

# Marek Szewczyk

---

## Obszar obowiązywania aktów prawa miejscowego

---

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 2, 21-29

---

2006

Artykuł został 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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



**MAREK SZEWCZYK<sup>1</sup>**

## **OBSZAR OBOWIĄZYWANIA AKTÓW PRAWA MIEJSCOWEGO**

Jednym z najmniej zbadanych zagadnień z zakresu prawnych form działania administracji publicznej jest wskazane w tytule niniejszego referatu zagadnienie przestrzeni obowiązywania aktów prawa miejscowego. Jest to tym bardziej zastanawiające, że zagadnienie powyższe dotyczy tradycyjnej formy działania administracji publicznej, z której stosowaniem nie są związane jakieś istotne nowości, nie licząc tych, które wiążą się z włączeniem Polski do grona państw deklarujących się jako państwa prawne.

Inspiracją dla podjęcia powyższego zagadnienia stała się sytuacja faktyczna, jaka zdarzyła się w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych na terenie byłego województwa piłskiego, a dokładniej mówiąc na pograniczu gmin: miasta Piła i gminy Ujście. Doszło wówczas do zmiany granic między tymi gminami. Następstwem tej zmiany było przyłączenie jednej z jednostek osiedleńczych, która wcześniej znajdowała się na terenie gminy Ujście, do gminy miasta Piła. W związku z powyższą zmianą „przynależności” jednostki osiedleńczej ujawniły się istotne wątpliwości prawne, mające przy tym olbrzymią doniosłość społeczną, o obowiązywanie różnych aktów prawa miejscowego na terenie objętym powyższymi zmianami. Źródłem wątpliwości co do zachowania albo utraty mocy obowiązującej stały się w szczególności dwa akty prawa miejscowego: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz uchwała określająca zasady usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwaliła dla wspomnianej jednostki osiedleńczej Rada Miejska Gminy Ujście jeszcze w czasie, kiedy jednostka ta położona była w granicach gminy Ujście, a więc przed wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów,

<sup>1</sup> Autor jest dr. hab. nauk prawnych, dyrektorem Instytutu Prawa i Administracji w PWSZ w Sulechowie, profesorem UAM w Poznaniu i PWSZ w Sulechowie oraz ekspertem Biura Ekspertyz Sejmu RP.

wprowadzającego zmiany granicy między tymi gminami. Po zmianie przynależności gminnej podnoszono wielokrotnie wątpliwość, czy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony przez Radę Miejską Gminy Ujście zachował moc obowiązującą po tym, gdy wspomniana jednostka osiedleńcza znalazła się – na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów wprowadzającego zmiany granic między tymi gminami – w granicach administracyjnych gminy miasta Piła.

Podobne wątpliwości, dotyczące obowiązywania lub nieobowiązywania aktu prawa miejscowego, spowodowane zmianą granic między gminami powstały w odniesieniu do uchwał rad obu gmin, podjętych na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2002, Nr 147, poz. 1231 ze zm.), określanej dalej jako „ustawa antyalkoholowa”. I w tym wypadku ich źródłem było to, czy po zmianie granic między gminami, na terenach, które w następstwie tej zmiany zmieniły swą „przynależność” gminną, zachowała moc uchwała rady gminy, ustalająca zasady sprzedaży napojów alkoholowych, podjęta przez radę tej gminy, której obszar działania przestał już obejmować obszar objęty działaniem w/w uchwały w momencie podejmowania tej uchwały. Mówiąc bardziej obrazowo, w tym wypadku wątpliwość dotyczyła tego, czy Prezydent Miasta Piły miał wydawać decyzje o udzieleniu bądź o odmowie udzielenia zezwolenia na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych na podstawie uchwały podjętej przez Radę Miasta Piła, pomimo tego, że w chwili podejmowania tej uchwały, a nawet w chwili wejścia jej w życie, teren tej jednostki nie stanowił obszaru działania tej Rady, lecz stanowił obszar działania Rady Miejskiej Gminy Ujście.

W obowiązującym prawie trudno jest znaleźć gotowe rozwiązane naszkicowanego wyżej problemu prawnego. Najprostsza droga wiedzie do przepisu art. 94 zdanie 1 *in fine* Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, że: „*Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.*” W przepisach z zakresu ustawodawstwa zwykłego przestrzeń obowiązywania aktów prawa miejscowego traktowana jest w różny sposób. Niekiedy ustawodawca zwykły nie stanowi nic na temat przestrzeni obowiązywania aktów prawa miejscowego. Niekiedy natomiast wypowiada się na ten temat bardzo ogólnie. Innymi razy albo sam wypowiada się w tej kwestii, albo nakazuje wypowiedzieć się organowi stanowiącemu akt prawa miejscowego bardzo wyraźnie.

Przykładem pierwszego typu uregulowań prawnych jest przepis art. 5 ust. 1 *ab initio* ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2002, Nr 9, poz. 84), określanej dalej jako „ustawa o podatkach i opłatach lokalnych”. Przepis ten stanowi: „*Rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość stawek podatku od nieruchomości...*”. Do tego samego typu upoważnień do stanowienia aktów prawa miejscowego należy także przepis art. 10 ust. 1 ustawy

o podatkach i opłatach lokalnych, którego początkowa część, najistotniejsza z punktu widzenia rozpatrywanego zagadnienia, ma następujące brzmienie: „*Rada gminy określa, w drodze uchwały, wysokość stawek podatku od środków transportowych...*”. Podobnie zredagowany jest przepis art. 14 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, który stanowi, iż: „*Rada gminy 1) ustala wysokość stawek podatku od posiadania psów, z tym że podatek od jednego psa nie może przekraczać 53,21 zł rocznie, 2) określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności tego podatku, 3) może zarządzić pobór podatku od posiadania psów w drodze inkasa lub określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso, 4) może wprowadzić, w drodze uchwały, inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe z podatku od posiadania psów*”. Do tego samego typu upoważnień ustawowych do stanowienia aktów prawa miejscowego należy także art. 18 i 19 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Przepis art. 18 stanowi: „*Rada gminy może wprowadzać opłatę administracyjną za czynności urzędowe wykonywane przez organy gminy, wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jeżeli czynności te nie są objęte przepisami o opłacie skarbowej*”. Przepis art. 19 stanowi natomiast, że „*Rada gminy, w drodze uchwały: 1) określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat określonych w ustawie..., 2) może zarządzić pobór tych opłat w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso, 3) może wprowadzać inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe od opłat lokalnych*”. Dla wszystkich cytowanych wyżej przepisów upoważniających do ustanowienia aktów prawa miejscowego charakterystyczne jest to, że ustawodawca, udzielając wyraźnego upoważnienia do ustanowienia wspomnianych aktów, nie wypowiedział się ani słowem na temat obszaru ich obowiązywania.

Przykładem drugiego typu uregulowań prawnych jest przepis art. 12 ust. 1 i 2 ustawy antyalkoholowej. Pierwszy z nich stanowi, że: „*Rada gminy ustala, w drodze uchwały, dla terenu gminy (miasta) liczbę punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (za wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży*”. Drugi z przywołanych wyżej przepisów stanowi natomiast, że: „*Rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych*”. W tym wypadku ustawodawca wypowiada się w kwestii obszaru obowiązywania aktów prawa miejscowego bardzo wyraźnie, jednakże jednocześnie bardzo ogólnie, stanowiąc, iż akty te mają być ustanowione dla terenu gminy albo że mają obowiązywać na terenie gminy.

Trzeci typ uregulowań ustawowych prezentuje m.in. przepis art. 14 ust. 6 ustawy antyalkoholowej, który stanowi, że: „*W innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych*”. W tym wypadku ustawodawca wyraźnie wskazał, że akt prawa miejscowego podjęty przez radę

gminy ma obowiązywać na określonym obszarze gminy, a zatem nie na całym jej obszarze, lecz na jej części, przy czym część ta ma być z góry określona poprzez wskazanie obszaru, na którym taki akt prawa miejscowego będzie obowiązywać.

Do tego samego typu aktów prawa miejscowego należą także akty wydawane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880 ze zm.), określanej dalej jako „ustawa o ochronie przyrody”. Powyższy przepis stanowi: „*Uznanie za rezerwat przyrody obszarów, o których mowa w ust. 1, następuje w drodze rozporządzenia wojewody, które określa jego nazwę, położenie lub przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona*”. W przepisie tym wyraźnie jest powiedziane, że skorzystanie z upoważnienia do uznania za rezerwat przyrody ma się łączyć z określeniem jego położenia lub z określeniem przebiegu jego granic. W ten sposób akt prawa miejscowego wydany w sprawie uznania jakiegoś obszaru za rezerwat przyrody, łączyć się ma z precyzyjnym określeniem obszaru, na którym akt taki ma obowiązywać. Ustawa o ochronie przyrody zawiera więcej tego rodzaju upoważnień do stanowienia aktów prawa miejscowego. Jedno z nich zawierają przepisy art. 44 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z nimi: „*1. Ustanowienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje w drodze rozporządzenia wojewody albo uchwały rady gminy, jeżeli wojewoda nie ustanowił tych form ochrony przyrody. 2. Rozporządzenie wojewody lub uchwała rady gminy, o których mowa w ust. 1, określają nazwę danego obiektu lub obszaru, jego położenie...*”. I w tych wypadkach określenie położenia obiektu lub obszaru prowadzić będzie do ścisłego określenia granic, a więc i obszaru obowiązywania danego aktu prawa miejscowego.

Podobnego przykładu do powyższych dostarcza przepis art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 5 lipca 1990r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297 ze zm.), określanej dalej jako „Prawo o zgromadzeniach”. Przepis ten stanowi: „*Rada gminy może określić miejsca, w których organizowanie zgromadzeń publicznych nie wymaga zawiadomienia*”. Określenie miejsca, w którym organizowanie zgromadzeń nie wymaga zawiadomienia również oznacza ustanowienie regulacji prawnej dla ściśle określonego obszaru. Z podobną do powyższych sytuacją mamy do czynienia w przypadku stanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, określanej dalej jako „mpzp”. Jako podstawę stanowienia tych aktów należy wskazać przepis art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), określanej dalej jako „Upzp”. Wprawdzie przepis ten, ani nawet przepis art. 15, określający obligatoryjne względnie i bezwzględnie treści mpzp<sup>2</sup> nie stanowi nic na

---

<sup>2</sup> Kwestia charakteru poszczególnych treści mpzp jest przedmiotem kontrowersji w piśmiennictwie. Przykładowo zupełnie inaczej powyższą kwestię postrzegają autorzy komentarza do Upzp, pod red. Z. Niewiadomskiego,

temat określania obszaru obowiązywania mpzp, to jednak oczywiste jest, że mpzp musi zawierać określenie granic, wewnątrz których ma obowiązywać. Wniosek taki płynie z treści art. 15 ust. 1 Upzp, który stanowi: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem*”. Zatem mpzp ma obejmować jakiś obszar i na tym obszarze ma obowiązywać. Specyfika powyższych regulacji prawnych polega na tym, że może to być obszar stanowiący część, albo i całość terytorium gminy. Zawsze jednak obszar ten musi być określony konkretnie. W świetle art. 14 ust. 2 Upzp skonkretyzowanie obszaru obowiązywania mpzp ma zostać dokonane już na samym początku tzw. procedury planistycznej, która jest w swej istocie szczególnie sformalizowaną procedurą stanowienia aktów prawa miejscowego. Wniosek taki płynie z treści art. 14 ust. 2 Upzp, który stanowi: „*Integralną częścią uchwały, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu*”. Z tego względu orzecznictwo sądowo-administracyjne stoi na stanowisku, że obszar, na którym ma obowiązywać mpzp, musi pokrywać się z obszarem, którego granice zostaną określone w uchwale rady gminy w sprawie przystąpienia do sporządzenia takiego aktu<sup>3</sup>.

Sformułowanie użyte w art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym akty prawa miejscowego to takie akty, które obowiązuja: „...*na obszarze działania tych organów...*”, które je ustanowiły, wymaga szczegółowego objaśnienia. Przed wszystkim nasuwa się taka uwaga, że niektóre z upoważnień ustawowych do stanowienia tych aktów zostały skonstruowane w taki sposób, że akty te mają obowiązywać na całej przestrzeni działania tego organu, który ustanowił dany akt prawa miejscowego; inne natomiast zostały skonstruowane w taki sposób, że ustawodawca zgoła wykluczył ewentualność obowiązywania ich na całej przestrzeni działania tego organu, który dany akt ustanowił. Szczególnie wyrazistych przykładów na tego rodzaju upoważnienia dostarcza ustawa o ochronie przyrody. Wprowadzenie szczególnych form ochrony przyrody zgoła nie może dotyczyć całego terytorium gminy, lecz jedynie tych jego części, które spełniają ustawowo określone kryteria, a tym samym uzasadniają wprowadzenie którejs z ustawowo przewidzianych form ochrony przyrody. Podobnego przykładu dostarcza przepis art. 6 ust. 3 Prawa o zgromadzeniach. I w tym wypadku w zasadzie wykluczone jest zniesienie ustawowego obowiązku zawiadamiania o zamiarze

---

Z Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, C.H.Beck, Warszawa 2004, s. 153.

<sup>3</sup> W odniesieniu do poprzedniego stanu prawnego, który jednak z punktu widzenia analizowanego problemu nie różni się od stanu prawnego obowiązującego obecnie NSA wypowiedział się m.in. w wyroku IV SA 1407/99 z dnia 6 grudnia 1999r., stwierdzając, iż po uchwaleniu mpzp nie jest możliwe podnoszenie zastrzeżeń do projektu mpzp przez domaganie się włączenia jakiejś nieruchomości do tego projektu, albowiem byłyby to „w gruncie rzeczy... próba kwestionowania prawomocnej uchwały o określeniu obszaru objętego sporządzeniem planu zagospodarowania przestrzennego...” (LEX nr 48254). Podobne stanowisko wyraził NSA w wyroku IV SA 338/99 z dnia 7 października 1999r. (LEX nr 48228).

zorganizowania zgromadzenia publicznego na całym obszarze gminy. Skoro bowiem rady gmin uzyskały z woli ustawodawcy upoważnienie do określania miejsc, w których organizowanie zgromadzeń publicznych nie wymaga zawiadomienia, to nie mogą upoważnienia tego używać do całkowitego zniesienia na swym terenie obowiązku zawiadamiania o zamierzanych przypadkach odbywania zgromadzeń publicznych. Korzystanie przez rady gmin z tego upoważnienia ma polegać na określeniu w sposób konkretny miejsca, a więc obszaru, na którym nie będzie obowiązywać ustawowy nakaz zawiadamiania o zamiarze zorganizowania zgromadzenia publicznego. Równie wyrazistego przykładu w powyższym względzie dostarcza przepis art. 14 ust. 6 ustawy antyalkoholowej, upoważniająca rady gmin do wprowadzenia w konkretnych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy stałego lub czasowego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania i wnoszenia napojów alkoholowych. Warto też odnotować, że w odniesieniu do tego przepisu kwestia wymogów dotyczących sposobu określenia przestrzeni obowiązywania aktów prawa miejscowego, stanowionych na jego podstawie, była wielokrotnie przedmiotem zainteresowania zarówno sądów administracyjnych, jak i – wcześniej – Sądu Najwyższego<sup>4</sup>. W wyroku SN III ARN 18/94 z dnia 8 kwietnia 1994 r. został wyrażony pogląd, zgodnie z którym rady gmin są upoważnione do podejmowania – na podstawie art. 14 ust. 6 ustawy antyalkoholowej – uchwał ustanawiających przewidziane w nim zakazy wyłącznie w wyznaczonych miejscach<sup>5</sup>. W wyroku SN III RN 11/97 z dnia 17 kwietnia 1997 r. został wyartykułowany wyraźnie wymóg, by rada gminy, podczas wprowadzania zakazów sprzedaży, podawania, spożywania i wnoszenia napojów alkoholowych, posługiwała się takimi zwrotami językowymi, które pełnią funkcje semantyczne nazw jednostkowych lub grupowych określonych miejsc, obiektów lub obszarów, które: „... pozwolą je zindywidualizować i odróżnić (także ze względu na ich charakter) od innych tego samego rodzaju miejsc, obiektów lub obszarów...”<sup>6</sup>. Przykłady powyższe upoważniają do sformułowania twierdzenia, że akt prawa miejscowego nie musi obowiązywać na obszarze działania tego organu, który dany akt ustanowił, lecz na konkretnie określonym obszarze.

<sup>4</sup> Spośród licznych orzeczeń sądów administracyjnych, dotyczących aktów prawa miejscowego stanowionych na podstawie art. 14 ust. 6 ustawy antyalkoholowej, wymienić można: wyrok WSA we Wrocławiu II SA/Wr z dnia 3 marca 2004 r., OSS z 2004, nr 3, poz. 65; wyrok NSA II SA 1709/99 z dnia 19 grudnia 1999 r., Pr Gosp. z 2000r. nr 3, s. 44; wyrok SN III ARN 18/94 z dnia 8 kwietnia 1994 r., OSNP z 1994r. nr 4, poz. 55; wyrok SN III RN 11/97 z dnia 17 kwietnia 1997 r., OSNP z 1997r. nr 20, poz. 393. OSNP z 1994 4., poz. 55.

<sup>5</sup> OSNP z 1997, nr 20, poz. 393.

<sup>6</sup> W powołanym wyżej wyroku II S.A/1709/99 z dnia 9 grudnia 1999r. NSA stwierdził, iż: „Przepis art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi pozwala na wprowadzenie zakazu sprzedaży, podawania lub spożywania alkoholu w niektórych miejscach lub obiektach ze względu na charakter miejsca lub obiektu, a nie na przykład powtarzające się tam zakłócenia porządku i spokoju”, Pr.Gosp. z 2000 r. nr 2, s. 44

Konsekwencje wydania aktu prawa miejscowego dla konkretnie określonego obszaru są różne i nie ograniczają się one do samego problemu obszaru ich obowiązywania. Odnoszą się one także do zakresu sprawowania nadzoru nad stanowaniem tego rodzaju aktów prawa miejscowego. Nadzór ten ma w tym wypadku obejmować badanie tych aktów pod kątem tego, czy przestrzeń ich obowiązywania została określona prawidłowo, a więc zgodnie z ustawowymi przesłankami<sup>7</sup>.

Wymóg skonkretyzowania przestrzeni obowiązywania tych aktów prawa miejscowego, które mają obowiązywać na ściśle określonym obszarze, a nie na całym obszarze działania organu, który dany akt ustanowił, sprawia, iż ten rodzaj aktów prawa miejscowego podobny jest do aktów administracyjnych o charakterze rzeczowym<sup>8</sup>, takich jak np. decyzja o wpisaniu jakiegoś obiektu lub obszaru do rejestru zabytków. Podobieństwo między tego rodzaju aktami prawa miejscowego, a aktami administracyjnymi o charakterze rzeczowym widać szczególnie wyraźnie, gdy dla porównania przyjmiemy się z jednej strony mpzp, a z drugiej – decyzję o wpisaniu jakiegoś obszaru do rejestru zabytków. Zarówno mpzp - jako akt prawa miejscowego - jak i decyzja o wpisaniu jakiegoś obszaru do rejestru zabytków, wywołują taki sam skutek: mianowicie obydwie te akty nadają pewien szczególny status prawny jakiemuś konkretnie określone obszarowi. Ów status prawny jest związany wyłącznie i tylko z tym obszarem, dla którego został ustanowiony na mocy danego aktu. Status ów oddziałuje następnie na uczestników obrotu prawnego, którzy na tym i tylko na tym obszarze chcieliby podejmować zachowania prawnie relewantne z punktu widzenia danej regulacji prawnej. Podobieństwa te powodują, że niekiedy ustawodawca ma trudności w określeniu prawnej formy danego aktu: jako aktu normatywnego, albo aktu administracyjnego. Wymownym przykładem jest w tym względzie instytucja prawna pomnika przyrody. Jej sens polega niezmiennie na objęciu ochroną prawną poszczególnych tworów przyrody lub ich skupisk<sup>9</sup>. W art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1949r. o ochronie przyrody napisane było, że : „*Uznanie za pomnik przyrody następuje w drodze orzeczenia władzy ochrony przyrody II instancji*”. Przepis art. 12 ust. 3 tej

<sup>7</sup> W powołanym wyżej wyroku II S.A./1709/99 z dnia 9 grudnia 1999r. NSA stwierdził, iż: „Przepis art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi pozwala na wprowadzenie zakazu sprzedaży, podawania lub spożywania alkoholu w niektórych miejscach lub obiektach ze względu na charakter miejsca lub obiektu, a nie na przykład powtarzające się tam zakłócenia porządku i spokoju”, Pr.Gosp. z 2000 r. nr 2, s. 44.

<sup>8</sup> Szerzej na temat tzw. rzeczowych aktów administracyjnych: E. Frankiewicz, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, PiP 2003, nr 12, s. 43.

<sup>9</sup> W taki sposób oddawał sens omawianej instytucji przepis art. 11 pkt 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 25, poz. 180 ze zm.). W art. 28 ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2001, Nr 99, poz. 1079 ze zm.) napisane było: „Pomnikami przyrody są pojedyncze twory przyrody żywej i nieożywionej lub ich skupienia o szczególnej wartości naukowej, kulturowej, historyczno-pamiątkowej i krajobrazowej oraz odznaczające się indywidualnymi cechami, wyróżniającymi je wśród innych tworów, w szczególności sędziwe i okazałych rozmiarów drzewa i krzewy gatunków rodzimych lub obcych, źródła, wodospady, wywierzyska, skałki, jary, głazy narzutowe, jaskinie”.



samej ustawy stanowił, że: „*Orzeczenie o uznaniu za pomnik przyrody ogłaszane jest we właściwym urzędowym dzienniku wojewódzkim*”. W praktyce owe orzeczenia przybierały postać decyzji wydawanych w trybie Kpa. Postanowienia ustaw: z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, jak i ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody nie pozostawiają już wątpliwości, że ustanowienie pomnika przyrody ma nastąpić w formie aktu prawa miejscowego. Z tej perspektywy trudno rozróżnić akt prawa miejscowego od rzeczowego aktu administracyjnego. Wpisanie jakiegoś obszaru w drodze decyzji do rejestru zabytków wywołuje bowiem analogiczne skutki, jak ustanowienie aktu prawa miejscowego. Decyzja taka nadaje status konkretnie określonemu obszarowi, ale status ten obejmuje prawa i obowiązki o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Prawa takie i obowiązki adresowane są potencjalnie do wszystkich, którzy na danym obszarze, objętym mpzp, czy wpisanym do rejestru zabytków, chcieliby podejmować jakieś prawnie relewantne zachowania. Zachowania, jakich dotyczą owe prawa i obowiązki, nie mają charakteru konkretnego, lecz abstrakcyjny. Prawa i obowiązki, składające się na ów status, mają się bowiem aktualizować w sposób powtarzalny i w sytuacjach powtarzalnych.

Wymóg konkretyzacji obszaru obowiązywania niektórych aktów prawa miejscowego, takich jak w przykładach wyżej podanych, nie jest bez znaczenia. Można powiedzieć, że tego rodzaju akty prawa miejscowego ustanawiane są dla konkretnie określonego obszaru, podobnie zresztą, jak wspomniane rzeczowe akty administracyjne, a nie dla obszaru działania organu, który ustanawia tego rodzaju akt prawa miejscowego. W takim wypadku obszar działania danego organu miałby znaczenie jedynie dla ustanowienia takiego aktu; nie ma natomiast znaczenia dla jego obowiązywania. Tak więc, dany organ upoważniony do stanowienia tego rodzaju aktów prawa miejscowego, nie może ustanowić takiego dla obszaru nie mieszczącego się w granicach jego obszaru działania. Natomiast dalsze obowiązywanie tego rodzaju aktów prawa miejscowego, przez okoliczność skonkretyzowania obszaru jego obowiązywania i przez to - związanie tego aktu ze ściśle określonym obszarem, byłoby niezależne od obszaru działania tego organu, który taki akt prawa miejscowego ustanowił.

Powyższe konstatacje prowadzą do wniosku, że akty prawa miejscowego, ustanawiane dla ściśle określonego obszaru, zachowują moc obowiązującą także wówczas, gdy nie będą już mieścić się w obszarze działania organu, który taki akt ustanowił. Przykładowo, zmiany granic między jednostkami podziału terytorialnego, w następstwie których dany akt prawa miejscowego wypadnie z obszaru działania tego organu, który dany akt ustanowił, nie pozbawią mocy obowiązującej mpzp, czy innych aktów prawa miejscowego, ustanowionych dla ściśle określonych obszarów, albowiem akty te, przez to, iż obszary ich obowiązywania zostały skonkretyzowane, pozostaną związane z tymi obszarami, dla których zostały ustanowione. Organy, w obszarze działania których

w następstwie zmian granic między jednostkami podziału terytorialnego znajdują się te obszary, dla których ustanowiono wspomniane akty, będą mogły owe akty uchylać i zmieniać.

Zupełnie inaczej będzie w przypadku tych aktów prawa miejscowego, które ustanawiane są dla bliżej nie określonego obszaru działania danego organu wydającego taki akt. Tego rodzaju akty administracyjne pozostaną związane z obszarem działania organu, który dany akt ustanowił. Jeśli więc zmieni się obszar działania tego organu, zmieni się również obszar obowiązywania tego rodzaju aktu prawa miejscowego. Na tej zasadzie np. stawki podatku od nieruchomości, uchwalone przez radę gminy, będą obowiązywać tylko na tym obszarze, który w danym momencie będzie objęty będzie obszarem działania tej rady, który dany akt ustanowiła.

Konkludując można stwierdzić, że przestrzeń obowiązywania aktu prawa miejscowego ustawodawca zwykle określa na dwa sposoby. Może on zostać określony jako związany z obszarem działania tego organu, który dany akt prawa miejscowego ustanowił. Może też zostać określony jako związany z konkretnie określonym obszarem, podobnie jak to bywa w przypadku tzw. rzeczowych aktów administracyjnych.

---

---

### **Zusammenfassung**

*Die Hauptthema der Aufsatz ist das Problem der Kraftbereich der örtlichen Vorschriften insbesondere bei der Änderungen der Befugnißbereich in der Verbindung mit der Grenzenveränderungen. Der Verfasser stellt eine wesentliche Frage: ob die Grenzenveränderungen zB. zwischen Gemeinden wirken irgendwas auf die Kraftbereich der örtlichen allgemeingeltenden Rechtsvorschriften. Beispielsweise, wenn die Gemeinderat der Gemeinde „A“ schließt ein Bebauungsplan für einen Ortschaft „X“, und demnächst dieses Ortschaft „X“, infolge der Grenzenveränderung, wechselt seine Gemeindeangehörigkeit an die Gemeinde „Y“, dann bleibt in Kraft dieses Bebauungsplan, oder nicht.*

---

---