

Ewelina Gębka

Akademia Nauk Stosowanych im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach

ORCID: 0009-0009-7129-5911

ewelina_gebka@wp.pl

Skargi obywateli na rozstrzygnięcia lokalne organów samorządowych. Zagadnienia wybrane

W polskim porządku prawnym ustawodawca przewidział w sytuacji naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia aktem organu samorządu terytorialnego możliwość zaskarżenia przedmiotowego aktu do sądu administracyjnego. Prawo do wniesienia tego środka prawnego – w doktrynie i w orzecznictwie nazywanego „skargą obywatelską”¹ – przewidują przepisy wszystkich trzech ustaw regulujących ustrój samorządu terytorialnego. Przepisy art. 101 ustawy o samorządzie gminnym², art. 87 ustawy o samorządzie powiatowym³ oraz art. 90 ustawy o samorządzie województwa⁴ są zatem podstawą prawną wniesienia skargi do sądu administracyjnego na poziomie gminy, powiatu i województwa⁵.

Rzeczona skarga jest jednym z instrumentów umożliwiających uruchomienie sądowej kontroli, mającej na celu zbadanie zgodności z prawem uchwa-

¹ Tak m.in.: D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 19; M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017, s. 450–456.

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.), dalej jako u.s.g.

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107), dalej jako u.s.p.

⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 566), dalej jako u.s.w.

⁵ Skargi na akty wydane po 1 czerwca 2017 r. podlegają procedurze zaskarżenia zgodnie z obecną treścią art. 101 u.s.g. (art. 87 u.s.p. i art. 90 u.s.w.), a zatem są wnoszone bez potrzeby ich poprzedzenia wezwaniem do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Natomiast wymogiem poprzedzającym wniesienie skargi na akty wydane do 1 czerwca 2017 r. jest bezskuteczne wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia.

ły (zarządzenia) organu jednostki samorządu terytorialnego⁶. Jest to środek służący do ochrony obywateli przed skutkami przekroczenia przez jednostkę samorządu terytorialnego granic swojej samodzielności wyznaczonych przepisami prawa, ze szkodą dla uprawnień danego podmiotu w sferze administracji publicznej⁷. Celem artykułu jest analiza i ocena regulacji prawnych dotyczących tej instytucji oraz ukazanie korzyści płynących z jej zastosowania, w szczególności tego, że za jej pośrednictwem obywatele mają możliwość partycypowania w samorządowych procesach decyzyjnych.

Ustawodawca określił jednak ograniczenia, zarówno w zakresie podmiotowym⁸, jak i w zakresie przedmiotowym, odnośnie do wnoszenia skarg obywatelskich. Jak podnosi Joanna Jagoda, „ograniczenia te uzasadnione są ochroną samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Jak się wydaje, nielimitowany dostęp do omawianego środka prawnego – choć z jednej strony pozwałaby działać wszystkim osobom chcącym angażować się na rzecz dobra wspólnego, tj. w interesie publicznym – mogłby powodować niemożliwe do przyjęcia koszty, związane z blokowaniem każdego niemal aktu wydanego przez organy jednostek samorządu terytorialnego”⁹.

Zakres podmiotowy skargi obywatelskiej obejmuje *de facto* każdego¹⁰, w tym mieszkańca danej jednostki samorządu terytorialnego¹¹. Ustawodawca uzależnił możliwość wnoszenia tych skarg od spełnienia przesłanki wykazania

⁶ A. Budnik, M.J. Czubkowska, *Zaskarżanie uchwał dotyczących gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 127.

⁷ Zob. B. Dolnicki, [w:] B. Dolnicki (red.), *Samorząd województwa. Komentarz*, 2023, Lex, art. 90.

⁸ NSA w wyroku z 8 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3068/14, Lex nr 2143538 podniósł, że prawo do sądu nie jest prawem absolutnym i może podlegać ustawowym ograniczeniom: podmiotowym (w zakresie legitymacji procesowej określonych podmiotów), przedmiotowym (określone kategorie spraw), formalnym (np. przymus adwokacki) czy finansowym (koszty sądowe). Takie ograniczenia podmiotowe wprowadza przepis art. 101 ust. 1 u.s.g., kształtując w sposób szczególny legitymację do wniesienia skargi na uchwałę lub zarządzenie podjęte przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej.

⁹ Zob. J. Jagoda, [w:] B. Dolnicki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Portugalii. Analiza prawnoporównawcza*, Warszawa 2015, s. 179. Szerzej na ten temat: P. Chmielnicki, *Skarga obywatelska a granice samodzielności samorządu powszechnego*, [w:] M. Stec, M. Mączyński (red.), *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, Warszawa 2011, s. 244–263.

¹⁰ Nie jest uprawniony do wniesienia skargi na uchwałę rady ani wójt działający w interesie publicznym (zob. postanowienie NSA z 8 października 2013 r., sygn. akt II OSK 2351/13, Lex nr 1398162), ani radny uczestniczący w podejmowaniu uchwały, chyba że powołuje się na naruszenie swojego własnego indywidualnego interesu prawnego – zob. wyrok WSA w Gliwicach z 8 listopada 2017 r., sygn. akt IV SA/GI 201/17, Lex nr 2396877.

¹¹ W gminie i w powiecie skargę można wnieść indywidualnie lub zbiorowo (art. 101 ust. 2a u.s.g. oraz art. 87 ust. 3 u.s.p.). Szerzej na ten temat zob. P. Daniel, *Zaskarżenie do sądu administracyjnego uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego przez grupę mieszkańców – uwagi na tle stosowania przez sądy administracyjne art. 101 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 7–8, s. 61–71. Natomiast w województwie dopuszczalna jest tylko skarga indywidualna.

naruszenia interesu prawnego¹². Nie wystarczy zatem jedynie wykazanie się indywidualnym interesem prawnym, lecz wymagane jest także wykazanie się zaistniałym w dacie wnoszenia skargi naruszeniem tego interesu prawnego¹³.

Pojęcie interesu prawnego nie jest zdefiniowane normatywnie. W doktrynie i w orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że interes prawny ma zawsze wynikać z normy prawnej. Co do zasady ma to być norma prawa materialnego¹⁴. Nie chodzi zatem o jakikolwiek interes, tylko o taki interes prawny, który może być wywiedziony z normy prawa materialnego. W orzecznictwie dopuszcza się jednak wyjątkowo wywodzenie tego interesu także z przepisów prawa procesowego i prawa ustrojowego¹⁵.

Źródłem interesu prawnego i legitymacji skargowej może być nie tylko prawo administracyjne, lecz także prawo cywilne, np. prawo własności i inne prawa rzeczowe, z których można wyprowadzić legitymację do zaskarżenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁶.

Interes prawny musi mieć charakter indywidualny (tzn. dotyczący konkretnej osoby), osobisty (tj. własny i zindywidualizowany), realny oraz dotyczyć wprost i bezpośrednio podmiotu kwestionującego dany akt. Bezpośredniość interesu prawnego polega na bezpośredniości związku między sytuacją danego podmiotu a normą prawa materialnego, z której wywodzony jest jego interes prawny, natomiast jego realność oznacza, że nie może to być tylko interes przewidywalny w przyszłości, hipotetyczny, ale interes już rzeczywiście istniejący¹⁷.

Naruszenie interesu prawnego oznacza istnienie związku między prawnie gwarantowaną, konkretną i indywidualną sytuacją prawną skarżącego a zaskarżonym aktem, polegającego na tym, że zaskarżany akt narusza jego interes prawny, a więc że poprzez naruszenie prawa jednocześnie negatywnie wpływa na jego sferę prawnomaterialną wynikającą z konkretnie wskazane-

¹² Pojęcie uprawnienia nie stanowi samodzielnej pojęcia prawnego, zawiera się w pojęciu interesu prawnego – zob. D. Dąbek, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, 2022, Lex, art. 101; B. Dolnicki, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, 2020, Lex, art. 87; B. Dolnicki, [w:] B. Dolnicki (red.), *Samorząd terytorialny...*, art. 90.

¹³ Zob. wyrok NSA z 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 3398/19, Lex nr 3056349; wyrok WSA w Olsztynie z 3 października 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 707/17, Lex nr 2375355; wyrok WSA we Wrocławiu z 17 października 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 237/17, Lex nr 2388424.

¹⁴ Wyrok NSA z 7 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 84/08, Lex nr 448119.

¹⁵ Zob. wyrok NSA z 10 września 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1498/02, Lex nr 74731. Szerzej na ten temat: W. Kisiel, *Legitymacja jednostki do zaskarżania uchwał samorządowych (w orzecznictwie sądów administracyjnych)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 3, s. 33–54.

¹⁶ Zob. wyroki NSA: z 10 stycznia 2008 r., sygn. akt II OSK 1335/07, Lex nr 463935; z 11 stycznia 2008 r., sygn. akt II OSK 1413/07, Lex nr 463987; z 4 września 2008 r., sygn. akt II OSK 133/08, Lex nr 459347.

¹⁷ Wyrok NSA z 1 marca 2005 r., sygn. akt OSK 1437/04, Lex nr 151236.

go przepisu prawa materialnego, np. nakłada na niego pewne obowiązki lub pozbawia go pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację¹⁸. Chodzi zatem o takie naruszenie subiektywnie pojmowanego przez skarżącego jego interesu, które obiektywnie polega na nieprzestrzeganiu przez organ norm prawnych powszechnie obowiązujących¹⁹. Naruszenie powinno być więc wyraźne, bezpośrednie, realne i indywidualne, odnoszące się do określonej normy prawnej i konkretnego podmiotu²⁰.

Obowiązek wykazania naruszenia interesu prawnego spoczywa na skarżącym. Wnoszący skargę w trybie art. 101 u.s.g. (art. 87 u.s.p. oraz art. 90 u.s.w.) musi wykazać, że istnieje związek między jego prawnie gwarantowaną sytuacją a zaskarżoną uchwałą, polegający na tym, że skarżony akt narusza jego interes prawny²¹. Skarżący musi więc wykazać, w jaki sposób doszło do naruszenia jego prawem chronionego interesu²². Niewykazanie przez wnoszącego skargę naruszenia jego interesu prawnego powoduje skutek w postaci odrzucenia skargi przez sąd (art. 58 § 1 pkt 5a ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²³).

Zakres przedmiotowy skargi obywatelskiej obejmuje akty (uchwały, zarządzenia) podjęte przez organy gminy (powiatu, województwa) w sprawach z zakresu administracji publicznej. Należy jednak zwrócić uwagę na treść przepisów ustaw samorządowych. Otóż art. 101 u.s.g. posługuje się terminem „uchwała lub zarządzenie”, art. 87 u.s.p. – „uchwała”, a art. 90 u.s.w. – „akt prawa miejscowego”. W uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 listopada 2000 r., sygn. akt OSA 2/00²⁴ zaznaczono natomiast, że działalność samorządowa, bez względu na formę i podmiot, przez który jest

¹⁸ Zob. wyrok NSA z 12 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 1761/12, Lex nr 1311573; wyrok SN z 7 marca 2003 r., sygn. akt III RN 42/02, Lex nr 84408; wyrok WSA w Gdańsku z 15 września 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 504/11, Lex nr 966341; wyrok WSA w Gliwicach z 10 lipca 2017 r., sygn. akt I SA/Gl 1101/16, Lex nr 2329860; wyrok WSA w Kielcach z 29 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 370/19, Lex nr 2721419.

¹⁹ Wyrok WSA w Lublinie z 23 września 2010 r., sygn. akt III SA/Lu 180/10, Lex nr 757042; wyrok WSA w Białymstoku z 30 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Bk 757/16, Lex nr 2204912; wyrok WSA w Krakowie z 18 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 216/19, Lex nr 2700412.

²⁰ Zob. wyrok NSA z 4 września 2001 r., sygn. akt II SA 1410/01, Lex nr 53376; wyrok NSA z 23 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 715/05, Lex nr 192482; wyrok NSA z 11 stycznia 2008 r., sygn. akt II OSK 1413/07, Lex nr 463987.

²¹ Zob. wyrok NSA z 7 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 84/08, Lex nr 448119; wyroki WSA w Krakowie: z 5 września 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 736/18, Lex nr 2554513; z 24 maja 2023 r., sygn. akt II SA/Kr 350/23, Lex nr 3644584.

²² Postanowienie NSA z 4 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1563/04, Lex nr 171196; wyroki NSA: z 22 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 1127/05, Lex nr 194894; z 18 grudnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1539/09, Lex nr 582851.

²³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 935), dalej jako p.p.s.a.

²⁴ „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych” 2001, Nr 2, poz. 48.

realizowana, zawsze powinna być zgodna z prawem. Zasada ta odnosi się do działalności jednostki samorządu terytorialnego jako całości wykonującej zadania publiczne na podstawie i w granicach prawa. Oceny legalności działalności nie można więc ograniczać do określonej formy działania lub podmiotu firmującego to działanie. Zasadniczy sens kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego polega na tym, że jest to cały system środków, które mają zapewniać funkcjonowanie tych jednostek zgodnie z prawem. Z tej działalności podlegającej nadzorowi czy kontroli sądowej nie można wyłączać, w drodze wykładni poszczególnych przepisów ustaw, określonych jej przejawów bądź to ze względu na podmiot firmujący to działanie, bądź to z powodu formy tej działalności, jeżeli prowadziłoby to w efekcie do podważenia samej istoty środków nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Należy przy tym również mieć na uwadze, że środki te służą nie tylko zapewnieniu prowadzenia działalności samorządowej zgodnie z prawem w interesie publicznym, lecz także ochronie praw poszczególnych osób. Na gruncie ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa należy zatem przyjąć, że o tym, czy określony akt lub czynność podlegać będzie kontroli sądowej uruchamianej na podstawie art. 101 u.s.g., art. 87 u.s.p. i art. 90 u.s.w., będzie decydowała materia będąca przedmiotem danego aktu lub czynności, a nie podmiot firmujący to działanie. Stąd też przykładowo na gruncie ustawy o samorządzie województwa zakres art. 90 nie ogranicza się do aktów prawa miejscowego, ale obejmuje również akty, których nie można zakwalifikować do tej kategorii²⁵. Pogląd co do dopuszczalności zaskarżania na podstawie art. 90 u.s.w. aktów innych niż uchwały stanowiące akty prawa miejscowego jest zresztą powszechnie akceptowany w orzecnictwie sądowym²⁶.

W postępowaniu sądowym uruchomionym w trybie art. 101 u.s.g. (art. 87 u.s.p., art. 90 u.s.w.) kontroli nie podlega każde zachowanie organu samorządu gminy (powiatu, województwa), ale tylko takie, które zostało podjęte w „sprawie z zakresu administracji publicznej”. Użycie jednak przez ustawodawcę wskazanego pojęcia, przy jednoczesnym braku jego definicji, powoduje wiele problemów interpretacyjnych; co więcej, jak wskazuje analiza orzecnictwa i doktryny, brak możliwości jednoznacznej identyfikacji tego terminu.

Niemniej jednak w doktrynie i w orzecnictwie przyjmuje się szerokie rozumienie określenia „sprawy z zakresu administracji publicznej”. Istotny wpływ na kształtowanie się tego kierunku interpretacji miała uchwała z 27 września 1994 r., sygn. akt W 10/93²⁷, w której Trybunał Konstytucyjny przyjął, że wszelka działalność jednostek samorządu terytorialnego, wykony-

²⁵ Zob. wyrok NSA z 26 lutego 2008 r., sygn. akt II OSK 1765/07, Lex nr 437511.

²⁶ Zob. wyroki NSA: z 8 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 306/11, Lex nr 1136685; z 31 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 1670/15, Lex nr 2273735; z 24 października 2018 r., sygn. akt II OSK 1243/18, Lex nr 2584181.

²⁷ „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 1994, Nr 2, poz. 46.

wana w formach publicznoprawnych, ma na celu realizację zadań publicznych, a tym samym daje się pomieścić w kategorii administracji publicznej. Mimo przyjęcia tak szerokiej, podmiotowej definicji działalności komunalnej (gminnej), Trybunał Konstytucyjny wyłączył spod nadzoru pewne jej formy. Podkreślił bowiem, że środki wskazane w rozdziale 10 u.s.g. mogą być zastosowane tylko do działalności gminnej prowadzonej bezpośrednio przez organy gminy jako ukonstytuowane na gruncie prawa administracyjnego. Dlatego też uchwały organów gminy odpowiadające prawnej charakterystyce aktów administracji (mające formę aktu władczego), nawet jeżeli wywołują skutki w sferze prawa cywilnego, są kontrolowane i kwestionowane w trybie nadzoru uregulowanego w rozdziale 10 u.s.g. Trybunał tym samym przyjął, że kryterium wyróżnienia spraw z zakresu administracji publicznej nie stanowi brak cywilnych skutków danej uchwały ani ogólny jej charakter, lecz jej przedmiot. Ujmując sprawę inaczej, chodzi o to, aby uchwała została podjęta na podstawie prawa administracyjnego, a nie o to, jaki charakter ma sfera skarżącego, której uchwała ta dotyczy. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że nie jest możliwe określenie w sposób generalny, przez wskazanie jednej ogólnej cechy, które spośród uchwał są podejmowane w sprawach z zakresu administracji, a które nie mają tego charakteru. Powody racjonalne nakazują analizę każdego indywidualnego przypadku. Można przyjąć, że przez uchwały w sprawach niebędących sprawami z zakresu administracji publicznej należy w szczególności rozumieć akty organów gminy objęte kognicją sądów powszechnych w istocie najczęściej sądów rozpoznających sprawy cywilne²⁸.

Nie ma wątpliwości co do tego, że przedmiotem skargi może być działalność komunalna, tzn. działalność gminy wykonywana w formach publicznoprawnych, mająca na celu realizację zadań publicznych²⁹. Skarga obywatelska może też dotyczyć uchwał zawierających ogólne zasady gospodarowania mieniem, korzystania z obiektów użyteczności publicznej itp., a więc odnoszące się do działań gminy na etapie poprzedzającym podejmowanie czynności cywilnoprawnych (np. rozstrzygnięcie o tym, czy określona nieruchomość ma być przeznaczona do sprzedaży³⁰)³¹.

Ponadto regułą jest zaskarżanie w trybie art. 101 u.s.g. (art. 87 u.s.p. oraz art. 90 u.s.w.) regulacji generalnych, z aktami prawa miejscowego na

²⁸ Wyrok NSA z 23 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 715/05, Lex nr 192482.

²⁹ Zob. uchwałę TK z 14 września 1994 r., sygn. akt W 5/94, Lex nr 25333.

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 13 maja 2004 r., sygn. akt I SA 2184/03, Lex nr 148881. Zob. też postanowienie NSA z 27 października 2020 r., sygn. akt I OSK 1695/20, Lex nr 3075038.

³¹ Natomiast oświadczenia woli gminy jako podmiotu prawa cywilnego, także te wyrażone w formie uchwał organów kolegialnych gminy, stanowiące realizację ogólnych zasad gospodarowania mieniem i skierowane do oznaczonego podmiotu w konkretnej sprawie (np. oświadczenie woli o sprzedaży tej nieruchomości), nie podlegają kontroli sądu administracyjnego – zob. T. Woś, „Nowa” regulacja postępowania sądowoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2, s. 24–25.

czele³². Mogą to być akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy (powiatu, województwa) zarówno na podstawie ustaw samorządowych, jak i upoważnień udzielonych w innych ustawach (art. 40 u.s.g., art. 40 u.s.p., art. 89 u.s.w.).

Skarga obywatelska na poziomie gminy (powiatu, województwa) może dotyczyć również aktów generalnych niebędących aktami prawa miejscowego. Ustawodawca zakłada zatem, że także uchwała organu gminy (powiatu, województwa), która nie jest aktem prawa miejscowego, może naruszać czyjś interes prawny i z tego powodu może podlegać skardze na podstawie art. 101 u.s.g., chociaż w przypadku takich aktów – jak słusznie zauważa Dorota Dąbek – trudniej będzie wykazać legitymację skargową umożliwiającą skuteczne zaskarżenie (naruszenie interesu prawnego)³³. Utrwalona jest linia orzecznicza sądów administracyjnych przyjmująca kognicję sądów co do studium uwa-runkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wskazuje się wprawdzie, że studium nie jest aktem prawa miejscowego, lecz aktem wewnętrznie obowiązującym jedynie organy gminy³⁴, ale dopuszcza się jego sądową kontrolę, gdyż nie można generalnie wykluczyć naruszenia przez studium interesów prawnych indywidualnej osoby³⁵. Przedmiotem skargi może być również np. uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³⁶ lub regulamin urzędu gminy³⁷.

Skarga z art. 101 u.s.g. (art. 87 u.s.p. i art. 90 u.s.w.) może dotyczyć także aktów administracyjnych o charakterze indywidualnym, które nie są decyzjami w rozumieniu art. 104 Kodeksu postępowania administracyjnego³⁸, np. uchwał w sprawie przeznaczenia konkretnej nieruchomości do sprzedaży, w trybie przetargowym lub bezprzetargowym, które można uznać za akty z zakresu administracji publicznej jedynie wówczas, gdy dotyczą mienia służącego celom użyteczności publicznej, np. nieruchomości służących do powszechnego użytku lub do bezpośredniego zaspokojenia potrzeb publicznych³⁹. Przedmiotem skargi mogą być też uchwały, w których ustanawia się struktury organizacyjne, rozgranicza kompetencje czy też kształtuje skład osobowy or-

³² Zob. D. Dąbek, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie...*, art. 101; B. Dolnicki, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie...*, art. 87; B. Dolnicki, [w:] B. Dolnicki (red.), *Samorząd terytorialny...*, art. 90.

³³ D. Dąbek, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie...*, art. 101.

³⁴ Zob. wyrok NSA z 3 sierpnia 2007 r., sygn. akt II OSK 614/07, Lex nr 334317; wyrok WSA w Poznaniu z 25 października 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 206/17, Lex nr 2406334.

³⁵ Zob. wyrok NSA z 26 października 2016 r., sygn. akt II OSK 145/15, Lex nr 2256246; wyrok WSA w Lublinie z 8 września 2022 r., sygn. akt II SA/Lu 423/22, Lex nr 3442855.

³⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z 15 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Po 751/10, Lex nr 754526.

³⁷ Wyrok NSA z 15 kwietnia 2003 r., sygn. akt II SA/Ld 324/03, Lex nr 78587.

³⁸ T. Woś, op. cit., s. 22–24.

³⁹ Postanowienie WSA w Białymstoku z 6 lipca 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 286/2006, Lex nr 192858.

ganów samorządu, m.in. dotyczące powołania lub odwołania określonej osoby ze składu organu, np. odwołania przewodniczącego rady⁴⁰.

Za dopuszczalne w orzecznictwie sądowym uznaje się także zaskarżanie skargą z art. 101 u.s.g. (art. 87 u.s.p. i art. 90 u.s.w.) samorządowych aktów wewnętrznych, jako że mieszczą się one w pojęciu aktów wydanych „w sprawach z zakresu administracji publicznej”. Dopuszczono m.in. możliwość sądowej kontroli kodeksu etyki radnych gminy, wskazując, że brak jest podstaw do nadawania mu charakteru normatywnego; jest jedynie wewnętrznym aktem zagrożonym wyłącznie odpowiedzialnością polityczną, niewładczą formą działania, wydaną na podstawie przepisów ogólnokompetencyjnych, ale taki jego charakter nie wyłącza go jednak z zakresu kognicji sądu administracyjnego⁴¹.

Jak wcześniej wspomniano, hipotezą art. 101 u.s.g. (art. 87 u.s.p. i art. 90 u.s.w.) objęte są uchwały (zarządzenia) organów gminy (powiatu, województwa). Trzeba jednak zauważyć, że kontroli sądowej w tym trybie podlegają także akty wydawane przez podmiot zastępujący organy gminy (powiatu, województwa), tj. komisarza rządowego lub osobę wskazaną przez Prezesa Rady Ministrów z powodu zastosowania środków nadzoru personalnego, na podstawie art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 3 u.s.g.⁴² (art. 83 ust. 1 i art. 84 ust. 3 u.s.p. oraz art. 84 i art. 85 ust. 3 u.s.w.). Ponadto za dopuszczalne uznaje się zaskarżenie na podstawie art. 101 u.s.g. (art. 87 u.s.p. oraz art. 90 u.s.w.) zarządzenia zastępczego wydanego na podstawie art. 98a u.s.g. (art. 85a u.s.p. i art. 86a u.s.w.) i aktów prawa miejscowego „zastępczo” wydanych przez organy nadzoru⁴³.

Z powodu oparcia legitymacji skargowej na wymogu wykazania naruszenia interesu prawnego, przedmiotem skargi z art. 101 u.s.g. (art. 87 u.s.p. oraz art. 90 u.s.w.) może być jedynie taki akt, który już wszedł w życie, gdyż tylko taki akt był zdolny do wywołania skutków prawnych, a więc do naruszenia interesu prawnego skarżącego⁴⁴. W doktrynie i w orzecznictwie sądowym pojawia się także pogląd, zgodnie z którym dopuszczalne jest zaskarżenie na podstawie art. 101 u.s.g. (art. 87 u.s.p. oraz art. 90 u.s.w.) aktu prawa miejscowego już nieobowiązującego, tj. uchylonego lub zmienionego przez organ gminy (powiatu, województwa) przed wniesieniem skargi albo w trakcie postępowania sądowego, pod warunkiem że akt ten może być stosowany do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylene lub zmianę. Przyjmuje się bowiem, że przepis obowiązuje w danym systemie prawa, jeśli można go zastosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości⁴⁵.

⁴⁰ Wyrok NSA z 15 września 2009 r., sygn. akt II OSK 461/09, Lex nr 597611.

⁴¹ Wyrok NSA z 17 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 287/06, Lex nr 195698.

⁴² T. Woś, op. cit., s. 22.

⁴³ M. Chlipała, *Skarga na akty nadzoru dotyczące samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 4, s. 89.

⁴⁴ Wyrok NSA z 22 lipca 2008 r., sygn. akt I OSK 277/08, Lex nr 490092.

⁴⁵ Uchwała TK z 11 kwietnia 1994 r., sygn. akt K 10/93, Lex nr 25111. „Uchylenie aktu będącego przedmiotem skargi nie powoduje automatycznie, że postępowanie sądowe staje się

Skutkiem zastosowania skargi obywatelskiej może być całkowite wyeliminowanie aktu (uchwały lub zarządzenia) z obrotu prawnego poprzez stwierdzenie jego nieważności w całości. Istnieje też możliwość stwierdzenia nieważności części aktu albo stwierdzenia wydania aktu z naruszeniem prawa.

Zgodnie bowiem z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. (akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej), stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W świetle zaś art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p. i art. 82 ust. 1 u.s.w. nieważna jest uchwała jednostki samorządu terytorialnego sprzeczna z prawem. Co więcej, przepisy art. 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p. i art. 82 ust. 5 u.s.w. przewidują, że w wypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały, lecz wskazuje, że została ona wydana z naruszeniem prawa. Na podstawie argumentacji *a contrario* do postanowień art. 91 ust. 4 u.s.g. (art. 79 ust. 4 u.s.p. i art. 82 ust. 5 u.s.w.) należy zatem przyjąć, że każde „istotne naruszenie prawa” uchwałą lub zarządzeniem organu gminy (powiatu, województwa) oznacza ich nieważność. Ustawodawca nie wskazał przy tym kryteriów, które mają decydować o zakwalifikowaniu konkretnego naruszenia prawa jako istotne lub nieistotne⁴⁶. W piśmiennictwie i w orzecznictwie do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy (powiatu, województwa) podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały⁴⁷.

bezzprzedmiotowe w rozumieniu art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., gdyż skutki prawne uchylenia lub zmiany aktu, tj. wyeliminowanie aktu ze skutkiem od daty uchylenia lub zmiany (*ex nunc*), są odmienne od skutków orzeczenia, jakie może zapaść przed sądem po przeprowadzeniu sądowej kontroli, tj. stwierdzenia jego nieważności, które wywołuje skutki wstecz, od chwili podjęcia aktu (*ex tunc*). Akt, co do którego zapadło orzeczenie o stwierdzeniu nieważności, należy potraktować jako taki, który nigdy nie istniał, co ma znaczenie dla czynności prawnych podjętych na jego podstawie” – zob. D. Dąbek, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie...*, art. 101.

⁴⁶ H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, 2021, Lex, art. 145, art. 145(a), art. 146, art. 147, art. 148, art. 149, art. 150, art. 154.

⁴⁷ M. Stahl, Z. Kmiecik, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2, s. 101–102; zob. np. wyrok WSA w Olsztynie z 26 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 360/18, Lex nr 2513842; wyrok WSA w Szczecinie z 9 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 201/18, Lex nr 2493243; wyrok WSA w Szczecinie z 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 1139/18, Lex nr 2616290; wyrok WSA

Innymi słowy, za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zwłaszcza gdy podjęty akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu⁴⁸. Orzeczenie sądu stwierdzające nieważność uchwały (zarządzenia) ma charakter rozstrzygnięcia deklaratoryjnego wywołującego skutek *ex tunc*, tj. uchyla moc wiążącą aktu od chwili jego podjęcia⁴⁹.

Jak już wspomniano, kolejną formą wyroku uwzględniającego skargę obywatelską jest stwierdzenie wydania aktu z naruszeniem prawa. Z przepisów art. 94 ust. 2 u.s.g., art. 82 ust. 2 u.s.p. i art. 83 ust. 2 u.s.w. wynika bowiem, że mimo stwierdzenia istotnych wad w zaskarżonym akcie, nie stwierdza się jego nieważności po upływie jednego roku od daty jego podjęcia, chyba że właściwy organ uchybił obowiązkowi przedłożenia aktu organowi nadzorcemu w ciągu 7 dni od daty jego podjęcia albo zaskarżony akt jest aktem prawa miejscowego. W tym wypadku sąd, uwzględniając skargę, orzeka o niezgodności z prawem zaskarżonego aktu. Skutkiem takiego orzeczenia jest utrata mocy prawnej przez uchwałę (zarządzenie). Oznacza to, że uchwała nie jest eliminowana z obrotu prawnego *ex tunc*, jak w przypadku stwierdzenia jej nieważności, lecz *ex nunc*, tzn. pozostaje w mocy przez okres od jej wejścia w życie do czasu jej uchylenia przez sąd i do tego momentu wywiera skutki prawne⁵⁰.

Poza tym skargi obywatelskie do sądu administracyjnego na uchwały (zarządzenia) organów jednostek samorządu terytorialnego można zaliczyć do form partycypacji społecznej w działalności publicznej na szczeblach lokalnego i regionalnego samorządu⁵¹. Jak już wspomniano, poprzez ich wnoszenie osoba, której interes prawny został naruszony uchwałą (zarządzeniem), może uchronić się przed aktami, w których władza samorządowa naruszyła obowią-

w Białymstoku z 30 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 179/19, Lex nr 2685203; wyrok WSA w Łodzi z 12 lutego 2021 r., sygn. akt III SA/Ld 957/20, Lex nr 3129168; wyrok WSA w Krakowie z 8 grudnia 2023 r., sygn. akt III SA/Kr 933/23, Lex nr 3648681.

⁴⁸ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 25 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Gl 69/18, Lex nr 2493638; wyrok WSA w Szczecinie z 25 stycznia 2024 r., sygn. akt II SA/Sz 951/23, Lex nr 3668095; wyrok WSA w Krakowie z 22 kwietnia 2024 r., sygn. akt III SA/Kr 30/24, Lex nr 3710906.

⁴⁹ P. Chmielnicki, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie...*, art. 94; zob. też wyrok WSA w Bydgoszczy z 10 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 782/19, Lex nr 2866485.

⁵⁰ A. Matan, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie...*, art. 94.

⁵¹ Partycypacja obywatelska, zwana także społeczną, to zjawisko polegające na uczestniczeniu społeczności mieszkańców danej miejscowości, gminy, powiatu, regionu, a nawet państwa, w identyfikacji i rozwiązywaniu wspólnych potrzeb, problemów. Pod pojęciem tym należy rozumieć zarówno wszelkie przejawy organizowania się (zrzeszania) ludzi zmierzających do osiągnięcia wspólnych celów (w tym także do zaspokojenia swoich potrzeb materialnych i niematerialnych), jak i włączanie się ludności oraz stworzonych przez nią organizacji w proces realizacji zadań publicznych przez władze rządowe lub samorządowe. Szerzej: I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 28–29.

zujące prawo, a w szczególności – przekroczyła swe kompetencje. Dlaczego należy więc takie skargi traktować jako przejaw wpływu obywateli na rozstrzygnięcia organów samorządowych? Wniosek taki nasuwa się na tle wyroków zapadających w tego typu sprawach.

Z większości dostępnych w bazie wyroków sądów administracyjnych wynika, że wprawdzie podstawą zaskarżenia może być w nich naruszenie partykularnego interesu skarżącego⁵², to jednak argumentacja zgłaszanych zastrzeżeń (zarówno skarżących, jak i sądu) bardzo często odwołuje się do prawnych aspektów o znaczeniu ogólnym, a zwłaszcza do granic, w jakich muszą się mieścić organy samorządowe korzystające z udzielonych im upoważnień do podejmowania rozstrzygnięć w poszczególnych typach spraw⁵³. Tym samym, na skutek tych skarg, sądy administracyjne wyznaczają organom samorządowym te granice i wpływają na treść przyszłych rozstrzygnięć oraz procedurę ich podejmowania⁵⁴.

⁵² Przykładowo poniesienie strat finansowych przez przedsiębiorcę prowadzącego (na podstawie zezwolenia) działalność gospodarczą polegającą na sprzedaży – w godzinach nocnych – napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży przez wprowadzenie zakazu sprzedaży alkoholu w godzinach od 23.00 do 6.00 dla podmiotów, których sklepy są usytuowane w Dzielnicy Śródmieście Miasta G. (wyrok WSA w Gliwicach z 31 stycznia 2024 r., sygn. akt III SA/Gl 747/23, Lex nr 3671309); w wyniku ustawienia znaków B-18 na ulicy X. w mieście S. uniemożliwienie kierowcy zawodowemu, jeżdżącemu samochodami ciężarowymi prowadzenia działalności gospodarczej – firmy transportowej, pozbawienie go możliwości dojazdu do domu pojazdem ciężarowym, nadto uniemożliwienie dostarczenia materiałów budowlanych potrzebnych do utwardzenia terenu wokół jego domu, gdyż pojazdy ciężarowe nie mogą wjeżdżać na teren działki (wyrok WSA w Kielcach z 15 czerwca 2023 r., sygn. akt I SA/Ke 150/23, Lex nr 3578208); ustalenie przez Burmistrza Miasta X. w drodze zarządzenia w sprawie zasad ustalania stawek czynszu za dzierżawę gruntów stanowiących własność gminy o statusie miejskim oraz opłat za eksponowanie reklam na gruncie i budynkach stanowiących własność gminy o statusie miejskim nowej (wyższej) stawki czynszu, która rzutuje bezpośrednio na sytuację prawną dzierżawcy gruntu należącego do gminy (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 grudnia 2022 r., sygn. akt II SA/Go 601/22, Lex nr 3451010).

⁵³ Np. naruszenie art. 12 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi poprzez niedokonanie przez organ prawotwórczy własnej oceny przedłożonej opinii jednostki pomocniczej gminy przed podjęciem uchwały w sprawie wprowadzenia ograniczeń sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży w godzinach nocnych (wyrok WSA w Gliwicach z 31 stycznia 2024 r., sygn. akt III SA/Gl 747/23, Lex nr 3671309); naruszenie art. 10 ust. 5 i ust. 12 ustawy Prawo o ruchu drogowym poprzez brak koniecznej dokumentacji jaką stanowi projekt zmiany stałej organizacji ruchu, co nie uprawniało organu do wydania aktu w przedmiocie zatwierdzenia (zmiany) stałej organizacji ruchu drogowego na ulicy X. w mieście S. przewidującego umieszczenie znaku B-18 (wyrok WSA w Kielcach z 15 czerwca 2023 r., sygn. akt I SA/Ke 150/23, Lex nr 3578208); naruszenie art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych w zw. z art. 42 u.s.g. poprzez niedochowanie wymogu publikacji aktu prawa miejscowego (niezależnie z jakiego powodu nie doszło do publikacji i czy jest to związane z zaniechaniem gminy, czy organu odpowiadającego za prowadzenie Dziennika Urzędowego Wojewody), wskutek czego taki akt – zarządzenie organu w sprawie zasad ustalania stawek czynszu za dzierżawę gruntów stanowiących własność Gminy o statusie miejskim oraz opłat za eksponowanie reklam na gruncie i budynkach stanowiących własność Gminy o statusie miejskim, jest w całości nieważny (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 grudnia 2022 r., sygn. akt II SA/Go 601/22, Lex nr 3451010).

⁵⁴ D.R. Kijowski, op. cit., s. 19.

Korzyści płynące z tego, że obywatele mogą za pośrednictwem skarg obywatelskich partycypować w samorządowych procesach decyzyjnych, są różnorodne. Po pierwsze, zapewniają oni trafną identyfikację problemów społecznych⁵⁵. Po drugie, pozwalają na znajdowanie akceptowalnych sposobów ich rozwiązywania⁵⁶. Po trzecie, udział społeczności lokalnej w dwóch powyższych procesach może się przyczynić do ograniczenia konfliktów wewnątrz grupy, jak i konfliktów z władzą publiczną⁵⁷. I w końcu pożytkiem wynikającym ze stosowania skarg obywatelskich jest aktywizacja społeczności lokalnej (pozostającej – poza przypadkami ekstremalnymi – bierną wobec rządów autorytarnych)⁵⁸.

Konkludując, skarga obywatelska ma istotne znaczenie gwarancyjne dla mieszkańców poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, chroniąc ich uprawnienia, jak również oddziałując prewencyjnie na funkcjonowanie organów gmin, powiatów i województw. Umacnia zatem w praktyce idee państwa praworządnego (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP).

⁵⁵ Tytułem przykładu w efekcie złożenia skargi obywatelskiej dostrzeżenie przez organ, że treść § 2 ust. 4 uchwały Rady Miasta Z. w sprawie określenia szczegółowych zasad przyznawania okresowych stypendiów sportowych dla zawodników oraz nagród i wyróżnień dla zawodników i trenerów za osiągnięte wyniki sportowe (regulacja ta ogranicza prawo do stypendium do laureata pierwszego miejsca w sytuacji, gdy w zawodach w danej dyscyplinie i konkurencji brało udział co najwyżej czterech zawodników we współzawodnictwie indywidualnym albo co najwyżej cztery drużyny/zespoły/osady/sztafety/pary/deble/miksty lub załogi), wyklucza ubieganie się o stypendium sportowe zawodników dyscypliny, w której w zawodach wzięło udział pięciu, sześciu albo siedmiu zawodników – wyrok WSA w Lublinie z 18 lipca 2023 r., sygn. akt II SA/Lu 452/23, Lex nr 3598775.

⁵⁶ Przykładowo w związku z orzeczeniem sądu stwierdzającym nieważność § 15 ust. 4 i ust. 5 załącznika do Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy B. wskutek nie określenia w sposób precyzyjny w jakich minimalnych odstępach czasowych należy pozbywać się nieczystości ciekłych (jak często) z terenu nieruchomości, niemożność dokonywania przez organ oceny zachowań właścicieli nieruchomości, albowiem adresaci tych norm prawnych nie wiedzą, kiedy ich zachowanie stanowić będzie wykonanie obowiązku wynikającego z tych norm, a kiedy nie – wyrok WSA w Kielcach z 7 lutego 2024 r., sygn. akt II SA/Ke 7/24, Lex nr 3690539.

⁵⁷ Dla przykładu w następstwie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w N. w przedmiocie wprowadzenia na terenie gminy świadczenia pieniężnego – bonu wychowawczego i tym samym usunięcia m.in. jako kryterium pierwszeństwa w dostępie do tego świadczenia faktu pozostawiania rodziców dzieci w związku małżeńskim wyeliminowanie konfliktów jakie mogłyby powstać wewnątrz grupy (pomiędzy rodzicami dzieci wychowujących się w rodzinach pełnych, a rodzicami dzieci wychowujących się w rodzinach niepełnych), jak i konfliktów z władzą publiczną (pomiędzy np. matką samotnie wychowującą dziecko a organem) – wyrok WSA w Opolu z 18 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Op 167/19, Lex nr 2696290.

⁵⁸ Przykładowo w wyniku złożenia skargi obywatelskiej uznanie przez sąd, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie dają upoważnienia wójtowi gminy do określania w drodze zarządzenia wysokości opłat z tytułu udzielania informacji publicznej. Co więcej, jak stwierdził sąd, podstawy prawnej do wydania takiego zarządzenia nie ma również w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej – wyrok WSA we Wrocławiu z 8 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Wr 171/20, Lex nr 3117081.

Wykaz literatury

- Augustyniak M., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Budnik A., Czubkowska M.J., *Zaskarżanie uchwał dotyczących gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Chlipała M., *Skarga na akty nadzoru dotyczące samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 4.
- Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, 2022, Lex.
- Daniel P., *Zaskarżenie do sądu administracyjnego uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego przez grupę mieszkańców – uwagi na tle stosowania przez sądy administracyjne art. 101 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 7–8.
- Dolnicki B. (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Dolnicki B. (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Portugalii. Analiza prawnoporównawcza*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Dolnicki B. (red.), *Samorząd województwa. Komentarz*, 2023, Lex.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, 2021, Lex.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, 2020, Lex.
- Kijowski D.R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Kisiel W., *Legitymacja jednostki do zaskarżania uchwał samorządowych (w orzecznictwie sądów administracyjnych)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 3.
- Knysiak-Sudyka H., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, 2021, Lex.
- Stahl M., Kmiecik Z., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2.
- Stec M., Maczyński M. (red.), *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Woś T., *„Nowa” regulacja postępowania sądowoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2.

Summary

Citizen complaints about the decisions of local government bodies. Selected issues

Keywords: administrative law, social participation, citizen complaint, appealing against local government resolutions.

This article is aimed at presenting the issue of a citizen complaint to an administrative court. The right to bring this legal measure is provided for in

the provisions of all three acts regulating the local government system, i.e. Art. 101 of the Act on Municipal Self-Government, Art. 87 of the Act on Poviat Self-Government and Art. 90 of the Act on voivodeship self-government. The article aims to analyze and evaluate the legal regulations regarding this institution and to show the benefits of its use, in particular the fact that through it citizens have the opportunity to participate in local government decision-making processes. The article presents the objective scope of a citizen's complaint, the substantive scope of the complaint, as well as the effect of applying this legal measure. It also points out possible problems related to the application of this legal institution. The work also analyzes the case law of administrative courts developed in the context of the above-mentioned provisions. The analysis of the case law regarding the consideration of citizens' complaints by courts has shown that although the basis for a complaint may be a violation of the complainant's particular interest, however, the argumentation of the objections raised (both by the complainants and the court) very often refers to legal aspects of general importance, and in particular to the limits within which local government bodies using the authorizations granted to them to make decisions in particular types of cases must fit. Therefore – as a result of these complaints – the administrative courts set these limits for local government bodies and influence the content of future decisions and the procedure for making them. On this basis, a conclusion was formulated that these complaints should be treated as a manifestation of citizens' influence on the decisions of local government bodies.