Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:16:24

Artykuły

Studia Iuridica Lublinensia vol. XXV, 4, 2016

DOI: 10.17951/sil.2016.25.4.221

Jacek Sobczak
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
jacek.sobczak@poczta.umcs.lublin.pl

Prawodawstwo samorządu województwa w zakresie prowadzenia polityki rozwoju w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

Legislation of the Self-government of the Voivodeship Concerning the Development Policy in the Light of the Jurisdiction of the Constitutional Tribunal

STRESZCZENIE

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej do źródeł prawa powszechnie obowiązującego zalicza źródła prawa miejscowego. Są one stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej na podstawie ustaw i w ich granicach oraz obowiązują wyłącznie na obszarze właściwości organów, które je wydały. Ustawa o samorządzie województwa przyznała prawo uchwalania aktów prawa miejscowego sejmikowi województwa jako organowi stanowiącemu, pozbawiając jednocześnie zarząd województwa prawa do wydawania przepisów porządkowych. W okresie przed wejściem Polski do Unii Europejskiej dominującą pozycję w zakresie prawodawstwa wśród organów samorządu województwa miał sejmik. Sytuacja ta zmieniła się w sposób zasadniczy od chwili akcesji Polski do UE. Szerokie uprawnienia prawodawcze uzyskał zarząd województwa na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Trybunał Konstytucyjny, w toku realizacji kontroli konstytucyjności prawa, sformułował szereg tez, odnoszących się do prawodawstwa zarządu województwa, delegowanych przez ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W świetle tego orzecznictwa należy przyjąć, że zarząd województwa nie może być adresatem delegacji ustawowej w zakresie materii zarezerwowanych wyłącznie dla ustaw kształtujących prawa i obowiązki jednostki, a uchwały zarządu mogą mieć jedynie charakter aktów wykonawczych prawa wewnętrznego.

Słowa kluczowe: samorząd województwa; zarząd województwa; region; Trybunał Konstytucyjny; źródła prawa; akty prawa miejscowego; zasady polityki rozwoju; system realizacji; kryteria oceny wniosków

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:16:24

SAMORZĄD WOJEWÓDZTWA JAKO PODMIOT STANOWIENIA PRAWA MIEJSCOWEGO

Konstytucja RP, ustanawiając system źródeł prawa, określiła jego kształt i podstawowe zasady. Cechą charakterystyczną postanowień Konstytucji w tym zakresie jest kompleksowość uregulowań w rozdziale III, w którym określone zostały rodzaje aktów prawnych, podmioty uprawnione do tworzenia prawa, procedury jego stanowienia oraz wzajemne relacje między aktami prawnymi[1].

Podstawą systemu źródeł prawa jest jego dualistyczna koncepcja. Konstytucja dokonała wyraźnego podziału na źródła prawa powszechnie obowiązujące (art. 87) oraz źródła prawa wewnętrznie obowiązujące (art. 93)[2].

Przyjęta na gruncie polskiej Konstytucji koncepcja źródeł praw powszechnie obowiązujących zakłada, że ich normy adresowane i obowiązujące są wobec wszystkich określonych ogólnie podmiotów, regulują zasady zachowania się adresatów – ich prawa i obowiązki, mają powtarzalny charakter oraz stwarzają możliwość zastosowania sankcji z powodu ich nieprzestrzegania. Powszechnie obowiązujący system źródeł prawa wymaga ponadto przyjęcia takich zasad, jak: prymat ustawy jako aktu samoistnego w hierarchii aktów prawnych, stanowienie innych aktów prawotwórczych na podstawie ustawy i w granicach unormowania, wyznaczenie zasad i trybu stanowienia aktów prawotwórczych (w tym ustaw) przez normy prawne danego systemu, rozróżnienie procesów stanowienia prawa od aktów stosowania prawa[3].

Najważniejszą cechą konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest jego zamknięty charakter, zarówno w znaczeniu podmiotowym, jak i przedmiotowym. Przedmiotowe „zamknięcie" polega na enumeratywnym, skończonym określeniu w Konstytucji rodzajów aktów prawnych powszechnie obowiązujących (Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia, akty prawa miejscowego). „Zamknięcie" podmiotowe odnosi się wyłącznie do prawa krajowego. Następuje ono przez wyczerpujące wskazanie wyłącznych podmiotów centralnych uprawnionych do stanowienia prawa. Nie mogą zatem być organem prawotwórczym w zakresie aktów prawa powszechnie obowiązującego inne podmioty niż te, które zostały wymienione w Konstytucji.

---

[1] K. Działocha, *Uwagi ogólne do art. 93*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 2–3. Autor zwraca jednak uwagę na występujące (dopuszczalne na gruncie Konstytucji) regulacje źródeł prawa poza rozdziałem III Konstytucji.

[2] *Ibidem*, s. 1–2. Zob. także: wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 141.

[3] Zob. szerzej: L. Garlicki, *Źródła prawa powszechnie obowiązującego – prawo krajowe*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 58–62; D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 30. Zob. też: teza 111 i 112 wyroku TK z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. P 1/11 (115/10A/211).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:16:24

Należy przy tym zaznaczyć, że ta konstytucyjna zasada – co nie pozostaje bez znaczenia dla dalszych rozważań – nie ma pełnego zastosowania w stosunku do aktów prawa miejscowego, gdyż określenie organów prawotwórczych i rodzajów aktów prawnych Konstytucja pozostawia w sposób otwarty regulacji ustawowej[4].

Źródła prawa wewnętrznie obowiązującego znajdują oparcie w art. 93 Konstytucji. Obowiązują one tylko jednostki organizacyjne podlegające organowi wydającemu akt wewnętrzny, wydawane są na podstawie ustaw (brak charakteru samoistnego), nie mogą stanowić podstawy do wydawania decyzji w stosunku do indywidualnych podmiotów. Ponadto podlegają one kontroli co do zgodności z prawem powszechnie obowiązującym[5].

Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego. W doktrynie prezentowany jest zgodny pogląd co do definicji i cech określających akty prawa miejscowego. W świetle art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji akty prawa miejscowego: są źródłami prawa powszechnie obowiązującego; obowiązują powszechnie na obszarze działania organów, które je ustanowiły; są stanowione na podstawie i w granicach ustawy; są wydawane przez organy jednostek samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej; zostają ogłoszone w trybie przewidzianym przez ustawę jako warunek ich wejścia w życie[6].

Pomijając rozważania odnoszące się do aktów prawa miejscowego pochodzących od terenowych organów administracji rządowej, należy zaznaczyć, że konstytucyjny model samorządowych aktów prawa miejscowego ulega uzupełnieniu i rozszerzeniu o dodatkowe cechy na gruncie „organicznych" ustaw statuujących jednostki samorządu terytorialnego o takie elementy, jak: jednoznaczne upoważnienie ustawowe do ich wydania, adresowanie aktów wyłącznie do wspólnot samorządowych, obowiązek publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym jako warunek ich obowiązywania. Formami aktu samorządowego prawa miejscowego są co do zasady uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, a tylko wyjątkowo akty wydawane przez organy wykonawcze. Akty prawa miejscowego na zasadach określonych w ustawach podlegają nadzorowi przez organy administracji rządowej oraz podlegają kontroli co do ich legalności przez sądy administracyjne[7].

---

[4] K. Działocha, *System źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji i praktyce*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 9; *Konstytucyjny system organów państwowych*, red. E. Gdulewicz, Lublin 2015, s. 82. Zob. także: orzeczenie TK, K 21/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 116; orzeczenie TK, K 36/00, OTK ZU 2002, nr 5/A, poz. 63.

[5] K. Działocha, *Komentarz do art. 87*, [w:] *Konstytucja RP*..., s. 2; A. Wronkowska, *System źródeł prawa w nowej Konstytucji*, „Biuletyn RPO. Materiały" 2000, z. 38, s. 89.

[6] D. Dąbek, *op. cit.*, s. 63; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 289; M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 11, s. 20–21; K. Działocha, *Komentarz do art. 94*, [w:] *Konstytucja RP*..., s. 1–7.

[7] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 101; D. Dąbek, *op. cit.*, s. 64; Z. Cieślak, J. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 121.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:16:24

Istotna z punktu widzenia dalszych rozważań jest relacja aktów prawa miejscowego do ustawy. Jak słusznie zauważają niektórzy autorzy, prawo miejscowe jest wydawane „na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych", a nie „na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie", a także nie ma na celu ścisłego wykonania ustaw. Pozwala to, moim zdaniem, postawić tezę, iż tracą one przez to swój ściśle wykonawczy charakter i nabierają pewnych cech „samoistności", w szczególności jeśli chodzi o uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Dodać przy tym należy, że ustawa formalnie nie musi wskazywać konkretnego organu upoważnionego do wydania aktów prawa miejscowego, lecz posługuje się ogólnym pojęciem organów samorządu terytorialnego[8].

Proces kształtowania się obecnego modelu samorządu terytorialnego w Polsce dokonywał się etapami i miał charakter ewolucyjny. Ustanowienie samorządu terytorialnego na poziomie gminy miało miejsce w 1990 r. przed wejściem w życie Konstytucji RP i było częścią zasadniczej transformacji ustrojowej dokonującej się w latach 1989–1992. Dlatego to głównie wspólnoty lokalne miast i gmin, w wyniku praktyki funkcjonowania i ewolucji przepisów prawnych, wyznaczały podstawowe standardy polskiego samorządu terytorialnego. Ustanowienie od 1999 r. jednostek samorządu terytorialnego na poziomie powiatów i województw stanowiło zatem pewne odwzorowanie dotychczasowych gminnych rozwiązań ustawowych i przeniesienie ich na wyższe szczeble wspólnot samorządowych. We wszystkich trzech samorządowych ustawach „organicznych" można dostrzec analogie modelowe dotyczące ustroju, organizacji i trybu funkcjonowania samorządu[9].

W świetle ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową. Samorząd województwa jest wspólnotą samorządową zamieszkującą terytorium województwa (określonego ustawowo w zasadniczym podziale terytorialnym państwa), mającą osobowość prawną, z mocy ustawy powołaną do samodzielnego wykonywania zadań administracji publicznej i wyposażoną w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych na nią zadań. Samorząd województwa posiada możliwość kształtowania własnej wewnętrznej organizacji, w szczególności określonych w ustawie organów, jakimi są sejmik województwa (organ stanowiący) oraz zarząd województwa (organ wykonawczy). Samorząd województwa posiada uprawnienia do stanowienia przez sejmik jako organ stanowiący aktów prawa miejscowego[10].

---

[8] A. Bałaban, *Granice i postacie prawodawstwa samorządowego*, [w:] *Samorządy w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2013, s. 53–54; *Ustawa o samorządzie województwa*..., s. 104–105.

[9] *Ustawa o samorządzie województwa*..., s. 52 i n.; A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 25 i n.

[10] Szerzej zob. B. Dolnicki, *op. cit*., s. 155–171; A. Szewc, *op. cit*., s. 25–102.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:16:24

Ustawa o samorządzie województwa w art. 9 w sposób niedookreślony stanowi, że samorząd województwa na podstawie upoważnień ustawowych stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa. Jednocześnie w art. 89 następuje konkretyzacja tego uprawnienia. W świetle tego przepisu na podstawie ustawy oraz upoważnień udzielonych w innych ustawach i w ich granicach sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części. Przepis ten zawęża zatem prawo stanowienia aktów prawa miejscowego wyłącznie do kompetencji sejmiku jako organu stanowiącego. Na podstawie art. 18 ustawy o samorządzie województwa także tylko sejmik posiada uprawnienia do uregulowania w formie prawa miejscowego: statutu województwa, zasad gospodarowania mieniem wojewódzkim, zasad i trybu korzystania z wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Ponadto w formie aktów prawa miejscowego mogą być uregulowane przepisy dotyczące organizacji wewnętrznej i trybu pracy organów samorządu województwa oraz podejmowanie innych uchwał w sprawach zastrzeżonych ustawami i statutem województwa do kompetencji sejmiku[11]. Zarząd województwa nie posiada uprawnień do stanowienia aktów prawa miejscowego. Nie może wobe tego ustanowić również przepisów porządkowych, które to uprawnienia posiadają organy wykonawcze gmin i powiatów[12].

Powyższe regulacje nie budziły zasadniczych wątpliwości w praktyce ich stosowania przez same organy samorządu województwa oraz organy nadzoru, a w szczególności przez kontrolujące legalność aktów prawa miejscowego sądy administracyjne w okresie, gdy samorząd województwa realizował „klasyczne" samorządowe zadania o charakterze lokalnym, których bezpośrednim adresatem – konsumentem był obywatel. Ten rodzaj zadań dominował w okresie od ustanowienia samorządu województwa w 1999 r. do momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej. Sytuacja uległa zdecydowanej zmianie, gdy po 2004 r. samorząd województwa otrzymał szeroki zakres zadań publicznych o charakterze regionalnym. Jak słusznie stwierdza B. Dolnicki, za zadania te należy uznać określenie strategii wszechstronnego rozwoju województwa (z uwzględnieniem celów określonych w art. 11 ustawy o samorządzie województwa) oraz prowadzenie polityki rozwoju województwa (art. 11 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa). Formą wyrażenia owej strategii województwa stały się programy wojewódzkie i regionalne programy operacyjne[13]. Tym, co w szczególności odróżnia istotę samorządu województwa od samorządu gminy i powiatu, jest ewolucja polegająca na stopniowym przechodzeniu od początkowych klasycznych form i zadań województwa samorządowego jako wspólnoty lokalnej i zdecentralizowanej administracji do województwa mającego charakter regionu, tak jak jest on ujmowany

[11] Zob. *Ustawa o samorządzie województwa*..., s. 116.
[12] Zob. D. Dąbek, *op. cit*., s. 127.
[13] B. Dolnicki, *op. cit*., s. 160.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:16:24

we współczesnych państwach Unii Europejskiej. Wiązało się to w szczególności z zadaniami i procedurami, jakie nałożyła na samorząd województwa ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[14].

ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO DOTYCZĄCE USTAWY O ZASADACH PROWADZENIA POLITYKI ROZWOJU A PRAWODAWSTWO SAMORZĄDU WOJEWÓDZTWA

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w zasadniczy sposób wpłynęła nie tylko na zakres zadań samorządu województwa, stawiając prowadzenie polityki rozwoju regionalnego na pierwszym miejscu wśród zadań samorządu województwa, ale też dokonała w pewnym sensie zmiany o charakterze ustrojowym. Niemal cały proces realizacji polityki rozwoju regionalnego został bowiem powierzony zarządowi województwa jako organowi wykonawczemu samorządu, z wyraźnym ograniczeniem w tym zakresie uprawnień i kompetencji sejmiku województwa[15].

Należy zaznaczyć, że już na podstawie dotychczasowych przepisów ustawy o samorządzie województwa ustawodawca nadał samorządowi szczególną rangę przez przyjęcie zasady domniemania właściwości zarządu we wszystkich sprawach samorządu województwa, niezastrzeżonych ustawowo na rzecz sejmiku i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa). Jest to pozycja szczególna choćby z uwagi na to, że ustawy o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym ustanawiały zasadę przeciwną, tj. zasadę domniemania właściwości organu stanowiącego i kontrolnego (rady gminy i rady powiatu).

Na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zarząd województwa uzyskał szerokie uprawnienia w zakresie: tworzenia dokumentów programowych, kontraktu terytorialnego, programów operacyjnych i programów rozwoju oraz uprawnienia w zakresie realizacji i kontroli programów operacyjnych[16].

---

[14] T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1649. Zob. także: W. Orłowski, J. Sobczak, *Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na pozycję i funkcjonowanie samorządu województwa*, [w:] *Kadry dla gospodarki transgranicznej*, red. M. Kowerski, I. Pieczykolan, Zamość 2012, s. 17–35.

[15] J. Lemańska, *Adekwatność prawnej regulacji pozycji zarządu województwa w odniesieniu do podstawowego zadania samorządu województwa – rozwoju regionalnego*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2014.

[16] Zob. szerzej: K. Borowicz, *Zasady prowadzenia polityki rozwoju. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. z komentarzem*, Warszawa 2008; J. Lemańska, *Zakres i stopień samodzielności samorządu województwa w procesie programowania i realizacji rozwoju regionalnego*, [w:] *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, red. M. Stec, K. Bandaczewski, Warszawa 2015, s. 28–45.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:16:24

Wszystkie te uprawnienia są związane z wykorzystaniem przez różnorodne programy i formy środków europejskich i ich dystrybucję do podmiotów indywidualnych w ramach realizacji polityki rozwoju.

Na tle związanej z tym praktyki zrodziły się wątpliwości prawne dotyczące stanowionych przez zarządy województw aktów prawnych. Wątpliwości te dotyczyły zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ale w sposób pośredni odnosiły się podmiotowo i przedmiotowo do prawodawstwa stanowionego przez samorząd województwa.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2011 r. (sygn. akt P 1/11), rozpatrując pytanie prawne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego dotyczące zgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, sformułował szereg istotnych tez odnoszących się do prawodawstwa samorządu województwa. Ustawa w obowiązującym ówcześnie brzmieniu przyznała zarządom województw jako organom wykonawczym samorządu uprawnienia do regulacji prawnej tzw. systemu realizacji. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju określiła przy tym legalne pojęcie „systemu realizacji" rozumianego jako zasady i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji strategii rozwoju oraz programów obejmujących zarządzanie, monitoring, ewaluację, kontrolę i sprawozdawczość oraz sposób koordynacji działań tych instytucji, włączając w to również środki odwoławcze przysługujące wnioskodawcy wyłonionemu w postępowaniu konkursowym w zakresie naboru projektów dofinansowanych w ramach projektu operacyjnego. Zdaniem pytającego sądu podstawową wadą zaskarżonych przepisów (art. 5 pkt 11, art. 30b ust. 1 zd. 1 i ust. 2 oraz art. 30c ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju) było to, że nakazywały one uregulowanie praw i obowiązków jednostek poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Trybunał Konstytucyjny, wyrokując w przedmiotowej sprawie, potwierdził swoje dotychczasowe orzecznictwo dotyczące systemu źródeł prawa zarówno w zakresie jego dualistycznego charakteru[17], jak i definicji i cech źródeł prawa powszechnie obowiązujących[18]. Trybunał Konstytucyjny potwierdził także utrwalone w dotychczasowym orzecznictwie poglądy dotyczące źródeł prawa wewnętrznego[19].

Przeprowadzając procedurę kontroli konstytucyjności prawa przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Trybunał Konstytucyjny w istocie rozstrzygnął pytanie o charakter prawny systemu realizacji, w szczególności tego, jaki podmiot jest twórcą systemu realizacji, w jakiej procedurze system realizacji jest przyjmowany oraz jaka jest jego treść (czy zawiera on normy postępowania skierowane do ogólnych adresatów)[20]. Trybunał stwierdził, że w świetle

[17] Teza 110 wyroku TK z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11.
[18] Teza 111 wyroku TK z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11.
[19] Teza 113 wyroku TK z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11.
[20] Teza 114 wyroku TK z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:16:24

ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju podstawowe założenia systemu realizacji powinny być zawarte w programach. W przypadku regionalnych programów operacyjnych programy są przyjmowane w drodze uchwał zarządu województwa. Wobec tego zawarte w nich „założenia systemu realizacji" nie mogą zawierać wytycznych dla aktów prawa powszechnie obowiązującego. Uchwały bowiem nie mogą wyznaczać treści ustaw. Nie ma natomiast przeszkód, aby „podstawowe założenia systemów realizacji" zawarte w programach operacyjnych były uwzględnianie przy tworzeniu dalszych regulacji przez zarządy województwa (lub ewentualnie struktury im podległe). Wobec tego należy przyjąć, że systemy realizacji programów operacyjnych będą (co do zasady) przyjmowały formę uchwał zarządu województwa. Trybunał potwierdził przy tym powszechną praktykę w tym zakresie[21].

Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując przedmiotową sprawę, odniósł się także szeroko i wnikliwie do orzecznictwa sądów administracyjnych, w tym tych, które najczęściej uznawały uchwały zarządów województw określające „system realizacji" za źródła prawa powszechnie obowiązującego, podkreślając, że ani jednolita praktyka organów samorządu województwa, ani spójne orzecznictwo sądów administracyjnych uznające ten sposób regulacji za dopuszczalny nie mogą zastąpić bezpośredniego uregulowania formy prawnej systemów realizacji w zaskarżonej ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Jak stwierdził Trybunał, to, jakie podmioty i w jaki sposób mają prawo unormować sytuację uczestników konkursów organizowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych, ma istotne znaczenie nie tylko praktyczne, ale też prawne. Pominięcie tej kwestii w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju może być oceniane przez pryzmat zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a w dalszej kolejności również zasady prawidłowej legislacji[22]. Trybunał rozstrzygnął jednoznacznie, że „system realizacji" nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji. Nie mieści się on bowiem w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego określonym w art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji. Nie jest też wydawany przez organ, który ma konstytucyjne upoważnienie dla wydawania przepisów prawa; ponadto system realizacji nie jest publikowany w sposób powszechnie przyjęty dla publikacji aktów normatywnych. Przyjmując takie stanowisko, Trybunał uzasadnił to przytoczonym szeroko orzecznictwem sądów administracyjnych[23].

Trybunał Konstytucyjny, analizując właściwe uchwały zarządów województw zawierające „systemy realizacji", stwierdził, że uchwał tych nie można zaliczyć do źródeł prawa miejscowego. Systemy realizacji nie są wydawane przez podmioty upoważnione do stanowienia aktów powszechnie obowiązujących i nie

[21] Tezy 117 i 118 wyroku TK z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11.
[22] Teza 136 wyroku TK z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11.
[23] Teza 138 wyroku TK z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:16:24

mają formy wskazanej dla tych aktów. Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że zawierają one normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, których przestrzeganie jest warunkiem uzyskania dofinansowania w ramach programu operacyjnego. Wyznaczają więc określonym podmiotom prawa i obowiązki. Nie są zatem aktami stosowania prawa ani nie mają charakteru umów adhezyjnych. Z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wynika wyraźnie, że zarządy województw jako organy statuujące w formie uchwał „system realizacji" ani podmiotowo (jako organy wykonawcze), ani przedmiotowo (z uwagi na charakter materii zarezerwowanych wyłącznie dla materii ustawowych) nie mogą być adresatem delegacji ustawowej w tym zakresie[24].

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego delegowanie przez ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju prawa do regulowania „systemu realizacji" przez zarządy województw w formie uchwały nie znajduje również podstawy w aktach prawa międzynarodowego (unijnego), obowiązujących bezpośrednio w polskim prawie wewnętrznym. Prawo unijne pozostawiło bowiem w tym zakresie prawne instrumenty realizacji prawu wewnętrznemu państw członkowskich[25].

Formy prawodawstwa samorządu województwa były także przedmiotem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lutego 2015 r.[26] Kluczowym zagadnieniem oceny TK stały się w tej sprawie „kryteria oceny wniosków" o dofinansowanie ze środków europejskich, składane przez indywidualnych beneficjentów w projektach rozstrzyganych w trybie konkursów.

Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w formie umorzenia postępowania, wszczętego na podstawie skargi konstytucyjnej, zawiera szereg tez odnoszących się do prawodawstwa samorządu województwa w zakresie środków europejskich, zważywszy, że do wyroku tego zostało złożone zdanie odrębne[27].

Podstawą orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w przedmiotowej sprawie było rozstrzygnięcie, czy akty prawodawstwa samorządu województwa, zawierające „kryteria wniosków", są źródłami prawa miejscowego, a zatem mają charakter powszechnie obowiązujący. Skarżący w sprawie podniósł bowiem zarzut, że orzekanie przez organy i sądy administracyjne na podstawie pozakonstytucyjnych źródeł prawa spowodowało negatywne rozpoznanie jego wniosku o przyznanie dotacji oraz negatywne rozpoznanie zarzutów zgłoszonych przed sądem administracyjnym, co w rezultacie pozbawiło go prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy administracyjnej przez sąd (prawa do sądu). Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 upoważniła zarząd województwa jako instytucję zarządzającą do przygotowania i przekazania komitetowi monitorującemu

[24] Teza 149 wyroku TK z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11.

[25] Tezy 160–162 wyroku TK z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11.

[26] Sygn. akt SK 50/13, orzeczenie 12/2A/2015.

[27] Zdanie odrębne sędziego TK A. Wróbla do wyroku TK z dnia 10 lutego 2015 r., orzeczenie 12/2A/2015.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:16:24

do zatwierdzenia propozycji kryteriów wyboru projektów spełniających warunki niedyskryminacji i przejrzystości zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa Unii Europejskiej[28].

Obowiązek przygotowania projektu kryteriów, a więc ich sporządzenia i sformułowania ram prawnych, spoczywa na zarządzie województwa (uchwała), a następnie są one zatwierdzane przez komitet monitorujący samorządu województwa (uchwała). Charakter prawny takich uchwał stał się przedmiotem analizy i oceny TK. Trybunał Konstytucyjny, analizując zarówno polskie ustawodawstwo wewnętrzne (ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020[29]), jak i treść rozporządzeń prawa unijnego (zob. przypis 28) stwierdził, że przedmiotowe akty samorządu województwa nie mają charakteru normatywnego i nie muszą przybierać formy aktów prawa miejscowego powszechnie obowiązującego[30]. Jednocześnie Trybunał stwierdził, że nie mają one charakteru norm pozasystemowych (technicznych, operacyjnych, parametrycznych), do których często odsyłają pomocniczo źródła prawa powszechnie obowiązującego[31].

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przedmiotowe akty samorządu województwa są przygotowywane przez zarząd województwa i zatwierdzane przez komitet monitorujący. Są one wydawane na podstawie rozporządzenia unijnego i ustawy, a więc mają podstawę kompetencyjną w źródłach prawa powszechnie obowiązującego. Nie wyznaczają one praw lub obowiązków osób ubiegających się o dofinansowanie projektów, lecz określają, czym mają się kierować organy dokonujące rozdziału deficytowych zasobów i w tym sensie wpływają na treść rozstrzygnięć w sprawie wyboru projektów. Jeśli kryteria oceny projektów znajdują oparcie w przepisach prawa i nie są sprzeczne z prawem powszechnie obowiązującym, mogą stanowić wraz z właściwym przepisem prawa powszechnie

[28] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999. Rozporządzenie to (obowiązujące z chwilą rozstrzygania konkursu, do którego wniosek złożył skarżący) zostało zastąpione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.

[29] Dz.U. z 2014 r., poz. 1146.

[30] Teza 113 wyroku SK 50/13, orzeczenie 12/2A/2015.

[31] Por. stanowisko Prokuratora Generalnego w aktach sprawy wyroku SK 50/13, orzeczenie 12/2A/2015.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:16:24

obowiązującego wzorzec sądowej kontroli zgodności z prawem negatywnych ocen projektów. Ze względu na to, że zapewnienie zgodności kryteriów oceny projektów z normami prawa powszechnie obowiązującego jest zawarte w prawie unijnym i polskim, zarządowi województwa i komitetowi monitorującemu pozostaje wykonawcze wyznaczenie tych kryteriów[32]. Tego rodzaju prawodawstwa samorządowego województwa nie można zatem uznać za akty prawa miejscowego, czyli powszechnie obowiązującego, z uwagi na brak charakteru normatywnego i powszechnie obowiązującego. Są to wewnętrzne akty wykonawcze.

Pogląd ten jednak ma charakter dyskusyjny, co potwierdziło dodanie zdania odrębnego w stosunku do wydanego orzeczenia. Zawarte w nim stanowisko wynika z wątpliwości co do dopuszczalności przekazania takim organom, jak zarząd województwa i komitet monitorujący, kompetencji prawotwórczych dotyczących uchwalania kryteriów wyboru projektów w sytuacji, gdy stanowią one wyłączną podstawę rozstrzygnięć determinujących sytuację prawną jednostek[33]. Zdaniem składającego stanowisko odrębne zasada zupełności, wielokrotnie podkreślana w orzecznictwie TK, w takich zasadniczych kwestiach, jak władcze działania administracji oraz prawa i wolności jednostki, wymaga regulacji ustawowej[34]. W konsekwencji przekazanie przez ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zarządowi województwa i komitetowi monitorującemu materii, które powinny być szczegółowo uregulowane w ustawie, stanowi niedopuszczalną formę subdelegacji kompetencji prawodawczych i jest sprzeczne z koncepcją źródeł praw powszechnie obowiązujących, określonych w Konstytucji[35].

Dyskusyjnym i wątpliwym problemem jest, czy sądy administracyjne mogą stosować te akty jako wzorzec kontroli, obok norm prawa unijnego i polskiego prawa powszechnie obowiązującego, po spełnieniu określonych w ustawie kryteriów niedyskryminacji i przejrzystości, skoro kryteria oceny projektów kształtują w rzeczywistości prawa i obowiązki jednostki, a jednocześnie nie są zawarte w aktach o charakterze powszechnie obowiązującym (zawarte są w aktach wewnętrznych)[36]. Autor zdania odrębnego, powołując się na sentencję wyroku Trybunału Konstytucyjnego w wyżej omawianej sprawie P 1/11, dostrzega wewnętrzną sprzeczność w zakresie orzecznictwa. Skoro bowiem TK w sprawie P 1/11 wyraził stanowisko, że w sprawach polityki rozwoju dopuszczenie uregulowania praw i obowiązków jednostki w trakcie wyboru projektów jest niedopuszczalne poza systemem źródeł praw powszechnie obowiązujących, to uznanie

[32] Tezy 115, 116 i 120 wyroku SK 50/13, orzeczenie 12/2A/2015. Zob. także: R. Poździk, *Ocena i wybór projektów do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności*, Warszawa 2013, s. 227.

[33] Teza 129 wyroku SK 50/13, orzeczenie 12/2A/2015.

[34] Zob. orzecznictwo TK cytowane w tezie 130 wyroku SK 50/13, orzeczenie 12/2A/2015.

[35] Tezy 131 i 132 wyroku SK 50/13, orzeczenie 12/2A/2015.

[36] Teza 136 wyroku SK 50/13, orzeczenie 12/2A/2015.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:16:24

dopuszczalności określenia ich w uchwałach zarządów województw i uchwałach komitetów monitorujących jako aktach wewnętrznych jest sprzeczne z dotychczasową linią orzecznictwa i utrwalonymi poglądami dotyczącymi systemu źródeł prawa[37].

Z rozważań autora zdania odrębnego można wysnuć wniosek, że kryteria oceny mogłyby być delegowane w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju na podmioty uprawnione do stanowienia prawa miejscowego powszechnie obowiązującego – sejmik województwa. Trudno jednak zgodzić się z tym poglądem zarówno z punktu widzenia charakteru norm zawartych w aktach kształtujących kryteria oceny wniosków (charakter wykonawczy), jak i z uwagi na wykładnię systemową. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju powierzyła prowadzenie polityki rozwoju na poziomie regionalnym zarządowi województwa jako jednostce zarządzającej. Gdyby te wykonawcze z istoty swej normy miały być określone rozporządzeniem pochodzącym od centralnego, konstytucyjnego organu państwa (np. ministra) lub w uchwałach sejmików województw, znacząco utrudniłoby to, a w moim przekonaniu sparaliżowałoby, wdrażanie wsparcia ze środków unijnych uprawnionych do tego podmiotów. Proceduralne wymogi związane z ich przygotowaniem, uchwaleniem i kontrolą odebrałyby kryteriom oceny wniosków walor elastyczności i w konsekwencji najczęściej godziłoby to w prawa i obowiązki jednostki uczestniczącej w procesie naboru wniosków, co stanowiłoby zaprzeczenie ich *ratio legis*[38].

Oba omawiane tu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (podobnie jak liczne orzeczenia sądów administracyjnych) mają ważne znaczenie dla istoty i ewolucji prawodawstwa samorządu województwa. Nie ulega wątpliwości, że ewolucja ta dokonuje się w ścisłym związku z przyznaniem samorządowi województwa szeregu nowych uprawnień wynikających z realizacji polityki rozwoju regionalnego. Ewolucja samorządowego województwa w kierunku regionu w państwie i Unii Europejskiej oraz samodzielna realizacja programów infrastrukturalnych i społecznych przy wykorzystaniu środków europejskich skutkują znaczną samodzielnością i powodują określoną „autonomizację" obecnych województw jako regionów. Procesowi temu niewątpliwie będzie towarzyszyć dalsza ustawowa ewolucja prawodawstwa samorządu województwa i nieodłącznie z tym związana praktyka organów samorządu oraz orzecznictwo sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego.

[37] Teza 137 wyroku SK 50/13, orzeczenie 12/2A/2015.

[38] Stanowisko Ministra Infrastruktury i Rozwoju w aktach sprawy SK 50/13, orzeczenie 12/2A/2015.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:16:24

BIBLIOGRAFIA

Bałaban A., *Granice i postacie prawodawstwa samorządowego*, [w:] *Samorządy w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2013.

Borowicz K., *Zasady prowadzenia polityki rozwoju. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. z komentarzem*, Warszawa 2008.

Cieślak Z., Lipowicz J., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000.

Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.

Działocha K., *Komentarz do art. 87*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.

Działocha K., *Komentarz do art. 94*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.

Działocha K., *System źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji i praktyce*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005.

Działocha K., *Uwagi ogólne do art. 93*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.

Garlicki L., *Źródła prawa powszechnie obowiązującego – prawo krajowe*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.

Konstytucyjny system organów państwowych, red. E. Gdulewicz, Lublin 2015.

Kotulski M., *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 11.

Lemańska J., *Adekwatność prawnej regulacji pozycji zarządu województwa w odniesieniu do podstawowego zadania samorządu województwa – rozwoju regionalnego*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2014.

Lemańska J., *Zakres i stopień samodzielności samorządu województwa w procesie programowania i realizacji rozwoju regionalnego*, [w:] *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, red. M. Stec, K. Bandaczewski, Warszawa 2015.

Orłowski W., Sobczak J., *Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na pozycję i funkcjonowanie samorządu województwa*, [w:] *Kadry dla gospodarki transgranicznej*, red. M. Kowerski, I. Pieczykolan, Zamość 2012.

Orzeczenie TK, K 21/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 116.

Orzeczenie TK, K 36/00, OTK ZU 2002, nr 5/A.

Pożdzik R., *Ocena i wybór projektów do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności*, Warszawa 2013.

Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

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

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:16:24

Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.
Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1649).
Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. z 2014 r., poz. 1146).
Wronkowska A., *System źródeł prawa w nowej Konstytucji*, „Biuletyn RPO. Materiały" 2000, z. 38.
Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 141.
Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. P 1/11 (115/10A/211).

SUMMARY

According to the Constitution of the Republic of Poland, enactments of local law issued by the operation of organs shall be a source of universally binding law of the Republic of Poland in the territory of the organ issuing such enactments. In the Act on Voivodship Government the right to pass enactments of local law has been granted to provincial assembly as a constitutive organ of local government. Simultaneously, a voivodeship board has been deprived of the right to pass order regulations. In the period before the accession of Poland to the European Union a provincial assembly has had the strongest juridical position among the voivodeship authorities, but since that the situation has changed radically. On the basis of the Act of Regional Development a voivodeship board has gained wide juridical rights. The Constitutional Tribunal, during the process of the constitutional control of law, has formulated a lot of policies about legislation of a voivodeship board created on the basis of the Act of Regional Development. In the light of this jurisdiction a voivodeship board is not entitled to pass laws concerning the freedoms, rights and obligations of citizens. In addition to that, the resolutions of a voivodeship shall be of an internal character and shall bind only this organizational unit.

Keywords: self-government of the voivodeship; voivodeship board; region; the Constitutional Tribunal; sources of law; enactments of local law; principles of development policy; implementation system; evaluation criteria for proposals