

Monika Chlipała

Katedra Prawa Administracyjnego
i Zamówień Publicznych
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Charakter prawny zarządzeń starosty i marszałka województwa

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza charakteru prawnego zarządzeń starosty i marszałka województwa z uwzględnieniem ich rodzajów oraz nadzoru i kontroli. Charakter prawny zarządzeń wydawanych przez te organy nie jest jednorodny. Można wśród nich wyróżnić zarządzenia będące aktami normatywnymi administracji o charakterze wewnętrznym lub powszechnie obowiązującym (akty prawa miejscowego) oraz zarządzenia jako akty wewnątrz obowiązujące pozbawione cech normatywności. Zróżnicowanie dotyczy także podstaw prawnych upoważniających do wydawania zarządzeń, którymi są przepisy zawarte w ustawach o samorządzie powiatowym lub samorządzie województwa oraz ustawach materialnoprawnych.

W artykule wskazano, że w obowiązującym ustawodawstwie regulacje dotyczące zarządzeń starosty (marszałka województwa) są niewystarczające, co uzasadnia sformułowanie postulatów *de lege ferenda*. Akty te, oprócz wydawania decyzji administracyjnych, stanowią podstawową formę działania starosty (marszałka województwa) w celu wykonywania powierzonych im zadań.

Słowa kluczowe: źródła prawa administracyjnego, zarządzenia starosty, zarządzenia marszałka województwa, nadzór, kontrola.

1. Wprowadzenie

Źródła prawa administracyjnego ujmuje się szeroko, zaliczając do nich źródła prawa wymienione w Konstytucji, czyli źródła prawa powszechnie oraz

wewnętrznie obowiązującego, jak również inne kategorie źródeł prawa wewnętrznego, np. regulaminy, instrukcje, wytyczne, które muszą być zgodne z aktami powszechnie obowiązującymi [Ura i Ura 2009, s. 65].

W ramach źródeł prawa administracyjnego wyszczególnia się kategorię aktów normatywnych administracji. W literaturze przedmiotu aktem normatywnym administracji określa się „wszelkie akty prawne niemające rangi ustawy, przyjmujące różne nazwy, wydawane przez upoważnione organy w oparciu o rozmaicie skonstruowane podstawy prawne, o ile tylko zawierają treści normatywne, a więc zobowiązują adresatów do określonego, względnie skonkretyzowanego zachowania się” [Błaś 2010, s. 335]. Do cech istotnych aktu normatywnego należy jego generalno-abstrakcyjny charakter. „Zawiera on normy skierowane 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” [Jaworska-Dębska i in. 2013, s. 458–459]. Ze względu na zakres obowiązywania akt normatywny administracji może mieć charakter powszechnie obowiązujący lub może obowiązywać jedynie w tzw. sferze wewnętrznej administracji. „Kryterium odgraniczenia aktów wewnętrznych od aktów zaliczanych do źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest określenie adresata normy prawnej. W przypadku aktów wewnętrznych adresatem zawartych w nich norm są podporządkowani organowi wydającemu akt jednostki organizacyjne oraz pracownicy tych jednostek. Akty normatywne wewnętrzne pośrednio mogą oddziaływać również na podmioty niepodporządkowane organizacyjnie i służbowo” [Ochendowski 2009, s. 141].

Akty normatywne wewnętrzne odznaczają się więc cechami, które są właściwe dla aktów powszechnie obowiązujących, czyli zawierają normy o abstrakcyjnym i generalnym charakterze, ale ich adresatem – w odróżnieniu od źródeł prawa powszechnie obowiązujących – nie mogą być obywatele i inne podmioty prawa. Wskazane właściwości aktów normatywnych wewnętrznych nie dotyczą każdego aktu pochodzącego od podmiotu administracji, który nie jest aktem powszechnie obowiązującym. Kategoria aktów prawa wewnętrznego wydawanych przez organy administrujące jest złożona. Przyjmuje się, że obok aktów normatywnych wewnętrznych występują inne akty wewnętrzne, które nie posiadają cech aktów normatywnych. Grupa tych aktów, także niejednorodna, obejmuje akty o charakterze generalnym (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 w sposób jednoznaczny definiowana, można je określić jako akty wewnętrzne pozbawione cech normatywności [Garlicki 2012, s. 78]. W doktrynie ta zróżnicowana kategoria aktów pochodzących od admini-

stracji jest określana jako: przepisy administracyjne, swoiste źródła prawa, nieformalne źródła prawa ([Lewicka 2009, s. 95–106] i cytowana tam literatura).

Stanowiące przedmiot niniejszego artykułu zarządzenia starosty i marszałka województwa odznaczają się niejednorodnym charakterem prawnym. W zależności od przedmiotu regulacji akt nazwany zarządzeniem starosty (marszałka województwa) może zostać określony jako: akt normatywny wewnętrzny, akt wewnętrzny pozbawiony cech normatywności oraz – wyjątkowo – jako akt normatywny powszechnie obowiązujący.

W obszarze stanowienia prawa przez administrację zarządzenia zajmują szczególną pozycję ze względu na możliwość ich wydawania przez wiele organów administracji publicznej, a także organów administrujących. Zarządzenie jest aktem pochodzącym od organu jednoosobowego. W zależności od treści przepisu upoważniającego do jego wydania zarządzenie może być aktem regulującym materię określoną w upoważnieniu (zarządzenie o charakterze wykonawczym) albo może być wydawane na podstawie przepisów kompetencyjnych (zarządzenie o charakterze samoistnym). Ze względu na sposób określenia adresata zarządzenie może być aktem generalnym lub indywidualnym [Zimmermann 2010, s. 77]. Biorąc pod uwagę zakres obowiązywania, zarządzenia – co do zasady – klasyfikuje się jako akty wewnętrznie obowiązujące.

Wymienione cechy są wspólne dla zarządzeń pochodzących zarówno od organów administracji rządowej (centralnych i terenowych), jak i organów jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie na podstawie obowiązujących unormowań prawnych można zauważyć istotną różnicę między zarządzeniami wydawanymi przez organy administracji rządowej centralnej a zarządzeniami pochodzącymi od organów działających w terenie: wojewody, administracji niezespolonej, samorządu terytorialnego. Niektóre z zarządzeń wydawanych przez te podmioty mogą być aktami o charakterze powszechnie obowiązującym, czyli aktami prawa miejscowego. Nazwa „zarządzenie” – podobnie jak „uchwała” – nie kwalifikuje zatem w ten sposób oznaczonego aktu jednoznacznie do kategorii źródeł prawa wewnętrznie obowiązującego. Do oceny jego zakresu obowiązywania niezbędne jest zbadanie treści.

Celem artykułu jest analiza charakteru prawnego zarządzeń wydawanych przez starostę i marszałka województwa z uwzględnieniem ich rodzajów oraz nadzoru i kontroli nad tymi aktami. W samorządzie terytorialnym, w sferze stanowienia prawa, zarządzenia obok uchwał stanowią podstawową kategorię aktów normatywnych administracji. Jednocześnie stopień regulacji prawnej zarządzeń w tzw. samorządowych ustawach ustrojowych, w szczególności zarządzeń wydawanych przez starostę i marszałka województwa, jest niewystarczający.

2. Rodzaje zarządzeń wydawanych przez starostę i marszałka województwa

Zarządzenia jako źródła prawa administracyjnego cechuje zróżnicowanie. Dotyczy to także zarządzeń starosty i marszałka województwa. Jako istotne kryteria ich wyszczególnień można wskazać: rodzaj podstawy prawnej upoważniającej do wydania aktu (ustawa ustrojowa lub ustawa materialnoprawna), sposób określenia adresata oraz zakres obowiązywania.

Zarządzenia są formą działania starosty i marszałka województwa w niewielkim stopniu objętą regulacją prawną. Przede wszystkim w ustawach ustrojowych – Ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (cytowana w tekście jako u.s.p.) oraz Ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (cytowana w tekście jako u.s.w.) nie ma ogólnej podstawy prawnej wskazującej, że organy te są właściwe do wydawania zarządzeń w celu realizacji powierzonych im zadań. Co więcej, w aktach tych ta forma działania starosty i marszałka nie została wymieniona *expressis verbis* jako właściwa w enumeratywnie wskazanych przypadkach, jak to ma miejsce w ustawie o samorządzie gminnym w odniesieniu do wójta. Ponadto brak jednoznacznego zaliczenia starosty i marszałka do kategorii organów powiatu (województwa) rodzi wątpliwości związane z uprawnieniami nadzorczymi i kontrolnymi wobec pochodzących od nich zarządzeń.

W grupie zarządzeń starosty i marszałka województwa można wyróżnić ze względu na rodzaj podstawy prawnej zarządzenia wydawane w oparciu o przepisy ustaw ustrojowych lub materialnoprawnych. W ustawach ustrojowych ustawodawca nie używa wprost określenia „zarządzenie”, ale przepisy zawierające sformułowania typu „organizuje” czy „kieruje” są podstawą prawną wydawania zarządzeń. Na podstawie unormowań u.s.p. i u.s.w. starosta i marszałek są właściwi do wydawania zarządzeń przede wszystkim w celu realizacji funkcji kierownika urzędu oraz przewodniczącego zarządu. Wskazanie w sposób wyczerpujący materii normowanej zarządzeniami starosty i marszałka województwa nie jest możliwe ze względu na korzystanie z tej formy działania w celu realizacji różnych funkcji pełnionych przez te organy. Wydawanie zarządzeń nie zostało bowiem przypisane wykonywaniu jednej roli, w przeciwieństwie do np. decyzji administracyjnych, których wydawanie jest związane z posiadaniem statusu organu administracji publicznej. Pozycja prawna starosty i marszałka województwa jest zróżnicowana w związku z powierzeniem im wielu funkcji, w szczególności przewodniczącego organu wykonawczego czy kierownika urzędu. W celu ich realizacji są wydawane właśnie zarządzenia.

Na podstawie ustaw ustrojowych (art. 34 ust. 1 u.s.p. oraz art. 43 ust. 1 u.s.w.) starosta i marszałek województwa organizują pracę zarządu i urzędu, kierują bieżącymi sprawami powiatu (województwa) oraz reprezentują daną jednostkę

samorządową na zewnątrz. W ramach tych kompetencji organy te są właściwe do wydawania zarządzeń. Przykładami zarządzeń wydawanych w oparciu o przepisy ustaw ustrojowych są: zarządzenie starosty w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w starostwie powiatowym, zarządzenie starosty w sprawie wprowadzenia regulaminu okresowej oceny kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, zarządzenie marszałka województwa w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania kancelarii sejmiku. W grupie tej występują zarządzenia, których adresat jest określony w sposób generalny albo indywidualny.

Cechą wspólną zarządzeń wydawanych na podstawie przepisów zawartych w ustawach ustrojowych jest ich wewnętrzny charakter. Są to akty prawne o charakterze wewnętrznie obowiązującym, które nie mogą regulować praw i obowiązków obywateli. W zależności od tego, czy zawarte w nich regulacje mają charakter norm generalnych i abstrakcyjnych, akty te będą kwalifikowane jako akty normatywne albo pozbawione cech normatywności.

Przywołane wyżej regulacje ustaw ustrojowych, zgodnie z którymi starosta i marszałek województwa organizują pracę zarządu i urzędu, kierują bieżącymi sprawami oraz reprezentują powiat, województwo na zewnątrz, stanowią podstawę prawną wielu zarządzeń, których zakres przedmiotowy jest zróżnicowany i szeroki, ale ogólnie dotyczą kwestii związanych z zapewnieniem prawidłowego funkcjonowania organu wykonawczego oraz aparatu pomocniczego. Unormowania te, stanowiąc upoważnienie do wydawania zarządzeń, mają charakter upoważnień samoistnych. Ustawodawca nie precyzuje w nich materii, która powinna zostać unormowana w drodze zarządzenia. Jednocześnie w ustawach samorządowych w odniesieniu do starosty i marszałka województwa, ale także wójta, brakuje ogólnej normy kompetencyjnej, stanowiącej podstawę prawną do wydawania zarządzeń w celu realizacji powierzonych im zadań, jak to ma miejsce np. w przypadku wojewody. Zgodnie z art. 17 Ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, wojewoda w celu realizacji powierzonych mu zadań wydaje zarządzenia.

Drugą kategorię zarządzeń starosty i marszałka województwa stanowią zarządzenia wydawane na podstawie upoważnień zawartych w ustawach z zakresu prawa administracyjnego materialnego. Zarządzenia te cechuje szeroki zakres przedmiotowy, warunkowany zakresem zadań i kompetencji powierzanych staroście i marszałkowi. Liczba tych zarządzeń nie ma charakteru stałego. Można je określić jako zarządzenia o charakterze wykonawczym, ponieważ przepis upoważniający do ich wydania określa treści, które powinny normować. Ta grupa zarządzeń, podobnie jak powyższa, również nie jest jednolita, mogą być one kierowane do adresata oznaczonego w sposób indywidualny (np. zarządzenie starosty w sprawie powołania powiatowej rady zatrudnienia, zarządzenie starosty

w sprawie powołania zespołu powypadkowego) lub generalny (np. zarządzenie starosty w sprawie ustalenia wysokości opłat za wydanie dziennika budowy).

Kryterium różnicującym zarządzenia o charakterze wykonawczym jest zakres obowiązywania. Zarządzenia te najczęściej są aktami wewnątrznie obowiązującymi, ale w związku z brakiem regulacji o charakterze ustrojowoprawnym nie można wykluczyć upoważnienia zawartego w ustawie materialnoprawnej do wydawania przez starostę (marszałka województwa) zarządzenia mającego cechy aktu prawa miejscowego, czyli będącego aktem powszechnie obowiązującym.

Uwzględniając obszerną materię normowaną ustawami z zakresu prawa administracyjnego materialnego, jedynie tytułem egzemplifikacji można wymienić zarządzenia wydawane na podstawie upoważnień zawartych w tego typu ustawach. Do zarządzeń wykonawczych będących aktami wewnętrznymi o charakterze nienormatywnym należą m.in.: zarządzenie starosty w sprawie powołania powiatowej rady zatrudnienia oraz zarządzenie marszałka województwa w sprawie powołania wojewódzkiej rady zatrudnienia wydawane na podstawie art. 23 ust. 2–4 Ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; zarządzenie starosty (marszałka województwa) w sprawie powołania komisji do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wydawane na podstawie art. 19 i art. 21 Ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych; zarządzenie starosty (marszałka województwa) w sprawie wyznaczenia inspektora bezpieczeństwa teleinformatycznego oraz administratora systemu teleinformatycznego w starostwie powiatowym w oparciu o art. 52 ust. 1 i 2 Ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych. Ze względu na wewnętrzny charakter tych zarządzeń ustawowe upoważnienie do ich wydania nie musi być tak szczegółowe jak upoważnienie do wydawania rozporządzeń, którego elementy składowe określa Konstytucja. Norma upoważniająca do wydania zarządzenia powinna jednak co najmniej wskazywać organ właściwy do wydania aktu oraz jego przedmiot.

Wskazane kategorie zarządzeń wykonawczych nie tworzą katalogu zamkniętego. W przywołanych wyżej ustawach, będących podstawami prawnymi wydawania zarządzeń, nie wymienia się wprost tej formy działania. Akty te, tak jak ustawy ustrojowe, nie używają terminu „zarządzenie”.

Można skonstatować, że zarządzenia wydawane przez starostę i marszałka województwa są w większości aktami wewnętrznymi, o czym decyduje materia stanowiąca ich przedmiot. Jednocześnie nie jest wykluczone, aby ustawodawca przekazał do uregulowania zarządzeniem treści normowane w aktach powszechnie obowiązujących. Dopuszczalność stanowienia prawa miejscowego w formie zarządzenia przez starostę (marszałka województwa) jest konsekwencją braku w ustawach ustrojowych regulacji zakazujących udzielania upoważnień do stanowienia prawa miejscowego w ustawach materialnoprawnych. To powoduje, że nie można

wykluczyć przyznania takiego upoważnienia na rzecz starosty czy marszałka województwa. Przykładem może być zarządzenie starosty w sprawie organizacji ruchu na drodze powiatowej wydawane na podstawie ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym oraz Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem. Przedmiotowe zarządzenie starosty zostało ocenione w orzecznictwie sądów administracyjnych jako akt prawa miejscowego. W wyroku z 8 czerwca 2001 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że zarządzenie, jakkolwiek nie jest uchwałą organu powiatu, stanowi akt prawa miejscowego. Niewątpliwie bowiem zawiera ono normy powszechnie obowiązujące, dotyczące całej drogi powiatowej. Z tego też powodu zarządzenie powinno podlegać publikacji w dzienniku urzędowym [sygn. akt II SA/Kr 1797/99].

Charakter zarządzeń zaliczanych do kategorii aktów powszechnie obowiązujących posiadają także np.: zarządzenie starosty (marszałka województwa) w sprawie ustalenia miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańców w domach pomocy społecznej na terenie powiatu (województwa) wydawane na podstawie art. 60 Ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej; zarządzenie starosty (marszałka województwa) w sprawie ustalenia średnich miesięcznych wydatków na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej wydawane na podstawie art. 196 ust. 1 i 2 Ustawy z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Ustawodawca wprowadza obowiązek publikowania tych aktów w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co stanowi warunek ich obowiązywania.

Możliwość udzielenia upoważnienia do wydawania zarządzeń o charakterze powszechnie obowiązującym należy, podzielając poglądy doktryny [Dąbek 2007, s. 165], ocenić krytycznie. Stanowi to przede wszystkim naruszenie podstawowej zasady o charakterze ustrojowym, jaką jest tworzenie prawa miejscowego w samorządzie terytorialnym przez organy stanowiące, a nie wykonawcze.

3. Nadzór wojewody i kontrola sądów administracyjnych nad zarządzeniami starosty i marszałka województwa

Źródła prawa stanowane przez administrację są objęte kontrolą i nadzorem właściwych organów. W zależności od organu wydającego dany akt kompetencje związane z jego oceną są różnie sytuowane. W administracji rządowej należą, co do zasady, do organu nadrzędnego nad organem je wydającym. W samorządzie terytorialnym w związku z zasadą decentralizacji ocena uchwał i zarządzeń stanowiących przez jego organy należy do podmiotów z nim niepowiązanych, którymi są organy nadzoru i kontroli, w szczególności wojewoda oraz sądy administra-

cyjne. Jedynym kryterium nadzoru i kontroli czynności wykonywanych przez te organy jest legalność.

W systemie nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego wojewoda jest traktowany jako organ nadzoru bieżącego, na rzecz którego przysługuje domniemanie kompetencji nadzorczych. Środki nadzoru, którymi dysponuje, określają ustawy samorządowe. Podstawowym środkiem jest stwierdzenie nieważności aktu organu samorządowego, z reguły uchwały organu stanowiącego lub zarządzenia wójta, przez wydanie aktu nadzoru, jakim jest rozstrzygnięcie nadzorcze. W związku z tym, że termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego ma charakter materialnoprawny (po upływie 30 dni od dnia doręczenia aktu kompetencja wojewody do stwierdzenia jego nieważności wygasa), istotnym środkiem nadzoru jest także prawo złożenia skargi na akt organu samorządowego do sądu administracyjnego.

Analizując regulacje zawarte w u.s.p. oraz u.s.w. odnoszące się do nadzoru wojewody nad zarządzeniami starosty i marszałka województwa, można zauważyć, że nie dają one jednoznacznej odpowiedzi związanej z dopuszczalnością stosowania przez wojewodę wobec tych aktów wskazanych środków nadzorczych. Wątpliwości są związane z użyciem przez ustawodawcę terminu „organy powiatu” („organy samorządu województwa”), podczas gdy zarówno starosta, jak i marszałek województwa nie zostali w ustawach ustrojowych zaliczeni do organów danej jednostki samorządowej, oraz z posługiwaniem się terminem „uchwała”, która może pochodzić jedynie od organu kolegialnego. Zgodnie z art. 79 ust. 1 u.s.p. uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. Analogicznie, stosownie do art. 82 ust. 1 u.s.w., uchwała organu samorządu województwa sprzeczna z prawem jest nieważna. W związku z takim brzmieniem obowiązujących aktów prawnych powstaje pytanie, czy wojewoda posiada kompetencję do stwierdzenia nieważności (zaskarżenia do sądu administracyjnego) każdego zarządzenia starosty (marszałka województwa), czy też korzystanie z tych środków nadzoru jest uzależnione od charakteru zarządzenia, np. przysługuje tylko w przypadku zarządzeń mających cechy aktów prawa miejscowego, czyli w pewnym sensie „zastępujących” uchwały.

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 aktom prawa miejscowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w orzeczeniu z dnia 19 grudnia 2007 r. rozpatrywał dopuszczalność wydania przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności zarządzenia starosty w sprawie

zmiany zarządzenia w przedmiocie średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w domu pomocy społecznej oraz dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Na ten akt nadzoru starosta wniósł skargę do sądu administracyjnego, kwestionując kompetencję wojewody do stwierdzenia nieważności zarządzenia, skoro ustawa o samorządzie powiatowym przewiduje takie działanie tylko wobec uchwał. Wojewoda zwrócił uwagę na swoistą lukę w regulacji prawnej wymuszającą wykładnię przepisów rozciągającą uprawnienia nadzorcze wojewody również na zarządzenia starosty.

W uzasadnieniu orzeczenia sąd wskazał, że udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy wojewoda był władny w zakresie przysługujących mu kompetencji w ramach działań nadzorczych stwierdzić nieważność zarządzenia starosty, wymaga ustalenia charakteru prawnego tych zarządzeń. Obowiązujące przepisy prawa przy żadnej okazji nie wymieniają *expressis verbis* zarządzeń jednoosobowych starosty. Nie ulega jednak wątpliwości – i na takim stanowisku stoi orzecznictwo sądowe oraz doktryna – że zarządzenia takie (mowa o tych spośród nich, które działają niejako „na zewnątrz”) są aktami o charakterze generalnym i powszechnie obowiązującym i stanowią z tego względu, z materialnego punktu widzenia, odpowiednik uchwał organów powiatu, które z istoty rzeczy, jako że wydaje je organ jednoosobowy, nie mogą mieć formy uchwał. W ocenie sądu sama nomenklatura aktów administracyjnych wydaje się w tej mierze myląca, ale z drugiej strony nieistotna z punktu widzenia zakwalifikowania danego aktu do aktów generalnych i powszechnie obowiązujących. Nazwa mogłaby bowiem wskazywać na to, że zarządzenie jest aktem, który nie może działać na zewnątrz administracji, a jedynie w jej strukturach wewnętrznych. Tak oczywiście nie jest. To zatem treść aktu, nie zaś jego nazwa, pozwala określić jego cechy. Przeciwny wniosek mógłby prowadzić do sytuacji, w której tej rangi akt pozostawałby poza kontrolą sądową, co byłoby z kolei niedopuszczalnym ograniczeniem prawa obywatela do sądu (art. 77 ust. 2 Konstytucji) oraz pośrednio zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

W omawianym orzeczeniu sąd administracyjny uznał zatem kompetencję wojewody do stwierdzenia nieważności zarządzeń starosty o charakterze powszechnie obowiązującym. Sąd administracyjny przyjął, że zarządzenie starosty w niniejszej sprawie oraz analogiczne do niego zarządzenia tegoż organu, jakkolwiek nie są uchwałami organów powiatu, stanowią akty prawa zawierające normy powszechnie obowiązujące. Z tego względu należałoby do nich stosować odpowiednio przepisy o uchwałach organów powiatu. W konsekwencji tego zaś objąć je również nadzorem wojewody [sygn. akt IV SA/Po 712/07].

Podzielając stanowisko sądu odnoszące się do kompetencji nadzorczych wojewody w zakresie stwierdzenia nieważności zarządzeń starosty (marszałka województwa), pozostaje jeszcze rozważyć, czy są one wykluczone w przypadku zarzą-

dzeń będących aktami wewnętrznymi obowiązującym (o charakterze normatywnym lub nienormatywnym), które mogą być wydawane jako zarządzenia o charakterze samoistnym lub wykonawczym. Należy dodać, że takie ograniczenie nie występuje w przypadku uchwał organów samorządowych (rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa, zarządu powiatu oraz zarządu województwa), ponieważ zarówno uchwały będące aktami prawa miejscowego, jak i uchwały stanowiące akty wewnętrzne podlegają nadzorowi wojewody, czyli jest on właściwy do stwierdzenia ich nieważności (ewentualnie stwierdzenia, że zostały wydane z naruszeniem prawem). Rozwiązanie to jest zgodne z zakresem przedmiotowym oraz celem nadzoru. Jak wynika z ustaw samorządowych, nadzorem jest objęta cała działalność samorządu terytorialnego, a jego celem jest zapewnienie, aby była ona zgodna z prawem. Wydaje się, że przyjęcie rozszerzającej wykładni obowiązujących unormowań prawnych na rzecz przyznania wojewodzie uprawnień nadzorczych wobec zarządzeń starosty (marszałka województwa) o charakterze powszechnie obowiązującym nie wyklucza jej zastosowania także względem pozostałych zarządzeń wydawanych przez te organy. Interpretacja taka jest uzasadniona zwłaszcza w sytuacji, gdy dojdzie do wydania przez starostę (marszałka województwa) zarządzenia wewnętrznego bez podstawy prawnej. Wówczas pozbawienie wojewody środka nadzoru w postaci stwierdzenia nieważności aktu powodowałoby funkcjonowanie aktów sprzecznych z prawem. Ilustracją tego zagadnienia może być przypadek wydania przez starostę zarządzenia w sprawie opłaty za dodatkowe koszty związane z udostępnieniem informacji publicznej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie ocenił legalność tego aktu na skutek złożenia skargi przez wojewodę. W uzasadnieniu postanowienia z dnia 16 lutego 2010 r. sąd przyjął, że zaskarżone zarządzenie jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Zarządzenie to jest bowiem skierowane do pracowników powiatu, którym powierzono jego wykonanie i nie zostało skierowane na zewnątrz. Jest to akt wewnętrznego zarządzania „kierownika” jednostki organizacyjnej, z którego nie wypływają żadne obowiązki ani uprawnienia dla podmiotów zewnętrznych. Stanowi on swego rodzaju instrukcję obliczania opłat za udostępnienie informacji publicznej przez jednostki pozostające w strukturze organizacyjnej starostwa obsługujące organ, jakim jest starosta. Sąd wskazał, że starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz. W ramach tych uprawnień starosta może wydawać m.in. akty normatywne o charakterze wewnętrznym, tj. zarządzenia. Tego rodzaju zarządzenia nie mogą regulować praw i obowiązków obywateli, gdyż nie mają charakteru generalnego. Jeżeli jednak starosta, powołując się na kompetencje wynikające z art. 34 ust. 1 u.s.p., wydał akt o charakterze generalnym, to jednocześnie wkroczył w materię zastrzeżoną dla organu powiatu. Niezależnie zatem od nazwy owego aktu normatywnego starosta

wydał akt będący odpowiednikiem uchwały z materialnego punktu widzenia [sygn. akt II SA/OI 982/09].

W przytoczonym orzeczeniu sąd opowiedział się za dopuszczalnością środka nadzoru, jakim jest skarga wojewody. Nie ma jednak żadnych przeszkód prawnych, aby dopuścić korzystanie przez wojewodę z kompetencji do stwierdzenia nieważności zarządzenia, jeżeli nie upłynął jeszcze ustawowo określony termin. W doktrynie prezentowany jest pogląd o objęciu nadzorem wojewody zarządzeń wydawanych przez wójta, niezależnie od ich charakteru prawnego [Chrapusta i Gruca 2011, s. 103]. Jest to uzasadnione celem nadzoru, czyli dążeniem do zapewnienia, by w obrocie prawnym obowiązywały akty legalne, i nie narusza samodzielności samorządu terytorialnego.

Kontrola sądowa wobec aktów organów samorządowych może zostać wszczęta wyłącznie na skutek skargi pochodzącej od uprawnionych podmiotów, do których należą w szczególności wojewoda jako organ nadzoru oraz każda osoba, która wykaże, że akt narusza jej interes prawny lub uprawnienie. Przedmiotem kontroli sądowej są także rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody jako akty nadzoru, a przez to kontrola ta obejmuje także akty, których te rozstrzygnięcia dotyczą.

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 przeznaczanego na stwierdzenie nieważności aktu. W przypadku zarządzeń o charakterze powszechnie obowiązującym możliwe jest wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego ze skargi podmiotu, który wykaże, że akt ten narusza jego interes prawny lub uprawnienie, czyli w trybie tzw. skargi indywidualnej. 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, w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest jednak stanowisko, zgodnie z którym zarządzenie starosty powiatu, mające charakter generalny, może być zaskarżone do sądu administracyjnego w trybie art. 87 ust. 1 u.s.p. [sygn. akt II SA/Kr 1797/99; III SA/Lu 505/06].

4. Podsumowanie

Zarządzenia wydawane przez starostę (marszałka województwa) są aktami prawnymi o charakterze niejednorodnym. Z punktu widzenia ich charakteru prawnego są to przede wszystkim akty wewnętrznie obowiązujące. W grupie tej przeważają zarządzenia jako akty wewnętrzne nienormatywne. Są to zarządzenia stanowione głównie na podstawie przepisów ustaw ustrojowych i kierowane do podmiotów podporządkowanych organizacyjnie podmiotowi wydającemu akt. Adresat aktu może być określony w sposób indywidualny lub generalny. Aktem

wewnętrznie obowiązującym może być także zarządzenie zawierające treści normatywne, określane wówczas jako akt normatywny administracji. Można także wyróżnić zarządzenia powszechnie obowiązujące stanowiące akty prawa miejscowego.

Zarządzenia, uwzględniając ich zakres przedmiotowy, nie tworzą katalogu zamkniętego. Zarządzenia wydawane na podstawie ustaw ustrojowych mają charakter zarządzeń samoistnych, których ilość nie jest określona, ponieważ ich przedmiot jest wskazany w sposób ogólny, a do wydawania zarządzeń wykonawczych udzielane są nowe upoważnienia w ustawach materialnoprawnych.

Mimo zróżnicowania pod względem charakteru prawnego zarządzeń starosty (marszałka województwa) elementem je łączącym powinien być nadzór wojewody. Środki nadzorcze przysługujące wojewodzie nie powinny być różne w zależności od rodzaju zarządzenia. Jest to istotne, zwłaszcza jeśli uwzględni się, że nadzór wojewody pozostaje jedynym realnym trybem weryfikowania zarządzeń starosty (marszałka województwa). Akty te nie są objęte kontrolą np. rady powiatu czy sejmiku województwa, ponieważ przepisy ustaw samorządowych nie przyznają tym organom kompetencji kontrolnych wobec aktów prawnych wydawanych przez starostę (marszałka województwa). Natomiast kontrola sądowa, jak wskazano, jest ograniczana do zarządzeń powszechnie obowiązujących, przy czym charakter aktu nie przesądza o uwzględnieniu skargi.

Analizując obowiązujące unormowania ustaw ustrojowych dotyczące problematyki zarządzeń starosty (marszałka województwa), można sformułować następujące postulaty *de lege ferenda*. Po pierwsze, postulat wprowadzenia do ustaw ustrojowych regulacji wskazującej zarządzenie jako prawną formę działania starosty (marszałka województwa). Propozycja ta jest aktualna także w przypadku zarządzeń wydawanych przez wójta, gdyż w ustawie o samorządzie gminnym również brakuje tego typu unormowania. Po drugie, w kontekście wskazanych wątpliwości związanych z dopuszczalnością *de lege lata* udzielania w ustawach materialnoprawnych upoważnień do wydawania przez starostę (marszałka województwa) zarządzeń o charakterze aktów powszechnie obowiązujących zasadny wydaje się postulat wprowadzenia do ustaw ustrojowych zakazu tego typu działań. Po trzecie, rozważenia wymaga nowelizacja przepisów ustaw ustrojowych dotyczących nadzoru w kierunku wyraźnego wskazania, że środki nadzorcze przysługują wojewodzie także wobec zarządzeń starosty (marszałka województwa).

Literatura

- Błaś A. [2010], *Prawne formy działania administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, wyd. XIII, Kolonia Limited, Wrocław.
- Chrapusta M., Gruca K. [2011], *Zarządzenia organów wykonawczych gmin jako przedmiot nadzoru bieżącego* [w:] *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, red. M. Stec i M. Mączyński, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Dąbek D. [2007], *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Garlicki L. [2012], *Konstytucyjne źródła prawa administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, t. II, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski i A. Wróbel, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Jaworska-Dębska B. i in. [2013], *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Lewicka R. [2009], *Znaczenie tzw. nieformalnych źródeł prawa w działaniach administracji publicznej* [w:] *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, red. P. Chmielnicki i A. Dybała, wyd. 1, LexisNexis, Warszawa.
- Ochodowski E. [2009], *Prawo administracyjne. Część ogólna*, wyd. 8, TNOiK, Toruń.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 16 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/OI 982/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, Dz.U. nr 177, poz. 1729.
- Ura E., Ura E. [2009], *Prawo administracyjne*, wyd. 8, LexisNexis, Warszawa.
- Ustawa z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. 2012, nr 1137, poz. 1448.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1592 ze zm.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1590 ze zm.
- Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2010, nr 113, poz. 759 ze zm.
- Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2009, nr 175, poz. 1362 ze zm.
- Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2008, nr 69, poz. 415 ze zm.
- Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. nr 31, poz. 206 ze zm.
- Ustawa z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz.U. nr 182, poz. 1228.
- Ustawa z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz.U. nr 149, poz. 887 ze zm.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 czerwca 2001 r., sygn. akt II SA/Kr 1797/99, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 19 grudnia 2006 r., sygn. akt III SA/Lu 505/06, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 19 grudnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Po 712/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

Zimmermann J. [2010], *Prawo administracyjne*, wyd. 4, Wolters Kluwer, Warszawa.

The Legal Character of Ordinances Issued by District Governors and Province Marshals

The article discusses the legal regulations concerning ordinances issued by district governors and province marshals. The legal nature of these acts is not homogeneous. They are sub-laws, which are mostly domestically applicable instruments. Under the current legal status ordinances issued by district governors and province marshals can be universally applicable instruments, which are binding in their local government units.

The article also presents aspects of the supervision and control of these acts as performed by the voivode and administrative court.

Keywords: sources of administrative law, ordinances of district governor, ordinances of province marshal, supervision, control.