

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

Jarosław Czerw

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

ORCID: 0000-0003-2042-3177

jczerw1@op.pl

Piotr Świerczyński

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

ORCID: 0000-0001-5260-9625

piotr4565@wp.pl

Zmiana składu zarządu województwa jako skutek zmiany statutu województwa w kontekście zachowania zasad polskiego ustrojowego prawa administracyjnego

STRESZCZENIE

Niniejszy artykuł przedstawia problematykę zmiany składu zarządu województwa w Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzanej na skutek zmiany statutu województwa. Autorzy w ramach analizy prawnej przedmiotowej instytucji szczególną uwagę zwrócili na kwestie praktyczne oraz problemy węzłowe, na jakie można się natknąć, dokonując wykładni przepisów ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Podjęta problematyka nawiązuje do stanu faktycznego, jaki wystąpił w sejmiku województwa świętokrzyskiego. Artykuł ma charakter naukowo-badawczy. Autorzy postawili trzy hipotezy i podjęli próbę ich udowodnienia w ramach prowadzonej analizy. Po pierwsze, zmiana składu zarządu województwa na skutek zmiany statutu województwa jest w świetle zasad polskiego ustrojowego prawa administracyjnego możliwa bez konieczności odwoływania całego zarządu województwa. Po drugie, w sytuacji gdy w uchwale zmieniającej statut nie zamieszczono przepisów dostosowujących, konieczne jest jak najszybsze doprowadzenie do dostosowania składu zarządu do wymogów zmienionego statutu. Po trzecie, należy odrzucić rozwiązanie, według którego do odwołania lub przyjęcia rezygnacji członka zarządu przez sejmik województwa oraz do wyboru wicemarszałka w jego miejsce miałyby dojść w ramach jednej uchwały. Wyniki przeprowadzonych w toku analizy badań mają charakter oryginalny i nowatorski, badania takie nie były bowiem dotychczas prowadzone. Powoduje to, że niniejszy artykuł stanowi cenne źródło wiedzy dla przedstawicieli nauki i praktyki.

Słowa kluczowe: zarząd województwa; zmiana statutu województwa; członek zarządu; rezygnacja członka zarządu

WPROWADZENIE

Problematyka zmiany składu zarządu województwa jako skutku zmiany statutu województwa w kontekście zachowania zasad ustrojowego prawa administracyjnego nie doczekała się jak dotąd sformułowania określonych twierdzeń w doktrynie bądź utwierdzonych poglądów w orzecznictwie. Nie ma także ugruntowanej praktyki samorządowej, ponieważ takowa nie została jak dotąd wypracowana. Stąd opisane w niniejszym opracowaniu rozwiązania należy traktować jako przyczynek do rozpoczęcia dyskusji w zakreślonym temacie. Rozwiązania te zostały poddane stopniowaniu jako mniej lub bardziej ryzykowne w kontekście potencjalnej możliwości zastosowania środków nadzoru ze strony wojewody bądź kontroli legalności, przeprowadzanej przez sądy administracyjne.

Zarysowany w tytule problem dotyczy sytuacji, gdy na skutek zmiany statutu województwa w miejsce dotychczasowego składu zarządu, obejmującego marszałka, wicemarszałka i trzech członków zarządu województwa, wprowadzony został skład: marszałek,

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

dwóch wicemarszałków i dwóch członków zarządu województwa. Wbrew pozorom wdrożenie opisanej powyżej zmiany statutu może narażać wiele problemów natury prawno-pragmatycznej, a odnalezienie właściwego sposobu dostosowania składu zarządu województwa do wymogów statutu w nowym brzmieniu może rodzić wiele sytuacji problemowych.

Niewątpliwie sejmik województwa, dokonując zmiany składu zarządu i tym samym wybierając w miejsce jednego z jego członków wicemarszałka, powinien kierować się zasadami ustrojowego prawa administracyjnego, jako że zarysowana problematyka jest ściśle powiązana z tą właśnie dziedziną prawa¹. Z jednej strony organ stanowiący województwa powinien więc postępować w zgodzie z zasadą praworządności (legalności), nazywaną również zasadą prawnej legitymizacji działania organów, oraz z wynikającą z niej zasadą tworzenia organów administracyjnych na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa². Z drugiej strony organ ten nie powinien przy tym zapominać o konieczności zachowania pozostałych zasad ustrojowego prawa administracyjnego wynikających z zasady realizacji dobra wspólnego³, takich jak: zasada proporcjonalności, zasada sprawności (efektywności) działań administracji, zasada określenia skutków organizacyjnych administrowania, zasada ważenia interesów państwa, wspólnot i obywateli, zasada identyfikacji dobra wspólnego⁴ i powiązana z nią zasada stabilności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Zarówno zasada praworządności, jak i zasada realizacji dobra wspólnego wynikają z bardziej ogólnego założenia, będącego konstytucyjną wartością ustroju politycznego, charakteryzowaną jako demokratyczne państwo prawa⁵.

W tym kontekście należy postawić następujące hipotezy badawcze. Po pierwsze, zmiana składu zarządu województwa na skutek zmiany statutu województwa jest w świetle zasad polskiego ustrojowego prawa administracyjnego możliwa bez konieczności odwołania całego zarządu województwa. Po drugie, gdy w uchwale zmieniającej statut nie zamieszczono przepisów dostosowujących, konieczne jest jak najszybsze doprowadzenie do dostosowania składu zarządu do wymogów zmienionego statutu. Wreszcie po trzecie, należy odrzucić rozwiązanie, według którego do odwołania tudzież przyjęcia rezygnacji członka zarządu przez sejmik oraz do wyboru wicemarszałka w jego miejsce miałyby dojść w ramach jednej uchwały.

¹ Zgodnie z poglądami przedstawicieli nauki prawa administracyjnego prawo ustrojowe reguluje organizację oraz zasady funkcjonowania, tworzenia i przekształcania administracji publicznej. Jego przedmiotem są zatem zagadnienia powiązane m.in. z tworzeniem i strukturą administracji publicznej, a także z procesami i relacjami zachodzącymi wewnątrz ich systemu. Por. np. J. Jeżewski, *O strukturze pojęciowej ustrojowego prawa administracyjnego*, [w:] *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym i nauce administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Kucie*, Wrocław 1997, s. 79–80.

² Zasadę tę wyartykułował D.R. Kijowski (*Przepisy czy zasady ogólne prawa administracyjnego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 294–295).

³ Zdaniem Z. Cieślaka (*Zasady prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2000, s. 67–71) „stanowienie i stosowanie prawa przebiega w procesach, których kluczowymi zasadami są: zasada prawnej legitymizacji działania organów i zasada realizacji dobra wspólnego. [...] Między tymi dwoma filarami prawa administracyjnego znajdują się zasady bardziej szczegółowe, opisujące omawiane wyżej trzy aspekty administracji publicznej – podmiotowy, czynnościowy i finalny”.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Por. M. Stahl, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2004, s. 121. Szerzej na ten temat: K. Walczuk, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012, s. 87–104.

ZASADY USTROJOWEGO PRAWA ADMINISTRACYJNEGO: KOLIZJA CZY SPÓJNOŚĆ?

Z uwag zawartych we wprowadzeniu nasuwa się wniosek nakazujący godzić ze sobą różnorodne zasady ustrojowego prawa administracyjnego. Zasady prawa nie są bowiem normami konkretnymi, a raczej dyrektywami prakseologicznymi⁶ o dużym stopniu ogólności⁷. Zasady te stanowią swego rodzaju normy programowe, idee regulatywne systemu prawa⁸. Konieczność godzenia ze sobą tych zasad prowadzi jednocześnie do wniosku, że ich stosowanie zależy w pewnym stopniu od okoliczności danego przypadku, polegając na regule „mniej–bardziej”⁹ w przeciwieństwie do reguły „albo–albo”¹⁰. Implikuje to twierdzenie, że zasady prawa – w przypadku ich kolizji z innymi zasadami – stosujemy w takim zakresie, aby – jeśli to możliwe – zarówno jedna, jak i druga zasada znalazła swoje odzwierciedlenie w działaniach władzy publicznej. Oczywiście w takiej sytuacji obie zasady będą podlegać pewnemu uszczupleniu, nie będzie to bowiem przypadek, w którym jedna bądź druga zasada zostanie w pełni zastosowana – jedna zasada zostanie zastosowana bardziej, a druga mniej¹¹. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przedmiotowym przypadku, co szczegółowo omówiono w dalszych rozważaniach.

W pierwszej kolejności należy pokrótce scharakteryzować wymienione we wprowadzeniu zasady prawa znajdujące zastosowanie w przypadku opisywanym w niniejszym artykule.

I tak zasada praworządności została opisana w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹², zgodnie z którym „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Kompetencja organu do podejmowania określonych działań musi zatem wynikać z przepisów obowiązującego prawa i nie może być domniemywana. O ile bowiem obywatel nie musi określać podstawy prawnej swoich działań, zgodnie z zasadą „co nie jest prawnie zabronione – jest dozwolone”, o tyle w odniesieniu do organów władzy publicznej obowiązuje zasada przeciwna: „[D]ziałania nieokreślone przez prawo są niedozwolone”¹³. Przedstawiciele nau-

⁶ Z. Cieślak, *Zasady prawa...*, s. 65.

⁷ Por. L. Morawski, *Filozofia prawa*, Toruń 2014, s. 233.

⁸ *Ibidem*, s. 231.

⁹ Organ stosujący zasadę prawa musi rozważyć, czy daną zasadę należy zastosować w pełni czy też uwzględnić inną zasadę. Jeżeli organ ten dojdzie do wniosku, że „ważniejsze racje przemawiają za niezastosowaniem zasady niż za jej zastosowaniem, to powinien od zastosowania zasady odstąpić”. Celem wyjścia z impasu organ państwa powinien zastosować reguły wykładni (np. *argumentum ad absurdum*) oraz reguły kolizyjne (np. *lex specialis derogat legi generali*). Niedefinitywny charakter zasad prawa sprawia, że można od nich częściowo – a nawet całościowo – odstąpić, gdy przemawiają za tym istotne argumenty (por. *ibidem*, s. 231–232). Dlatego Trybunał Konstytucyjny wskazuje w swych orzeczeniach, że np. zasada nieretroakcji nie ma absolutnego charakteru i wolno od niej odstąpić, gdy w danym przypadku wymagają tego względy słuszności (por. postanowienie TK z dnia 25 września 1991 r., S 6/91, OTK 1991, nr 1, poz. 34; zob. także orzeczenie TK z dnia 25 lutego 1992 r., K 3/91, OTK 1992, nr 1, poz. 1).

¹⁰ Jeżeli przesłanki wyrażone w normie zostały spełnione, należy ją zastosować, jeżeli zaś nie, to nie należy jej stosować. Tym samym zwykłe normy w razie konfliktu z innymi normami muszą zostać uznane albo za nieobowiązujące, albo za wyjątek od tych norm. Por. L. Morawski, *Filozofia...*, s. 233.

¹¹ Powyższa analiza ukazuje algorytm stosowania kolidujących ze sobą zasad prawa, zupełnie różny od algorytmu stosowania sprzecznych ze sobą innych niż zasady prawa norm prawnych – kolizja między tymi ostatnimi jest bowiem usuwana na zasadzie „albo–albo”: albo stosowana jest jedna norma, albo druga. Por. *ibidem*.

¹² Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP.

¹³ M. Jaśkowska, *Zwiążanie administracji publicznej prawem*, [w:] *Księga pamiątkowa Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 137–138.

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

ki prawa wskazują jednak, że związanie administracji publicznej prawem nie jest jednolite, a poziom tego związania jest uwarunkowany sferą, rodzajem oraz formą podejmowanego przez administrację działania¹⁴. Wyróżnić w tym miejscu należy działania wewnętrzne oraz zewnętrzne administracji. W ramach działań wewnętrznych, przejawiających się w realizowanym władztwie organizacyjnym, występuje określony zakres swobody działania podmiotów administrujących, wyrażający się „w tworzeniu wewnętrznych zasad organizacyjnych, tworzeniu lub znoszeniu pomocniczych jednostek organizacyjnych, dokonywaniu zmian w strukturze organizacyjnej urzędów oraz podejmowaniu czynności o charakterze kierowniczym i kontrolnym itp.”¹⁵. Sferę zewnętrzną działania administracji, skierowaną do podmiotów niepowiązanych, niepodporządkowanych i niepozostających z jej organami w szczególnych stosunkach zależności, cechuje natomiast ścisła reglamentacja prawnoustawowa¹⁶.

Powyższą zasadę doprecyzowuje zasada tworzenia organów administracyjnych na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa. W myśl tej zasady tworzenie organu władzy odbywa się w drodze ustawowej. Dokonywanie zmian odnoszących się do takiego organu również powinno odbywać się w oparciu o przepisy obowiązującego prawa. Niemniej „ustawy mogą pozostawić parlamentowi, rządowi, a także władzom stanowiącym samorządu terytorialnego swoistą autonomię organizacyjną, wyznaczając jedynie ramy, w jakich władze te poruszać się będą musiały, tworząc kolejne organy administracji publicznej”¹⁷. Z powyższego stwierdzenia wynika dopuszczalny, swoisty luz organizacyjny, w ramach którego organ stanowiący województwa może dokonywać zmiany składu zarządu zgodnie z zasadami określonymi w przepisach prawa, ale też w pewnej przestrzeni owe przepisy dopełniającej. Omawiana zasada pozwala zatem na uzupełnianie luk prawnych w procedurach konstytuowania tudzież rekonstruowania organów wykonawczych województwa, gwarantując przy tym dokonywanie w nich zmian strukturalnych także w sytuacjach prawnie dopuszczalnych, o których przepisy prawa jednak wprost nie wspominają.

O ile zasada praworządności jest „swoistym punktem wyjścia dla procesów stano- wienia i stosowania prawa”, o tyle zasada realizacji dobra wspólnego jest pewnym punktem dojścia dla tych procesów, przenikając swoją treścią wielorakie prawne i faktyczne działania podmiotów administrujących. Stanowi ona określoną aksjologicznie identyfikację celu tworzenia i stosowania norm prawa administracyjnego. Zarówno stanowienie, jak i realizo- wanie norm prawnoadministracyjnych nie powinno zatem zmierzać do uszczuplenia intere- su publicznego, spójnego z aksjologicznym systemem wartości identyfikującym dane społec- czeństwo. Wartości te powinny zostać w pierwszej kolejności zidentyfikowane przez pra- wodawcę (zasada identyfikacji dobra wspólnego), co oznacza, że ich treść powinna zostać bezpośrednio lub pośrednio wyartykułowana w normach prawnych. Następnie organ stosu- jący prawo winien tak zidentyfikowane wartości chronić, mając na uwadze zasadę ważenia interesu państwa, wspólnot i obywateli. Ta ostatnia zasada stanowi remedium na pojawiają- ce się konflikty uznanych społecznie wartości z interesami partykularnymi oraz interesem

¹⁴ Por. S. Cieślak, *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Warszawa 2004, s. 47–48; J. Lang, *Związanie administracji prawem*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2012, s. 22–23.

¹⁵ P. Tusiński, *Zasady ustrojowego prawa administracyjnego*, [w:] *Ustrojowe prawo administracyjne*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011, s. 34.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ D.R. Kijowski, *op. cit.*, s. 295.

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

samego państwa¹⁸. W tym kontekście należy przywołać zasadę stabilności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z którą samorządowe organy wykonawcze mogą być odwoływane jedynie z bardzo istotnych powodów, a do ich odwołania niezbędne jest przeprowadzenie referendum lokalnego (w przypadku organu wykonawczego gminy¹⁹) bądź uzyskanie kwalifikowanej większości 3/5 ustawowego składu organu stanowiącego (w przypadku odwołania organu wykonawczego powiatu lub województwa). Przywołana zasada ma na celu ochronę jednostek samorządu terytorialnego przed destabilizacją. Bez stabilnego organu wykonawczego nie mogłyby być one sprawnie zarządzane, a nieodpowiedzialne działania o charakterze politycznym mogłyby łatwo udaremnić realizację jednolitej polityki, której zasięg czasowy powinien zdaniem ustawodawcy co do zasady obejmować okres przynajmniej jednej kadencji.

Zasada proporcjonalności nakazuje organom władzy publicznej używanie jedynie takich środków, które są niezbędne do osiągnięcia konkretnego celu (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Zasadę proporcjonalności wywiódł z zasady państwa prawa Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że musi ona „odpowiadać trzem kryteriom: przydatności, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto*”²⁰. Trybunał wyartykułował, że z zasady proporcjonalności wypływa „zakaz nadmiernej ingerencji”, którego istotą „jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. [...] Rozważanie, czy zakaz ten nie został naruszony przez ustawodawcę, [...] [powinno prowadzić do udzielenia – P.Ś.] odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela”. Już w tym momencie wyartykułowane zostały zatem trzy kryteria zasady proporcjonalności: przydatności (pkt 1), konieczności (pkt 2) i proporcjonalności *sensu stricto* (pkt 3). Zasada ta została następnie ujęta w treści samej Konstytucji RP, której art. 31 ust. 3 stanowi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Zasada proporcjonalności stanowi więc zakaz stanowienia takich aktów prawnych, które byłyby „wyrazem nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Ograniczeń tych można dokonywać jedynie w zakresie niezbędnym (koniecznym)”²¹. Zabieg ten wymaga wyważenia z jednej strony znaczenia interesu publicznego, dla którego dane ograniczenie jest wprowadzane, z drugiej zaś znaczenia prawa lub wolności jednostki podlegających ograniczeniu²². Oznacza on również, że jeżeli organ władzy publicznej „dla osiągnięcia danego

¹⁸ Z. Cieślak, *Zasady prawa...*, s. 66–70.

¹⁹ Por. przepis art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 741 ze zm.).

²⁰ Orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12.

²¹ G. Kryszewski, K. Prokop, *Aksjologia polskiej Konstytucji*, Warszawa 2017, s. 140–141. Zob. także: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019, s. 120.

²² L. Garlicki, *op. cit.*, s. 120.

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

celu może się posłużyć środkiem mniej uciążliwym dla adresata, a mimo to wybierze środek bardziej uciążliwy, to narusza zasadę niezbędności ograniczeń²³. W kontekście omawianej zasady formułowane są też postulaty, aby w procesie stanowienia i stosowania prawa stosować tzw. testy szkody i ważenia interesów²⁴. Test szkody (*harm test*) polegałby w tej sytuacji na ustaleniu, czy zastosowanie danej instytucji prawnoustrojowej spowoduje zagrożenie dla określonego interesu lub dobra chronionego (np. dla tzw. dóbr policyjnych: bezpieczeństwa, spokoju czy porządku publicznego²⁵). Jeżeli test wykaże brak takiego zagrożenia, proponowana instytucja prawna powinna znaleźć zastosowanie. Jeżeli natomiast zagrożenie takie zostałoby wykazane, wówczas powinno się zastosować test ważenia interesów (*balancing of interests*). Jeżeli ten drugi test wykaże, że interes publiczny związany z zastosowaniem danej instytucji prawnoustrojowej ucierpi kosztem zachowania interesu jednostki, instytucja ta nie powinna znaleźć zastosowania.

Zgodnie z zasadą sprawności (efektywności) działań administracji działania administracji powinny być sprawne. Jak pisał S. Cieślak:

[...] wszelkie działania są sprawne, gdy prowadzą do osiągnięcia zamierzonego celu przy możliwie najmniejszych nakładach. Inaczej mówiąc, działać sprawnie – to przede wszystkim działać skutecznie i szybko, jak również działać ekonomicznie, tzn. osiągać zamierzone cele przy jak najmniejszym nakładzie energii i środków²⁶.

Przejawami omawianej zasady są efektywność (rozumiana jako skuteczność podejmowanych działań), oraz racjonalność (pojmowana jako „cecha świadomego działania polegająca na dostosowaniu środków do zamierzonego celu, jak też do warunków jego realizacji”²⁷). Sprawność administracji jest mierzona zarówno w kontekście rozstrzygnięć administracyjnych, tworzenia aktów normatywnych, świadczenia usług na rzecz obywateli, jak i spełniania wielu innych oczekiwań społecznych²⁸. Przedstawiciele nauki prawa zauważają, że przyznawanie podmiotom administrującym określonej swobody wyboru środków prawnych (form prawnych) realizacji przypisanych im zadań jest odpowiednim sposobem na zapewnienie sprawności działań administracji²⁹.

Zasada określenia skutków organizacyjnych administrowania polega na „skonkretyzowaniu i odniesieniu skutków administrowania do dobra wspólnego [...]”³⁰. Podmioty administrujące nie powinny zatem podejmować działań nieobliczalnych, których możliwe skutki byłyby trudne do przewidzenia lub negatywnie oddziaływałyby na dobro wspólne. Działania

²³ *Ibidem*. Zob. także: wyrok TK z dnia 2 lipca 2009 r., K 1/07, OTK-A 2009, nr 7, poz. 104.

²⁴ Odnoszone są one, co prawda, do dostępu obywateli do informacji publicznej (zob. Ł. Regner, *Aktualne problemy i wyzwania w obszarze jawności działania administracji publicznej oraz kierunki dalszego kształtowania modelu*, [w:] *Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy*, red. W. Federczyk, Warszawa 2018, s. 172–173), można jednak zastosować ich analogię do innych, „wymagających przetestowania” kwestii administracyjnoprawnych, w przypadku których konieczne jest zestawienie ich z zasadą proporcjonalności. Zob. także: G. Sibiga, [w:] *Główne problemy prawa do informacji*, red. G. Sibiga, Warszawa 2013, s. 97–101.

²⁵ M. Janik, *Policja jako funkcja państwa*, [w:] *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Katowice 2018, s. 320.

²⁶ S. Cieślak, *Praktyka...*, s. 54.

²⁷ P. Tusiński, *op. cit.*, s. 49.

²⁸ Por. E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 83–84.

²⁹ P. Tusiński, *op. cit.*, s. 49. Autor wskazuje również, że swoboda ta aktualnie cechuje w znacznym stopniu właśnie samorząd terytorialny, a „w niewielkim stopniu segment administracji rządowej”.

³⁰ Z. Cieślak, *Zasady prawa...*, s. 67–68.

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

nia administracji brzemiennie w swoich skutkach, będące w swej istocie obciążeniem dla określonego dobra wspólnego, choćby były podejmowane na podstawie i w granicach prawa, mogą być wdrażane jedynie wówczas, gdy wymaga tego dobro wyższe niż to, które w rezultacie tych działań ulega uszczupleniu.

Mając na uwadze opisane powyżej zasady, w przypadku zmiany statutu województwa odnoszącej się do składu zarządu województwa sejmik województwa powinien z jednej strony dostosować skład zarządu do nowego brzmienia statutu, opierając się na przepisach prawa i działając wyłącznie w jego granicach (zasada praworządności, zasada tworzenia organów administracyjnych na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa). Z drugiej strony organ ten powinien dążyć do wdrożenia nowego składu zarządu w sposób możliwie jak najmniej ingerujący w jego dotychczasową postać, stosując w tym celu środki efektywne i racjonalne, przy jak najmniejszym nakładzie energii i środków (zasada sprawności działań administracji). Sejmik województwa powinien przy tym zadbać, aby zastosowane metody działania były przydatne, niezbędne i proporcjonalne, tak aby nie naruszyć praw pozostałych członków zarządu województwa, a jednocześnie samej stabilności tego organu (zasada proporcjonalności, zasada stabilności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego). Organ stanowiący województwa nie powinien tym samym tylko bezrefleksyjnie zmierzać do wdrożenia nowego składu zarządu, lecz także zadbać o to, by proces ten przebiegł w sposób obliczalny, gwarantujący zachowanie społecznie uznanych wartości, w tym w szczególności spokoju publicznego (zasada określenia skutków organizacyjnych administrowania, zasada identyfikacji dobra wspólnego, zasada wazenia interesu państwa, wspólnot i obywateli). Zachowanie zasady praworządności pozwoli podjętym w tym zakresie uchwałom pozytywnie przejść przez kontrolę ich legalności, przeprowadzaną przez wojewodę i sądy administracyjne. Sprostanie wymogom zasad wynikającym z zasady realizacji dobra wspólnego odpowie z kolei na potrzebę utrzymywania – w miarę możliwości – stabilizacji ukonstytuowanych organów województwa, których skład nie powinien być bez istotnych powodów zaburzany.

UWARUNKOWANIA INTERTEMPORALNE WDRAŻANIA ZMIAN W STATUCIE WOJEWÓDZTWA

Dążąc do wdrożenia nowego brzmienia przepisów statutu województwa w zakresie dotyczącym składu zarządu, trzeba w pierwszej kolejności ustalić moment, od którego ów statut w nowym brzmieniu należy stosować. Rozważane mogą być tutaj dwa modele rozwiązań. Według pierwszego statut w nowym brzmieniu obowiązuje od dnia wejścia w życie uchwały zmieniającej statut i dotyczy to wszystkich postanowień zmieniających dotychczasowy statut, a zatem również tych odnoszących się do nowego składu zarządu. Według drugiego modelu statut w nowym brzmieniu – w odniesieniu do składu zarządu – obowiązuje niejako „na przyszłość”, czyli dopiero od upływu kadencji tudzież od momentu odwołania bądź rezygnacji całego zarządu, czego skutkiem byłaby konieczność wyboru całego zarządu od nowa celem dostosowania składu zarządu do uregulowań statutu w nowym brzmieniu.

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

Wybierając pierwszy model rozwiązania, należałoby stwierdzić, że na skutek wejścia w życie statutu doszło do wygaśnięcia dotychczasowego składu zarządu³¹, dlatego też wskazane jest, aby możliwie jak najszybciej doprowadzić do dostosowania składu zarządu do wymogów statutu, tak aby zamiast trzech członków zarządu i jednego wicemarszałka w zarządzie funkcjonowali dwaj wicemarszałkowie i dwaj członkowie zarządu. W przypadku wyboru takiego rozwiązania konieczne byłoby jednak wskazanie, który z pozostałych członków zarządu, niebędący marszałkiem lub wicemarszałkiem, stanie się wicemarszałkiem województwa. To z kolei rodzi pytanie o tryb, w jakim miałyby dojść do dostosowania składu zarządu do wymogów zmienionego statutu.

Wybierając drugi model rozwiązania, dopuszczalne byłoby twierdzenie, że zarząd może funkcjonować według dotychczasowego składu pomimo wejścia w życie zmiany statutu, która ustaliła inny skład zarządu. Model ten byłby dopuszczalny jedynie wówczas, gdyby w uchwale zmieniającej statut zawarto postanowienia dostosowujące, w których wyraźnie by wskazano, że w odniesieniu do składu zarządu zastosowanie znajdują postanowienia statutu w dotychczasowym brzmieniu, do czasu upływu obecnej kadencji lub do czasu odwołania lub rezygnacji całego zarządu. Z postanowień § 31 ust. 1 w zw. z § 142 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”³² wynika pośrednio, że jeżeli w stosunku do organu wykonawczego województwa zamierza się czasowo stosować postanowienia dotychczasowego statutu, zaznacza się to wyraźnie, nadając przepisowi przejściowemu odpowiednio brzmienie: „Do czasu upływu obecnej kadencji lub do czasu odwołania lub rezygnacji całego zarządu, w odniesieniu do składu zarządu zastosowanie znajdują postanowienia statutu, w brzmieniu dotychczasowym”. Powyższe wynika wprost z zasady bezpośredniego stosowania prawa nowego³³.

Należy przy tym wskazać, że analizowany problem³⁴ wyboru jednego z tych rozwiązań nie powstaje w sytuacji, gdy w uchwale zmieniającej statut zamieszczono przepisy dostosowujące³⁵, określające wyraźnie sposób zmian w organie wykonawczym województwa.

³¹ Przy czym pod pojęciem wygaśnięcia dotychczasowego składu zarządu nie należy rozumieć rozwiązania z mocy prawa organu wykonawczego województwa, do którego dochodzi jedynie w przypadkach wyraźnie wskazanych w przepisach prawa (np. na skutek połączenia dwóch województw w jedno nowe województwo – por. art. 390 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, t.j. Dz.U. 2019, poz. 684 ze zm.). Według tej koncepcji na skutek wejścia w życie uchwały zmieniającej statut doszło jedynie do zmiany funkcjonalnej składu organu, jednakże przy zachowaniu jego istnienia w zakresie składu personalnego. W związku z powyższym zarząd funkcjonuje nadal w swoim dotychczasowym składzie personalnym, ale konieczne jest dostosowanie jego składu funkcjonalnego do wymogów statutu w nowym brzmieniu.

³² T.j. Dz.U. 2016, poz. 283, dalej: z.t.p.

³³ Por. wyrok TK z dnia 8 listopada 2006 r. (K 30/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 149): „Milczenie ustawodawcy co do reguły intertemporalnej należy uznać za przejaw jego woli bezpośredniego działania nowego prawa, chyba że przeciw jej zastosowaniu przemawiają ważne racje systemowe lub aksjologiczne”.

³⁴ Na fakt, że brak przepisów dostosowujących powoduje szereg trudnych do rozwiązania problemów, zwraca uwagę M. Kamiński (*Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 100–101), twierdząc, iż „istotne jest spostrzeżenie, że normatywna zmiana organizacji i funkcjonowania administracji publicznej prowadzi do modyfikacji norm ustrojowych, która z kolei wywołuje określone problemy w zakresie następstwa prawnego między likwidowanymi lub przekształcanymi a nowotworzonymi lub przekształconymi organami. Na tym tle pojawia się przede wszystkim problem sukcesji ustrojowej zadań i związanych z nimi kompetencji oraz następstwa w zakresie zasobu personalnego lub rzeczowego związanego z dotychczasowym układem zadań i kompetencji. W celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań przez administrację ustawodawca przewiduje najczęściej specjalne, przejściowe oraz przekształcające rozwiązania normatywne”.

³⁵ Ściślej rzecz ujmując, mowa jest tutaj o regulach dostosowująco-transformacyjnych, których celem jest „normowanie sposobu, zasad i trybu przekształcenia istniejących i funkcjonujących na podstawie

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

Zgodnie z § 35 ust. 1 pkt 5 w zw. z § 142 z.t.p. w przepisach dostosowujących reguluje się bowiem sprawy związane z dostosowaniem do zmienionego statutu jej adresatów, w tym organów lub instytucji, a w szczególności sposób przekształcenia organów lub instytucji utworzonych na podstawie dotychczasowej ustawy w organy lub instytucje tworzone przez ustawę.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że w sytuacji, gdy w uchwale zmieniającej statut nie zamieszczono przepisów dostosowujących, należy możliwie jak najszybciej doprowadzić do dostosowania składu zarządu do wymogów zmienionego statutu.

ZMIANA SKŁADU A ZMIANA W SKŁADZIE ZARZĄDU WOJEWÓDZTWA

Zarząd województwa, zgodnie z przepisem art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa³⁶, liczy pięć osób, w skład których wchodzi: marszałek województwa jako jego przewodniczący, wicemarszałek lub dwóch wicemarszałków i pozostali członkowie. Ustawa o samorządzie województwa pozostawia zatem dookreślenie liczby wicemarszałków i pozostałych członków zarządu regulacji statutowej³⁷. Prawnie dopuszczalną jest zatem sytuacja, w której do zmiany w konfiguracji składu zarządu dochodzi na skutek zmiany statutu województwa.

Jeżeli jednak dojdzie do zmiany statutu organizacji w omawianym zakresie, w której funkcjonują organy kolegialne, należy mieć na uwadze fakt, że zmiana ta doprowadza do przekształcenia składu tego organu jako swoistej jego konstrukcji, którą należy odróżnić od jego składu personalnego. Dokonywanie zmian personalnych w organie kolegialnym funkcjonuje bowiem pod pojęciem „zmiany w składzie”, a przeprowadzanie zmian w samej konstrukcji organu poprzez transformację funkcjonalną poszczególnych jego członków określa się mianem „zmiany składu”.

MOŻLIWE ROZWIĄZANIA PRAWNE DOSTOSOWANIA SKŁADU ZARZĄDU WOJEWÓDZTWA DO NOWEGO BRZMIENIA STATUTU

Przyjmując za prawidłowe twierdzenie, że na skutek wejścia w życie statutu doszło do wygaśnięcia dotychczasowego składu zarządu, konieczne staje się tym samym jak najszybsze dostosowanie składu zarządu do wymogów nowego statutu. To z kolei rodzi pytanie o tryb, w jakim miałyby przebiegać owo dostosowanie składu zarządu. Możliwe są tutaj do zaprezentowania opisane niżej rozwiązania.

Pierwsze z nich sprowadza się do odwołania lub rezygnacji marszałka, które jest równoznaczne z odwołaniem lub rezygnacją całego zarządu³⁸ i tym samym generuje konieczność wyboru całego zarządu od nowa. W przypadku skorzystania z instytucji odwołania marszałka

dotychczasowych przepisów organów, instytucji i aparatów pomocniczych w organy, instytucje i aparaty tworzone przez nowe przepisy” (*ibidem*, s. 592).

³⁶ T.j. Dz.U. 2019, poz. 512, dalej: u.s.w.

³⁷ Por. J. Kostrubiec, *Die Machtorgane der territorialen Selbstverwaltung*, [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Rechtsstatus der territorialen Selbstverwaltung in Polen*, Olsztyn 2017, s. 84–85.

³⁸ Przegłosowanie uchwały o odwołaniu marszałka województwa jest równoznaczne z przegłosowaniem uchwały o odwołaniu całego zarządu (por. art. 37 ust. 4 u.s.w.). Jest to „konsekwencją koncepcji zarządu autorskiego, którego skład osobowy zgłasza przewodniczący zarządu” (M. Chmaj, *Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013, s. 119; B. Jaworska-Dębska, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia...*, s. 329).

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

należy zwrócić uwagę na treść art. 37 ust. 1 u.s.w., zgodnie z którym „sejmik województwa może odwołać marszałka województwa z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium lub nieudzielenie wotum zaufania jedynie na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu sejmiku”. Co więcej, wniosek ten wymaga formy pisemnej i uzasadnienia przyczyny odwołania oraz podlega zaopiniowaniu przez komisję rewizyjną. Ponadto jego przegłosowanie wymaga większości co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu sejmiku i odbywa się w głosowaniu tajnym. Należy zatem zwrócić uwagę na fakt, że ustawa o samorządzie województwa dopuszcza, co prawda, możliwość odwołania całego zarządu, ale jedynie w wyjątkowych, dokładnie opisanych w tej ustawie przypadkach (nieudzielenie absolutorium, nieudzielenie wotum zaufania, wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu sejmiku zaopiniowany przez komisję rewizyjną). Ponadto w sytuacji, gdy w głosowaniu nad uchwałą w sprawie odwołania marszałka województwa uchwała ta nie uzyska większości co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu sejmiku, kolejny wniosek o odwołanie może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od poprzedniego głosowania³⁹. Te wszystkie obostrzenia „mają zapobiegać zgłaszaniu pochopnych i destabilizujących prace zarządu wniosków o jego odwołanie”⁴⁰ i bezpośrednio korespondują z przyjętym przez ustawodawcę założeniem stabilności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, których byt powinien być możliwie jak najbardziej trwałe, a jego zakończenie powinno następować jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Jednym z takich przypadków jest rezygnacja marszałka województwa, jednakże bezzasadne wydaje się, aby tę marszałek województwa musiał składać w sytuacji, gdy za chwilę znów miałby stać się kandydatem na to samo stanowisko. Być może odwołanie lub rezygnacja marszałka województwa, równoznaczna z rezygnacją lub odwołaniem całego zarządu, a następnie wybór marszałka, dwóch wicemarszałków i dwóch członków zarządu zgodnie z obowiązującym aktualnie statutem byłoby rozwiązaniem najmniej ryzykownym pod względem prawnym, to znaczy najbardziej zgodnym z zasadą legalności i wynikającą z niej zasadą tworzenia organów administracyjnych na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Jednakże z uwagi na to, że takie rozwiązanie kolidowałoby z zasadą realizacji dobra wspólnego oraz pod względem pragmatycznym i celowościowym byłoby zbyt daleko idące, a przy tym destabilizujące organ wykonawczy województwa, powinny być poszukiwane również inne rozwiązania prawne, które pozwoliłyby na wybór drugiego wicemarszałka przy zachowaniu czterech pozostałych aktualnych członków zarządu i tym samym przy zachowaniu pozostałych omawianych tutaj zasad ustrojowego prawa administracyjnego, tj. zasady proporcjonalności, zasady identyfikacji dobra wspólnego, zasady wazenia interesów państwa, wspólnot i obywateli, zasady określenia skutków organizacyjnych administrowania, zasady stabilności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady sprawności działań administracji.

Dlatego też drugi sposób opiera się na twierdzeniu, że zaprezentowane powyżej rozwiązanie dostosowania składu zarządu do wymogów zmienionego statutu jest pod względem prawnym poprawne, niemniej istnieją też inne, „mniej inwazyjne” sposoby wdrożenia zmian statutu województwa. Wskazać tutaj należy na możliwość odwołania jednego członka zarządu

³⁹ Por. M. Augustyniak, *Wybory samorządowe 2018. Zagadnienia praktyczne i schematy działań*, Warszawa 2018, s. 166–167.

⁴⁰ S. Trociuk, *Samorząd województwa*, Warszawa 1999, s. 31.

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

na uzasadniony wniosek marszałka województwa bądź złożenia przez tego członka rezygnacji z funkcji członka zarządu, a następnie wybór wicemarszałka województwa przez sejmik. Pierwsza z proponowanych procedur oparta jest na przepisach art. 37 i 39 u.s.w. Na ich podstawie w pierwszej kolejności, w oparciu o przepis art. 37 ust. 5 u.s.w., należałoby odwołać na uzasadniony wniosek marszałka województwa jednego członka zarządu, a następnie na podstawie art. 39 ust. 2 u.s.w. dokonać wyboru wicemarszałka. Należy mieć jednak na uwadze ryzyko zastosowania takiej wykładni przepisu art. 39 ust. 2 u.s.w., zgodnie z którą dokonanie wyboru członka zarządu może dotyczyć tylko sytuacji, w których odwołanie i wybór odnoszą się do jednej i tej samej funkcji w zarządzie, a ponadto wybór dotyczy innej osoby niż ta, która z funkcji członka zarządu została odwołana. Przepis art. 39 ust. 2 u.s.w. odnosi się bowiem do wyboru „nowego członka zarządu”. Nie rozstrzygnięto dotąd natomiast, czy „nowym członkiem zarządu” musi być inna osoba niż ta, która została z funkcji członka zarządu odwołana. Logiczne rozumowanie prowadzi do wniosku, że niecelowe byłoby odwoływanie określonej osoby z funkcji członka zarządu jedynie po to, aby następnie ta sama osoba stała się kandydatem do pełnienia tej funkcji. Mimo to można wyobrazić sobie sytuację, w której członek zarządu – na skutek zapadnięcia na ciężką chorobę, ulegnięcia wypadkowi, przymusowego pozostawania poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej lub zaistnienia innej niedającej się określić czasowo przeszkody w wypełnianiu obowiązków – jest odwoływany ze swojej funkcji. Jednakże jeżeli po nieoczekiwanym, rychłym ustaniu wyżej wymienionych przeszkód osoba pełniąca dotąd funkcję członka zarządu jest gotowa nadal ją pełnić, to wydaje się nieracjonalnym uniemożliwianie wskazywania jej jako kandydata do wyboru na tę funkcję. Stąd zdaniem autorów niniejszego opracowania nowym członkiem zarządu, o którym mowa w art. 39 ust. 2 u.s.w., nie musi być koniecznie inna osoba niż ta, która została odwołana z tej funkcji.

Trudno natomiast odpowiedzieć na argument, zgodnie z którym zastosowanie przepisu art. 39 ust. 2 u.s.w. dotyczy tylko sytuacji, w których odwołanie i wybór odnoszą się do jednej i tej samej funkcji w zarządzie. Rzeczywiście literalna i logiczna wykładnia przepisu art. 39 ust. 2 u.s.w. prowadzi do interpretacji, zgodnie z którą na jego podstawie można dokonać wyboru członka zarządu jedynie w miejsce odwołanego członka zarządu. Wydaje się zatem, że procedura opisana w tym przepisie dotyczy zmiany w składzie zarządu o charakterze personalnym, a nie zmiany jego składu. Niemniej rozważyć należy również możliwość zastosowania trybu opisanego w art. 39 ust. 2 u.s.w. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku odwołania członka zarządu niebędącego jego przewodniczącym, sejmik województwa dokonuje wyboru nowego członka zarządu w terminie 1 miesiąca od dnia odwołania⁴¹. Wspomniany przepis stanowi o każdym członku zarządu niebędącym jego przewodniczącym, a zatem także o wicemarszałku. Wydaje się więc możliwą do zastosowania również taka interpretacja przepisu art. 39 u.s.w., zgodnie z którą – w przypadku zmiany statutu dotyczącej składu zarządu – nie musi zachodzić zgodność funkcji pomiędzy członkiem zarządu odwoływany i następnie wybierany. Mając powyższe na uwadze oraz brak orzecznictwa w przedmiotowym zakresie odnoszącym się do powstałego stanu faktycznego, można rozważać rozwiązanie, zgodnie

⁴¹ Dokładny opis procedury odwołania członka zarządu województwa zob. w: W. Kisiel, *Uchwały w sprawie odwołania wójta lub zarządu przed upływem kadencji*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Kisiel, Warszawa 2006, s. 296–302.

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

z którym w przypadku wskazania przez marszałka województwa innego kandydata niż osoba pełniąca funkcję członka zarządu, który został odwołany, możliwe byłoby zastosowanie art. 39 ust. 2 u.s.w. Sygnalizacyjnie wskazać należy, że termin 1 miesiąca od dnia odwołania na wybór nowego członka zarządu, o którym mowa w art. 39 ust. 2 u.s.w., jest terminem jedynie instrukcyjnym, a jego niedochowanie nie grozi rozwiązaniem sejmiku⁴². W takim przypadku bierność marszałka lub sejmiku w tym zakresie może być jednak przesłanką podjęcia działań ponagających przez wojewodę jako organ nadzoru⁴³. Należy wspomnieć, że odwołany członek zarządu nadal pełni swoje obowiązki do czasu wyboru na to miejsce innej osoby.

Zasadne wydaje się też rozpatrzenie trzeciego rozwiązania – dokonania wyboru wicemarszałka w oparciu o przepis art. 32 ust. 3 u.s.w., zgodnie z którym sejmik województwa wybiera wicemarszałków oraz pozostałych członków zarządu na wniosek marszałka zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu tajnym. Faktem jest, że przepis ten odnosi się zasadniczo do wyboru zarządu województwa na początku kadencji, natomiast do uzupełnienia składu zarządu w toku kadencji tylko wtedy, jeśli wynika to z pozostałych przepisów tej ustawy. Niemniej Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, wydając wyrok z dnia 8 listopada 2016 r.⁴⁴, dopuścił możliwość wyboru członka zarządu i marszałka województwa w oparciu o przepis art. 32 ust. 3 u.s.w. bez konieczności odwoływania pozostałego składu zarządu, co pozwala zaryzykować propozycję analogicznego rozwiązania do rozpatrywanej sytuacji⁴⁵. Skoro bowiem doszło do odwołania członka zarządu, należałoby rozpocząć ponowną, zupełnie nową procedurę wyborczą, ponieważ wybór dotyczyłby całkowicie nowej funkcji, jaka została wprowadzona nowelizacją statutu województwa, a więc funkcji wicemarszałka, która do chwili wejścia w życie nowelizacji statutu nie występowała. W tym miejscu warto wskazać, że kwestia wyboru wicemarszałka po zmianie statutu w trybie art. 32 u.s.w. może budzić pewne wątpliwości, jednak w sytuacji, gdy marszałek województwa wskazałby jako kandydata na wicemarszałka osobę uprzednio odwołaną z funkcji członka zarządu, rozwiązanie to wydawałoby się najbardziej racjonalne, a jednocześnie najmniej ryzykowne.

Możliwe do zastosowania wydaje się również czwarte rozwiązanie, oparte na rezygnacji jednego członka zarządu na podstawie art. 40 u.s.w., zgodnie z którym: „1. W przypadku złożenia rezygnacji z członkostwa w zarządzie przez członka niebędącego jego przewodniczącym, sejmik województwa podejmuje uchwałę o przyjęciu rezygnacji i zwolnieniu z pełnienia obowiązków członka zarządu zwykłą większością głosów, nie później niż w ciągu 1 miesiąca od dnia złożenia rezygnacji. 2. Niepodjęcie przez sejmik województwa uchwały w terminie, o którym mowa w ust. 1, jest równoznaczne z przyjęciem rezygnacji z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym powinna być podjęta uchwała. 3. W przypadku złożenia

⁴² Por. A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008.

⁴³ Por. art. 80. Zob. także: C. Martysz, [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, WKP 2012.

⁴⁴ I SA/Kr 648/16, LEX nr 2180309.

⁴⁵ Analogia tego rodzaju wydaje się być dopuszczalna. Akty odnoszące się do odwołania i wyboru zarządu województwa należą do działań niewładczych. O ile „do przepisów odnoszących się do działań władczych administracji analogii stosować nie można [...], [o tyle] w przypadku działań niewładczych jest ona dopuszczalna, o ile nie pogarsza ona sytuacji prawnej obywatela” (L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 227). Zob. także: M. Kosiarski, *Zakres stosowania analogii w prawie administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 1, s. 58.

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

rezygnacji przez członka zarządu niebędącego jego przewodniczącym marszałek województwa obowiązany jest, najpóźniej w ciągu 1 miesiąca od dnia przyjęcia rezygnacji lub upływu okresu, o którym mowa w ust. 2, przedstawić sejmikowi województwa nową kandydaturę na członka zarządu”. Wydaje się jednak, że również w przywołanym przepisie art. 40 u.s.w. omawiana jest instytucja zmiany w składzie zarządu, w ramach której można dokonać wyboru członka zarządu jedynie w miejsce członka zarządu, który złożył rezygnację. Dlatego po przyjęciu rezygnacji członka zarządu przez sejmik zalecane byłoby niekontynuowanie procedury określonej w przepisie art. 40 u.s.w., lecz dokonanie wyboru wicemarszałka w oparciu o przepis art. 32 ust. 3 u.s.w.

Jednocześnie należy odrzucić rozwiązanie, w ramach którego do odwołania tudzież przyjęcia rezygnacji członka zarządu przez sejmik oraz do wyboru wicemarszałka w jego miejsce miałyby dojść w ramach jednej uchwały. Są to bowiem dwie zupełnie rozłączne ze sobą decyzje wyborcze, wymagające dla ich zgodności z prawem dwóch odrębnych aktów głosowania. Ponadto przepisy, odnoszące się zarówno do odwołania, jak i do rezygnacji członka zarządu, wskazują na rozłożenie w czasie głosowania nad odwołaniem bądź przyjęciem rezygnacji od głosowania nad wyborem nowego członka zarządu. Dopiero w momencie, gdy zostanie podjęta uchwała o odwołaniu (przyjęciu rezygnacji), przepisy umożliwiają podejmowanie czynności ukierunkowanych na wybór nowego członka. Wymagany jest zatem upływ pewnego czasu, przynajmniej tzw. logicznej sekundy, pomiędzy aktem odwołania (przyjęcia rezygnacji) a aktem wyboru. Łączenie obu tych aktów i głosowanie nad nimi w ramach jednej uchwały należy uznać za prawnie niedopuszczalne. Takie stanowisko na gruncie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴⁶ wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 25 października 2005 r.⁴⁷ w odniesieniu do sytuacji, w której rada powiatu w ramach jednego punktu porządku obrad dokonała odwołania wicestarosty, wyboru wicestarosty i przyjęcia rezygnacji z pełnienia funkcji pierwszego etatowego członka zarządu powiatu. W swoim wyroku WSA w Olsztynie jednoznacznie stwierdził, że „niedopuszczalne jest zawarcie w jednym punkcie obrad kilku zagadnień, chociażby nawet ściśle ze sobą powiązanych. Przy podejmowaniu uchwał obowiązują określone ustawą o samorządzie powiatowym i statutem powiatu procedury, które nie mogą być dowolnie zmienione, a tym bardziej pominięte”. Aby możliwe było odwołanie i wybór członka zarządu w jednym głosowaniu, konieczne byłoby zawarcie takiej normy prawnej w przepisach obowiązującego prawa. Takie rozwiązanie zostało zastosowane w przypadku odwołania i wyboru Marszałka Sejmu. Zgodnie z art. 10a ust. 1 i 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁸ Sejm odwołuje Marszałka Sejmu na wniosek złożony przez co najmniej 46 posłów i imiennie wskazujący kandydata na Marszałka Sejmu. Sejm odwołuje i wybiera Marszałka Sejmu bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, w jednym głosowaniu. Z kolei odwołanie i wybór wicemarszałka Sejmu mogą zostać przeprowadzone jedynie w dwóch odrębnych głosowaniach (art. 10a ust. 5 uchwały).

⁴⁶ T.j. Dz.U. 2019, poz. 511.

⁴⁷ II SA/OI 661/05, www.nsa.gov.pl.

⁴⁸ T.j. M.P. 2019, poz. 1028.

MOŻLIWE KONSEKWENCJE PRZYJĘCIA POSZCZEGÓLNYCH ROZWIĄZAŃ

Zgodnie z zasadą określenia skutków organizacyjnych administrowania należy dokonać oceny prawidłowości przytoczonych wyżej modeli rozwiązań również pod kątem możliwych konsekwencji wiążących się z przyjęciem każdego z nich.

Model rozwiązania, w którym do zmiany składu zarządu dochodzi na skutek odwołania lub rezygnacji całego zarządu, a następnie jego ponownego wyboru, byłby niewątpliwie zgodny z zasadą praworządności, a zatem trudno byłoby podważyć jego legalność w procedurze nadzorczej prowadzonej przez wojewodę tudzież w procedurze badania zgodności z prawem podjętej uchwały przez wojewódzki sąd administracyjny. Niemniej zastosowanie takiego rozwiązania byłoby oderwane od realiów, w jakich funkcjonują organy wybierane na płaszczyźnie politycznej. Należy mieć bowiem na uwadze, że wybór organu wykonawczego województwa jest wynikiem długotrwałych negocjacji polityków, w efekcie których dochodzi do zawarcia wypracowanego konsensusu. Jakikolwiek próby ingerencji w tak wypracowany konsensus mogą spowodować destabilizację nie tylko organu wykonawczego województwa, lecz także samego sejmiku, zaburzając w nim ustalony układ sił. Im większa jest ingerencja w tym zakresie, tym bardziej trudne do przewidzenia są jej skutki. W efekcie zastosowania przedmiotowego rozwiązania odwołania lub rezygnacji całego zarządu radni sejmiku mogliby nie wypracować w terminie trzech miesięcy kolejnego konsensusu, co w rezultacie doprowadziłoby do rozwiązania sejmiku z mocy prawa. Mogłoby też dojść do sytuacji, w której na stanowisko marszałka województwa zostałaby wybrana zupełnie inna niż wcześniej osoba, która w swoich zamierzeniach realizowałaby zupełnie inną niż jej poprzednik politykę personalną i organizacyjną w urzędzie marszałkowskim. Zarówno jedna, jak i druga sytuacja wiązałyby się nieuchronnie z destabilizacją, a tym samym byłaby nie do pogodzenia z dobrem wojewódzkiej wspólnoty samorządowej (zasada identyfikacji dobra wspólnego) i jednocześnie z zasadą wagi interesów państwa, wspólnot i obywateli. Należy mieć w tym miejscu na uwadze także sytuację dotychczasowych członków zarządu, którzy ze względu na – zdaje się – jedynie kosmetyczną zmianę składu zarządu musieliby poddać się ponownej weryfikacji sejmiku, pomimo wcześniejszego uzyskania absolutorium i wotum zaufania. Interpretacja przepisów ustawy o samorządzie województwa, która prowadziłaby do wniosku, że analizowane rozwiązanie jest jedynym dopuszczalnym sposobem dostosowania składu zarządu do wymogów znowelizowanego statutu, stoi tym samym w sprzeczności z zasadą proporcjonalności. Dokonywanie tak radykalnych działań na skutek takiej kosmetycznej, jak omawiana, zmiany składu zarządu jawi się bowiem jako nieprzydatne i niekonieczne. Członek zarządu powinien być zmuszany do poddawania się weryfikacji ze strony sejmiku tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko wtedy, gdy jest to konieczne. Odwoływanie członków zarządu, których status po zmianie składu zarządu nie uległby zmianie, byłoby wyrazem nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Każda tego rodzaju ingerencja „wymaga wyważenia z jednej strony znaczenia interesu publicznego, któremu dane ograniczenie ma służyć oraz znaczenia podlegającego ograniczeniu prawa lub wolności jednostki”⁴⁹. Jeżeli zatem sejmik województwa dla dokonania zmiany składu zarządu może posłużyć się środkiem mniej uciążliwym dla pozostałych członków zarządu, których status w tym organie

⁴⁹ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 120.

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

miałby nie ulec zmianie, a mimo to wybierze środek bardziej uciążliwy, to naruszy w ten sposób „zasadę niezbędności ograniczeń”⁵⁰.

Przyjęcie drugiego, trzeciego lub czwartego z zaprezentowanych modeli rozwiązań byłoby więc zgodne z zasadą proporcjonalności, a także z zasadą identyfikacji dobra wspólnego oraz zasadą wagi interesów państwa, wspólnot i obywateli. W szczególności wskazane rozwiązania pozytywnie przechodzą zarówno przez test szkody (*harm test*), ponieważ przeprowadzenie zmiany składu zarządu w omawianym trybie nie spowoduje zagrożenia dla żadnego dobra chronionego prawem, jak i przez test wagi interesów (*balancing of interests*), gdyż interes publiczny związany z zastosowaniem tych rozwiązań nie ucierpi kosztem zachowania interesów pozostałych członków zarządu, których funkcja w organie wykonawczym województwa nie ulegnie zmianie.

Co do zgodności z zasadą praworządności oraz wynikającą z niej zasadą tworzenia organów administracyjnych na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa należy stwierdzić, że żaden przepis ustawy o samorządzie województwa nie nakazuje wprost dostosowywania składu zarządu do wymogów statutu w nowym brzmieniu poprzez odwołanie całego zarządu i jego ponowny wybór. Wydają się jednocześnie możliwe do pogodzenia z przepisami prawa modele rozwiązań związane z odwołaniem lub rezygnacją jednego członka zarządu i wyborem w ich miejsce wicemarszałka.

Przyjęcie koncepcji, zgodnie z którą trzecie z zaprezentowanych modeli rozwiązań jest prawidłowe i możliwe do zastosowania, nie rodzi jednocześnie konsekwencji opisanej w przepisie art. 33 ust. 1 u.s.w., a zatem w przypadku niedokonania wyboru wicemarszałka w terminie trzech miesięcy od odwołania członka zarządu nie dojdzie do rozwiązania sejmiku z mocy prawa, a następnie do przeprowadzenia wyborów przedterminowych. Rozwiązanie przyjęte we wspomnianym przepisie może być bowiem zastosowane jedynie w dwóch przypadkach. Pierwszy ma miejsce wówczas, gdy w terminie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów nie dojdzie do wyboru zarządu województwa. Druga możliwość jest natomiast powiązana z sytuacją odwołania lub rezygnacji całego zarządu, o której jest mowa w art. 39 ust. 1 u.s.w. Trzeciej możliwości ustawa o samorządzie województwa nie przewiduje i nie można tym samym rozciągnąć omawianej konsekwencji na sytuację braku wyboru tylko jednego wicemarszałka w następstwie odwołania tylko jednego członka zarządu, i to będącego wynikiem konieczności dostosowania składu zarządu do nowego brzmienia statutu. Przepis art. 33 ust. 1 u.s.w. odnosi się ewidentnie do sytuacji, gdy w województwie w ogóle nie powołano organu wykonawczego, a nie do sytuacji, gdy na skutek odwołania jednego z jego członków pozostaje tylko jeden wakat do obsadzenia. Konsekwencja rozwiązania sejmiku z mocy prawa ma bowiem zapobiegać przeciągającemu się w czasie całkowitemu (a nie częściowemu) brakowi nowego organu wykonawczego w województwie, który w dalszej perspektywie prowadziłby do sytuacji, w której odwołany zarząd albo zarząd z poprzedniej kadencji sprawowałby swoją funkcję aż do upływu obecnej kadencji, co w żaden sposób nie odpowiadałoby zasadzie demokratycznego państwa prawa, w którym skład organów władzy państwowej i samorządowej powinien odzwierciedlać wyniki ostatnio przeprowadzonych, demokratycznych wyborów. Nie ulega jednak wątpliwości, że przewidziany w art. 32 ust. 1 u.s.w. termin trzech miesięcy należy interpretować w ten sposób, że w jego obrębie powinien

⁵⁰ *Ibidem*. Zob. także: wyrok TK z dnia 2 lipca 2009 r., K 1/07, OTK-A 2009, nr 7, poz. 104.

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

zostać wybrany przez sejmik pełny, pięcioosobowy skład zarządu. W sytuacji, gdy sejmik we wskazanym terminie dokona wyboru marszałka, wicemarszałka i jednego lub dwóch członków zarządu, upływ tego terminu będzie więc bezwzględnie powiązany z rozwiązaniem sejmiku z mocy prawa⁵¹.

Warto zastanowić się nad konsekwencjami uznania przez sąd lub wojewodę zgodności z prawem drugiego rozwiązania przy jednoczesnym uznaniu za sprzeczne z prawem trzeciego i czwartego rozwiązania. Należy tutaj zauważyć, że niezależnie od tego, czy kontynuowana byłaby procedura z art. 39 bądź art. 40 u.s.w., czy też inicjowana byłaby nowa procedura z art. 32 u.s.w., wybór wicemarszałka odbywałby się według tych samych reguł, to znaczy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu tajnym. Zgodnie z poglądami wyrażonymi w judykaturze błędne powołanie w uchwale „podstawy prawnej w sytuacji, gdy istnieje ona w rzeczywistości, nie stanowi istotnego naruszenia prawa w przypadku uchwały niemającej charakteru aktu normatywnego”⁵². Takie naruszenie jako nieistotne skutkuje jedynie wytykiem ze strony wojewody i nie może stanowić podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały⁵³.

PODSUMOWANIE

Przepisy ustawy o samorządzie województwa nie regulują wprost sytuacji, w której dochodzi do zmiany składu zarządu na skutek zmiany statutu województwa. Nie obejmują one tym samym procedury, w ramach której tego rodzaju zmiana powinna zostać przeprowadzona. Z tego powodu najlepszym rozwiązaniem do zastosowania w takiej sytuacji byłoby zawarcie w uchwale zmieniającej statut postanowień dostosowująco-transformacyjnych, określających procedurę przekształcenia organu wykonawczego województwa.

W sytuacji, gdy tego rodzaju postanowień dostosowujących zabraknie, dochodzi do impasu, z którego trudno wybrnąć, mając do dyspozycji jedynie przepisy ustawy o samorządzie województwa. Niewątpliwie na skutek wejścia w życie nowelizacji statutu określającej nowy układ członków funkcyjnych (marszałek, wicemarszałkowie) i niefunkcyjnych (pozostali członkowie zarządu) w zarządzie województwa, konieczne jest natychmiastowe dostosowanie składu zarządu do nowego brzmienia statutu, co jest konsekwencją zasady bezpośredniego stosowania prawa nowego. Dokonywanie w tym celu odwołania całego zarządu, tak aby można go było wybrać już w nowym składzie, pomimo zgodności z prawem wydaje się być rozwiązaniem zbyt daleko idącym, sprzecznym z zasadami: proporcjonalności, efektywności, określenia skutków organizacyjnych administrowania, ważenia interesów państwa,

⁵¹ „Wicemarszałkowie i pozostali członkowie zarządu są wybierani przez sejmik na wniosek marszałka w takim samym terminie (3 miesiące) i pod taką samą sankcją (rozwiązanie z mocy prawa) [...]” (H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008, s. 188).

⁵² Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 czerwca 2015 r., IV SA/GI 1015/14, LEX nr 1750012. Podobnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2012 r. (I OSK 843/12, LEX nr 1218321): „Samo powołanie niewłaściwej podstawy prawnej uchwały przez organ samorządu terytorialnego nie jest uchynieniem tej rangi, które zawsze musi prowadzić do stwierdzenia przez sąd nieważności takiej uchwały albo stwierdzenia jej niezgodności z prawem, mimo że w stanie prawnym obowiązującym w dniu wydania uchwały była podstawa prawna do wydania takiej uchwały przez organ, który ją wydał”.

⁵³ Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 20 listopada 2013 r., KN-1.4131.2.50.2013.22.

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

wspólnot i obywateli, identyfikacji dobra wspólnego oraz stabilności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego niezbędne jest odnalezienie sposobu jak najmniej dolegliwego, zarówno dla samego organu wykonawczego województwa, jak i dla jego członków, tak aby w działaniach sejmiku województwa znalazła odzwierciedlenie nie tylko zasada legalności, lecz także zasada realizacji dobra wspólnego, którego stabilność strukturalna województwa jest istotną częścią.

Tym samym w ramach niniejszego artykułu dowiedzione zostało, że zmiana składu zarządu województwa na skutek zmiany statutu województwa jest w świetle zasad polskiego ustrojowego prawa administracyjnego możliwa bez konieczności odwoływania całego zarządu województwa. Ponadto udowodniono, że w sytuacji, gdy w uchwale zmieniającej statut nie zamieszczono przepisów dostosowujących, konieczne jest jak najszybsze doprowadzenie do dostosowania składu zarządu do wymogów zmienionego statutu. Wykazano również, że należy odrzucić rozwiązanie, według którego do odwołania tudzież przyjęcia rezygnacji członka zarządu przez sejmik oraz do wyboru wicemarszałka w jego miejsce miałyby dojść w ramach jednej uchwały.

Problematykę poruszoną w niniejszym opracowaniu cechuje walor nowości, ponieważ nie doczekała się ona jak dotąd sformułowania określonych twierdzeń w doktrynie bądź utwierdzonych poglądów w orzecznictwie. Trudno tym samym autorom odnieść się do rezultatów badań innych uczonych. Nie występuje tu także ugruntowana praktyka samorządowa, ponieważ takowa nie została jak dotąd wypracowana. Stąd należy żywić nadzieję, że opisane tu rozwiązania staną się nie tylko przyczynkiem do rozpoczęcia dyskusji w określonym temacie, ale też pomogą samorządom wojewódzkim odpowiednio szacować ryzyko przy doborze konkretnej procedury zmiany składu zarządu przeprowadzanej na skutek zmiany statutu województwa, w kontekście potencjalnej możliwości zastosowania środków nadzoru ze strony wojewody bądź kontroli legalności przeprowadzanej przez sądy administracyjne.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Augustyniak M., *Wybory samorządowe 2018. Zagadnienia praktyczne i schematy działań*, Warszawa 2018.
- Chmaj M., *Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013.
- Cieślak S., *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Warszawa 2004.
- Cieślak Z., *Zasady prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2000.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008.
- Janik M., *Policja jako funkcja państwa*, [w:] *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Katowice 2018.
- Jaśkowska M., *Związanie administracji publicznej prawem*, [w:] *Księga pamiątkowa Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999.
- Jaworska-Dębska B., [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2004.
- Jeżewski J., *O strukturze pojęciowej ustrojowego prawa administracyjnego*, [w:] *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym i nauce administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Kucie*, Wrocław 1997.
- Kamiński M., *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011.

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

- Kijowski D.R., *Przepisy czy zasady ogólne prawa administracyjnego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Kisiel W., *Uchwały w sprawie odwołania wójta lub zarządu przed upływem kadencji*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Kisiel, Warszawa 2006.
- Kosiarski M., *Zakres stosowania analogii w prawie administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 1.
- Kostrubiec J., *Die Machtorgane der territorialen Selbstverwaltung*, [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Rechtsstatus der territorialen Selbstverwaltung in Polen*, Olsztyn 2017.
- Kryszewski G., Prokop K., *Aksjologia polskiej Konstytucji*, Warszawa 2017.
- Lang J., *Związanie administracji prawem*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2012.
- Martysz C., [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, WKP 2012.
- Morawski L., *Filozofia prawa*, Toruń 2014.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Regner Ł., *Aktualne problemy i wyzwania w obszarze jawności działania administracji publicznej oraz kierunki dalszego kształtowania modelu*, [w:] *Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy*, red. W. Federczyk, Warszawa 2018.
- Sibiga G., [w:] *Główne problemy prawa do informacji*, red. G. Sibiga, Warszawa 2013.
- Stahl M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2004.
- Szewc A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Trociuk S., *Samorząd województwa*, Warszawa 1999.
- Tusiński P., *Zasady ustrojowego prawa administracyjnego*, [w:] *Ustrojowe prawo administracyjne*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011.
- Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
- Walczuk K., *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012.

AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. 2016, poz. 283).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. 2019, poz. 1028).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 511).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2019, poz. 512).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 741 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684 ze zm.).

ORZECZNICTWO

- Orzeczenie TK z dnia 25 lutego 1992 r., K 3/91, OTK 1992, nr 1, poz. 1.
- Orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12.
- Postanowienie TK z dnia 25 września 1991 r., S 6/91, OTK 1991, nr 1, poz. 34.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 20 listopada 2013 r., KN-1.4131.2.50.2013.22.
- Wyrok NSA z dnia 20 lipca 2012 r., I OSK 843/12, LEX nr 1218321.
- Wyrok TK z dnia 8 listopada 2006 r., K 30/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 149.
- Wyrok TK z dnia 2 lipca 2009 r., K 1/07, OTK-A 2009, nr 7, poz. 104.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 października 2005 r., II SA/Ol 661/05, www.nsa.gov.pl.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 czerwca 2015 r., IV SA/Gl 1015/14, LEX nr 1750012.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 listopada 2016 r., I SA/Kr 648/16, LEX nr 2180309.