

**Krystyna Pawłowska, Andrzej
Nowakowski**

**Uprawnienia prawotwórcze
wojewody : zagadnienia
prawnoustrojowe**

Prace Naukowe. Pedagogika 8-9-10, 257-264

1999-2000-2001

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Krystyna Pawłowska (Wadowice)
Andrzej Nowakowski (Wadowice)

Uprawnienia prawotwórcze wojewody. Zagadnienia prawnoustrojowe

Wprowadzenie

Uprawnienia prawotwórcze wojewody w Polsce posiadają długą tradycję. Jeszcze w okresie Polski przedrozbiorowej ówczesni wojewodowie posiadali liczne uprawnienia do reglamentacji w drodze ogólnych norm prawnych wielu zagadnień należących współcześnie do działów administracji państwowej, w tym targów, cen, miar i wag oraz spraw diaspory żydowskiej na obszarze województwa. Poza wykonywaniem funkcji z zakresu administracji cywilnej byli oni zwierzchnikami pospolitego ruszenia w województwie¹.

Do tych licznych uprawnień dawnych wojewodów nawiązała odrodzona Rzeczpospolita Polska, dodając liczne nowe kompetencje wynikające z rozwoju administracji w nowoczesnym, integrującym się państwie. Już w 1919 r. na mocy przepisów przejściowych określono wojewodów jako organy rządowej administracji ogólnej (zespolonej) II instancji (I instancję stanowili starostowie). Pozycja prawnoustrojowa wojewodów uległa wzmocnieniu na mocy rozporządzenia Prezydenta RP (z mocą ustawy) z 1928 r. Wojewodowie jako przedstawiciele Rządu na województwo byli przede wszystkim odpowiedzialni za porządek i bezpieczeństwo w województwie, za sprawne funkcjonowanie całości administracji (w tym również tzw. administracji niezespólonej), sprawując ponadto nadzór nad samorządem terytorialnym. Oprócz wydawania jednostkowych aktów administracyjnych (decyzji), najczęściej jako instancja odwoławcza, rzadziej jako I instancja, wojewodowie wydawali również akty normatywne o charakterze generalnym (rozporządzenia), głównie o charakterze porządkowym².

W początkowym okresie rządów komunistycznych w Polsce (lata 1944/5 – 1950) funkcja wojewodów polegała głównie na utrwalaniu nowego reżimu na podległym sobie terenie. W okresie lat 1950 – 1974, po wprowadzeniu w Polsce kole-

¹Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. II: *Od połowy XV wieku do r. 1795*, s. 61 i n.

²D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1997, s. 140 i n.

gialnego, wzorowanego na radzieckim modelu administracji terenowej, uprawnienia prawotwórcze wojewodów przejęły prezydium wojewódzkich rad narodowych, wydając odpowiednie uchwały (w tym znaną uchwałę o zapewnieniu porządku w Trójmieście w okresie wydarzeń grudniowych w 1970 r.). Te akty prawotwórcze lokalnej administracji w praktyce głęboko ingerowały w sferę praw i wolności obywatelskich (np. prawa do swobodnego poruszania się jednostki)³, mogły być egzekwowane poprzez organy porządkowe i zaopatrzone sankcją w postaci kary grzywny, zaś ich nieprzestrzeganie było traktowane jako wykroczenie.

Kiedy w 1974 r. przywrócono jednoosobowy aparat wykonawczy na szczeblu województwa (województw), ich aktywność prawotwórcza była ograniczona do nagłych przypadków, jeśli dana wojewódzka rada narodowa nie mogła wydać stosownej uchwały. Zaś zarządzenia porządkowe wojewodów podlegały weryfikacji ze strony tych rad.

Sytuacja uległa zmianie w okresie zasadniczych przemian ustrojowych w Polsce w 1990 r. Kiedy w 1990 r. utworzono samorząd terytorialny, został on – jak dotychczas – osadzony jedynie na szczeblu podstawowym (gmin). Nie utworzono samorządu na wyższych szczeblach (w tym na szczeblu wojewódzkim), a sejmikom samorządowym, będącym reprezentacją gmin z obszaru województwa, nie przyznano kompetencji prawotwórczych. W tej sytuacji zaszła potrzeba wyposażenia wojewodów w uprawnienia do stanowienia norm prawa lokalnego (wojewódzkiego) w sytuacjach ściśle określonych ustawami. Sytuacja ta uległa zasadniczej zmianie w 1998 r., po przyjęciu pakietu ustaw samorządowych i utworzenie samorządu terytorialnego na szczeblu powiatu i województwa.

Przedmiotem rozważań niniejszego szkicu będą następujące zagadnienia: 1) zakres uprawnień prawotwórczych wojewody, 2) sposób ogłaszania norm prawnych, wydanych przez wojewodę, czyli promulgacja, 3) weryfikacja prawa wojewódzkiego pod względem zgodności z prawem (legalności) oraz podmioty uprawnione do przeprowadzenia takiej weryfikacji, łącznie z trybem weryfikacji. Całość szkicu zamkną stosowne konkluzje.

1. Zakres uprawnień prawotwórczych wojewody

Dotychczas obowiązująca ustawa ustrojowa z 22 III 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej⁴, zwana „konstytucją wojewodów”, w rozdziale 3 (Prawo miejscowe, art. 20 – 27) upoważniła – w szczególnych przypadkach – wojewodów do wydawania aktów prawa miejscowego obowiązujących na terenie danego województwa albo przynajmniej jego części. Zgodnie z terminologią sięgającą okresu międzywojennego, noszą one nazwę rozporządzeń (w tym rozporządzeń porządkowych). Oprócz aktu normatywnego rangi ustawowej (ustawy z 1990 r.), w aktualnym stanie prawnym, akty prawa miejscowego (lokalnego) wydawane

³A. Nowakowski, *Wolność poruszania i osiedlania się jednostki w polskim prawie administracyjnym*, „Studia Prawnicze”, 1991, z. 2 (108), s. 78.

⁴Tekst jednolity: Dz. U. 1997 nr 32, poz. 176.

przez poszczególnych wojewodów zostały dodatkowo umocowane poprzez przepis art. 87 ust. 2 Konstytucji RP z 2 IV 1997 r.⁵ (rozdział III – Źródła prawa), poprzez stwierdzenie, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa RP są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego⁶. W świetle aktualnego stanu prawnego, wojewoda należy do nielicznych organów państwowych, które zostały wyposażone w kompetencje prawodawcze. Ta okoliczność wzmacnia jego pozycję prawnoustrojową w terenowym aparacie państwowym⁷.

Według najnowszego stanu prawnego, uprawnienia prawotwórcze wojewodów będą „konkurować” z podobnymi uprawnieniami organów uchwałodawczych samorządu terytorialnego na szczeblu wojewódzkim – tj. sejmików wojewódzkich⁸. Nowa ustawa z 5 VI 1998 r. o administracji rządowej w województwie⁹ dzieli rozporządzenia wydawane przez wojewodę na dwie kategorie: 1) rozporządzenia wykonawcze do ustaw szczególnych (art. 39 ustawy z 1998 r.), 2) rozporządzenia samostne, wydawane na podstawie ogólnej delegacji ustawowej zawartej w przepisie art. 40 ust. 1 cytowanej ustawy. Ta konstrukcja prawna przypomina rozwiązania prawne w zakresie wydawania aktów prawa miejscowego przez organy stanowiące samorządu terytorialnego (rady gmin), zawarte w przepisie art. 40 ustawy z 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym¹⁰. Dla przykładu – ustawodawca upoważnił wojewodów, w przepisie art. 13 ustawy z 22 VIII 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych¹¹ do wydawania, w drodze rozporządzenia wykonawczego, zakazu przeprowadzenia imprez masowych na terenie województwa lub jego części albo w określonych obiektach (terenach), na czas określony lub do odwołania, w przypadku negatywnej oceny stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego, w związku z przeprowadzoną imprezą masową.

Szczególnym rygorom poddaje ustawa z 1998 r. w art. 40 ust. 1 wydawanie przez wojewodów rozporządzeń samoistnych, które – w myśl tejże ustawy – posiadają charakter rozporządzeń porządkowych. Mogą one bowiem wnikać głęboko w treść podstawowych praw i wolności obywatelskich wymienionych w rozdziale II Konstytucji RP, a skonkretyzowanych w ustawach szczególnych. Sama wykładnia gramatyczna przepisu art. 40 ust. 1 cyt. ustawy prowadzi do wniosku, że mogą być one wydawane jedynie w przypadku naglącej potrzeby, jeśli w inny sposób nie można odwrócić konkretnych zagrożeń – przy spełnieniu wszelkich przesłanek ustawowych. Tymi ustawowymi przesłankami na gruncie art. 40 ust. 1 są: 1) brak pozytywnej, ustawowej (albo przynajmniej w drodze rozporządzenia wykonawczego do ustawy) regulacji danego zagadnienia, czyli tzw. rzeczywista, nie zaś pozorna

⁵Dz. U. RP 1997 nr 78, poz. 483.

⁶M. Kallas, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997.

⁷*Prawo administracyjne* pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 1997, s. 214.

⁸Zob. przepis art. 89 ustawy z 5 VI 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. RP 1998 nr 91, poz. 576).

⁹Dz. U. RP 1998 nr 91, poz. 577

¹⁰Tekst jednolity: Dz. U. RP 1996 nr 13, poz. 74 z późn. zm.

¹¹Dz. U. RP 1997 nr 106, poz. 680, zm.: Dz. U. RP 1998 nr 106, poz. 668.

czy ocenna luka w prawie¹², 2) wystąpienie zdarzenia zagrażającego życiu lub zdrowiu obywateli, ich mieniu czy porządkowi publicznemu. Dopiero łączne (koniunktywne) spełnienie obu powyższych przesłanek umożliwi legalne podjęcie przez wojewodę zarządzenia porządkowego, w oparciu o tenże przepis ustawy „wojewódzkiej” z 1998 r.

Należy tu dodać, że aktywność prawotwórcza wojewodów sięga dalej niż aktywność prawotwórcza sejmików wojewódzkich, ponieważ uchwały wydane przez te sejmiki nie mogą wkraczać w sferę porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Przyznanie właśnie wojewodzie tych uprawnień wiąże się z realizacją koncepcji usytuowania tego organu jako; 1) przedstawiciela Rady Ministrów w województwie (art. 7 pkt 1 ustawy z 1998 r., 2) osoby szczególnie odpowiedzialnej wobec Rządu za stan zapewnienia porządku publicznego w województwie, rozumianego sensu largo (art. 15 pkt 4 tejże ustawy). Nowością tej ustawy jest rozszerzenie uprawnień prawotwórczych do wydawania norm prawa miejscowego (z wyjątkiem rozporządzeń porządkowych) na tzw. organy administracji niezespołonej, czyli wyodrębnione agendy administracji centralnej nie podlegające wojewodzie, wymienione w pkt 1 – 15 załącznika do ustawy z 1998 r.

Ponieważ rozporządzenia porządkowe wojewody zawierają w swej treści nakazy lub zakazy określonego w nich zachowania się, toteż mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny, stosownie do przepisów prawa o wykroczeniach (art. 40 ust. 2 ustawy z 1990 r.).¹³ Na tym tle budzą wątpliwości i kontrowersje – wywodzące się również ze środowisk prawniczych – podejmowane ostatnio przez wojewodów próby ustanowienia w trybie rozporządzeń porządkowych tzw. godziny policyjnej czy innych restrykcji wobec osób niepełnoletnich przebywających bez opieki w miejscach publicznych¹⁴. Należy stwierdzić, że dotychczasowa materia ustawowa dotycząca zwalczania patologii społecznych nieletnich jest rozproszona w co najmniej kilkunastu aktach normatywnych rangi ustawy, a ponadto jest niekompletna. Stąd słuszny jest postulat *de lege ferenda* opracowania nowej jednolitej ustawy w tym zakresie, uwzględniającej najnowsze doświadczenia polskie i innych krajów.

2. Promulgacja norm prawa wojewódzkiego

Nowa Konstytucja RP z 1997 r. w art. 88 ust. 1 stanowi, iż niezbędnym warunkiem wejścia w życie norm prawa powszechnie obowiązującego (w tym norm prawa miejscowego) jest ich ogłoszenie (promulgacja), w trybie określonym ustawą (art.

¹²W. Siuda, *Elementy prawa dla ekonomistów*, Poznań 1994, s. 41–42.

¹³Najwyższą aktualnie grzywną ustanowioną w rozporządzeniu porządkowym wojewody może być 5000 zł. Taką sankcję, np. przewiduje rozporządzenie Wojewody Katowickiego w sprawie zakazu przebywania w miejscach publicznych na obszarze województwa katowickiego osób znajdujących się pod wpływem narkotyków bądź innych środków odurzających.

¹⁴Tak np. NSA stwierdził nieważność rozporządzenia Wojewody Warszawskiego wydanego w ramach akcji „Małolat”, zabraniającego nieletnim przebywania bez opieki w miejscach publicznych na obszarze województwa warszawskiego (po godz. 23).

88 ust. 2 Konstytucji RP). Zasada jawności norm prawnych jest niezbędnym warunkiem należytego funkcjonowania demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP).

Toteż normy prawa miejscowego wydawane w postaci rozporządzeń wojewodów wchodzi z reguły w życie po upływie 14 dni od daty ich ogłoszenia w danym wojewódzkim dzienniku urzędowym (tzw. *vacatio legis*), chyba że ustawa szczególna lub samo rozporządzenie stanowią inaczej (art. 42 ust. 1 i 2 ustawy z 1998 r.). Natomiast rozporządzenia porządkowe wojewody, które ze swej istoty dotyczą spraw pilnych, wchodzi w życie niezwłocznie po ich ogłoszeniu, przed publikacją w organie urzędowym (wojewódzkim dzienniku urzędowym)¹⁵. Mianowicie, zgodnie z treścią art. 42 ust. 3 cyt. ustawy obowiązują one od dnia ich publikacji w środkach masowego przekazu oraz w drodze obwieszczeń (plakatów) lub w inny sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie. Wyjątkowo, przepis art. 42 ust. 4 tej ustawy dopuszcza ten sam sposób wejścia w życie „zwykłego” rozporządzenia wojewody, wydanego na podstawie delegacji ustawowej, jeśli zwłoka w jego publikacji mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenie życia, zdrowia lub mienia obywateli. Zastosowanie uproszczonego trybu publikacji nie zwalnia wojewody od obowiązku promulgacji rozporządzenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 42 ust. 5 ustawy z 1998 r.).

Obie kategorie rozporządzeń wojewody są powszechnie dostępne dla obywateli zamieszkałych w danym w województwie, gdyż każdy urząd wojewódzki, będący aparatem pomocniczym wojewody, i wszystkie jednostki samorządu terytorialnego na obszarze danego województwa (urzędy gmin i starostwa powiatowe) prowadzą zbiory tych dzienników, ułatwiając do nich dostęp wszystkim zainteresowanym (art. 43 ust. 4 ustawy z 1998 r.). Nowa Konstytucja RP w art. 61 ust. 1 przyznaje każdemu obywatelowi dostęp do informacji obejmujących działalność władz publicznych, w tym również działalność o charakterze prawotwórczym na wszystkich szczeblach zarządzania.

Przepis art. 43 ust. 3 cytowanej ustawy z 1998 r. upoważnił Prezesa Rady Ministrów do wydania rozporządzenia normującego wszystkie zasadnicze kwestie związane z wydawaniem wojewódzkich dzienników urzędowych¹⁶.

3. Weryfikacja prawa wojewódzkiego

Podstawowym kryterium weryfikacji norm prawa wojewódzkiego (rozporządzeń wojewody) jest kryterium legalności, czyli zgodności z normami prawnymi wyższej rangi (Konstytucją RP, ustawami i rozporządzeniami wykonawczymi do ustaw). Weryfikacja ta następuje poprzez: 1) czynności nadzorcze Prezesa Rady

¹⁵Na podstawie przepisu art. 43 ust. 1 ustawy z 1998 r. każdy wojewoda wydaje własny wojewódzki dziennik urzędowy.

¹⁶Do chwili obecnej obowiązywało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 10 X 1990 r. w sprawie zasad i trybu wydawania oraz rozpowszechniania wojewódzkich dzienników urzędowych (Dz. U. RP 1990 nr 71, poz. 421).

Ministrów, 2) sądową kontrolę tych rozporządzeń sprawowaną przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Przepis art. 148 pkt 7 Konstytucji RP stanowiący, iż Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej, znajduje potwierdzenie w przepisie art. 41 ust. 1 ustawy z 1990 r., który stwierdza, że sprawuje on kontrolę zgodności działań wojewody z polityką Rządu. Tenże przepis ustawy stanowi wprost, że Prezes Rady Ministrów uchyla (czyli, że ma prawny obowiązek to uczynić) rozporządzenia i inne akty normatywne (zarządzenia) wojewody niezgodne z ustawami oraz aktami wydanymi w celu ich wykonania (kryterium legalności). Ponadto może on w trybie nadzoru uchylić również te rozporządzenia wojewody, które są wprawdzie zgodne z prawem, lecz uchylają zasadom polityki Rządu (celowości), rzetelności, sprawności zarządzania i gospodarności. Ustawa z 1998 r. nie precyzuje, w jakim terminie Prezes Rady Ministrów może realizować swoje uprawnienia nadzorcze wobec norm prawa stanowionych przez wojewodów. Stanowi jednak w przepisie art. 41 ust. 2, że Prezes Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, ustali szczegółowy tryb i zakres procedur kontrolnych w zakresie sprawowania kontroli nad aktami normatywnymi pochodzącymi od wojewodów. Prezes Rady Ministrów może swe uprawnienia realizować bądź z własnej inicjatywy, bądź też na wniosek uprawnionych podmiotów (Rzecznika Praw Obywatelskich, Prokuratora Generalnego RP, Prezesa NIK czy Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego).

Z tych też względów wojewoda wszystkie wydane przez siebie rozporządzenia przekazuje do wiadomości Prezesowi Rady Ministrów. Ponieważ ogólne normy Konstytucji RP oraz zasady: 1) demokratycznego państwa prawa, 2) jawności powszechnie obowiązujących norm prawnych, 3) zaufania obywatela do organów władzy publicznej wymagają „upublicznienia” norm prawa lokalnego, toteż wojewoda swoje rozporządzenia, w tym rozporządzenia porządkowe, przekazuje do wiadomości organom wykonawczym samorządu terytorialnego na obszarze województwa – marszałkowi województwa, starostom oraz burmistrzom (prezydentom miast) i wójtom. W przypadku wspomnianych już rozporządzeń porządkowych ma obowiązek uczynić to niezwłocznie po ich wydaniu (art. 40 ust. 3 ustawy z 1998 r.). W myśl przepisu art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy z 1998 r., ewentualne rozstrzygnięcia Prezesa Rady Ministrów uchylające normy prawne o charakterze generalnym wydane przez wojewodę są publikowane we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Novum w polskim systemie prawnym stanowi skarga powszechna (*actio popularis*) na normy prawa miejscowego stanowione przez wojewodę (jest ona dostępna od 1 X 1995 r., zgodnie z przepisem art. 63 pkt 1 ustawy z 11 V 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym)¹⁷. Przepis ustawy z 1995 r. został dodatkowo potwierdzony przepisem art. 184 zdanie drugie *in fine* Konstytucji RP z 1997 r.,

¹⁷Dz. U. RP 1995 nr 74, poz. 368 z późn. zm. Wspomniana ustawa weszła w życie 1 X 1995 r. Zob. ponadto: J. Świątkiewicz, *Komentarz do ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa 195, s. 19 i n.

stwierdzającym, że NSA sprawuje kontrolę w zakresie zgodności z prawem aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej (województw).

Art. 44 ust. 1 ustawy z 1998 r. w sposób wyczerpujący określa legitymację procesową i tryb zaskarżenia norm prawa wojewódzkiego (pochodzących zarówno od wojewody, jak również od wojewódzkich organów administracji niezespolonej) do sądu administracyjnego. Skarżącym może być każdy (osoba fizyczna, osoba prawna, a nawet jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej), której interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone wydaniem takiego prawa. Np. skargę może wnieść mieszkaniec innego województwa, przebywający czasowo, choćby przejazdem, na terenie województwa, w którym obowiązuje przepis, jeśli obiektywnie narusza jego prawa podmiotowe. Warunkiem skorzystania z prawa do skargi jest uprzednie bezskuteczne zwrócenie się do organu wydającego prawo (województwa) o jego uchylenie bądź do organu nadzorczego – Prezesa Rady Ministrów, o uchylenie zakwestionowanego przepisu pochodzącego od wojewody, w trybie nadzoru. Ten przepis ma niewątpliwie na celu uchronienie NSA od nadmiernego wpływu skarg na akty normatywne pochodzące od organów terenowej administracji rządowej.

Ustawodawca w ustawie z 1998 r. (art. 45 ust. 1 w związku z art. 44) rozszerzył prawo do wniesienia skargi na sytuacje, w których organy wojewódzkiej administracji rządowej nie podejmują prawnie przypisanych im czynności (tzw. milczenie władzy) albo podejmują czynności prawne lub faktyczne naruszające prawa osób trzecich. W takich sytuacjach NSA może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego (art. 45 ust. 2 cyt. ustawy).

Terminy oczekiwania na załatwienie sprawy we własnym zakresie przez organy administracji rządowej (województwa, Prezesa Rady Ministrów) – przed skierowaniem skargi do NSA – są zgodne z ogólnymi terminami załatwiania spraw przyjętymi przez Kodeks postępowania administracyjnego. Wynoszą one zwykle jeden miesiąc od daty złożenia przez stronę odpowiedniego podania (art. 35 & 3 k. p. a.)¹⁸. Nie można wnieść skargi, jeśli w danej sprawie była już ona przedmiotem rozpoznania NSA i została oddalona, gdyż zachodzi wówczas negatywna przesłanka procesowa powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*).

Równocześnie ustawodawca wyliczył w sposób wyczerpujący przypadki, w których sąd administracyjny nie orzeka o nieważności wadliwego (wydanego niezgodnie z prawem) rozporządzenia. Są to następujące przypadki: 1) utrata mocy obowiązującej przepisu przed wyrokiem NSA, 2) prekluzja – wniesienie skargi po upływie roku od daty wydania konkretnego rozporządzenia, 3) naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia strony nie było istotne.

W przypadku gdy sąd administracyjny uwzględni skargę strony i stwierdzi nieważność normy prawa wojewódzkiego (art. 24 ust. 1 ustawy z 1995 r. o NSA), taki wyrok podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 43 ust. 2 pkt 4 ustawy z 1998 r.).

¹⁸Ustawa z 14 VI 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego (w wersji po zasadniczych zmianach przeprowadzonych ustawą z 31 I 1980 r.)*, tekst jednolity: Dz. U. 1980 nr 9, poz. 26, z wieloma późniejszymi zmianami, ostatnia zmiana: Dz. U. RP 1997 nr 102, poz. 642.

Według przepisu art. 33 ust. 1 ustawy o NSA z 1995 r. podmiotami legitymowanymi do wniesienia do sądu administracyjnego skargi na przepis prawa miejscowego (wojewódzkiego) są – oprócz strony: 1) prokurator, 2) Rzecznik Praw Obywatelskich (obie instytucje w pełnym zakresie), 3) organizacja społeczna (w ograniczonym zakresie).

Legitymacja procesowa prokuratora wynika również z przepisu art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z 20 VI 1985 r. o Prokuraturze¹⁹, zaś Rzecznika Praw Obywatelskich z przepisu art. 14 pkt 6 ustawy z 15 VII 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich²⁰.

Natomiast organizacja społeczna może zaskarżyć do NSA wadliwy przepis prawny pochodzący od wojewody jedynie wtedy, jeśli taka czynność mieści się w granicach jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób. Gdyby okazało się, że dana organizacja społeczna w konkretnym przypadku nie jest legitymowana do wniesienia skargi, po przeprowadzonej rozprawie NSA oddała skargę w drodze wyroku²¹.

4. Konkluzje końcowe

Na mocy przepisu art. 3 ustawy „przejściowej” z 24 VII 1998 r.²² wspomniane regulacje prawne, w tym również wydawanie norm prawnych przez wojewódzkie organy administracji rządowej, wchodzi w życie z dniem 1 I 1999 r.

Instytucja rozporządzeń wydawanych przez wojewodów, nawiązująca do norm prawnych II Rzeczypospolitej, została wprowadzona do polskiego prawa administracyjnego w 1990 r. W 1995 r. na mocy ustawy o NSA zostały one poddane kontroli sądu administracyjnego pod względem zgodności z prawem, a w 1997 r. wszystkie normy prawa miejscowego (nie tylko pochodzące od wojewodów) zostały zaliczone przez nową Konstytucję RP do źródeł prawa powszechnie obowiązującego w obrębie danej jednostki podziału terytorialnego Państwa.

W tej kwestii nasuwają się dwie uwagi natury generalnej. Po pierwsze – ustrojodawca zbyt lakonicznie ujął pozycję ustrojową i zadania wojewodów w przepisie art. 152 Konstytucji RP, odsyłając w tym względzie do ustawy zwykłej, co koliduje z dość wyczerpującą regulacją konstytucyjną zagadnienia samorządu terytorialnego. Mógł on np. dodać w ustawie zasadniczej odrębny ustęp dotyczący prawotwórczych uprawnień wojewodów. Po drugie – dokładna analiza i wykładnia odpowiednich norm ustawy „wojewódzkiej” z 1998 r. prowadzi nieodparcie do wniosku, że wojewoda winien korzystać ze swych uprawnień normotwórczych (zwłaszcza w zakresie wydawania rozporządzeń porządkowych), nader powściągliwie i z dużym umiarem, ograniczając taką aktywność jedynie do sporadycznych sytuacji, zgodnie z ratio legis analizowanych norm prawnych.

¹⁹Tekst jednolity: Dz. U. RP 1994 nr 19, poz. 70 z późn. zm.

²⁰Tekst jednolity: Dz. U. RP 1991 nr 109, poz. 471 z późn. zm.

²¹J. Świątkiewicz, op. cit., s. 85 (teza do art. 53 ustawy z 1995 r. o NSA).

²²Dz. U. RP 1998 nr 99, poz. 631.