszawa 2020, s. 279.

Zamierzona w tym przypadku analiza dotyczy regulaminów organizacyjnych urzędów gmin³. Nie ulega jednak wątpliwości, że podejmowane problemy i wyprowadzane wnioski można uniwersalizować – także w odniesieniu do regulaminu organizacyjnego starostwa powiatowego oraz regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego. W tej sytuacji – przede wszystkim z zamiarem unikania niepotrzebnego rozdrobnienia (rozproszenia) nomenklaturowego – dalsze rozważania koncentrują uwagę na urzędach gmin (i wójtach).

1. Charakter prawny regulaminu organizacyjnego urzędu gminy – analiza z punktu widzenia przepisów rozdziału 10 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴

Nie ulega wątpliwości, że regulamin organizacyjny urzędu gminy jest aktem normatywnym, przy czym dominuje w tym zakresie stanowisko, że nie jest aktem normatywnym powszechnie obowiązującym (nie jest więc aktem prawa miejscowego)⁵, a aktem normatywnym kierownictwa wewnętrznego⁶.

Zauważyć jednak należy, że pojawiają się w tej materii mniej jednoznaczne kwalifikacje, co dobrze ilustruje poniższy cytat: „[w] tym

³ Nomenklaturowe konsekwencje różnorodności gmin:

– znajdujące wyraz w wyróżnianiu gmin: wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich/o statusie miasta);

– uwzględniane w różnicowaniu nazewnictwa ich organów wykonawczych (wójt, burmistrz/burmistrz gminy/burmistrz miasta/ burmistrz miasta i gminy/burmistrz gminy i miasta/prezydent miasta);

– dające o sobie znać na poziomie nazw urzędów (jako aparatów pomocniczych): urząd gminy, urząd miasta i gminy, urząd miasta, urząd miejski

jako irrelevantne (z punktu widzenia kluczowych ustaleń) nie będą uwzględniane w dalszej części analizy.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 559 ze zm., dalej „u.s.g.”. W konsekwencji uwzględniająca też perspektywę właściwą dla kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne, znajdującej umocowanie w przepisach Ustawy z dnia 30 VIII 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 329 ze zm.), dalej „p.p.s.a.”.

⁵ Tak np. C. Martysz, A. Wierzbica, *Art. 33 (pkt 13)*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2021, wyd./el.; A. Szafrąńska, A. Szyszka, *Charakter prawny regulaminu organizacyjnego urzędu gminy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 6, s. 54; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 15 IV 2003 r., sygn. akt II Sa/Łd 324/03, LEX nr 78587.

⁶ Np. wyrok NSA z 20 IV 2007 r., sygn. akt I OSK 184/07, LEX nr 327783.

kontekście należy zwrócić uwagę na złożony charakter regulaminów organizacyjnych gminy. [...] Jak wskazuje się w doktrynie regulaminy organizacyjne gminnych urzędów nadawane przez wójta w drodze zarządzenia nie stanowią aktów prawa miejscowego⁷. Jednocześnie jednak dostrzega się również faktyczny możliwy wpływ regulaminów organizacyjnych na prawa i obowiązki jednostki⁸. Złożony charakter regulaminów organizacyjnych (również z uwagi na zmiany w uregulowaniach prawnych) należało zatem rozpatrzyć z uwzględnieniem faktu, że ich treść może rzutować, w sposób czasem nawet bardzo znaczny, na sytuację prawną obywatela⁹. Ten złożony charakter regulaminów organizacyjnych powoduje, że nie jest możliwe sformułowanie uniwersalnego stanowiska, pozwalającego na przyjęcie a priori, w każdej sytuacji braku, bądź istnienia wpływu regulaminu organizacyjnego na prawa czy obowiązki obywatela¹⁰. Co warto podkreślić, w orzeczeniach sądów administracyjnych (takich jak powyższe) rozpatrujących skargi wnoszone na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie kwestionuje się, że zarządzenie, o którym mowa w art. 33 ust. 2 u.s.g., jest zarządzeniem organu gminy podjętym w sprawie z zakresu administracji publicznej¹¹. Skoro tak – to jeśli dopuszcza się zaskarżanie takich zarządzeń w warunkach wymagających wykazania, że nie tylko jest to zarządzenie

⁷ Por. P. Chmielnicki, *Art. 33, w: Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2004, s. 255; wyrok NSA z 15 IV 2003 r., sygn. akt II SA/Łd 324/03 – przywołany w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Lublinie z 29 VI 2006 r., sygn. akt III SA/Lu 172/06, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/85BE04004E> (dostęp: 31 VIII 2022).

⁸ Por. J. Mielczarek, *Wpływ regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego na prawa i obowiązki jednostki*, w: *Województwo – region – regionalizacja: 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 21–22 XI 2013 r., pod red. J. Korczaka, Wrocław 2013, www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41691 (dostęp: 26 VIII 2022).

⁹ Por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003, s. 192–193; za P. Chmielnicki, *Art. 33, w: Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2007, s. 351.

¹⁰ Postanowienie WSA w Poznaniu z 21 II 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1/18, LEX nr 2465713, dalej „postanowienie WSA w Poznaniu”.

¹¹ „[o] ile co do zasady nie budzi wątpliwości dopuszczalność zaskarżenia regulaminu organizacyjnego, czy też jego zmiany w trybie art. 101 usg, ani kognicja sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.), to jednocześnie mogą powstać trudności w zidentyfikowaniu podmiotu (nie licząc wojewody), który może wykazać się legitymacją skargową umożliwiającą skuteczne zaskarżenie takiego regulaminu” (por. A. Szafranśka, A. Szyszka, op. cit., za: W. Kisiel, *Art. 101, w: Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, wyd./el.); postanowienie WSA w Poznaniu.

organu gminy, ale także w sprawie z zakresu administracji publicznej – to tym bardziej powinno ono podlegać przepisom art. 91 ust. 1 u.s.g. Nieprzypadkowo zatem przy okazji porównywania obu przywołanych przepisów konstatuje się, że: „[z]akres przedmiotowy aktów, wobec których może zostać zastosowane rozstrzygnięcie nadzorcze przewidziane w art. 91 ust. 1 u.s.g., obejmuje uchwały i zarządzenia organów gminy sprzeczne z prawem. Przepis ten nie zawiera ograniczenia, o jakim mowa w art. 101 u.s.g., które odnosi się do uchwał i zarządzeń z zakresu administracji publicznej”¹².

Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 u.s.g. „[u]chwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90”. W tym kontekście – w odniesieniu do kwestii zakresu kognicji nadzorczej wojewody w stosunku do zarządzeń organu wykonawczego organu gminy – podzielić zatem należy dominujące doktrynalnie i w judykaturze stanowisko opowiadające się za podleganiem przepisom art. 91 u.s.g. zarządzeń wójta podejmowanych na podstawie art. 33 ust. 2 u.s.g. (a więc nadających regulamin organizacyjny określający organizację i funkcjonowanie urzędu gminy). Zatem „nawet” wtedy, gdy dany fragment regulaminu organizacyjnego urzędu gminy zawierać będzie normy kierownictwa wewnętrznego (a taka kwalifikacja dominuje), to i tak podlega nadzorowi wojewody. Z zamiarem egzemplifikacji ilustrującej petryfikację poglądów w tej kwestii, przywołać warto kilka wypowiedzi (judykatury, doktryny) opowiadających się za możliwością podejmowania przez wojewodów rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących zarządzeń organów wykonawczych gmin nadających regulaminy organizacyjne urzędów gmin:

– „W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowana jest teza, że nadzorowi podlegają wszystkie zarządzenia wójta. W wyroku z 13 VI 2005 r. NSA¹³, przyjął, że nadzór wojewody obejmuje zarówno akty o charakterze powszechnie obowiązującym i wewnętrznym, jak i akty nienormatywne. Podobne stanowisko wyraził NSA w wyroku z 17 V 2006 r.¹⁴, w którym wskazał, że brak jest podstaw prawnych do uznania

¹² A. Matan, *Art. 91 (pkt 5)*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2021, wyd./el.

¹³ Sygn. akt I OSK 69/05, LEX nr 186661.

¹⁴ Sygn. akt I OSK 249/06, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6EACDA96C8>, LEX nr 236479.

za prawidłową tezę o wyłączeniu zarządzeń organu wykonawczego gminy innych niż wyraźnie wskazane w ustawie o samorządzie gminnym z zakresu kompetencji nadzorczych wojewody, nawet gdyby miały charakter aktów kierownictwa wewnętrznego¹⁵;

– „Nadzorowi podlegają zarządzenia wójta [...]. Zarządzenia, obok decyzji administracyjnych, są prawną formą podejmowania władczych rozstrzygnięć przez wójta¹⁶. [...] Zawarte w art. 85 u.s.g. sformułowanie «nad działalnością gminną» oznacza, że nadzór sprawowany jest nad całą działalnością (bez wyłączeń). A zatem cała działalność gminna podlega nadzorowi, poza decyzjami indywidualnymi, o których mowa w art. 102 u.s.g. Odmienna wykładnia dopuszczałaby do sytuacji, w których zarządzenia burmistrza pozostawałyby poza kontrolą organów nadzoru i sądów, co byłoby sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym¹⁷;

– „W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowana jest teza, że nadzorowi podlegają wszystkie zarządzenia wójta¹⁸. Nie ma zatem znaczenia nazwa, jakiej wójt użyje dla określenia tej formy działania. Charakterystyczne dla zwolenników tej tezy będzie stanowisko NSA wyrażone w uzasadnieniu wyroku z 19 VI 2008 r.¹⁹, wedle którego «każde zarządzenie wójta [...] podlega nadzorowi, nie tylko zarządzenie ustanawiające przepisy porządkowe»²⁰. Powołane wyżej przepisy,

¹⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z 9 II 2021 r., sygn. akt III SA/GI 759/20, LEX nr 3156577; wyrok NSA z 28 II 2018 r., sygn. akt II OSK 1145/18, LEX nr 2486344.

¹⁶ Wyrok NSA z 3 VI 2004 r., sygn. akt OSK 439/04, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2005/3, poz. 69.

¹⁷ A. Matan, *Art. 91 (pkt 8)*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym...* (2021).

¹⁸ Tytułem przykładu zob. jeszcze: wyrok WSA w Gliwicach z 27 II 2021 r., sygn. akt III SA/GI 621/21, LEX nr 3224122 – ze skargi z art. 98 u.s.g. na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody dotyczące zarządzenia prezydenta miasta w sprawie powołania forum młodzieży oraz nadania mu regulaminu; wyrok WSA w Gliwicach z 9 II 2021 r., syn. akt III SA/GI 759/20, LEX nr 3156577 – ze skargi z art. 98 u.s.g. na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody dotyczące zarządzenia prezydenta miasta w sprawie ustalenia wykazu jednostek organizacyjnych sprawujących opiekę nad placami zabaw i siłowniami zewnętrznymi znajdującymi się na terenie gminy i określenia zakresu ich obowiązków; wyrok WSA w Kielcach z 26 IV 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 147/19, CBOSA – ze skargi z art. 93 u.s.g. na zarządzenie wójta w przedmiocie przeniesienia ze stanowiska sekretarza gminy na inne stanowisko kierownicze; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 19 XI 2015 r., sygn. akt II SA/Go 649/15, CBOSA – ze skargi z art. 93 u.s.g. na zarządzenie wójta w przedmiocie zatwierdzenia konkursu na stanowisko dyrektora zespołu szkół.

¹⁹ Sygn. akt II OSK 500/08, LEX nr 490094.

²⁰ Por. wyrok NSA z 16 IX 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 854/03, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2004/2, poz. 43.

określające procedurę i terminy doręczania wojewodzie uchwał i zarządzeń organów gminy oraz wyznaczające 30-dniowy termin na ewentualne stwierdzenie ich nieważności, nie stanowią o zakresie nadzoru, lecz wyłącznie o trybie stwierdzenia nieważności szczególnego rodzaju aktów prawnych, wydawanych przez organ gminy. Ustawa o samorządzie gminnym nie rozróżnia zarządzeń porządkowych od innych zarządzeń podejmowanych przez burmistrza. Z treści art. 90 i art. 91 ustawy o samorządzie gminnym nie można zatem wywieść, że zarządzenia wójta [...] poza porządkowymi, nie podlegają nadzorowi. Należy ponadto zauważyć, że zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego [TK – przyp. P.L.] pojęcie działalności gminnej należy rozumieć szeroko. W uchwale z 27.09.1994 r., Trybunał Konstytucyjny²¹ podkreślił, że «jedną z najistotniejszych gwarancji wykonywania przez samorząd terytorialny zadań publicznych w ramach na podstawie przepisów prawa jest konstytucyjna instytucja nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego»²²;

– „Ustawodawca jedynie w kilku przepisach ustawy o samorządzie gminnym określił prawną formę działania wójta. O formie zarządzenia mowa jest w pięciu artykułach ustawy: art. 26a ust. 1, art. 31b ust. 1, art. 33 ust. 2, art. 41 ust. 2 i art. 98 ust. 3²³. Powstaje wątpliwość, czy zastosowanie formy zarządzenia jest dopuszczalne (albo konieczne) w innych sprawach niż wyliczone w tych przepisach. Jeżeli organ legislacyjny posłużył się określonym pojęciem, to trzeba założyć – zgodnie z zasadą domniemania racjonalnego działania ustawodawcy – że miał na względzie nadanie mu określonej treści normatywnej. [...] Ponieważ zakładanie przypadkowości działania ustawodawcy nie ma uzasadnienia w świetle powołanej reguły interpretacyjnej, to trzeba przyjąć, że jeżeli wymienił sprawy, które mają być załatwione przez wydanie zarządzenia, to uczynił to w określonym celu. Prowadzi to do wniosku, iż zarządzenie jest prawną formą działania wójta, która może być zastosowana tylko w sprawach wyliczonych przez ustawodawcę²⁴. [...] Skoro ustawodawca powiązał z pojęciem «zarządzenie» konkretną normatywną treść, to należy konsekwentnie przyjąć, że ustawodawca celowo wskazał na konkretną formę działania organu wykonawczego

²¹ Sygn. akt W 10/93, OTK ZU 1994/2/46.

²² A. Matan, *Art. 91 (pkt 10)*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym...* (2021).

²³ P. Chmielnicki, *Zaskarżanie zarządzeń wójta*, „Wspólnota” 2003, nr 14/862, s. 39.

²⁴ P. Chmielnicki, *Przepisy o nadzorze nad działalnością gminną po nowelizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 5, s. 30.

gminy do określenia zakresu zastosowania środków nadzorczych ustanowionych na mocy art. 91 ust. 1. Ingerencja nadzorcza zatem może się odbywać tylko w stosunku do zarządzeń «w znaczeniu materialnym», czyli wydanych w sprawach wyliczonych enumeratywnie przez ustawodawcę. Zakres zaś omawianego rozstrzygnięcia nadzorczego nie ogranicza się tylko do tych zarządzeń, które podlegają obowiązkowi przedstawienia w myśl art. 90, ale dotyczy wszystkich zarządzeń wójta²⁵.

Jak z tego wynika, także w warunkach przyjęcia, że regulamin organizacyjny nie jest aktem prawa miejscowego, uznać należy, że podlega on nadzorowi wojewody, o którym mowa w przepisach art. 91 u.s.g. Podlega też bezpośredniej kontroli sądów administracyjnych – zarówno na podstawie art. 93 u.s.g., jak i art. 101 u.s.g. (z tym, że w tym drugim przypadku nie wystarczy już „tylko” sprzeczność z prawem, ale konieczne będzie wykazanie, że takie zarządzenie narusza interes prawny lub uprawnienie skarżącego).

2. Prawne uwarunkowania zasad sprawowania nadzoru ogólnego i kontroli sądowej w zakresie dotyczącym regulaminu organizacyjnego urzędu gminy

W dotychczasowym stanie prawnym regulamin organizacyjny objęty jest zarówno kognicją nadzorczą wojewody (art. 91 u.s.g.), jak i bezpośrednią (art. 93 i art. 101 u.s.g.) oraz pośrednią (art. 98 u.s.g. – w szczególności w przypadku zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody dotyczącego zarządzenia organu wykonawczego gminy podjętego na podstawie art. 33 ust. 2 u.s.g.) kontrolą sądów administracyjnych. Z punktu widzenia potrzeb praworządności i legalności to – bezspornie – pożądaný stan prawny. Objęcie – w szczególności nadzorem ustrojowym (ogólnym) wojewody – tej formy działania administracji samorządowej stwarza bowiem warunki do pilnowania praworządnościowo-legalnościowych uwarunkowań i właściwych im standardów. Trudno żeby było inaczej, skoro zachowuje aktualność systemowe nastawienie wyrażone m.in. w przywoływanej już uchwale TK z 27 IX 1994 r.²⁶, zgodnie z którą „[d]ziałalnością komunalną w rozumieniu art. 85 i art. 87, ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym

²⁵ P. Chmielnicki, *Art. 91 (pkt 4)*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym...* (2013).

²⁶ Sygn. akt W 10/93, OTK 1994/2/46. Aktualności znaczenia tego stanowiska (choć literalnie odnoszonego do działalności gminnej, to o uniwersalnym znaczeniu

[...] jest wszelka działalność gmin oraz innych wymienionych w tej ustawie jednostek samorządu terytorialnego²⁷.

Jednak – jak to często bywa – *Le diable est dans les détails*. Jak bowiem „głęboko” może (powinna) sięgać w takim przypadku ingerencja nadzorcza czy też właściwa już dla bezpośredniej kontroli sądowej? Pytanie implikowane jest – po pierwsze – tym, że ustawodawca ustrojowy wyraźnie i systemowo nie determinuje organizacji i funkcjonowania tych aparatów pomocniczych²⁸. Oczywiście nie mamy w tym zakre-

dla administracji samorządowej) nie zmieniło pozbawienie tego rodzaju uchwał mocy ustalających powszechnie obowiązującą wykładnię przepisów ustaw.

²⁷ W tym kontekście warto jeszcze przywołać kilka fragmentów uzasadnienia tej uchwały:

– „Jedną z najistotniejszych gwarancji wykonywania przez samorząd terytorialny zadań publicznych w ramach i na podstawie przepisów prawa jest konstytucyjna instytucja nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kryterium zgodności z prawem (legalności) odnosi się do wszystkich postaci działalności komunalnej, co w pełni harmonizuje z omówionymi wyżej zasadami i przepisami konstytucyjnymi. Konstatacja ta jest zbieżna z linią orzecznictwa konstytucyjnego europejskich państw demokratycznych”;

– „Art. 102 stanowi, że przepisów rozdziału 10 ustawy nie stosuje się wobec decyzji indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej, które podlegają nadzorowi w trybie odrębnych przepisów, co w rzeczywistości oznacza – przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Powyższej regulacji wyjątkowej nie należy rozumieć jako wyłączającej takie decyzje z zakresu pojęcia «działalności komunalnej». Sam fakt zamieszczenia art. 102 w rozdziale 10: Nadzór nad działalnością komunalną prowadzi – przy zastosowaniu wykładni systemowej – do przeciwnego wniosku: decyzje wymienione w art. 102 u.s.t. stanowią także formę działalności komunalnej, tyle, że wyjątkowo w tej formie prowadzona działalność jest nadzorowana w szczególnym trybie, odmiennym od ogólnych procedur stosowania środków nadzoru (rozstrzygnięć nadzorczych) wobec pozostałych form prawnych działalności komunalnej”;

– „Redukcja zakresu tego nadzoru, poprzez wyróżnienie na zasadzie określonego kryterium z całokształtu działalności jednostek samorządu terytorialnego jakiejś szczególnej jednej dziedziny jako objętej nadzorem «działalności komunalnej», nie znajduje podstaw w obowiązującym prawie. Ustawodawca posłużył się wyrażeniem «działalność komunalna» w rozdziale 10 u.s.t. – tytule rozdziału oraz art. 85 ust. 1 i art. 87 – w znaczeniu podmiotowym, to znaczy dla określenia całokształtu działalności jednostek samorządu terytorialnego (gmin oraz związków i porozumień komunalnych). Nie ma w u.s.t. oddzielnej regulacji nadzoru nad taką działalnością jednostek samorządu terytorialnego, która nie byłaby działalnością komunalną, zaś racjonalny prawodawca w państwie prawnym nie mógłby jej pominąć, gdyby nadzór z rozdziału 10 u.s.t. zamierzał odnieść tylko do części działalności jednostek samorządu terytorialnego nazwanej działalnością komunalną”.

²⁸ Co stanowi fakt notoryjny z punktu widzenia ustaleń doktrynalnych, np. „Ustawa o samorządzie gminnym poza art. 33 ust. 2 nie zawiera żadnych przepisów określających strukturę urzędu gminy czy zasady jego funkcjonowania” – C. Martysz, A. Wierzbica,

sie do czynienia z totalną dyskrejonalnością prawodawczą. Oprócz uwarunkowań implikowanych hierarchią źródeł prawa dają bowiem też czasami o sobie znać pewne wymogi, ograniczenia motywowane już merytorycznie, tyle że o punktowym zastosowaniu, np. dotyczące: poleceń służbowych wydawanych przez przewodniczącego rady gminy (w związku z realizacją ich obowiązków) pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych²⁹; urzędów stanu cywilnego³⁰, stanowiska gminnego (miejskiego) konserwatora zabytków³¹. *Summa summarum*, bezspornie mamy jednak w tym przypadku do czynienia ze sferą, której samorządowa normatywizacja korzysta ze znacznego przyzwolenia dla swobody w wyznaczaniu organizacji i funkcjonowania urzędu gminy. Jak wykazano, tego rodzaju możliwości dają już o sobie znać – punktowo i startowo – w ramach uwarunkowań wyznaczanych w kontekście formuły wymagającej działania na podstawie i w granicach prawa.

Co więcej, tego rodzaju predylekcje dodatkowo – po drugie – wzmacniają znaczenie atrybutu samodzielności³². Samorządowe regulacje prawa ustrojowego (ustanawiane na forum poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego przez odpowiednie organy) w istocie *ex definitione* korzystają przeciw z prawa do samodzielności w kształtowaniu ich treści – w określonych normatywnie granicach. Trudno żeby było inaczej, skoro gwarantuje się samodzielność terytorialnym związkom samorządowym³³. Nieprzypadkowo (i nieuchronnie) wyróżnia się zatem w doktrynie zajmującej się problematyką samorządu terytorialnego – w ramach rozważań traktujących o fundamentach samodzielności

Art. 33 (pkt 3), w: *Ustawa o samorządzie gminnym...* (2021); „Ustawodawca nie określił, jakie elementy powinien zawierać regulamin organizacyjny. W tym kontekście należy tylko zaznaczyć, że akt ten nie może pozostawać w sprzeczności z przepisami powszechnie obowiązującymi [...]” – R. Budzisz, *Art. 33 (pkt 2)*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym...* (2013).

²⁹ Zob. art. 21a u.s.g.

³⁰ Zob. art. 6–10 Ustawy z dnia 28 XI 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 709 ze zm.).

³¹ Zob. art. 96 ust. 2a Ustawy z dnia 23 VII 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 840).

³² Korporacyjność i samorządność tracą bowiem w tym przypadku nieco na znaczeniu.

³³ Zob. np. art. 165 ust. 1–2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.); art. 2 ust. 1–3 u.s.g.; art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 X 1985 r. (Dz.U. 1994 Nr 207, poz. 124 ze sprost.).

jednostek samorządu terytorialnego – sferę władztwa administracyjnego (samorządowego), wśród którego szczególną rolę odgrywa sfera władztwa organizacyjnego³⁴. I w tej to sferze znajduje zastosowanie kompetencja organu wykonawczego gminy do nadania regulaminu organizacyjnego urzędu gminy.

Uwzględnić też należy – po trzecie – konsekwencje przynależności regulaminu organizacyjnego urzędu gminy do sfery wewnętrznego (już) ustrojowego prawa administracyjnego. Tego typu „lokalizacja” niewątpliwie dodatkowo sprzyja zwiększaniu zasięgu i pogłębianiu samodzielności w kształtowaniu treści przyjmowanych w tym zakresie rozwiązań³⁵. Chodzi przecież o szczegółowe kwestie, technicznie już organizujące funkcjonowanie urzędu gminy jako aparatu pomocniczego wójta (w pewnym zakresie – także rady gminy). Zatem, także w warunkach respektujących obowiązywanie punktowych (szczegółowych) uwarunkowań (wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa)³⁶, należy dążyć do stworzenia warunków do stanowienia takich regulaminów w sposób służący poszanowaniu samorządowej samodzielności w sferze władztwa organizacyjnego.

Wyważenie wpływu powyższych trzech determinant na zasięg ingerencji nadzorczej wojewody oraz kontroli sądów administracyjnych pozwala stwierdzić, co następuje:

Mamy w tym przypadku do czynienia z relatywnie ograniczonym polem dostępu do optymalnego zastosowania obu trybów ingerencji. Punkt wyjścia dla obowiązywania takich uwarunkowań stanowi przynależność regulaminu organizacyjnego do sfery wewnętrznego prawa ustrojowego. W takich zaś warunkach dodatkowo zyskują na znaczeniu atrybuty charakterystyczne dla samodzielności samorządowego

³⁴ J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020, Schemat 15. Samodzielność i rodzaje władztwa jednostek samorządu terytorialnego, s. 326–337.

³⁵ *Notabene*, w komentarzach do art. 33 u.s.g. konkluzją w randze *communis opinio doctorum* jest wskazywanie na prosamodzielnościowy „klimat” prawotwórczy towarzyszący podejmowaniu zarządzenia na podstawie art. 33 ust. 2 u.s.g., np. C. Martysz, A. Wierzbica, *Art. 33 (pkt 3 i 11)*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym...* (2021).

³⁶ Samorządowy status analizowanej kategorii aktu normatywnego kierownictwa wewnętrznego rodzi pytanie, czy tego rodzaju determinacja nie powinna zamykać się w ramach materii ustawowej. Konieczność respektowania postanowień samorządowych ustrojowych aktów prawa miejscowego (w szczególności – statutu gminy) nie pozwala jednak zaakceptować pomysłu na powyższe ograniczenie. Wydaje się jednak, że wskazanym jest optowanie za ograniczeniem tego rodzaju oddziaływań do przepisów rangi ustawy oraz „macierzystych” aktów prawa miejscowego.

administrowania. Co jednak szczególnie istotne, znajduje to potwierdzenie w dominującym przyzwoleniu dla – co do zasady – znacznej samodzielności w kształtowaniu treści tego aktu normatywnego. Przepisy powszechnie obowiązującego prawa stosunkowo rzadko bowiem angażują się w sposób normatywizowania organizacji i funkcjonowania aparatu pomocniczego organów gminy, czyniąc to zarazem – jak wykazano (na przywołanych wcześniej przykładach) „punktowo”. *Summa summarum* przyjąć więc można, że zasadą w tym zakresie jest przyzwolenie dla normowania bazującego na *sui generis* domniemaniu swobody prawotwórczej³⁷, wyjątkiem zaś – wprowadzanie wprost wyznaczonych wymogów, które muszą być respektowane w tego rodzaju unormowaniach. W konsekwencji granice prawa, w ramach których dochodzi do stosowania art. 33 ust. 2 u.s.g., częściej są elastyczne, rzadziej są wyznaczane kazuistycznie.

Nie ulega więc wątpliwości, że takie warunki dość znacznie ograniczają praktyczną dostępność możliwości wykazania, że dany przepis regulaminu organizacyjnego urzędu gminy jest aż „sprzeczny z prawem”. Takiej kwalifikacji wymaga zaś stwierdzenie nieważności w ramach rozstrzygnięcia nadzorczego (zob. art. 91 ust. 1 zd. pierwsze *in fine* u.s.g.). Jak się zauważa w piśmiennictwie, tego rodzaju kwalifikacja stanowi też warunek *sine qua non* ingerencji w drodze wyroku sądu administracyjnego (zob. art. 147 § 1 p.p.s.a.³⁸). Sprzeczność z prawem wymaga przecież wykazania wyrazistości odstępstwa od wzorca legalności. O takie ustalenia bezspornie zaś trudniej w stosunku do wzorców niewyrażonych wprost, kazuistycznie. Co więcej, nie dość, że dotyczących

³⁷ Legitymowanej w szczególności sprzężeniem wewnętrznego charakteru tego aktu normatywnego z „potrzebami” władztwa organizacyjnego.

³⁸ Przy czym naruszenie prawa, o którym mowa w tym przepisie, jest kwalifikowane jako „istotne”. W tym kontekście warto przywołać następujące doktrynalne ustalenie: „[r]egulacja zawarta w art. 147 § 1 nie jest zupełna. Zarówno same przesłanki uwzględnienia skargi przez sąd administracyjny, jak i negatywne przesłanki stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego i aktów organów administracji rządowej oraz formy orzeczeń sądu w odniesieniu do takich przypadków, zawarte zostały – odpowiednio – w przepisach rozdziału 10 u.s.g. [...]. Rozwiązania przyjęte w tych przepisach powodują, że postanowienia art. 147 § 1 stanowią regulację niepełną i nie określają wszystkich postaci naruszeń prawa uzasadniających wydanie wyroków uwzględniających skargi przewidziane w powyższych ustawach. Wymaga to odrębnej analizy przesłanek i form wyroków sądu administracyjnego opartych na art. 147 § 1 stosownie do przyjętej wyżej klasyfikacji skarg opartych na postanowieniach art. 3 § 2 pkt 5 i 6 (por. komentarz do tych przepisów)” – T. Woś, *Art. 147 (pkt 2)*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2016, wyd./el.

konsumowania samodzielności samorządowego administrowania, to jeszcze w sferze normatywizacji zaliczanej do aktów normatywnych kierownictwa wewnętrznego (a więc korzystającej z *sui generis* naturalnego przyzwolenia dla znacznego korzystania z atrybutów władztwa organizacyjnego).

Notabene, te ostatnie z wymienionych przed momentem uwarunkowań dadzą też o sobie znać także w stosunku do tych materii normowanych w regulaminie organizacyjnym, w stosunku do których ustawodawca wyraźniej wyznacza granice obowiązujące przy regulowaniu organizacji i funkcjonowania urzędu gminy. Zatem także i w przypadkach, w których dochodzi (z powyższego powodu) do stonowania dyskrecjonalności prawodawczej organu wykonawczego gminy, należy stworzyć warunki do poszanowania atrybutów samorządowej samodzielności w sferze – w tym przypadku – dookreślenia organizacji i zasad funkcjonowania urzędu gminy³⁹.

Sprawowanie nadzoru ogólnego i kontroli sądowej nad regulaminami organizacyjnymi urzędów gmin powinno więc uwzględniać zarówno wpływ wspomnianych tytułów do zwiększonego stopnia samodzielności, jak i mogące w tym zakresie występować fluktuacje. Niezależnie jednak od tego, czy w danej kwestii mamy do czynienia ze znaczną czy nieco ograniczoną swobodą prawodawczą w normowaniu w drodze analizowanego zarządzenia, należy stworzyć warunki do tego, by każdorazowo zachowane były atrybuty pozwalające uznać je za samodzielne.

3. Kilka uwag w kontekście trybu sprawowania nadzoru ogólnego i kontroli sądowej w zakresie dotyczącym regulaminu organizacyjnego urzędu gminy

Powyższe ustalenia, wskazujące na relatywnie mocniejszy – niż nawet przy samorządowych statutowych aktach prawa miejscowego⁴⁰ – stopień samodzielności prawotwórczej przy stanowieniu regulaminów organizacyjnych urzędów gmin, nie wpłynęły na odmienne uregulowanie

³⁹ Co warte podkreślenia, począwszy od etapu ustawowego wskazywania takich przypadków i wyznaczania – w ich ramach – wyraźniej (punktowo) wyznaczanych już granic, mających determinować treść regulaminowych unormowań.

⁴⁰ Zob. np. P. Lisowski, *Akty prawa miejscowego (prawo miejscowe)*, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, pod red. J. Blicharza, P. Lisowskiego, Warszawa 2022, s. 229–232.

trybu nadzorowania i kontrolowania tych aktów normatywnych. Zatem i w tym przypadku znajdzie zastosowanie reguła wskazywana w art. 92 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którą: „[s]twierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego”⁴¹. W tym kontekście warto zaś przywołać kilka wypowiedzi judykatury:

– „Zawarte w art. 92 ust. 1 u.s.g. stwierdzenie «wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa» oznacza, że uchwała/zarządzenie, których nieważność stwierdzono, od daty doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego nie wywołują skutków prawnych. Celem tego przepisu jest zapobieganie możliwości wywołania skutków prawnych przez akt organu jednostki samorządu terytorialnego, w stosunku do którego zachodzi podejrzenie o jego niezgodności z prawem, a także uniemożliwienie stosowania zakwestionowanego rozstrzygnięciem nadzorczym aktu do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia organu nadzoru”⁴²;

– „Celem art. 92 ust. 1 u.s.g. jest zapobieganie możliwości wywołania skutków prawnych przez akt organu jednostki samorządu terytorialnego, w stosunku do którego zachodzi podejrzenie o jego niezgodności z prawem, a także uniemożliwienie stosowania zakwestionowanego rozstrzygnięciem nadzorczym aktu do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia organu nadzoru”⁴³;

– „Wstrzymanie wykonania należy rozumieć szeroko, jako tymczasowe pozbawienie akt wynikających z niego bezpośrednio i pośrednio skutków prawnych. Organy gminy od dnia doręczenia gminie rozstrzygnięcia nie mogą traktować aktu objętego tym rozstrzygnięciem jako aktu obowiązującego i jako aktu wywołującego skutki prawne”⁴⁴.

Wypada też przypomnieć o tym, że przepis art. 92 ust. 1 u.s.g. można traktować jako wprowadzający „[...] swoistego rodzaju przyspieszenie wykonalności (skuteczności) rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność aktu samorządowego: staje się ono bowiem *de facto* «wykonalne» przed jego uprawomocnieniem. Zaznaczyć jednak należy, że jest to jedynie rozwiązanie tymczasowe, w chwili doręczenia

⁴¹ Takie unormowanie, o systemowym przeznaczeniu, obowiązuje od dnia 27 X 2002 r.

⁴² Wyrok WSA w Kielcach z 15 III 2018 r., sygn. akt II SA/Ke 103/18, LEX nr 2473440.

⁴³ Wyrok WSA w Łodzi z 29 XI 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 880/19, LEX nr 2761392.

⁴⁴ Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 4 X 2017 r., sygn. akt II SA/Go 834/17, LEX nr 2381663.

rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność aktu samorządowego nie dochodzi bowiem jeszcze do wyeliminowania aktu z porządku prawnego z mocą *ex tunc*, ale jedynie do czasowego (tj. do momentu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego) zawieszenia jego obowiązywania⁴⁵.

Mając z kolei na uwadze treść art. 98 ust. 5 u.s.g. („[r]ozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd”), zwrócić należy uwagę na to, że:

– „Uzyskanie przez rozstrzygnięcie waloru prawomocności powoduje wywołanie skutku prawnego polegającego na włączeniu do obrotu prawnego dyspozycji (normy) o określonym charakterze. Stwierdzenie tego skutku następuje w wyniku podjęcia aktu deklaratoryjnego, ale skutek ten zostaje odłożony w czasie, do chwili uprawomocnienia się rozstrzygnięcia organu nadzoru nie jest ono bowiem jeszcze prawnie wiążące. Dopiero upływ terminu wniesienia skargi do sądu administracyjnego bądź oddalenie lub odrzucenie skargi przez sąd czynią rozstrzygnięcie skutecznym. Jego uprawomocnienie się sprawia, że z obrotu prawnego eliminowana jest, ze skutkiem *ex tunc*, zakwestionowana uchwała (zarządzenie) organu gminy”⁴⁶.

Zauważyć przy tym należy, że sankcja nieważności znajduje zastosowanie nie „tylko” w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewody, ale także w wyrokach wojewódzkiego sądu administracyjnego (zob. art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej trzy determinanty towarzyszące ingerencji nadzorczej wojewody oraz bezpośredniej kontroli sądów administracyjnych (dotyczące regulaminów organizacyjnych urzędów gmin), można się zastanawiać, czy stosowanie tymczasowej ochrony z art. 92 ust. 1 u.s.g. oraz „aż” sankcji nieważności – są rozwiązaniami adekwatnymi do specyfiki wewnętrznego samorządowego prawa ustrojowego. Czy – wobec związanych z tym uwarunkowań i ich konsekwencji (które sygnalizowano powyżej) – zasadnym jest automatyczne stosowanie reguły z art. 92 ust. 1 u.s.g. oraz czy w stosunku do tego rodzaju samorządowych form działania administracji nie wystarczyłoby uchylene (a więc derogacja ze skutkiem *ex nunc*)? Poszukiwanie (i wprowadzenie) tego rodzaju rozwiązań stworzyłoby

⁴⁵ D. Dąbek, op. cit., s. 330–331.

⁴⁶ A. Matan, *Art. 92 (pkt 8), w: Ustawa o samorządzie gminnym...* (2021).

możliwość uwzględnienia specyfiki wewnętrznego samorządowego prawa ustrojowego, adekwatniej (proporcjonalniej) reagując samorządowo-wewnętrzne atrybuty.

Podsumowanie

*Potius sero quam numquam*⁴⁷

W kontekście powyższego postulatu warto przypomnieć następującą doktrynalną konstatację: „[w]ójt, burmistrz lub prezydent miasta stoją na czele urzędu jako aparatu pomocniczego. Wewnątrz urzędu możliwe są drobne odmienności w organizacji, ale nie są one duże – w otoczeniu działają natomiast coraz silniejsze czynniki wymuszające różnorodność działania organizacji w celu szybkiej adaptacji. Wydaje się [...], że «potencjał elastyczności» polskiego samorządu terytorialnego nie został od początku wykorzystany. Szttywne, formalne rozumiane statuty, «mrożący» efekt nadzoru i orzecznictwa sprawiają, że wszystko co elastyczne i innowacyjne lokuje się raczej na zewnątrz – w spółkach komunalnych, w trzecim sektorze albo w partnerstwie publiczno-prywatnym. Gminy są różne – bogate i biedne, górnicze i turystyczne, nastawione na przedsiębiorców i pasywne gospodarczo. Jednakże struktura ich urzędów jest prawie identyczna, czasem z różnicami w zatrudnieniu”⁴⁸. Tymczasem, jak wykazano, mamy w tym zakresie do czynienia ze sferą szczególnie predysponowaną do konsumowania atrybutów samodzielności samorządowego administrowania – co powinno znajdować konsekwentne, sukcesywne i komplementarne potwierdzenie tak w fazie stanowienia tytułowych regulaminów, jak i na etapie poddawania ich nadzorowi ogólnemu i kontroli sądowej. Na razie trudno jednak mówić o wykorzystaniu i poszanowaniu tego potencjału. Tym bardziej szkoda, ponieważ chodzi przecież o przestrzeń ustrojową bezspornie także podatną na korzystanie z możliwości związanych z uznaniem w dziedzinie ustroju, charakterystycznych dla *institutional choice*⁴⁹.

Zatem może wpływ ponad 32 lat od przywrócenia samorządu terytorialnego w Polsce jest już wystarczającym okresem, jaki musiał upłynąć, by zacząć przełamywać – przynajmniej w niektórych

⁴⁷ *Lepiej późno niż wcale.*

⁴⁸ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 321.

⁴⁹ E. Schmidt-Assmann, *Dogmatyka prawa administracyjnego. Bilans rozwoju, reformy i przyszłych zadań*, tłum. M. Bochwic-Ivanovska, Warszawa 2022, s. 252–253.

obszarach⁵⁰ – ograniczenia charakterystyczne dla zbyt kazuistycznego pojmowania atrybutów decentralizacji samorządowej (szczególnie w ramach jej samodzielnościowego filaru).

Tym bardziej, że przeprowadzenie tego rodzaju zmiany uwolniłoby od problemów związanych z weryfikowaniem skuteczności np. upoważnień administracyjnych i ich wpływu na legalność wydanych z ich wykorzystaniem decyzji administracyjnych i postanowień (w warunkach ich stosowania i podejmowania znajdującego umocowanie także w przepisach regulaminu organizacyjnego) – zarówno w okresie stosowania reguły z art. 92 ust. 1 u.s.g., jak i (ewentualnego) późniejszego wyeliminowania ze skutkiem *ex tunc* przepisów takiego regulaminu (mających związek z udzielaniem takich upoważnień i wydawaniem wskazywanych powyżej aktów administracyjnych).

LE DIABLE EST DANS LES DÉTAILS – OR A FEW OBSERVATIONS ON THE CONTROL-CUM-SUPERVISION DILEMMAS RELATED TO THE HOUSE RULES OF MUNICIPALITY OFFICES

Summary

The paper is based on an analysis of the provisions pertaining to the adoption of the house rules of municipality offices and the regulations specifying the rules and the procedure of exercising supervision over these acts of executive bodies, as well as of subjecting them to the direct control of administrative courts. This analysis has revealed that the approach to the form in which the above issues are regulated should be revised towards such regulations and practice of applying law that would facilitate having more regard for the attributes of the independence of self-governmental administration in this field. The treatment that these features have received (especially in the practice of supervisory organs and judicature's output) has so far not explored or respected this potential. Taking also into account the experience (both doctrinal and related to administrative practice) gathered in the period of over 32 years since the reestablishment of territorial self-government in Poland, the paper thus argues that, at least in certain areas, the process of overcoming the limitations linked to the rationing – so to speak – of the attributes of decentralization (especially: of independence as one of its components) should be initiated. Therefore, the paper postulates in this context that invalidity sanction be substituted by the derogation in the form of revocation (that is: an *ex tunc* effect should be substituted by an *ex nunc* effect). The paper also signals that, when dealing with these forms of self-governmental activities, it may be possible to depart from the automatic application of the temporary protection related to the delivery of a supervisory adjudication (i.e. from the mechanism that

⁵⁰ W myśl rozwinięcia tytułu ostatniej części niniejszego opracowania.

presumes automatic *sui generis* acceleration of the enforceability of a supervisory adjudication). This stance has been additionally supported by the discussion of the specificity of organizational administrative law (in particular – with regard to the acts of non-municipal law, while allowing for the complex character of the house rules of municipality offices) which takes into account the conception of institutional choice.

Keywords: house rules of a municipality office – supervision – independence – judicial control

LITERATURA

- Budzisz R., *Art. 33 (pkt 2)*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, wyd./el.
- Chmielnicki P., *Art. 33*, w: *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2004.
- Chmielnicki P., *Art. 33*, w: *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2007.
- Chmielnicki P., *Art. 91 (pkt 4)*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym*, pod. red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, wyd./el.
- Chmielnicki P., *Przepisy o nadzorze nad działalnością gminną po nowelizacji, „Samorząd Terytorialny”* 2003, nr 5.
- Chmielnicki P., *Zaskarżanie zarządzeń wójta, „Wspólnota”* 2003, nr 14/862.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003.
- Kisiel W., *Art. 101*, w: *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, wyd./el.
- Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, pod. red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2004.
- Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, pod. red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2007.
- Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, pod. red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, wyd./el.
- Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
- Lisowski P., *Akty prawa miejscowego (prawo miejscowe)*, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, pod red. J. Blicharz, P. Lisowskiego, Warszawa 2022.
- Lisowski P., *Ustrojowe qui pro quo – perspektywa podmiotowości w administracji samorządowej*, w: *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, pod red. M. Steca K. Małysy-Sulińskiej, Warszawa 2020.
- Martysz C., Wierzbica A., *Art. 33 (pkt 3)*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2021, wyd./el.
- Martysz C., Wierzbica A., *Art. 33 (pkt 3 i 11)*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2021, wyd./el.

- Martysz C., Wierzbica A., *Art. 33 (pkt 13)*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2021, wyd./el.
- Matan A., *Art. 91 (pkt 5)*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2021, wyd./el.
- Matan A., *Art. 91 (pkt 8)*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2021, wyd./el.
- Matan A., *Art. 91 (pkt 10)*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2021, wyd./el.
- Matan A., *Art. 92 (pkt 8)*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2021, wyd./el.
- Mielczarek J., *Wpływ regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego na prawa i obowiązki jednostki*, w: *Województwo – region – regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej. II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 21–22 XI 2013 r.*, pod red. J. Korczaka, Wrocław 2013, www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41691 (dostęp: 26 VIII 2022).
- Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, pod red. J. Blicharz, P. Lisowskiego, Warszawa 2022.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2016, wyd./el.
- Schmidt-Assmann E., *Dogmatyka prawa administracyjnego. Bilans rozwoju, reformy i przyszłych zadań*, tłum. M. Bochwic-Ivanovska, Warszawa 2022.
- Szafańska A., Szyszka A., *Charakter prawny regulaminu organizacyjnego urzędu gminy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 6.
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2021, wyd./el.
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, wyd./el.
- Woś T., *Art. 147 (pkt 2)*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2016, wyd./el.