

Jacek Ronowicz

Akty prawa miejscowego wojewody

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 8, 109-142

2012

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

JACEK RNOWICZ

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie
Doktorant Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu

Akty prawa miejscowego wojewody

1. Uwagi ogólne

Jednym z przejawów prawotwórczych funkcji wojewody jest stanowienie aktów prawa miejscowego¹. Konstytucja RP określa, że akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 ust. 2), stanowionymi na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, obowiązującymi na obszarze działania tych organów (art. 94). Regulacje konstytucyjne określają podstawowe cechy aktów prawa miejscowego, względnie pozwalają ustalić jakie akty nimi nie są.

Wymóg obowiązywania aktów prawa miejscowego na obszarze działania organów samorządu terytorialnego oraz terenowych organów administracji rządowej oznacza, że zasięg terytorialny ich obowiązywania nie może wykraczać poza ten obszar². Nie jest jednak konieczne, aby akt prawa miejscowego obo-

¹ P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Wrocław 2008, s. 31 i n.; M. Polinceusz, *Funkcje wojewody. Studium administracyjnoprawne*, Rzeszów 2010, s. 169 i n.

² P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 219; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 70.

wiązywał na całym obszarze działania danego organu³. Z przepisów Konstytucji wynika natomiast, że nie mogą być uznane za akty prawa miejscowego akty organów samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej obowiązujące wewnątrz⁴. Aktami prawa miejscowego nie są także powszechnie obowiązujące na określonym terenie akty organów nie wymienionych w art. 94 Konstytucji, np. centralnych organów administracji rządowej⁵. Jak zauważa D. Dąbek, określenie wszystkich elementów aktów prawa miejscowego wymaga uwzględnienia regulacji ustawowych⁶.

Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego regulują art. 40-42 ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym⁷, art. 40-44 ustawy z dnia 5 czerwca o samorządzie powiatowym⁸ oraz art. 89 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa⁹. Doktryna wyróżnia trzy rodzaje aktów prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego – akty wykonawcze, stanowione na podstawie szczegółowych upoważnień zawartych w ustawach szczególnych, stanowione na podstawie generalnych upoważnień zawartych w ustawach ustrojowych akty ustrojowo-organizacyjne (statutowe) i akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym¹⁰. Tych ostatnich nie stanowią organy województwa¹¹.

³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 442.

⁴ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 116.

⁵ M. Szewczyk, *Prawo miejscowe w świetle przepisów nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 4, s. 18-20; R. Lewicka, *Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym*, Warszawa 2008, s. 72-73.

⁶ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa – Kraków 2007, s. 68-79; Autorka formułuje łącznie dziesięć cech „aktów prawa miejscowego jako podstawowych źródeł prawa powszechnie obowiązującego”.

⁷ Tj. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm. (dalej jako u.s.g.).

⁸ Tj. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm. (dalej jako u.s.p.).

⁹ Tj. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm. (dalej jako u.s.w.).

¹⁰ E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 2, s. 24-26; J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 1, s. 86; E.C. Malisz, *Samorządowe prawo miejscowe. Praktyczny poradnik*, Zielona Góra 2001, s. 25-26; M. Bogusz, *Konstrukcja upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIV, s. 406-407; B. Jaworska-Dębska, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2009, s. 220-225; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 44.

¹¹ B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5, s. 19.

Wojewoda stanowi akty prawa miejscowego na podstawie art. 59-60 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹². Klasyfikacja aktów prawa miejscowego wojewody jest inna niż aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy samorządu terytorialnego. Wojewoda stanowi wyłącznie wykonawcze akty prawa miejscowego na podstawie upoważnień szczegółowych oraz rozporządzenia porządkowe na podstawie upoważnienia ogólnego¹³. Ustawy szczególne przewidują stanowienie przez wojewodę prawa miejscowego – także w formie zarządzenia zastępczego w ramach nadzoru nad samorządem terytorialnym¹⁴. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że wojewoda ma również wpływ na stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy administracji niezespólonej, które są obowiązane do uzgadniania z wojewodą projektów tych aktów¹⁵. Art. 88 ust. 1-2 Konstytucji określa, że warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie na zasadach i w trybie określonym przez ustawę. Ustawodawca odmiennie uregulował jednak tryb wejścia w życie aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym i przepisów porządkowych¹⁶.

¹² Dz.U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206 ze zm. (dalej jako u.w.a.r.w.); Przepisy te są powtórzeniem art. 39-40 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, (tj. Dz.U. z 1998 r. Nr 80, poz. 872 ze zm. – dalej jako u.a.r.w.); Art. 59 u.w.a.r.w. odnosi się także do organów niezespólonej administracji rządowej.

¹³ E. Ura, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 44-45; H. Rot, [w:] H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994, s. 77; J. Ciapała, *Administracja rządowa w terenie*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 440; P. Mijał, *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 5-6, s. 60; P. Lisowski [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 98; M. Polinceusz, *Z problematyki normotwórczej wojewody*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania, Informatyki i Administracji” 2010, nr 3, s. 165.

¹⁴ P. Sosnowski, *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, Warszawa 2011, s. 155 i n.

¹⁵ J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe...*, *op. cit.*, s. 95; M. Karpiuk, *Działalność prawodawcza administracji rządowej*, [w:] *Akty normatywne i administracyjne*, red. M. Karpiuk, Warszawa 2009, s. 81.

¹⁶ D. Dąbek, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 229 i n.

2. Wykonawcze akty prawa miejscowego

Zgodnie z art. 59 ust. 1 u.w.a.r.w., na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, wojewoda stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub w jego części. Jak zostało wspomniane, akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym stanowią one na podstawie szczegółowych upoważnień zawartych w ustawach szczególnych. Oznacza to, że upoważnienie zawarte w przepisach u. w.a.r.w. nie wystarczy do wydania aktu prawa miejscowego o charakterze wykonawczym¹⁷. Ustawodawca nie określił jakie elementy powinno zawierać upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Zdaniem E. Ochendowskiego upoważnienie „powinno określać organ właściwy do wydania aktu oraz zakres spraw przekazanych do uregulowania”¹⁸. W literaturze wskazywane są także inne elementy upoważnienia szczegółowego, takie jak forma aktu prawa miejscowego i wskazówki co do jego treści¹⁹. Z drugiej strony podkreśla się, że różne ustawy mogą zawierać upoważnienia do wydania wykonawczych aktów prawa miejscowego o różnym stopniu szczegółowości²⁰. Istotne jest natomiast, aby upoważnienie było wyraźnie w ustawie sformułowane. Wojewoda nie może stanowić aktów prawa miejscowego, opierając się na domniemaniu upoważnienia²¹. J. Ciapała podkreśla, że szczegółowość upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego ma inny charakter niż w przypadku upoważnień do wydania rozporządzeń, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji²². Wykonawczy charakter aktów prawa miejscowego w stosunku do ustawy zawierającej upoważnienie szczegółowe oznacza zgodność z jej przepisami oraz uszcze-

¹⁷ R. Prażmo-Nowomiejska, E. Stobiecki, *Prawo miejscowe w III Rzeczypospolitej Polskiej*, „Radca Prawny” 2001, nr 6, s. 11; D. Dąbek, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 119.

¹⁸ E. Ochendowski, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 126-127; Podobnie: D. Dąbek, [w:] *Komentarz do ustawy o administracji rządowej w województwie*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2006, s. 292.

¹⁹ B. Jaworska-Dębska, [w:] *Prawo...*, *op. cit.*, s. 222-223.

²⁰ R. Prażmo-Nowomiejska, E. Stobiecki, *Prawo miejscowe...*, *op. cit.*, s. 11.

²¹ S. Trociuk, *Terenowe organy administracji rządowej. Zadania, nadzór i kontrola, spory kompetencyjne, akty prawa miejscowego*, Warszawa 1999, s. 40-41.

²² J. Ciapała, *Prawo miejscowe*, [w:] M. Ofiarska, J. Ciapała, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Poznań 2001, s. 175-176; Autor wskazuje, że odnoszące się do aktów prawa miejscowego sformułowanie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie” nie może być utożsamiane z użytym w art. 92 ust. 1 Konstytucji określeniem „na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”.

gólowienie postanowień ustawy z uwzględnieniem specyfiki i warunków lokalnych²³. W ocenie D. Dąbek „zauważalny jest względnie duży stopień związania treścią ustawy przy wydawaniu wykonawczych aktów prawa miejscowego”, a upoważnienie do ich wydawania „powinno mieć *de facto* budowę zbliżoną do wymogów stawianych przez konstytucję upoważnieniom do wydania rozporządzenia”²⁴.

Art. 59 ust. 1 u.w.a.r.w., podobnie jak wcześniej art. 39 ust. 1 u.a.r.w., nie określa formy w jakiej wojewoda stanowi akty prawa miejscowego²⁵. Jest to odejście od rozwiązania przyjętego w art. 21 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. *o terenowych organach rządowej administracji ogólnej*²⁶, który *expressis verbis* wskazywał na rozporządzenie jako formę aktów prawa miejscowego, stanowionych przez wojewodę²⁷. Ustawy szczególne zwykle określają, że wojewoda stanowi wykonawcze akty prawa miejscowego w formie rozporządzenia²⁸. Budzi to pewne wątpliwości w doktrynie, gdyż Konstytucja nie wskazuje wojewody jako organu upoważnionego do wydawania rozporządzeń²⁹. Część autorów wskazuje jednak, że jest to nazewnictwo uprawnione z uwagi na wykonawczy charakter aktów prawa miejscowego³⁰ lub podobieństwa pomiędzy obydwooma rodzajami rozporządzeń³¹.

²³ J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe...*, *op. cit.*, s. 86; R. Prażmo-Nowomiejska, E. Stobiecki, *Prawo miejscowe...*, *op. cit.*, s. 11; D. Dąbek, [w:] *Komentarz do ustawy o administracji...*, *op. cit.*, s. 291; M. Polinceusz, *Funkcje wojewody...*, *op. cit.*, s. 171-172; M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustrojowych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1, s. 60.

²⁴ D. Dąbek, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 120.

²⁵ D. Dąbek, [w:] *Komentarz do ustawy o administracji...*, *op. cit.*, s. 293; E. Zieliński, *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001, s. 90.

²⁶ Tj. Dz.U. z 1998 r. Nr 32, poz. 176.

²⁷ Z. Leoński, *Komentarz do ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej*, Poznań 1992, s. 43.

²⁸ P. Lisowski [w:] *Prawo...*, *op. cit.*, s. 99.

²⁹ M. Szewczyk, *Prawo miejscowe...*, *op. cit.*, s. 16; M. Polinceusz, *Funkcje wojewody...*, *op. cit.*, s. 174; J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3, s. 38-39.

³⁰ R. Prażmo-Nowomiejska, E. Stobiecki, *Prawo miejscowe...*, *op. cit.*, s. 12.

³¹ T. Szewc, *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, „Ruch prawniczy ekonomiczny i socjologiczny” 2007 nr 2, s. 86; D. Dąbek wskazuje natomiast, że nazewnictwo w tym wypadku „nie ma (...) większego praktycznego znaczenia”, gdyż rozporządzenia i zarządzenia (wydawane przez organy administracji zespolonej) należy „traktować jedynie jako nazwy dla formy wyrażenia woli organu jednoosobowego przez akt prawa miejscowego, sama zaś nazwa aktu nie zmienia jego charakteru i mocy prawnej”.

Jak już zostało wspomniane upoważnienia do wydawania przez wojewodę aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym zawierają ustawy szczególnie. Na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*³² wojewoda w drodze rozporządzenia ogłasza i odwołuje stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii na obszarze województwa lub jego części, na wniosek państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego³³. Natomiast zgodnie z art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt*³⁴, w przypadku zagrożenia wystąpienia lub wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt na obszarze przekraczającym obszar jednego powiatu wojewoda, na wniosek wojewódzkiego lekarza weterynarii, w drodze rozporządzenia, określa obszar występowania choroby zakaźnej lub obszar zagrożony chorobą oraz nakazy i zakazy postępowania. Mogą one dotyczyć odpowiednio np. przemieszczania się osób i pojazdów, szczepień, deratyzacji, odstrzału sanitarnego zwierząt, a także organizacji widowisk, zgromadzeń, pochodów czy polowań³⁵. Wojewoda uchyla rozporządzenie na wniosek wojewódz-

Autorka zaznacza jednak, iż „należy pamiętać o tym, że używanie wobec aktów prawa miejscowego organów administracji rządowej nazwy „rozporządzenie” nie oznacza, że jest to rozporządzenie w znaczeniu konstytucyjnym” (D. Dąbek, [w:], *Komentarz do ustawy o administracji...*, *op. cit.*, s. 294).

³² Dz.U. z 2008 r. Nr 234, poz. 1570.

³³ Np. rozporządzenie Nr 2/2009 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 6 kwietnia 2009 r. w sprawie ogłoszenia na terenie miasta i gminy Goleniów oraz gminy Przybiernów stanu zagrożenia epidemicznego inwazyjną chorobą meningokokową (Dz.Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2009 r. Nr 11, poz. 459).

³⁴ Tj. Dz.U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 ze zm.

³⁵ Np. rozporządzenie Nr 1/2007 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 1 grudnia 2007 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zagrożonego wystąpieniem wysoce zjadliwej grypy ptaków u drobiu, jak także sposobu oznakowania tych obszarów oraz zakazów i nakazów obowiązujących na tych obszarach (Dz.Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2007 r. Nr 154, poz. 2749), rozporządzenie Nr 5/2011 Wojewody Podkarpackiego z dnia 24 maja 2011 r. w sprawie zwalczania wścieklizny zwierząt na terenie gmin: Dubiecko w powiecie przemyskim oraz Dynów w powiecie rzeszowskim (Dz.Urz. Woj. Podkarpackiego z 2011 r. Nr 77, poz. 1346) rozporządzenie Nr 15 Wojewody Małopolskiego z dnia 13 września 2011 r. w sprawie zwalczania zgnilca amerykańskiego pszczoł na terenie powiatów: limanowskiego i myślenickiego (Dz.Urz. Woj. Małopolskiego z 2011 r. Nr 461, poz. 4414) oraz rozporządzenie Wojewody Podkarpackiego nr 12/2012 z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie zwalczania wścieklizny zwierząt na terenie gmin: Miejsce Piastowe, Krościenko Wyżne, Iwonicz Zdrój, Ryma-

kiego lekarza weterynarii (art. 46 ust. 5)³⁶. Jeżeli obszar wystąpienia choroby lub zagrożenia chorobą nie przekracza obszaru jednego powiatu, to rozporządzenie, na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy, wydaje powiatowy lekarz weterynarii³⁷. Powyżej wskazane regulacje nie tylko wprost określają formę rozporządzenia dla aktów prawa miejscowego wojewody. Nakazują także współdziałanie z innymi organami w wydawaniu tych rozporządzeń³⁸.

W doktrynie prezentowany jest pogląd o niezasadności zaniechania określenia przez ustawodawcę form stanowienia aktów prawa miejscowego przez terenowe organy administracji rządowej³⁹. Można bowiem wskazać przykłady, w których wojewodowie wydają rozporządzenia, chociaż ustawa nie określa takiej formy. Na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*⁴⁰ wojewoda powołuje powiatowe i wojewódzkie komisje lekarskie w porozumieniu z szefami wojewódzkich sztabów wojskowych (art. 26 ust. 2) oraz przeprowadza kwalifikację wojskową przy współdziałaniu szefów wojewódzkich sztabów wojskowych oraz starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (art. 35 ust. 1)⁴¹. Zgodnie

nów w powiecie krośnieńskim oraz Haczów w powiecie brzozowskim (Dz.Urz. Woj. Podkarpackiego z dnia 16 kwietnia 2012 r., poz. 883).

³⁶ Np. rozporządzenie Nr 11/2011 Wojewody Podkarpackiego z dnia 26 września 2011 r. w sprawie uchylecia rozporządzenia Wojewody Podkarpackiego nr 5/2011 w sprawie zwalczania wścieklizny zwierząt na terenie gmin: Dubiecko w powiecie przemyskim oraz Dynów w powiecie rzeszowskim (Dz.Urz. Woj. Podkarpackiego z 2011 r. Nr 155, poz. 2248).

³⁷ Np. rozporządzenie Nr 1/2009 Powiatowego Lekarza Weterynarii w Inowrocławiu z dnia 21 września 2009 r. w sprawie zwalczania zgnilca amerykańskiego pszczoł (Dz.Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2009 r. Nr 102, poz. 1712) oraz rozporządzenie Nr 1/2009 Powiatowego Lekarza Weterynarii w Częstochowie z dnia 24 września 2009 r. w sprawie zwalczania – zakaźnej martwicy układu krwiotwórczego ryb łososiowatych (IHN) na obszarze powiatu częstochowskiego (Dz.Urz. Woj. Śląskiego z 2009 r. Nr 179, poz. 3267).

³⁸ P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa...*, *op. cit.*, s. 49-50.

³⁹ J. Ciapała, *Administracja rządowa...*, *op. cit.*, s. 442-443; M. Polinceusz, *Z problematyki działalności normotwórczej...*, *op. cit.*, s. 165.

⁴⁰ Tj. Dz.U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 ze zm.

⁴¹ Np. rozporządzenie Nr 1 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 2 marca 2011 r. w sprawie przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej w 2011 roku, powołania wojewódzkiej i powiatowych komisji lekarskich oraz terytorialnego zasięgu ich działania (Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2011 r. Nr 22, poz. 396) oraz rozporządzenie Nr 1 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej na terenie województwa dolnośląskiego w 2011 r. oraz

z art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 2001 r. *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*⁴² wojewoda może z powodu klęski żywiołowej lub w celu zapobieżenia epidemii albo ze względu na żałobę, na czas niezbędny, zarządzić zawieszenie organizowania imprez artystycznych i rozrywkowych na terenie województwa i jego części⁴³. Innym przykładem jest art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*⁴⁴, na podstawie którego wojewoda, po zasięgnięciu opinii marszałka województwa oraz wojewódzkiej rady zatrudnienia, ustala kryteria wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców. W większości przypadków wojewodowie ustalają te kryteria w drodze rozporządzeń⁴⁵. Można jednak wskazać przypadki, w których czynili to w drodze zarządzenia⁴⁶. Pogląd o możliwości stanowienia aktów prawa miejscowego przez wojewodę w formie zarządzenia pojawia się również w literaturze⁴⁷.

Użyte w art. 94 Konstytucji i powtórzone w art. 59 ust. 1 u.w.a.r.w. sformułowanie „na podstawie i w granicach ustawy” wyklucza możliwość stanowienia aktów prawa miejscowego w oparciu o upoważnienia zawarte w rozporządzeniach i innych aktach rangi podustawowej⁴⁸. Z tego powodu może budzić

powołania, określenia siedzib i terytorialnego zasięgu działania komisji lekarskich (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2011 r. Nr 73, poz. 1103).

⁴² Tj. Dz.U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 ze zm.

⁴³ Np. rozporządzenie Nr 43/2007 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 23 lipca 2007 r. w sprawie zawieszenia organizowania imprez artystycznych i rozrywkowych na czas żałoby narodowej (Dz.Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2007 r. Nr 86, poz. 1436).

⁴⁴ Tj. Dz.U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.

⁴⁵ Np. rozporządzenie Nr 3 Wojewody Lubuskiego z dnia 10 czerwca 2010 r. w sprawie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz.Urz. Woj. Lubuskiego z 2010 r. Nr 55, poz. 765), rozporządzenie Nr 5/09 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz.Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2009 r. Nr 142, poz. 2362) oraz rozporządzenie Nr 6/2010 Wojewody Małopolskiego z dnia 13 sierpnia 2010 r. w sprawie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz.Urz. Woj. Małopolskiego z 2010 r. Nr 454, poz. 3360).

⁴⁶ Np. zarządzenie nr 71/09 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz.Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2009 r. Nr 45, poz. 963).

⁴⁷ P. Mijał, *Cechy charakterystyczne aktów...*, *op. cit.*, s. 60-61.

⁴⁸ J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące...*, *op. cit.*, s. 37; D. Dąbek, [w:] *Komentarz do ustawy o administracji...*, *op. cit.*, s. 285; P. Mijał, *Cechy charakterystyczne aktów...*, *op. cit.*, s. 64.

wątpliwości stanowienie przez wojewodów rozporządzeń na podstawie § 2-6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu ustalania zasięgu terytorialnego przejść granicznych⁴⁹. Przepisy te upoważniają wojewodów do ustalenia zasięgu odpowiednio kolejowego, lotniczego, drogowego, morskiego i rzeczno-przebiegu granicznego⁵⁰. Art. 16 ust. 3a ustawy z dnia 12 października 1990 r. *o ochronie granicy państwowej*⁵¹ wskazuje jedynie na obowiązek określenia przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, w drodze rozporządzenia, sposobu ustalania zasięgu terytorialnego przejść granicznych oraz podmiotów właściwych w tych sprawach. Specyficzną regulację zawiera ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*⁵². Na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 3 wojewoda wprowadza w formie rozporządzenia, albo decyzji, niezbędne ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w granicach dopuszczonych w rozporządzeniu Rady Ministrów o wprowadzeniu klęski żywiołowej⁵³. Jednocześnie ustawa reguluje jakie elementy powinno zawierać rozporządzenie wojewody (art. 23 ust. 3 ustawy o stanie klęski żywiołowej).

Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego wojewody jest ich ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 13 pkt 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁵⁴. Ogłoszenie aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym ma charakter obligatoryjny⁵⁵. Co do zasady wykonawcze akty prawa miejscowego wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia, chyba że ustawa stanowi inaczej⁵⁶. Na przykład, art. 46 ust. 4 ustawy o ochronie zdrowia

⁴⁹ Dz.U. z 2008 r. Nr 147, poz. 938.

⁵⁰ Np. rozporządzenie Nr 35 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w sprawie ustalenia zasięgu terytorialnego przejścia granicznego w Bydgoszczy (Dz.Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2008 r. Nr 126, poz. 2012), rozporządzenie Nr 01/2010 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 12 stycznia 2010 r. w sprawie określenia zasięgu morskich przejść granicznych w Kołobrzegu i Darłowie (Dz.Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2010 r. Nr 6, poz. 88) oraz rozporządzenie Nr 1 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 5 lutego 2010 r. w sprawie określenia rejonów kontroli granicznej pociągów na stacji granicznej Braniewo (Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2010 r. Nr 15, poz. 424).

⁵¹ Tj. Dz.U. z 2009 r. Nr 12, poz. 67 ze zm.

⁵² Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 ze zm.

⁵³ J. Ciapała, *Administracja rządowa...*, *op. cit.*, s. 443-444.

⁵⁴ Tj. Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172.

⁵⁵ M. Karpiuk, *Działalność prawodawcza...*, *op. cit.*, s. 88-89.

⁵⁶ D. Dąbek, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 238-239.

zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt określa, że rozporządzenie wojewody wchodzi w życie z dniem podania do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie. Art. 46 ust. 5 pkt 1-2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych ludzi określa, że rozporządzenie wojewody podlega niezwłocznej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Jednocześnie, wojewoda ma obowiązek poinformowania obywateli o obowiązkach wynikających z rozporządzenia w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie (art. 46 ust. 6). Natomiast zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy o kłęsce żywiołowej rozporządzenia wojewody podlegają ogłoszeniu przez rozplakatowanie obwieszczeń w miejscach publicznych lub w inny sposób miejscowo przyjęty, a także przez ogłoszenie w lokalnej prasie.

3. Rozporządzenia porządkowe wojewody

Zgodnie z dyspozycją art. 60 ust. 1 u.w.a.r.w. wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe w zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku spokoju i bezpieczeństwa publicznego. W odróżnieniu od aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym ustawodawca wyraźnie określił formę aktów porządkowych. Do ich wydawania upoważniony został wojewoda, aczkolwiek przepisy szczególne przewidują również stanowienie porządkowych aktów prawa miejscowego w różnych formach przez organy terenowej administracji niezespolonej⁵⁷.

Istnienie „zakresu nieregulowanego” jest warunkiem wydawania przepisów porządkowych przez wojewodę, podobnie jak w przypadku organów gminy (art. 40 ust. 3 u.s.g.) oraz powiatu (art. 41 ust. 1 u.s.p.). Przesłankę tę należy rozumieć jako brak regulacji dotyczących określonej materii⁵⁸, czyli lukę w przepisach powszechnie obowiązujących⁵⁹. Konieczne jest jednak ustalenie

⁵⁷ P. Lisowski, [w:] *Prawo...*, *op. cit.*, s. 98; D. Dąbek, [w:] *Komentarz do ustawy o administracji...*, *op. cit.*, s. 302-303; M. Czuryk, *Akty prawa miejscowego organów rządowej administracji niezespolonej*, [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Niezespolona administracja rządowa*, Warszawa 2011, s. 266-268.

⁵⁸ E. Ochendowski, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 129.

⁵⁹ Z. Leoński, *Komentarz do ustawy o terenowych...*, *op. cit.*, s. 43-44; J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące...*, *op. cit.*, s. 45; D. Dąbek, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 129-130;

czy nie jest to luka celowo pozostawiona przez ustawodawcę⁶⁰, co w praktyce może okazać się wyjątkowo trudne⁶¹. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził m.in., że przepisy porządkowe „można wydawać dopiero po stwierdzeniu, że w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących nie ma takiej regulacji prawnej”⁶².

Drugim warunkiem wydania przez wojewodę rozporządzenia porządkowego jest niezbędność ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, czemu służyć mają ustanawiane w przepisach porządkowych nakazy i zakazy⁶³. W doktrynie wskazuje się, że istnienie nieuregulowanego zakresu musi łączyć się z brakiem upoważnienia do wydania aktu normatywnego w celu ochrony i zapewnienia poszczególnych dóbr oraz przeciwdziałania ich zagrożeniu⁶⁴. Konieczność ochrony każdego dobra z osobna uzasadnia wydanie przepisów porządkowych⁶⁵. Wojewoda nie może wydawać rozporządzeń porządkowych w celu ochrony innych dóbr niż określone w ustawie⁶⁶. Nie może ich także wydawać prewencyjnie, w celu zapobieżenia nieistniejącym zagrożeniom, gdy nie wymaga tego zaistniała sytuacja⁶⁷. Naczelny Sąd Administracyjny zaznaczył jednak, że: „Życie i zdrowie człowieka mogą być zagrożone (...) nie tylko działaniami bezpośrednimi, ale również pośrednio, przez stworzenie realnego niebezpieczeństwa katastrof

P. Mijał, *Cechy charakterystyczne aktów...*, *op. cit.*, s. 51; Z. Janowicz, [w:] Z. Leoński, *Komentarz do ustawy o radach narodowych*, Poznań 1980, s. 23.

⁶⁰ M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego...*, *op. cit.*, s. 63.

⁶¹ R. Prażmo-Nowomiejska, E. Stobiecki, *Prawo miejscowe...*, *op. cit.*, s. 15.

⁶² Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 1991 r., SA/Ka 362/91; W. Abramowicz, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1995, s. 48; Podobne stanowisko NSA zajął np. w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 1991 r., SA/Ka 311/91 (T. Juszczyńska, A. Michalec, G. Wróblewska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym w orzecznictwie sądów*, Poznań 1994, s. 187-188).

⁶³ M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego...*, *op. cit.*, s. 65.

⁶⁴ P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa...*, *op. cit.*, s. 39-40; M. Szewczyk, K. Ziemiński, *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, nr 1, s. 72.

⁶⁵ J. Zimmermann, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 73.

⁶⁶ J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące...*, *op. cit.*, s. 45.

⁶⁷ R. Prażmo-Nowomiejska, E. Stobiecki, *Prawo miejscowe...*, *op. cit.*, s. 14; Autorzy wskazują, że „zakazy i nakazy (...) mogą zostać wprowadzone, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony tych wartości; musi więc zachodzić niezbędność regulacji z punktu widzenia ich zagrożenia. Nie można więc tego czynić „na wszelki wypadek”, a więc awansem – z wyprzedzeniem zdarzeń wymagających reakcji w tej formie prawnej”.

i wypadków (...)»⁶⁸. Zagrożenia te mogą mieć różnorodny charakter i nie należy ich utożsamiać wyłącznie ze zdarzeniami nagłymi, np. epidemią lub klęską żywiołową⁶⁹. Potwierdza to praktyka wydawania rozporządzeń porządkowych przez wojewodów zarówno w sytuacjach nagłych zagrożeń, wywołanych np. działaniem sił przyrody⁷⁰, ale również w przypadkach wydarzeń, o których wiadomo, że mają wystąpić w przyszłości, np. oficjalnych wizyt przedstawicieli państw obcych⁷¹. Wydaje się, że w tym drugim wypadku nie można mówić o wydaniu rozporządzenia porządkowego z nieuzasadnionym wyprzedzeniem, jeżeli treść rozporządzenia jest ściśle determinowana charakterem określonego wydarzenia⁷². Przytoczone przykłady potwierdzają, że rozporządzenie porząd-

⁶⁸ Wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 1991 r., SA/Ka 525/01 (T. Bąkowski, *Samorząd terytorialny. Orzecznictwo*, Gdańsk 1995, s. 39).

⁶⁹ Wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 1994, SA/Kr 317/93 (T. Juszczyńska, A. Michalec, G. Wróblewska, *Ustawa o samorządzie...*, *op. cit.*, s. 170).

⁷⁰ Np. rozporządzenie Nr 1/2010 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 23 maja 2010 r. w sprawie wprowadzenia zakazu wstępu na wały przeciwpowodziowe na terenie woj. kujawsko-pomorskiego (Dz.Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2010 r. Nr 94, poz. 1158), rozporządzenie porządkowe Nr 7 Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 czerwca 2010 r. w sprawie zakazu poruszania się wszelkim sprzętem pływającym na obszarze objętym powodzią (Dz.Urz. Woj. Mazowieckiego z 2010 r. Nr 116, poz. 2412), rozporządzenie Nr 4/10 Wojewody Łódzkiego z dnia 29 listopada 2010 r. w sprawie obowiązku usuwania śniegu i lodu z obiektów budowlanych (Dz.Urz. Woj. Łódzkiego z 2010 r. Nr 352, poz. 3131) oraz rozporządzenie porządkowe Nr 1 Wojewody Lubuskiego z dnia 21 stycznia 2011 r. w sprawie zakazu poruszania się po wałach przeciwpowodziowych w Dolinie Odry, Warty i Noteci w granicach administracyjnych województwa lubuskiego (Dz.Urz. Woj. Lubuskiego z 2011 r. Nr 7, poz. 226).

⁷¹ Np. rozporządzenie porządkowe Nr 4 Wojewody Mazowieckiego z dnia 23 maja 2011 r. w sprawie zakazu noszenia broni palnej przez osoby prywatne w czasie 17 Spotkania Prezydentów Europy Środkowej oraz wizyty Prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki (Dz.Urz. Woj. Mazowieckiego z 2011 r. Nr 84, poz. 2676), rozporządzenie porządkowe Nr 1/2011 Wojewody Pomorskiego w sprawie wprowadzenia zakazu przewozu drogowego towarów niebezpiecznych na terenie miasta Sopotu i terenie miasta Gdańska (Dz.Urz. Woj. Pomorskiego z 2011 r. Nr 80, poz. 1709) oraz rozporządzenie porządkowe Nr 7 Wojewody Mazowieckiego z dnia 21 września 2011 r. w sprawie wprowadzenia zakazu w przewozie drogowym towarów niebezpiecznych na terenie m. st. Warszawy (Dz.Urz. Woj. Mazowieckiego z 2011 r. Nr 174, poz. 5418).

⁷² Np. w rozporządzeniu Nr 7 z dnia 21 września 2011 r. Wojewoda Mazowiecki precyzyjnie wskazał ulice, na których obowiązywał zakaz przewozu towarów niebezpiecznych w trakcie Szczytu Partnerstwa Wschodniego. O rozporządzeniu porządkowym wydanym „na wszelki wypadek” można byłoby mówić np., gdy wojewoda jedynym rozporządzeniem zakazałby noszenia broni i przewozu towarów niebezpiecznych

kowe może być wydane w celu ochrony lub zapewnienia któregoś z dóbr wymienionych w ustawie⁷³.

Zgodnie z art. 60 ust. 2 u.w.a.r.w. przepisy porządkowe mogą przewidywać za naruszenie ich przepisów grzywny wymierzone w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie wykroczeń⁷⁴. Ustalenie, czy rozporządzenie porządkowe będzie za naruszenie określonych nakazów i zakazów przewidywać karę grzywny, ma charakter fakultatywny. Pozostawiono to uznaniu wojewody wydającemu rozporządzenie. Bez względu na to, czy kara grzywny została przewidziana, obowiązki określone w rozporządzeniu podlegają przymusowemu wykonaniu w drodze egzekucji administracyjnej⁷⁵.

W ustawie o wojewodzie i administracji rządowej województwa brak jest odpowiednika art. 41 ust. 1 u.s.p., na podstawie którego rada powiatu może stanowić przepisy porządkowe, o ile przyczyny ich uchwalenia występują na obszarze więcej niż jednej gminy. Może to być przyczyną sporów pomiędzy organami upoważnionymi do stanowienia przepisów porządkowych⁷⁶. Z drugiej strony, doktryna wskazuje, że warunek stanowienia przepisów porządkowych „w zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących” odnosi się także do aktów prawa miejscowego – w tym o charakterze porządkowym. Oznacza to, że jeżeli inny organ wcześniej zareaguje na określoną sytuację i ureguluje daną materię w przepisach porządkowych, to nie będzie mógł już tego uczynić wojewoda⁷⁷. Rozporządzenie porządkowe wojewody mogłoby obowiązywać w takim przypadku jedynie na obszarze tych gmin i powiatów, których organy nie ustanowiły przepisów porządkowych, regulujących określony stan faktyczny⁷⁸. Warto w tym miejscu zauważyć, że katalog dóbr, które ma-

na całym obszarze m. st. Warszawy w trakcie wszelkich wizyt przedstawicieli państw obcych, jakie miałyby miejsce w przyszłości.

⁷³ R. Prażmo-Nowomiejska, E. Stobiecki, *Prawo miejscowe...*, *op. cit.*, s. 15.

⁷⁴ Ustawa z dnia 30 maja 1971 r. – *Kodeks wykroczeń* (tj. Dz.U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756 ze zm.).

⁷⁵ J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe...*, *op. cit.*, s. 94-95; M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego...*, *op. cit.*, s. 66-67; J. Zimmermann, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 74.

⁷⁶ P. Lisowski, [w:] *Prawo...*, *op. cit.*, s. 99.

⁷⁷ M. Szewczyk, K. Ziemiński, *Prawo miejscowe...*, *op. cit.*, s. 72-73; J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe...*, *op. cit.*, s. 90.

⁷⁸ M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego...*, *op. cit.*, s. 73-74; D. Dąbek, [w:] *Komentarz do ustawy o administracji...*, *op. cit.*, s. 315-316; Odmienne stanowisko prezentuje E. Ochendowski: „Ze względu na hierarchię źródeł prawa należy przyjąć, że późniejsze uregulowanie określonej materii w drodze ogólnopństwowych przepisów powszechnie obowiązujących bądź w skali wyższej jednostki podziału terytorialnego wy-

ją być chronione w drodze rozporządzenia porządkowego wojewody różni się nieznacznie od katalogu ustanowionego w odniesieniu do gminnych i powiatowych przepisów porządkowych. Art. 60 ust. 1 u. w.a.r.w. nie przewiduje wydawania przepisów porządkowych w celu ochrony środowiska, co mogą czynić organy powiatu. Z kolei ochrona mienia przez powiatowe przepisy porządkowe jest ograniczona wyłącznie do „mienia obywateli” (art. 41 ust. 1 u.s.p.). Organy gminy w ogóle nie mogą stanowić przepisów porządkowych w celu ochrony środowiska i mienia (art. 40 ust. 3 u.s.g.). Zgodnie z art. 60 ust. 3 u.w.a.r.w., wojewoda przekazuje niezwłocznie rozporządzenie porządkowe Prezesowi Rady Ministrów, marszałkowi województwa, starostom, prezydentom miast, burmistrzom i wójtom, na których terenie rozporządzenie ma być stosowane.

Art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – *Prawo atomowe*⁷⁹ przewidywał formę rozporządzenia porządkowego wojewody dla wprowadzenia działań interwencyjnych w związku z zaistnieniem zdarzenia radiacyjnego na obszarze ograniczającym się do jednego województwa⁸⁰. Po nowelizacji wynikającej z art. 1 pkt 52 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o *zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz ustawy o opłacie skarbowej*⁸¹ przepis ten określa, że wprowadzenie działań interwencyjnych „następuje w drodze aktu prawa miejscowego wydanego przez wojewodę właściwego dla miejsca zdarzenia”. Sugeruje to, że ustawodawca zrezygnował z traktowania tego aktu jako rozporządzenia porządkowego w ścisłym znaczeniu, biorąc pod uwagę fakt, że upoważnienie do jego wydania zawarte jest w ustawie szczególnej⁸². Z drugiej strony, należy wskazać

łącza regulację w tym zakresie dokonaną przepisami porządkowymi w niższej jednostce zasadniczego podziału terytorialnego” (E. Ochendowski, *Prawo..., op. cit.*, s. 129-130). Podobnie W. Kręcisz i W. Zakrzewski stwierdzają: „Wojewoda stanowi również przepisy porządkowe (...). Niemniej z racji ich zasięgu terytorialnego (całe województwo, bądź jego część obejmująca kilka gmin) stanowią one akty, których wydanie uchyla wcześniejsze przepisy gmin w tej mierze, bądź uniemożliwia ich powzięcie aż do chwili utraty mocy obowiązującej przepisów porządkowych wojewody (W. Kręcisz, W. Zakrzewski, *Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego*, „Przeгляд Sejmovy” 1998, nr 5, s. 60).

⁷⁹ Dz.U. z 2001 r. Nr 3, poz. 18 (tekst pierwotny).

⁸⁰ E. Ochendowski, *Prawo..., op. cit.*, s. 127.

⁸¹ Dz.U. z 2004 r. Nr 70, poz. 632.

⁸² Upoważnienie wojewody do wydania „rozporządzenia porządkowego” w celu określenia miejsca, warunków i czasu ograniczenia populacji zwierząt stanowiących nadzwyczajne zagrożenie dla życia, zdrowia lub gospodarki człowieka, w tym gospodarki łowieckiej, zawierał także art. 33a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o *ochronie zwierząt* (tj. Dz.U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.). Kompetencje te re-

art. 73 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. *o ochronie roślin*⁸³. Na podstawie tego przepisu wojewoda w przypadku zagrożenia zdrowia człowieka, zwierząt lub środowiska, na wniosek wojewódzkiego inspektora ochrony roślin i nasiennictwa, po zasięgnięciu opinii państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego lub wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, może na oznaczony czas w drodze rozporządzenia porządkowego zakazać, ograniczyć albo uzależnić stosowanie środków ochrony roślin od spełnienia określonych warunków oraz zakazać uprawy niektórych roślin na gruntach, na których zastosowano określone środki ochrony roślin. Rozporządzenie ma charakter fakultatywny, a z przepisu jasno wynika, że mimo wystąpienia określonych zagrożeń wojewoda może od wydania przepisów porządkowych odstąpić⁸⁴. Także art. 20, ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. *o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej*⁸⁵ przewiduje możliwość wydawania przez wojewodę przepisów porządkowych w przypadku wystąpienia na nieruchomości lub w jej otoczeniu zagrożeń dla życia, zdrowia, mienia lub środowiska. Powyższe przykłady wskazują, że ustawodawca dopuszcza jednak wydawanie rozporządzeń porządkowych przez wojewodę także na podstawie ustaw szczególnych, na co wskazują użyte określenia „rozporządzenie porządkowe” czy „przepisy porządkowe”. Należy jednak zwrócić uwagę, że wspomniane regulacje wykluczają wydawanie aktów prawa miejscowego w „zakresie nieuregulowanym”, co stanowi przecież jedną z przesłanek wydawania przepisów porządkowych w ścisłym znaczeniu. Ponadto, wojewodowie mogą wydawać wspomniane „przepisy porządkowe” także w celu ochrony środowiska lub zdrowia zwierząt. Ochrony tych dóbr, w formie rozporządzenia porządkowego wojewody, przepisy u.w.a.r.w. nie przewidują. Podobne wątpliwości budzą przypadki wydawania przez wojewodów „rozporządzeń porządkowych”, zawieszających organizowanie imprez artystycznych i rozrywkowych, na podstawie art. 60 ust. 1 u.w.a.r.w. oraz jednocześnie art. 37 ust. 2 ustawy o organi-

alizuje obecnie sejmik województwa w drodze uchwały, zgodnie z art. 15 pkt 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej* (Dz.U. z 2005 r. Nr 175, poz. 1462 ze zm. – dalej jako ustawa zmieniająca z 2005 r.).

⁸³ Tj. Dz.U. z 2008 r. Nr 133, poz. 849 ze zm.

⁸⁴ Wskazuje na to wprost sformułowanie „może w drodze rozporządzenia porządkowego (...)”.

⁸⁵ Dz.U. z 1994 r. Nr 79, poz. 363 ze zm.

zowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁸⁶. Skoro upoważnienie do zawieszenia organizacji imprez zawiera ustawa szczególna, to także w tym wypadku trudno mówić o „zakresie nieuregulowanym”. Wydaje się, że użycie w tym wypadku przez niektórych wojewodów formy „rozporządzenia porządkowego” jest konsekwencją braku określenia w ustawie formy w jakiej zawieszenie imprez artystycznych i rozrywkowych powinno nastąpić.

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych określa, że przepisy porządkowe ogłaszane są w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie, co nie zwalnia z ogłoszenia ich w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Za dzień ogłoszenia rozporządzenia porządkowego uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu (art. 14 ust. 1-3). Przepisy porządkowe wchodzi w życie w terminie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach termin wejścia w życie przepisów porządkowych może być krótszy niż trzy dni. Mogą wejść w życie także z dniem ogłoszenia, jeżeli zwłoka w ich wejściu w życie mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenie życia, zdrowia lub mienia (art. 4 ust. 3). Redakcje w rozumieniu przepisów ustawy Prawo prasowe⁸⁷ publikują przepisy porządkowe, lub ich uzgodnienia bezpłatnie w sposób zapewniający ich największą dostępność (art. 25 ust. 4).

4. Zarządzenie zastępcze wojewody jako akt prawa miejscowego.

Zarządzenie zastępcze stanowi specyficzny środek nadzoru nad samorządem terytorialnym, umożliwiający wojewodzie reagowanie na określone przypadki bezczynności organów jednostek samorządu terytorialnego. Takie zarządzenie

⁸⁶ Np. rozporządzenie porządkowe Nr 4/2010 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 27 września 2010 r. w sprawie ogłoszenia dnia 28 września 2010 r. dniem żałoby na terenie województwa zachodniopomorskiego (Dz.Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2010 r. Nr 101, poz. 1809), rozporządzenie porządkowe Nr 10 Wojewody Mazowieckiego z dnia 12 października 2010 r. w sprawie ogłoszenia żałoby na terenie województwa mazowieckiego (Dz.Urz. Woj. Mazowieckiego z 2010 r. Nr 176, poz. 4508) oraz rozporządzenie porządkowe Nr 3/10 Wojewody Łódzkiego z dnia 12 października 2010 r. w sprawie ogłoszenia żałoby na terenie województwa łódzkiego (Dz.Urz. Woj. Łódzkiego z 2010 r. Nr 300, poz. 2503).

⁸⁷ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – *Prawo prasowe* (Dz.U. z 1984 r. Nr 5, poz. 24 ze zm.).

wojewoda może wydawać między innymi na podstawie art. 98a ust. 3 u.s.g., art. 85a u.s.p. oraz art. 86a u.s.w., jeżeli rada gminy uchyla się np. od stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego⁸⁸. Zarządzenie zastępcze jako środek nadzoru nad realizacją zadań zleconych przewidywał natomiast uchylony art. 95 u.s.g. oraz art. 34 ustawy o administracji rządowej w województwie⁸⁹. Najbardziej dotkliwy środek nadzoru stanowią zarządzenia wojewody zastępujące akty prawa miejscowego rady gminy. Stanowią specyficzne akty o niejednorodnym charakterze – akty nadzoru nad samorządem terytorialnym, a jednocześnie powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego⁹⁰.

Ustawodawca przewidział wydanie zarządzenia zastępczego, wywołującego skutek taki jak akt prawa miejscowego uchwalony przez radę gminy w kilku przypadkach. Zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*⁹¹ wojewoda sporządza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jeżeli rada gminy nie uchwaliła studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, nie przystąpiła do jego zmiany albo, uchwalając studium, nie określiła w nim obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego wojewódz-

⁸⁸ R. Hauser, W. Sawczyn, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 794-801.

⁸⁹ Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 1994, s. 94-95; D. Kurzyna-Chmiel, *Nadzór wojewody nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Funkcjonowanie instytucji demokratycznych w Polsce. Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, red. J. Muszyński, Gdynia – Warszawa 2000, s. 182-184; P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 249-251.

⁹⁰ M. Szewczyk, K. Ziemiński, *Prawo miejscowe...*, *op. cit.*, s. 73-74; H. Rot [w:], H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia...*, *op. cit.*, s. 87-88; J. Ciapała, *Administracja rządowa...*, *op. cit.*, s. 443; T. Szewc, *Nazewnictwo form...*, *op. cit.*, s. 88; P. Sosnowski, *Gminne planowanie...*, *op. cit.*, s. 169-170; M. Szewczyk, *Kompetencje nadzorcze wojewody*, [w:] J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce wobec wyzwań integracji europejskiej*, Zielona Góra 2003, s. 194-195; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz – Kraków 2004, s. 115; M. Stahl, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w orzecznictwie sądownoadministracyjnym*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński, *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, Warszawa 2005, s. 408-409; T. Bąkowski, *Nadzór nad legislacją administracyjną*, [w:] *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, Wrocław 2010, s. 138-139.

⁹¹ Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm. (dalej jako u.p.z.p.).

stwa lub w programach określonych w art. 48 ust. 1 u.p.z.p. sporządzanych przez ministrów oraz centralne organy administracji rządowej, służących realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. W przypadku bezczynności rady gminy w zakresie obligatoryjnego wprowadzenia do studium obszarów rozmieszczenia krajowych i wojewódzkich inwestycji celu publicznego wojewoda podejmuje czynności zmierzające do uzgodnienia terminu realizacji tych inwestycji i warunków wprowadzenia tych inwestycji do studium, wzywa radę gminy do uchwalenia studium lub jego zmiany w wyznaczonym terminie. Jeżeli rada gminy nie zastosuje się do ostatecznego wezwania do podjęcia uchwały, wojewoda sporządza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w zakresie umożliwiającym rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim oraz wydaje w sprawie zarządzenie zastępcze⁹². Przypadek ten jest szczególnie, gdyż wojewoda został upoważniony do wydania aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia zastępczego, podczas gdy bezczynność rady gminy dotyczy studium, które zgodnie z art. 9 ust. 5 u.p.z.p. aktem prawa miejscowego nie jest.

Wydanie zarządzenia zastępczego w celu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przewiduje także ustawa z dnia 7 maja 2010 r. *o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych*⁹³. Art. 46 ust. 1 u.w.r.u.s.t. stanowi, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może zakazywać, a przyjmowane w nim rozwiązania uniemożliwiać lokalizowania zgodnych z przepisami prawa inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej⁹⁴. Zgodnie z art. 75 ust. 2 u.w.r.u.s.t. gminy powinny dostosować plany miejscowe do wymogów art. 46 ust. 1 w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie⁹⁵. W terminie 7 dni od upływu tego terminu wójt, burmistrz lub prezydent miasta przedkłada wojewodzie obowiązujące plany miejscowe w celu oceny ich zgodności z art. 46 ust. 1 (art. 75 ust. 3 u.w.r.u.s.t.). Jeżeli wojewoda stwierdzi, że plan miejscowy ustanawia zakazy lub uniemożliwia lokalizację inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, na podstawie art. 75 ust. 4 u.w.r.u.s.t. dokona zmiany planu dla odpowiedniego obszaru w niezbędnym zakresie i wyda w sprawie zarządzenie

⁹² Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, A. Szmytt, Ł. Złakowski, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 131-133.

⁹³ Dz.U. z 2010 r. Nr 106, poz. 675 (dalej jako u.w.r.u.s.t.).

⁹⁴ J. Maślan, *Sieci telekomunikacyjne w planach zagospodarowania*, „Wspólnota” 2010, nr 51, s. 22-23.

⁹⁵ Termin upłynął 17 lipca 2011 r.

zastępcze. Powinno to nastąpić bez wzywania rady do podjęcia uchwały zmieniającej plan. Ustawodawca określił przy tym w art. 75 ust. 4 u.w.r.u.s.t., że wojewoda nie będzie mógł wydać zarządzenia zastępczego po upływie 18 miesięcy od dnia przedłożenia planu miejscowego.

Podobną regulację zawiera ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. *o zmianie ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach oraz niektórych innych ustaw*⁹⁶. Jednym z istotnych elementów nowelizacji jest dodanie rozdziału 3a „Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę”, regulującego zasady finansowania odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych (art. 1pkt 11 ustawy zmieniającej). Zgodnie z art. 24 ustawa zmieniająca wchodzi w życie 1 stycznia 2012 r. Od tego momentu gminy będą zobowiązane do podjęcia szeregu aktów prawa miejscowego, na nowo regulujących gospodarkę odpadami:

- uchwały określającej metodę ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalającą stawkę tej opłaty (art. 6k ust. 1 pkt 1);
- uchwały ustalającej stawkę za pojemnik określonej wielkości (art. 6k ust. 1 pkt 2);
- uchwały określającej termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6l);
- uchwały określającej wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości (art. 6n ust. 1);
- uchwały określającej szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów (art. 6r ust. 3).

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej, jeżeli rada gminy nie podejmie wyżej wymienionych uchwał w terminie 12 miesięcy, wojewoda wzywa ją do podjęcia uchwał, wyznaczając termin na ich podjęcie. Po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze. Uchwały rady gminy oraz zarządzenie zastępcze wojewody nie mogą wejść w życie później niż w terminie 18 miesięcy po wejściu w życie ustawy zmieniającej.

Różne są przyczyny, dla których ustawodawca przewidział stanowienie przez wojewodę aktów prawa miejscowego w zastępstwie bezczynnych organów gminy. Obowiązek wojewody określony w art. 12 ust. 3 u.p.z.p. aktualizuje się w przypadku uchylania się rady gminy od realizacji postanowień planu

⁹⁶ Dz.U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897 ze zm.

zagospodarowania województwa oraz programów rządowych⁹⁷. Inaczej jest w przypadku zarządzeń zastępczych, wydawanych na podstawie art. 75 ust. 4 u.w.r.u.s.t. oraz art. 10 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach oraz niektórych innych ustaw. Ściśle wyznaczone terminy do wydania przez wojewodę zarządzenia zastępczego wskazują, że w tych przypadkach chodzi o rozwiązanie przejściowe, które ma na celu dostosowanie prawa miejscowego do nowych przepisów ustawowych.

Możliwość stanowienia przez wojewodę prawa miejscowego w zastępstwie organów gminy w sprawach należących do zadań własnych gminy⁹⁸ jest różnie oceniana przez doktrynę. Podkreśla się, że takie rozwiązanie jest konieczne w przypadku beczynności prawotwórczej organów samorządu terytorialnego⁹⁹. Z drugiej strony, ocenia się je krytycznie jako zbyt daleko idące przejęcie kompetencji przez organ nadzoru, wykraczające poza ocenę działania rady gminy pod względem kryterium zgodności z prawem¹⁰⁰.

5. Nadzór i kontrola nad stanowieniem aktów prawa miejscowego przez wojewodę

Zgodnie z art. 61 ust. 1 u.w.a.r.w. Prezes Rady Ministrów uchyla w trybie nadzoru akty prawa miejscowego ustanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej w przypadku niezgodności tych aktów z ustawami lub aktami wydanymi w celu ich wykonania. Ponadto może uchylać akty prawa miej-

⁹⁷ M. Szewczyk, *System aktów planowania*, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Poznań – Bydgoszcz 2001, s. 77; K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008, s. 132-133.

⁹⁸ Do takich należą m.in. prawa z zakresu ładu przestrzennego oraz utrzymania czystości i porządku (Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, A. Szmytt, Ł. Złakowski, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie...*, *op. cit.*, s. 27-33; W. Radecki, *Utrzymanie porządku i czystości w gminach. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 93-94).

⁹⁹ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2008, s. 171; G. Jyż, tytuł [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 755.

¹⁰⁰ W. Szwajdler, *Zagospodarowanie przestrzenne. Regulacja prawna. Tekst ustawy, orzecznictwo*, Toruń 1995, s. 154-155; D. Dąbek, *Zastępcze stanowienie przez organy nadzoru samorządowego prawa miejscowego a granice samodzielności samorządu*, [w:] M. Stec, M. Mączyński, *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, Warszawa 2011, s. 108.

scowego, jeżeli są niezgodne z polityką Rady Ministrów lub naruszają zasady rzetelności i gospodarności. Ustawodawca przewidział zatem szerszy katalog kryteriów nadzoru niż w przypadku aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy samorządu terytorialnego¹⁰¹. W doktrynie wskazuje się, że kryterium zgodności aktów prawa miejscowego „z ustawami lub aktami wydanymi w celu ich wykonania” należy odnosić także do zgodności z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, rozporządzeniami z mocą ustawy, a w przypadku przepisów porządkowych także z innymi aktami prawa miejscowego¹⁰².

Uchylenie aktu prawa miejscowego ma charakter obligatoryjny albo fakultatywny w zależności od przyczyn uchylenia. W przypadku niezgodności aktu prawa miejscowego z ustawą lub rozporządzeniem Prezes Rady Ministrów ma obowiązek taki akt uchylić i nie może od tego odstąpić. Inna sytuacja ma miejsce, jeżeli akt prawa miejscowego jest niezgodny z polityką Rady Ministrów lub zasadami rzetelności i gospodarności. W tych przypadkach uchylenie aktu prawa miejscowego pozostawiono uznaniu Prezesa Rady Ministrów¹⁰³.

Interesującym jest fakt, że ustawodawca przewidział możliwość uchylenia aktów prawa miejscowego stanowionych przez terenowe organy administracji rządowej w sytuacji, gdy rozstrzygnięciem nadzorczym stosowanym w odniesieniu do samorządowych aktów prawa miejscowego jest instytucja stwierdzenia nieważności. Są to rozstrzygnięcia nadzorcze, wywołujące zupełnie inny skutek. O ile w przypadku obu rodzajów rozstrzygnięć akt prawa miejscowego traci moc obowiązującą, to uchylenie ma charakter konstytutywny, natomiast stwierdzenie nieważności deklaratoryjny¹⁰⁴. Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*¹⁰⁵, w przypadku uwzględnienia skargi na

¹⁰¹ P. Chmielnicki, [w:] *Komentarz do ustawy o administracji...*, *op. cit.*, s. 319; Zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP jedynym kryterium nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, w tym nad stanowieniem aktów prawa miejscowego, jest kryterium legalności (G. Jyż, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 528-529; M. Karpiuk, *Zasada legalizmu jako podstawowy wyznacznik nadzoru i kontroli w administracji publicznej*, [w:] *Nadzór i kontrola w systemie wykonywania administracji publicznej*, red. M. Karpiuk, M. Czuryk, Warszawa 2010, s. 18-19).

¹⁰² R. Lewicka, *Kontrola prawotwórstwa administracji...*, *op. cit.*, s. 153-154.

¹⁰³ Z. Leoński, *Komentarz do ustawy o terenowych...*, *op. cit.*, s. 67; P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa...*, *op. cit.*, s. 84; M. Karpiuk, *Działalność prawodawcza...*, *op. cit.*, s. 101.

¹⁰⁴ D. Dąbek, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 271.

¹⁰⁵ Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 (dalej jako p.p.s.a.).

akt prawa miejscowego, sąd stwierdza jego nieważność w całości lub części. Przepisy p.p.s.a. nie przewidują zatem odmiennych rozstrzygnięć w zależności od tego, czy akt prawa miejscowego ustanowił terenowy organ administracji rządowej, czy organ samorządu terytorialnego¹⁰⁶. Zdaniem D. Dąbek, nie należy jednak uznawać, że uchylenie aktu prawa miejscowego wojewody może mieć charakter *ex tunc* albo *ex nunc* w zależności od tego jaka jest przyczyna uchylenia aktu. Przepisy p.p.s.a. nie dotyczą bowiem rozstrzygnięć, jakie w odniesieniu do aktów prawa miejscowego terenowych organów administracji rządowej podejmuje Prezes Rady Ministrów¹⁰⁷.

Szczegółowo tryb kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy niezespolonej administracji rządowej¹⁰⁸. Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia wojewoda niezwłocznie przekazuje podpisany akt prawa miejscowego ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej za pośrednictwem właściwego ministra. Jeżeli akt reguluje sprawy należące do właściwości dwóch lub więcej ministrów, wojewoda przekazuje akt prawa miejscowego za pośrednictwem każdego z nich. Rozporządzenie nie określa trybu postępowania w przypadku niedopełnienia przez wojewodę obowiązku niezwłocznego przekazania aktu prawa miejscowego. Podjęcie przez Prezesa Rady Ministrów ewentualnych środków dyscyplinujących uzależnione jest od powzięcia informacji o ustanowieniu aktu prawa miejscowego¹⁰⁹. Nie określono także terminu przeprowadzenia kontroli. Należy z tego wnioskować, że kontrola oraz uchylenie aktu prawa miejscowego mogą nastąpić nawet po kilku latach od jego ustanowienia¹¹⁰.

Minister właściwy rzeczowo sporządza opinię dotyczącą zgodności aktu prawa miejscowego z przepisami powszechnie obowiązującymi. Następnie przekazuje opinię wraz z aktem prawa miejscowego ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, który dokonuje kontroli zgodności aktu z przepisami powszechnie obowiązującymi oraz zasadami rzetelności i gospodarno-

¹⁰⁶ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 363-365.

¹⁰⁷ D. Dąbek, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 272.

¹⁰⁸ Dz.U. z 2009 r. Nr 222, poz. 1754 (dalej jako r.k.a.p.m.).

¹⁰⁹ D. Dąbek, [w:] *Komentarz do ustawy o administracji...*, *op. cit.*, s. 318; R. Lewicka, *Kontrola prawotwórstwa administracji...*, *op. cit.*, s. 152-153.

¹¹⁰ P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa...*, *op. cit.*, s. 86; D. Dąbek, [w:] *Komentarz do ustawy o administracji...*, *op. cit.*, s. 318-319.

ści¹¹¹. Każdy z ministrów właściwych rzeczowo powinien zaopiniować tę część aktu prawa miejscowego, która reguluje sprawy należące do zakresu jego działania¹¹². Minister właściwy do spraw administracji publicznej przekazuje akt prawa miejscowego Prezesowi Rady Ministrów wraz z informacją o wynikach kontroli oraz opinią ministra właściwego rzeczowo, w celu dokonania kontroli zgodności aktu prawa miejscowego z polityką Rady Ministrów¹¹³. Jeżeli kontrola wykaże uchybienia uzasadniające uchylenie aktu prawa miejscowego, minister właściwy do spraw administracji publicznej przekazuje akt Prezesowi Rady Ministrów wraz z projektem zarządzenia nadzorczego i uzasadnieniem¹¹⁴. Projekt zarządzenia nadzorczego dotyczy wyłącznie uchybień stwierdzonych w wyniku kontroli dokonywanej przez ministra, a więc zgodności aktu prawa miejscowego z przepisami powszechnie obowiązującymi oraz zasadami rzetelności i gospodarności. Możliwe jest, że kontrola ministerialna nie wykaże uchybień uzasadniających uchylenie aktu prawa miejscowego, a następnie Prezes Rady Ministrów uzna akt za niezgodny z polityką rządu. Odmienne regulowało tą kwestię rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 1998 r. w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy administracji niezespalonej¹¹⁵. Udział ministra właściwego do spraw administracji publicznej w postępowaniu kontrolnym jest jednak nadal znaczny. Pamiętać przy tym należy, że kompetencje nadzorcze w zakresie uchylenia aktu prawa miejscowego należą do Prezesa Rady Ministrów. Może on odstąpić od uchylenia aktu albo akt uchylić z przyczyn innych niż to wskazuje w uzasadnieniu projektu zarządzenia nadzorczego minister¹¹⁶. Przed przekazaniem Prezesowi Rady Ministrów projektu zarządzenia nadzorczego, minister właściwy do spraw administracji publicznej może wystąpić do wojewody o uchylenie lub zmianę aktu prawa miejscowego, wskazując

¹¹¹ § 2 ust. 2 i 3 r.k.a.p.m.

¹¹² M. Karpiuk, *Działalność prawodawcza...*, *op. cit.*, s. 103; M. Czuryk, *Akty prawa...*, *op. cit.*, s. 270.

¹¹³ § 2 ust. 4 r.k.a.p.m.

¹¹⁴ § 2 ust. 5 r.k.a.p.m.

¹¹⁵ Dz.U. z 1998 nr 162, poz. 1149; Zgodnie § 2 ust. 2-4 wstępnej kontroli, bez wyróżnienia jej kryteriów, dokonywał właściwy rzeczowo minister. Po stwierdzeniu uchybień przekazywał akt prawa miejscowego wraz z wnioskiem o jego uchylenie ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, który przedkładał Prezesowi Rady Ministrów projekt rozstrzygnięcia w sprawie uchylenia aktu aprobujący albo odrzucający stanowisko właściwego ministra wyrażone we wniosku o uchylenie aktu (R. Lewicka, *Kontrola prawotwórstwa administracji...*, *op. cit.*, s. 155-156).

¹¹⁶ P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa...*, *op. cit.*, s. 87.

stwierdzone uchybienia¹¹⁷. Jeżeli wojewoda w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia nie uchyli lub nie zmieni aktu prawa miejscowego, minister do spraw administracji publicznej niezwłocznie przekazuje Prezesowi Rady Ministrów projekt zarządzenia nadzorczego¹¹⁸. Jest to rozwiązanie fakultatywne, ale pozytywnie oceniane przez doktrynę, gdyż umożliwia skorygowanie aktu prawa miejscowego organowi, który ten akt podjął przy uwzględnieniu potrzeb lokalnych i stanowiska ministra wyrażonego w wezwaniu¹¹⁹.

Warto zauważyć, że ustawodawca nie przewidział możliwości zmiany aktu prawa miejscowego przez Prezesa Rady Ministrów. Jedynym rozstrzygnięciem, jakie może być podjęte przez organ nadzoru, jest uchylenie aktu prawa miejscowego. Prezes Rady Ministrów nie może również wezwać wojewody do uchylenia lub zmiany aktu¹²⁰. Takie uprawnienie przysługuje natomiast prokuratorowi, który na podstawie art. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 o *prokuraturze*¹²¹ wzywa wojewodę do uchylenia lub zmiany rozporządzenia niezgodnego z prawem, albo zwraca się o uchylenie rozporządzenia do organu nadzoru¹²².

Jak już wspomniano, minister do spraw administracji publicznej przekazuje Prezesowi Rady Ministrów projekt zarządzenia nadzorczego. Wynika z tego, że formą uchylenia aktu prawa miejscowego przez Prezesa Rady Ministrów jest zarządzenie. W doktrynie wskazywano, że powinny to określać przepisy ustawy¹²³. Na podstawie art. 13 pkt 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zarządzenie uchylające akt prawa miejscowego wojewody podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Ustawy szczególne mogą wskazywać inne organy uprawnione do uchylenia aktu prawa miejscowego wojewody. Na podstawie art. 23 ust. 6 ustawy o stanie klęski żywiołowej minister właściwy do spraw administracji publicznej może uchylać rozporządzenia wojewody wydawane w trakcie trwania klęski żywiołowej. Ustawodawca nie określił jednak w tym przypadku formy aktu uchylającego rozporządzenie wojewody, kryteriów jego podjęcia oraz sposobu ogłoszenia¹²⁴.

¹¹⁷ § 3 ust. 1 r.k.a.p.m.

¹¹⁸ § 3 ust. 2 r.k.a.p.m.

¹¹⁹ M. Karpiuk, *Działalność prawodawcza...*, *op. cit.*, s. 103-104.

¹²⁰ P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa...*, *op. cit.*, s. 87.

¹²¹ Tj. Dz.U. z 2008 r. Nr 7, poz. 29 ze zm.

¹²² P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa...*, *op. cit.*, s. 90-91.

¹²³ R. Lewicka, *Kontrola prawotwórstwa administracji...*, *op. cit.*, s. 157.

¹²⁴ P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa...*, *op. cit.*, s. 89.

6. Skarga do sądu administracyjnego na akty prawa miejscowego wojewody

Akty prawa miejscowego terenowych organów administracji rządowej mogą być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Na podstawie art. 63 ust. 1 u.w.a.r.w. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym przez wojewodę lub organ administracji niezespołonej w sprawie z zakresu administracji publicznej może, po bezskutecznym wezwaniu organu, który wydał przepis, lub organu upoważnionego do uchylecia przepisu w trybie nadzoru do usunięcia naruszenia, zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. W literaturze przedmiotu podkreśla się niejasny charakter odmiennego określenia przedmiotu zaskarżenia w obu ustawach. Z treści art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. wynika bowiem, że zaskarżeniu podlegają wszystkie akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę, natomiast na podstawie art. 63 ust. 1 u.w.a.r.w. zaskarżeniu podlegają tylko akty prawa miejscowego, wydane „w sprawie z zakresu administracji publicznej”¹²⁵. Podobnie stanowi art. 90 u.s.w., który umożliwia wniesienie skargi tylko na te uchwały organów samorządu województwa, które są aktami prawa miejscowego, wydanymi w sprawach z zakresu administracji publicznej¹²⁶. Inaczej tę kwestię regulują natomiast art. 101 u.s.g. oraz art. 87 u.s.p., pozwalające odpowiednio na zaskarżanie wszystkich uchwał lub zarządzeń z zakresu administracji publicznej stanowionych przez organy gminy i organy powiatu, a nie tylko aktów prawa miejscowego¹²⁷.

¹²⁵ D. Dąbek, *Sądowa kontrola prawa miejscowego w świetle projektowanej reformy sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 89; T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2011, s. 93.

¹²⁶ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu...*, *op. cit.*, s. 336; Z. Niewiadomski, tytuł [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Ustawa o samorządzie...*, *op. cit.*, s. 818-819; P. Chmielnicki, [w:] P. Chmielnicki, *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Warszawa 2005, s. 444.

¹²⁷ Z. Niewiadomski, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Ustawa o samorządzie...*, *op. cit.*, s. 818; W. Kisiel, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 802-803.

Nie są jasne przesłanki, dla których ograniczono możliwość zaskarżenia aktów organów terenowej administracji rządowej wyłącznie do aktów prawa miejscowego „z zakresu administracji publicznej”¹²⁸. Z treści przytoczonych wyżej przepisów można wnioskować, że ustawodawca zakłada istnienie także innych aktów prawa miejscowego niż wydawane w sprawach z zakresu administracji publicznej¹²⁹. Przedstawiciele doktryny zdecydowanie wykluczają taką ewentualność. Zdaniem R. Klyszcza „każdy akt prawa miejscowego musi być oceniony jako typowy akt w sprawie z zakresu administracji publicznej”¹³⁰. Podobnie R. Lewicka wskazuje, że „niecelowe wydaje się wprowadzenie w ustawie o samorządzie województwa i ustawie o administracji rządowej w terenie, które jako podmiot zaskarżenia wskazują wprost przepis aktu prawa miejscowego dookreślenia »wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej«, gdyż akt prawa miejscowego nie może mieć innego charakteru”¹³¹. Natomiast P. Chmielnicki stwierdza, że: „W przypadku skargi na akty prawa miejscowego wydawane przez organy administracji rządowej można bronić tezy, iż każdy taki akt nosi cechy aktu z zakresu administracji publicznej”¹³². Wynika z tego, że wskazanie aktów prawa miejscowego o charakterze innym niż publiczno-prawny wydaje się w zasadzie niemożliwe¹³³. Wątpliwości doktryny budzi tym samym sytuacja, w której art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. i art. 63 ust. 1 u.w.a.r.w. odmiennie określają przedmiot skargi do sądu administracyjnego¹³⁴. Warto zauważyć, że przed wejściem w życie art. 44 u.a.r.w., będącego odpowiednikiem obecnie obowiązującego art. 63 ust. 1 u.w.a.r.w., zaskarzanie aktów prawa miejscowego wojewody do sądu administracyjnego regulował art. 25a ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej. Przepis ten, podobnie jak ówczesnie obowiązujący art. 16 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o *Naczelnym Sądzie Administracyjnym*¹³⁵ umożliwiał zaskarżenie wszystkich

¹²⁸ T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 93.

¹²⁹ D. Dąbek, *Prawo...*, op. cit., s. 278.

¹³⁰ R. Klyszcz, *Ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa. Komentarz*, Wrocław 1999, s. 219.

¹³¹ R. Lewicka, *Kontrola prawotwórstwa administracji...*, op. cit., s. 236-237.

¹³² P. Chmielnicki, tytuł [w:] *Komentarz do ustawy o administracji...*, op. cit., s. 331; Na jeszcze inny aspekt tego problemu wskazuje T. Woś, podkreślając, że akty prawa miejscowego regulują „określoną dziedzinę stosunków społecznych”, a tym samym trudno w ogóle zakładać, że są wydawane „w sprawie” (T. Woś, [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2007, s. 71).

¹³³ P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa...*, op. cit., s. 95.

¹³⁴ T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 93.

¹³⁵ Dz.U. z 1995 r. Nr 74, poz. 368 ze zm.

aktów prawa miejscowego terenowych organów administracji rządowej i nie wprowadzał kategorii „aktów prawa miejscowego wydawanych w sprawach z zakresu administracji publicznej”¹³⁶.

Do wniesienia skargi na podstawie art. 63 ust. 1 u.w.a.r.w. nie wystarczy, aby akt prawa miejscowego był niezgodny z prawem, lecz także naruszenie przez akt prawa miejscowego interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego¹³⁷. W uzasadnieniu wyroku z dnia 24 czerwca 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wprost stwierdził, że: „Legitymowaną do zaskarżenia aktu prawa miejscowego ustanowionego przez wojewodę jest osoba, która wykaże nie tylko istnienie jej interesu prawnego w zaskarżeniu tego aktu, ale ponadto naruszenie jej interesu prawnego lub uprawnienia tym aktem”¹³⁸. Interes prawny lub uprawnienie skarżącego muszą zostać naruszone zaskarżonym aktem prawa miejscowego, a jednocześnie powinny wynikać z przepisów prawa materialnego¹³⁹. Art. 63 ust. 1 u.w.a.r.w. jest uważany za przepis szczególny w stosunku do art. 50 § 1 p.p.s.a., który stanowi, że skargę do sądu administracyjnego może wnieść każdy kto ma w tym interes prawny¹⁴⁰. Inaczej niż w przypadku skarg wnoszonych na akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego, skargi na akt prawa miejscowego wojewody nie może wnieść organ nadzoru¹⁴¹.

Skargę na akt prawa miejscowego wojewody można wnieść po uprzednim wezwaniu organu, który akt wydał lub organu upoważnionego do uchynienia aktu w trybie nadzoru do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Wezwanie można wnieść tym samym do wojewody, Prezesa Rady Ministrów, a także do ministra, jeżeli na mocy przepisu szczególnego jest upoważniony do uchynienia aktu prawa miejscowego ustanowionego przez wojewodę. Zgodnie z art. 63 ust. 3 u.w.a.r.w. w sprawie wezwania do usunięcia naruszenia prawa stosuje się przepisy o terminach załatwiania spraw w postępowaniu ad-

¹³⁶ J. Świątkiewicz, *Komentarz do ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa 1995, s. 92; L. Żukowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa 1998, s. 199-200.

¹³⁷ P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa...*, *op. cit.*, s. 93-94.

¹³⁸ IV Sa/Wa 285/09, LEX nr 564021.

¹³⁹ A. Matan, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki Warszawa 2010, s. 933-937; Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27.08.2009 r. (IV SA/Gl 97/09, LEX nr 553433).

¹⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 18.10.2006 r. (I OSK 1079/06, LEX nr 281277), postanowienie NSA z dnia 13.06. 2008 r. (II OSK 754/08, LEX nr 506026); Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24.09.2009 r. (IV Sa/Wa 285/09, LEX nr 564021).

¹⁴¹ D. Dąbek, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 281-282.

ministracyjnym. Organ wezwany do usunięcia naruszenia powinien sprawę załatwić w terminach określonych art. 35 § 1-3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*¹⁴². Ustawodawca nie określił terminu w jakim powinna zostać wniesiona skarga. W okresie obowiązywania art. 44 ust. 1 u.a.r.w. część doktryny wskazywała, że przy wnoszeniu skargi na akty prawa miejscowego terenowych organów administracji rządowej zastosowanie ma art. 53 § 2 p.p.s.a., na podstawie którego skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wezwania o usunięcie naruszenia prawa. Oznaczałoby to obowiązek rozpatrzenia wezwania przez wojewodę lub organ upoważniony do uchylenia aktu prawa miejscowego w trybie nadzoru w terminie trzydziestu dni¹⁴³. Według innej koncepcji wskazywano, że chociaż przepisy u.a.r.w. (a obecnie także u.w.a.r.w.) nie wyłączały stosowania art. 52 § 3 i 4 p.p.s.a. w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów terenowej administracji rządowej¹⁴⁴, to nie dotyczy tych spraw również art. 53 § 2. Reguluje bowiem wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a nie wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego. Ponadto, art. 52 § 4 p.p.s.a. nie dotyczy aktów prawa miejscowego, w przypadku których tryb wezwania do usunięcia naruszenia regulują odrębne ustawy. Oznaczałoby to w efekcie brak możliwości zastosowania art. 53 § 2 p.p.s.a. odnoszącego się do przypadków, o których mowa w art. 52 § 3 i 4. Jednocześnie przyjmując, że odpowiedź na wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia nie stanowi rozstrzygnięcia w sprawie, o którym mowa w art. 53 § 1 p.p.s.a. oznaczałoby to, że wniesienie skargi na podstawie art. 63 ust. 1 i 3 u.w.a.r.w. byłoby możliwe po upływie terminów przewidzianych w k.p.a. na załatwienie sprawy albo po doręczeniu

¹⁴² Tj. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm. (dalej jako k.p.a.); P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa...*, *op. cit.*, s. 95-96; R. Lewicka podkreśla, że stopień skomplikowania spraw regulowanych aktami prawa miejscowego sugeruje, że właściwy byłby termin 2-miesięczny wynikający z art. 35 § 3 k.p.a. Zdaniem Autorki odesłanie do regulacji określających terminy załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym nie jest precyzyjne z uwagi na różnorodność wynikających z przepisów k.p.a. terminów (R. Lewicka, *Kontrola prawotwórstwa administracji...*, *op. cit.*, s. 242-243).

¹⁴³ P. Chmielnicki [w:] P. Chmielnicki, *Komentarz do ustawy o administracji...*, *op. cit.*, s. 332; P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa...*, *op. cit.*, s. 96-97.

¹⁴⁴ Art. 102a u.s.g. oraz art. 90a u.s.p. wyłączające stosowanie art. 52 § 3 i 4 p.p.s.a. w sprawach skarg na uchwały i zarządzenia organów gminy oraz uchwały organów powiatu.

negatywnej odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia, bez ograniczenia innymi terminami¹⁴⁵.

Art. 64 ust. 1 u.w.a.r.w. wskazuje na odpowiednie stosowanie art. 63, gdy wojewoda nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich. Na podstawie art. 64 ust. 2 u.w.a.r.w. sąd administracyjny może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego. Przepis ten spotkał się z krytyką doktryny, gdyż „organ nadzoru nie może wyřęczyć lokalnego prawodawcy i wkraczając w jego kompetencje wydać aktu prawa miejscowego”¹⁴⁶. Problem ten był podnoszony także w odniesieniu do odpowiednich przepisów ustaw samorządowych, umożliwiających zaskarżenie bezczynności prawotwórczej organów samorządu terytorialnego¹⁴⁷.

¹⁴⁵ R. Lewicka, *Kontrola prawotwórstwa administracji...*, *op. cit.*, s. 240-243; Problem stosowania art. 52 § 3 p.p.s.a. w odniesieniu do skarg na uchwały i zarządzenia organów gminy, na podstawie art. 101 u.s.g., był przedmiotem uchwały NSA z dnia 2 kwietnia 2007 r. (II OPS 2/07, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Orzecznictwo*, red. B. Dauter, Warszawa 2009, s. 257-262). Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że art. 53 § 2 p.p.s.a. ma zastosowanie do skarg wnoszonych na uchwały i zarządzenia organów gminy, gdyż, pomimo wyłączenia określonego w art. 102a u.s.g., są to nadal akty, o których mowa w art. 52 § 4 p.p.s.a. Zdaniem NSA do aktów tych należy zaliczyć również akty wymienione w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., a więc akty prawa miejscowego. W literaturze spór co do stosowania art. 53 § 2 p.p.s.a. w odniesieniu do aktów generalnych zaskarżanych na podstawie 101 u.s.g. pozostaje nierozstrzygnięty (W. Maciejko, R. Sawuła, P. Zaborniak, *Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 kwietnia 2007 r. (II OPS 2/07)*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 9, s. 65-67; M. Lewicki, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 kwietnia 2007 r. (II OPS 2/07)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 3, s. 64-75).

¹⁴⁶ D. Dąbek, [w:] P. Chmielnicki, *Komentarz do ustawy o administracji...*, *op. cit.*, s. 333.

¹⁴⁷ D. Dąbek, *Zastępcze stanowienie...*, *op. cit.*, s. 109 i n.; B. Popielak, *Skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Causus” 2005, nr 1, s. 23; M. Stahl, *Zaniechania prawotwórcze jednostek samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, „Administracja – Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2006, nr 1, s. 16-18; P. Mijał, *Skarga na bezczynność organu samorządu terytorialnego w wydaniu aktu prawa miejscowego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 5, s. 24-28; A. Faruga, *Skarga na bezczynność, czynności prawne lub faktyczne organu gminy z art. 101a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, „Causus” 2010 nr 4, s. 30-31.

7. Podsumowanie

W ostatnich latach część kompetencji, realizowanych w drodze rozporządzeń przez wojewodów, ustawodawca powierzył innym organom. Tytułem przykładu można wskazać art. 11 pkt 4 ustawy zmieniającej z 2005 r., który znowelizował art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – *Prawo łowieckie*¹⁴⁸, przekazując sejmikowi województwa upoważnienie do podziału województwa na obwody łowieckie¹⁴⁹. Art. 15 pkt 3 ustawy zmieniającej z 2005 r. znowelizował natomiast art. 33a ustawy o ochronie zwierząt, przekazując sejmikowi województwa, należąca wcześniej do wojewody, kompetencję do określenia miejsca, warunków, czasu i sposobu ograniczenia populacji zwierząt stanowiących nadzwyczajne zagrożenie dla życia, zdrowia lub gospodarki człowieka. Podobnie stało się w przypadku zadania polegającego na określeniu ogólnej powierzchni przeznaczonej corocznie pod uprawy maku lub konopi włóknistych oraz rejonizację tych upraw. Na podstawie art. 46 ust. 8 ustawy z dnia 25 lipca 2005 r. o *przeciwdziałaniu narkomanii*¹⁵⁰ czynił to wojewoda w formie rozporządzenia¹⁵¹. Po zmianach wynikających z art. 25 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o *zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie*¹⁵² upoważnienie do podjęcia uchwały w tym zakresie posiada sejmik województwa. Liczne przypadki, w których wojewoda wydawał rozporządzenia przewidywała ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o *ochronie przyrody*¹⁵³, np. uznanie obszaru za rezerwat przyrody (art. 13 ust. 3 u.o.p.)¹⁵⁴, ustanowienie planu ochrony dla rezerwatu

¹⁴⁸ Tj. Dz.U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zm.

¹⁴⁹ Np. rozporządzenie Nr 146/2001 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 7 maja 2001 r. w sprawie podziału Województwa Kujawsko-Pomorskiego na obwody łowieckie (Dz.Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2001 r. Nr 33, poz. 532).

¹⁵⁰ Dz.U. z 2005 r. Nr 179, poz. 1485 ze zm.

¹⁵¹ Np. rozporządzenie Nr 13 Wojewody Mazowieckiego z dnia 22 kwietnia 2009 r. w sprawie określenia ogólnej powierzchni przeznaczonej pod uprawy maku i konopi włóknistych oraz rejonizacji tych upraw w 2009 r. (Dz.Urz. Woj. Mazowieckiego z 2009 r. Nr 57, poz. 1445).

¹⁵² Dz.U. z 2009 r. Nr 92, poz. 753 ze zm. (dalej jako: ustawa zmieniająca z 2009 r.).

¹⁵³ Dz.U. z 2004 r. Nr 92, poz. 880 ze zm. (dalej jako: u.o.p.).

¹⁵⁴ Np. rozporządzenie Nr 21/2007 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 31 grudnia 2007 r. w sprawie rezerwatu przyrody „Las Mariański” (Dz.Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2008 r. Nr 2, poz. 3).

przyrody (art. 19 ust. 6 u.o.p.)¹⁵⁵, wprowadzenie czasowej ochrony roślin, zwierząt lub grzybów (art. 53 u.o.p.), utworzenie parku krajobrazowego (art. 16 ust. 3 u.o.p.)¹⁵⁶, ustanowienie planu ochrony dla parku krajobrazowego (art. 19 ust. 6a u.o.p.)¹⁵⁷, wyznaczenie obszaru chronionego krajobrazu (art. 23 ust. 2 u.o.p.)¹⁵⁸. W pierwszych trzech wypadkach wymienione kompetencje przekazano regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska¹⁵⁹, a w pozostałych sejmikowi województwa¹⁶⁰. Zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. *o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich*¹⁶¹ wojewoda mógł ponadto, w drodze rozporządzenia, zakazać na terenie województwa lub jego części utrzymywania pszczół lub dopuścić utrzymywanie pszczół określonej linii. Obecnie, na podstawie art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. *o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich*¹⁶², kompetencje te wykonuje sejmik województwa w formie uchwały jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej.

¹⁵⁵ Np. rozporządzenie Nr 12/05 Wojewody Wielkopolskiego z 19 września 2005 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla rezerwatu przyrody „Zielona Góra” (Dz.Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2005 r. Nr 142, poz. 3921).

¹⁵⁶ Np. rozporządzenie Nr 9/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego w sprawie Parku Krajobrazowego Dolina Dolnej Odry (Dz.Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2005 r. Nr 45, poz. 1051), rozporządzenie Wojewody Dolnośląskiego z dnia 15 maja 2006 r. w sprawie Parku Krajobrazowego Gór Sowich (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2006 r. Nr 101, poz. 1718), rozporządzenie Nr 12/07 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 26 marca 2007 r. w sprawie Rogalińskiego Parku Krajobrazowego (Dz.Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2007 r. Nr 49, poz. 1222).

¹⁵⁷ Np. rozporządzenie Nr 0151/P/1/09 Wojewody Opolskiego z dnia 2 kwietnia 2009 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony Parku Krajobrazowego „Góra Św. Anny” (Dz.Urz. Woj. Opolskiego z 2009 r. Nr 25, poz. 412) oraz rozporządzenie Nr 4/9 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 3 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Parku Krajobrazowego Promno (Dz.Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2009 r. Nr 130, poz. 2138).

¹⁵⁸ Np. rozporządzenie Nr 22/08 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 4 września 2008 r. w sprawie ustanowienia obszaru chronionego krajobrazu „Dolina Cybiny w Poznaniu” (Dz.Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2008 r. Nr 168, poz. 2813).

¹⁵⁹ Art. 1 pkt 4 i 28 ustawy z dnia 3 października 2008 r. *o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. z 2008r. Nr 201, poz. 1237), art. 150 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (Dz.U. z 2008r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.).

¹⁶⁰ Art. 21 pkt 1, pkt 2 lit. a i pkt 3 lit. a ustawy zmieniającej z 2009 r.

¹⁶¹ Tj. Dz.U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1762 ze zm.

¹⁶² Dz.U. z 2007 r. Nr 133, poz. 921 ze zm.

Po przekazaniu określonych zadań i kompetencji do stanowienia prawa miejscowego, zdarzały się przypadki dokonywania zmian w dotychczas obowiązujących rozporządzeniach wojewodów przez sejmiki województw. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 2 maja 2007 r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski wskazał jednak, że sejmik nie mógł dokonywać zmian w rozporządzeniu wojewody po przejęciu kompetencji lecz powinien uchwalić nowy akt prawa miejscowego¹⁶³. Zgodnie bowiem z art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2005 r. akty prawa miejscowego, wydane na podstawie przepisów zmieniających tą ustawą, zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje. Podobnie reguluje tę kwestię ustawa zmieniająca z 2009 r. (art. 35 ust. 1 i 2)¹⁶⁴.

Przekazanie części kompetencji wojewodów organom samorządu województwa jest oceniane w piśmiennictwie pozytywnie z uwagi na konstytucyjną zasadę decentralizacji władzy publicznej oraz postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego¹⁶⁵ dotyczące odpowiedzialności organów znajdujących się „najbliżej obywateli” za sprawy publiczne¹⁶⁶. Przedstawione liczne przykłady aktów prawa miejscowego stanowionych w ramach nadal przysługujących wojewodom kompetencji potwierdzają jednak, że rola wojewody jako prawodawcy lokalnego pozostaje znacząca. Odnosi się to zwłaszcza do przeciwdziałania różnego rodzaju zagrożeniom, np. sanitarnym, epidemicznym oraz stanowienia rozporządzeń porządkowych. Zwłaszcza w tym drugim przypadku zauważalna jest potrzeba reagowania na różnego rodzaju wydarzenia i okoliczności, co wojewodowie czynią, wydając rozporządzenia porządkowe. Pewne wątpliwości pozostają w odniesieniu do przepisów, które nie wskazują wprost formy w jakiej wojewoda powinien wykonywać upoważnienie zawarte w ustawie co powoduje, że w praktyce akty prawa miejscowego wojewodów przyjmują różne formy¹⁶⁷. Jednocześnie nowe regulacje, umożliwiające wojewodzie stanowienie prawa miejscowego w drodze zarządzenia zastępczego, powodują

¹⁶³ WNiK.IV.IS.0911-28/07, LEX nr 285105.

¹⁶⁴ Rozporządzenie Nr 10/2009 Wojewody Łódzkiego z dnia 14 lipca 2009 r. w sprawie wykazu aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie przepisów zmienianych ustawą o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz.Urz. Woj. Łódzkiego z 2009 r. Nr 204, poz. 1831).

¹⁶⁵ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu z dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

¹⁶⁶ M. Polinceusz, *Funkcje wojewody...*, *op. cit.*, s. 180-181.

¹⁶⁷ M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego...*, *op. cit.*, s. 62.

„wzmocnienie” wojewody jako organu nadzoru nad samorządem terytorialnym. Ustawodawstwo upoważniające wojewodów do stanowienia prawa miejscowego w zastępstwie organów samorządu terytorialnego stanowi w pewnym sensie przeciwwagę dla motywacji, którymi kierował się ustawodawca, przekazując wiele kompetencji wojewodów w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego organom samorządu terytorialnego.

Provincial governor's acts of local law

Summary

The Constitution of the Republic of Poland grants the competences for proclaiming acts of local law to local bodies of government administration, emphasising the position of a provincial governor, who proclaims acts of local law in line with the regulations stipulated by numerous special acts of law and ordinances within the scope of matters not regulated by the universally binding law. Additionally, the governor as a body supervising the bodies of local self-government has the powers to issue decrees if the latter fail to implement their legislative prerogatives. Even though the legislator authorised other local bodies to proclaim acts of local law, the role of governor in the matters of local legislation still remains significant.

Die Akte des örtlichen Rechts eines Woiwoden

Zusammenfassung

Nach der Verfassung der Republik Polen stehen den kommunalen Organen der Staatsverwaltung Kompetenzen zu, Akte des örtlichen Rechts zu erlassen. Besonders wichtig ist in diesem Bereich die Position des Woiwoden, der Akte des örtlichen Rechts aufgrund der Vorschriften zahlreicher Sondergesetze sowie Verordnungen mit Ordnungscharakter in den Bereichen erlässt, für die in den Vorschriften des allgemein geltenden Rechts entsprechende Regelungen fehlen. Als eine Einheit, die Aufsicht über die Tätigkeit der Organe der kommunalen Selbstverwaltung ausübt, ist der Woiwode berechtigt, Ersatzverfügungen bei der Untätigkeit der Gemeindeorgane bei der Rechtsbegründung zu erlassen.

Obwohl der Gesetzgeber einen Teil der Berechtigungen, Akte des örtlichen Rechts zu erlassen, auf andere regionale Organe übertragen hat, so bleibt die Rolle des Woiwoden im Bereich der lokalen Rechtsbegründung weiterhin wichtig.