

**Jan Dytko**

dr, Wyższa Międzynarodowa Szkoła Biznesu w Warszawie

## **Weryfikacja rozporządzeń wojewody w trybie nadzoru i samokontroli**

### *Cechy prawa miejscowego*

Akt prawa miejscowego jest zbiorczym określeniem odmiennie zatytułowanych źródeł prawa<sup>1</sup>. Przepisy nie wprowadzają jednak legalnej definicji aktu prawa miejscowego. Decydujące znaczenie ma w tym wypadku charakter norm prawnych i ukształtowanie przez te normy sytuacji prawnej ich adresatów<sup>2</sup>. Adresatem aktu prawa miejscowego nie może być ani konkretna osoba fizyczna, ani konkretna osoba prawna<sup>3</sup>. Z powszechności aktu prawa miejscowego wynika natomiast, że może być on adresowany *erga omnes*, ale także do węższego kręgu adresatów (np. instytucji i zakładów pracy, których funkcjonowanie zostaje czasowo ograniczone w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii – art. 46 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>4</sup>).

O zakwalifikowaniu danego aktu normatywnego do prawa miejscowego nie decyduje dłuższy, bądź krótszy okres jego obowiązywania, lecz generalny i abstrakcyjny charakter norm tego aktu<sup>5</sup>. Należy mieć jednakże na uwadze, że podział norm prawnych na generalne i abstrakcyjne oraz indywidualno–konkretne nie jest podziałem ściśle rozłącznym. Pomiędzy dwoma rodzajami

---

<sup>1</sup> T. Szewc, *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, Nr 2, s. 83.

<sup>2</sup> Por. wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r. (I OSK 669/06), LEX Nr 275445.

<sup>3</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 stycznia 2006 r. (III SA/Wr 326/05), „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2006, Nr 1, poz. 20.

<sup>4</sup> Tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 947 z późn. zm.

<sup>5</sup> Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 13 lutego 2007 r. (II SA/Bk 751/06), LEX Nr 284725.

tych norm mogą bowiem wystąpić normy o charakterze złożonym, które łączą w sobie elementy obu typów norm<sup>6</sup>.

Tytuł każdego aktu normatywnego zasadniczo składa się ze wskazania rodzaju aktu oraz organu, który akt wydaje<sup>7</sup>. Konstytucja nie wskazuje wprost ani organów upoważnionych do lokalnego prawotwórstwa, ani także formy prawnej, w jakiej to prawotwórstwo winno się odbywać<sup>8</sup>. NSA w wyroku z dnia 1 marca 2001 r. stwierdził, że o ile na szczeblu centralnym jedyną formą i nazwą aktu normatywnego, wydawanego przez organy administracji publicznej, jest rozporządzenie, o tyle na szczeblu terenowym nazwa ma charakter generalny – „akty prawa miejscowego” – nie przesądzający ani o formie, ani o nazwie aktu<sup>9</sup>. Przyjmuje się więc, że w przypadku, gdy przepisy prawa upoważniają organy administracji do stanowienia aktów prawa miejscowego, nie wskazując jednocześnie rodzaju aktu, to organy te mają swego rodzaju swobodę wyboru formy takiego aktu.

Określone normatywnie rodzaje aktów prawa miejscowego wynikać będą z ustaw ustrojowych oraz ustaw materialnego prawa administracyjnego, upoważniających organy administracji do podjęcia takich aktów. Określających zwykle także ich postać<sup>10</sup>. Nadanie zatwierdzonej nazwy aktowi prawa miejscowego nie ma jednak istotnego znaczenia, albowiem nazwa aktu jest jedynie formą, w jakiej wyraża się wola organu stanowiącego prawo. Nazwa aktu nie zmienia bowiem charakteru aktu, jak i jego mocy prawnej. T. Szewc zastrzega jednak, że w przypadku organów monokratycznych istnieje ograniczenie co do formy podejmowanych przez te organy aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym, albowiem organy te nie mogą podjąć uchwały – formy wyłącznej dla organów kolegialnych<sup>11</sup>.

### *Rozporządzenie wojewody jako źródło prawa miejscowego*

Przedmiotem niniejszego opracowania objęto tradycyjną formę stanowienia przez wojewodę aktów prawa miejscowego – rozporządzenia. Celem opracowania jest ukazanie nadzoru nad tego typu źródłami prawa, który należy sytuować jako nadzór w układzie scentralizowanym. W układzie takim za kryterium nadzoru uchodzi nie tylko sama legalność aktu prawnego, ale tak-

<sup>6</sup> M. Bogusz, *Przepisy administracyjne jako forma działania administracji*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 391.

<sup>7</sup> T. Szewc, *op. cit.*, s. 83.

<sup>8</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 192.

<sup>9</sup> SA/Bk 1532/00, OSP 2002, poz. 138.

<sup>10</sup> T. Szewc, *op. cit.*, s. 85.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 88.

że jego celowość i zgodność z polityką rządu. To zasadniczo różna koncepcja nadzoru w stosunku do innych źródeł prawa lokalnego – aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego, albowiem nad tego typu źródłami prawa nadzór sprawowany jest tylko pod kątem legalności.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>12</sup> *expressis verbis* nie określa formy, w jakiej wojewoda wydaje akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym<sup>13</sup>. Przepis art. 59 ust. 1 tej ustawy stanowi, że na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, wojewoda (także organy niezespołonej administracji rządowej) stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące w województwie lub jego części. Natomiast w przypadku przepisów o charakterze porządkowym, ustawa wprost określa, że przepisy takie zostają wprowadzone w formie rozporządzenia (stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy, w zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego). Rozporządzenia porządkowe są aktami o bardziej samoistnym charakterze niż rozporządzenia wykonawcze, albowiem zawierają „normy nowe”. Wydanie rozporządzenia porządkowego nie jest związane z realizacją jakiegokolwiek konkretnego upoważnienia ustawowego, lecz związane z unormowaniem określonego stanu faktycznego w przypadkach i w zakresie nieuregulowanym w przepisach szczególnych. Chodzi o unormowanie sytuacji lokalnych o nadzwyczajnym charakterze, które nie zostały ujęte w przepisach ogólnopństwowych<sup>14</sup>. Należy mieć jednakże na uwadze, że rozporządzenia porządkowe nie mogą regulować jeszcze raz tego, co już zostało uregulowane innym aktem porządkowym, wydanym przez inny upoważniony organ (np. wójta).

Nadawanie formy rozporządzenia wszelkim aktom prawa miejscowego jest powszechną praktyką wojewodów<sup>15</sup>. Przykładowo: ustalenie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>16</sup>); czasowe zawieszenie na terenie województwa lub jego części organizowania imprez artystycznych i rozrywkowych ze względu na żałobę (art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności

<sup>12</sup> Tj. Dz.U. z 2015 r., poz. 525.

<sup>13</sup> D. Dąbek, [w:] *Komentarz do ustawy o administracji rządowej w województwie*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2007, s. 293.

<sup>14</sup> R. Prażmo-Nowomiejska, E. Stobiecki, *Prawo miejscowe w III Rzeczypospolitej Polskiej*, „Radca Prawny” 2001, Nr 6, s. 13.

<sup>15</sup> D. Dąbek, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 192.

<sup>16</sup> Tj. Dz.U. z 2015 r., poz. 149 z późn. zm.

kulturalnej<sup>17</sup>); coroczne ustalenie średniej miesięcznej kwoty dotacji dla osób z zaburzeniami psychicznymi (art. 51c ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>18</sup>). Stąd przyjmuje się, że rozporządzenie jest klasyczną formą, w której administracja stanowi prawo. Rozporządzenie przejmuje na siebie ciężar dokonania szczegółowej regulacji, której podstawy zawarto w ustawach. Nie zawiera jednak w swej treści norm prawnych pierwotnie i niezależnie kształtujących określony fragment stosunków społecznych<sup>19</sup>. Pomiędzy rozporządzeniem pochodzącym od wojewody a rozporządzeniem centralnego organu administracji państwowej zachodzi różnica w postaci organu sprawczego oraz terytorialnego zasięgu oddziaływania (w przypadku wojewody – zasięgu zawsze ograniczonego lokalnie lub regionalnie). W pozostałym zakresie akty te cechują liczne podobieństwa: 1) pochodzenie od organu administracji; 2) podustawowy charakter; 3) powszechna moc wiążąca; 4) gwarancja obowiązywania w postaci przymusu państwowego; 5) jednakowa pozycja w hierarchii źródeł prawa<sup>20</sup>.

W nauce prawa dominuje pogląd, że używanie wobec aktów prawa miejscowego wojewodów nazwy rozporządzenie nie oznacza, iż jest to rozporządzenie w znaczeniu konstytucyjnym. Konstytucja nadała bowiem rozporządzeniu materialne znaczenie, jako aktu wykonawczego do ustawy, stanowiącego przez organy o ogólnokrajowym zasięgu działania<sup>21</sup>. W świetle regulacji konstytucyjnej rozporządzenie jest aktem podustawowym, do którego wydania uprawnieni są: Prezydent; Rada Ministrów; Prezes Rady Ministrów; ministrowie; przewodniczący komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów i Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji<sup>22</sup>.

Rozporządzenie stanowi tę formę działania wojewody, której wynikiem jest wiążący akt woli zmierzający do rozstrzygnięcia określonej sprawy publicznej o charakterze lokalnym, oparty na ustawowym upoważnieniu i należycie ogłoszony<sup>23</sup>. Ogłoszenie jest warunkiem wejścia w życie rozporządzenia<sup>24</sup>. Data tego ogłoszenia jest datą początkową, od której rozporządzenie może

<sup>17</sup> Tj. Dz.U. z 2012 r., poz. 406 z późn. zm.

<sup>18</sup> Tj. Dz.U. z 2015 r., poz. 163 z późn. zm.

<sup>19</sup> J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2010, s. 82.

<sup>20</sup> Por. P. Dobosz, *Quasi – akty prawa miejscowego*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 136.

<sup>21</sup> D. Dąbek, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 193.

<sup>22</sup> Odpowiednio: art. 142 ust. 1; art. 146 ust. 4 pkt 2; art. 148 pkt 3; art. 149 ust. 2; art. 149 ust. 3; art. 213 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>23</sup> D. Dąbek, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 193.

<sup>24</sup> Art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej..., *op. cit.*

wejść w życie<sup>25</sup>. Podobnie jak wszystkie inne akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące (ogłaszane w dziennikach urzędowych), rozporządzenia wykonawcze wojewody będą wchodziły w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że w rozporządzeniu będzie wskazany termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach rozporządzenia wykonawcze wojewody mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni. Jeżeli jednak ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie rozporządzenia i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem takiego wejścia może być nawet dzień ogłoszenia rozporządzenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Reguła ta nie dotyczy jednak rozporządzeń porządkowych, które wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia (wyjątkowo w terminie krótszym lub z dniem ogłoszenia, jeżeli zwłoka w wejściu w życie takiego rozporządzenia mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia albo mienia)<sup>26</sup>. Ogłoszenie rozporządzenia porządkowego wojewody następuje w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu. Za dzień ogłoszenia rozporządzenia porządkowego uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu. Ogłoszenie rozporządzenia porządkowego w formie obwieszczenia i w sposób przyjęty zwyczajowo oraz w środkach masowego przekazu, nie zwalnia wszakże wojewody z obowiązku jego ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym<sup>27</sup>.

### *Nadzór nad rozporządzeniami wojewody*

Rozporządzenia wojewody, będące aktami prawa miejscowego, podlegają nadzorowi Prezesa Rady Ministrów, który ma kompetencję do ich uchylecia<sup>28</sup>. Nauka prawa przyjmuje, że uchylenie rozporządzenia wojewody przez Prezesa Rady Ministrów może dotyczyć części aktu albo całości. Uchylenie rozporządzenia w całości będzie możliwe wtedy, gdy wadliwa jest tylko część rozporządzenia, o ile wadliwość tej części jest na tyle istotna dla całości, że bez tej części rozporządzenie nie będzie w stanie zrealizować założonego celu regulacji<sup>29</sup>. Ustawy szczególne mogą wskazywać także inne organy i okoliczności,

<sup>25</sup> Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2001 r. (III SA 1170/01), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2002, Nr 1, poz. 23.

<sup>26</sup> Art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Tj. Dz.U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).

<sup>27</sup> Art. 14 ustawy o ogłaszaniu..., *op. cit.*,

<sup>28</sup> Art. 61 ust. 1 ustawy o wojewodzie..., *op. cit.*,

<sup>29</sup> M. Karpiuk, [w:] *Akty normatywne i akty administracyjne*, red. M. Karpiuk, Warszawa 2009, s. 103.

w których może dojść do uchylenia rozporządzenia wojewody. Przykładowo, na podstawie art. 23 ust. 6 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej<sup>30</sup>, minister właściwy do spraw administracji publicznej może uchylić w całości lub w części rozporządzenie wojewody w sprawie ograniczenia wolności i praw w stanie kłęski żywiolowej.

Podstawą uchylenia rozporządzenia wojewody jest niezgodność z ustawami lub aktami wydanymi w celu ich wykonania. Aktem wydanym w celu wykonania ustawy są rozporządzenia, przez co z tak pojmowanego kryterium nadzoru D. Dąbek wyprowadza wniosek, że rozporządzenia wojewody powinny być także zgodne z rozporządzeniami wydanymi przez centralne organy administracji państwowej<sup>31</sup>. Uchylenie rozporządzenia wojewody może nastąpić również z powodu niezgodności z polityką rządu lub z powodu naruszenia zasad rzetelności i gospodarności. Jest to o tyle uzasadnione, że wojewoda, jako przedstawiciel Rady Ministrów w województwie (organ *de facto* politycznym), zobligowany jest do podejmowania działań w zakresie sprawowania administracyjnej władzy ogólnej i koordynacji oraz kontroli działań poszczególnych organów specjalistycznych<sup>32</sup>. Stanowienie przez wojewodę prawa miejscowego winno być zatem postrzegane także przez pryzmat wykonywania innych kompetencji tego organu.

Kryteria oceny rozporządzenia wojewody są szersze aniżeli kryteria oceny aktu prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego, których weryfikacja odbywa się wyłącznie pod kątem ich legalności<sup>33</sup>. Ten poszerzony katalog kryteriów kontroli rozporządzeń wojewody z pewnością bardziej ogranicza swobodę w stanowieniu prawa miejscowego, albowiem działalność legislacyjna tego organu jest w istocie weryfikowana nie tylko pod kątem legalności, ale także ze względu na samą treść i celowość danego unormowania<sup>34</sup>. Stąd, uchylenie rozporządzenia wojewody może mieć charakter obligatoryjny albo fakultatywny. Obligatoryjny wówczas, gdy podstawą uchylenia jest niezgodność rozporządzenia z ogólnym porządkiem prawnym, fakultatywny natomiast, gdy za podstawę przyjmuje się niezgodność rozporządzeniem z polityką rządu lub zasadami rzetelności albo gospodarności. W tym wypadku Prezes Rady Ministrów działa w granicach uznania, może więc, ale nie musi, uchylać rozporządzenia<sup>35</sup>. Obligatoryjne uchylenie rozpo-

<sup>30</sup> Tj. Dz.U. z 2014 r., poz. 333.

<sup>31</sup> D. Dąbek, [w:] *Komentarz do ustawy o administracji rządowej...*, *op. cit.*, s. 319.

<sup>32</sup> R. Lewicka, *Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym*, Warszawa 2008, s. 154.

<sup>33</sup> D. Dąbek, [w:] *Komentarz do ustawy o administracji rządowej...*, *op. cit.*

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Kolonia Limited 2008, s. 84.

rządzenia wojewody ma zawsze związek z kolizją pomiędzy przepisem prawa powszechnie obowiązującym a niezgodnym z tym przepisem unormowaniem występującym w rozporządzeniu<sup>36</sup>. Zakres tej niezgodności nie ma wpływu na uchylenie rozporządzenia, gdyż każda sprzeczność przepisu rozporządzenia z przepisem powszechnie obowiązującym może być podstawą uchylenia.

Weryfikację rozporządzenia wojewody w trybie nadzoru poprzedza kontrola tego aktu zgodnie z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy niespolonej administracji rządowej<sup>37</sup>. Znacząca jest tutaj rola ministra do spraw administracji publicznej, który sprawuje ogólny nadzór nad działalnością wojewody, na podstawie kryterium zgodności jego działania z powszechnie obowiązującym prawem, a także pod względem rzetelności i gospodarności<sup>38</sup>. Minister właściwy do spraw administracji publicznej może, w uzasadnionych przypadkach, z własnej inicjatywy dokonać kontroli rozporządzenia wojewody lub wystąpić do właściwego rzeczowo ministra o wydanie opinii w zakresie zgodności tego aktu z przepisami powszechnie obowiązującymi<sup>39</sup>. Właściwy rzeczowo minister sporządza taką opinię i przekazuje ją wnioskującemu. Minister właściwy do spraw administracji publicznej, biorąc pod uwagę opinię właściwego rzeczowo ministra, dokonuje kontroli zgodności rozporządzenia wojewody z przepisami powszechnie obowiązującymi, a także z zasadami rzetelności i gospodarności.

Niezależnie od powyższego, obowiązkiem wojewody jest niezwłoczne przekazanie wydanego rozporządzenia ministrowi właściwemu do spraw administracji, wraz z jego uzasadnieniem za pośrednictwem właściwego rzeczowo ministra, a gdy akt ten reguluje sprawy należące do właściwości dwóch lub więcej ministrów – za pośrednictwem wszystkich właściwych rzeczowo ministrów<sup>40</sup>. Przepisy prawa nie normują jednak przypadku, gdy wojewoda zaniecha wykonania tego obowiązku<sup>41</sup>. Prezes Rady Ministrów może jednak w takiej sytuacji zastosować środki dyscyplinujące wobec wojewody, jest on bowiem organem nadrzędnym osobowo i służbowo nad wojewodą. Jednakże zastosowanie tych środków uzależnione jest od wiedzy organu nadzoru, że określone rozporządzenie zostało wydane. Jeżeli więc Prezes Rady Ministrów uzyskuje wiedzę o wydaniu przez wojewodę rozporządzenia ze znacz-

<sup>36</sup> M. Karpiuk, *op. cit.*, s. 102.

<sup>37</sup> Dz.U. Nr 222, poz. 1754.

<sup>38</sup> Art. 8 ust. 3 ustawy o wojewodzie..., *op. cit.*

<sup>39</sup> § 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie trybu..., *op. cit.*

<sup>40</sup> § 2 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie trybu..., *op. cit.*

<sup>41</sup> J. Ronowicz, *Akty prawa miejscowego wojewody*, „Studia Lubuskie” 2012, T. VIII, s. 130.

nym opóźnieniem od momentu tego wydania, to wówczas może zastosować środek nadzoru w każdym czasie, zatem nawet po kilku latach. Nie jest więc ograniczony żadnym terminem<sup>42</sup>. Taka koncepcja znajduje swoje uzasadnienie w braku możliwości zaskarżenia przez organ nadzoru rozporządzenia wojewody do sądu administracyjnego, wzorem skargi na akt prawa miejscowego organów nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego<sup>43</sup>. Nie oznacza to jednak, że rozporządzenie wojewody nie podlega kontroli sądowej. W miejscu tym nie sposób nie zasygnalizować, iż zgodnie z art. 63 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, na rozporządzenie wojewody, będące aktem prawa miejscowego, może być wniesiona skarga sądu administracyjnego przez każdego, kogo interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem tego aktu. M. Stahl zaznacza, że interes prawny skarżącego nie musi być naruszony w dacie podejmowania aktu, przy czym naruszenie tego interesu musi być aktualne w dacie wniesienia skargi<sup>44</sup>. Interes prawny zawsze jest sytuacją, która ma wpływ na uprawnienia lub obowiązki określonego podmiotu prawa. Istnieje wtedy, gdy można wskazać przepis prawa, z którego wolno wywieść dla danego podmiotu określone prawa lub obowiązki<sup>45</sup>. We współczesnej nauce prawa administracyjnego interes prawny postrzegany jest jako możliwość zastosowania w konkretnej sytuacji nie tylko normy prawa administracyjnego, ale także normy należącej do innej gałęzi prawa<sup>46</sup>. Źródłem interesu prawnego może być więc każda norma prawna kształtująca sytuację podmiotu prawa<sup>47</sup>.

Rozporządzenie wojewody wraz z opinią właściwego rzeczowo ministra oraz informacją o wynikach kontroli ministra właściwego do spraw administracji publicznej, zostaje przekazane Prezesowi Rady Ministrów w celu zastosowania środka nadzoru. Do rozporządzenia zostaje załączony także projekt zarządzenia nadzorczego w sprawie uchylecia rozporządzenia<sup>48</sup>. J. Ronowicz wyraża pogląd, że projekt zarządzenia nadzorczego dotyczy wyłącznie uchybień stwierdzonych w wyniku kontroli dokonywanej przez ministra, a więc zgodności rozporządzenia wojewody z przepisami powszechnie obowiązującymi oraz zasadami rzetelności i gospodarności. Możliwe jest jednak, że kontrola ministerialna nie wykaże żadnego naruszenia prawa przez rozporządze-

<sup>42</sup> D. Dąbek, [w:] *Komentarz do ustawy o administracji rządowej*, *op. cit.*, s. 321.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 322.

<sup>44</sup> M. Stahl, *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3, s. 46.

<sup>45</sup> Wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2010 r. (II OSK 1865/09), LEX Nr 560892.

<sup>46</sup> A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 233.

<sup>47</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 lutego 2008 r. (II SA/Rz 1150/06), LEX Nr 587334.

<sup>48</sup> § 2 ust. 2–5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie trybu..., *op. cit.*

nie, a Prezes Rady Ministrów uzna, iż jest ono niezgodne z polityką rządu<sup>49</sup>. Jakkolwiek Prezes Rady Ministrów może również uchylić rozporządzenie wojewody także z innych przyczyn, nie wskazanych w uzasadnieniu projektu zarządzenia nadzorczego<sup>50</sup>.

Zarządzenie nadzorcze jest formą zastosowania środka nadzoru względem działalności prawotwórczej wojewody<sup>51</sup>. Może budzić pewne wątpliwości, czy jest to forma najwłaściwsza, gdyż podstawą zarządzenia nadzorczego jest rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy niezespółonej administracji rządowej. Tymczasem, zgodnie z art. 93 ust. 2 Konstytucji, zarządzenia powinny być wydawane tylko na podstawie ustawy.

Zarządzenie nadzorcze w sprawie uchylenia rozporządzenia wojewody podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym<sup>52</sup>. Rozporządzenie wojewody uchylone zarządzeniem nadzorczym traci swoją moc z chwilą wejścia w życie zarządzenia, co następuje po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia aktu nadzoru. Natomiast w przypadku zarządzeń nadzorczych, uchylających rozporządzenia porządkowe, zasadą powinno być wejście w życie takich zarządzeń po upływie trzech dni od dnia ogłoszenia. W tym wypadku nie wchodzi w grę ogłoszenie zarządzenia nadzorczego w obwieszczeniu, jak to jest przyjęte dla samych aktów porządkowych<sup>53</sup>.

### *Samokontrola rozporządzenia przez wojewodę*

Nadzór nie stanowi wyłącznego trybu usuwania z obrotu prawnego wadliwych rozporządzeń wojewody. Wojewoda jest bowiem uprawniony do samokontroli wydanego przez siebie rozporządzenia, choć następuje to nie z jego własnej inicjatywy<sup>54</sup>. Na gruncie zasad techniki prawodawczej, samokontrolę należy traktować jako nowelizację aktu prawnego. Jest to zmiana aktu polegająca na uchyleniu niektórych jego przepisów albo zastąpieniu danych przepisów przepisami o innej treści, czy też dodaniu przepisów nowych. Nowelizacja następuje zawsze w drodze innego aktu, w którym zawarty jest przepis wyraźnie wskazujący dokonywane zmiany<sup>55</sup>. Rozporządzenie wojewody, wydane w ramach samokontroli, może zawierać przepisy uchylające,

<sup>49</sup> J. Ronowicz, *op. cit.*, s. 131.

<sup>50</sup> P. Lisowski, A. Ostapski, *op. cit.*, s. 87.

<sup>51</sup> J. Ronowicz, *op. cit.*, s. 132.

<sup>52</sup> Art. 13 pkt 4 ustawy o ogłaszaniu..., *op. cit.*

<sup>53</sup> P. Lisowski, A. Ostapski, *op. cit.*, s. 85.

<sup>54</sup> R. Lewicka, *op. cit.*, s. 156.

<sup>55</sup> § 82 i 83 pkt 1 oraz 85 ust. 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

przepisy zastępujące albo przepisy uzupełniające rozporządzenie zmieniane. W ramach samokontroli normowane jest to samo zagadnienie, przy czym wojewoda ma także szansę na skorygowanie aktu również pod kątem zmieniających się lokalnych potrzeb<sup>56</sup>.

Samokontrolę rozporządzenia przez wojewodę inicjuje minister właściwy do spraw administracji publicznej. Może on wystąpić do wojewody o uchylenie lub zmianę rozporządzenia, które kwestionuje. Jednakże jeśli wojewoda nie uchyli ani nie zmieni rozporządzenia w terminie 14 dni, minister właściwy do spraw administracji publicznej występuje do Prezesa Rady Ministrów o zastosowanie środka nadzoru<sup>57</sup>. Podobnego typu uprawnienie przysługuje także prokuratorowi, który na podstawie art. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze<sup>58</sup>, może zwrócić się do wojewody o zmianę lub uchylenie rozporządzenia, jeśli jest ono niezgodne z prawem. Uprawnienie takie przysługuje każdemu prokuratorowi, w tym także Prokuratorowi Generalnemu<sup>59</sup>. Jednakże tylko Prokurator Generalny może wystąpić do Prezesa Rady Ministrów o uchylenie rozporządzenia wojewody w trybie nadzoru<sup>60</sup>. Oczywiście trzeba wykluczyć w takim wypadku dwutorowość działania. Oznacza to, że jeżeli dane rozporządzenie jest już objęte nadzorem, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Prokurator Generalny nie powinien inicjować jego uchylenia. Podobnie, minister właściwy do spraw administracji publicznej może uwolnić się od obowiązku kontroli rozporządzenia wojewody i wszczęcia procedury nadzorczej, jeśli prokuratura zainicjowała uprzednio weryfikację rozporządzenia wojewody. Interwencja prokuratury jest możliwa w sytuacji, gdy wojewoda zaniechał przekazania rozporządzenia ministrowi do spraw administracji publicznej, a niezgodność z prawem rozporządzenia została ujawniona w innych okolicznościach. Uchylenie rozporządzenia w trybie nadzoru na wniosek Prokuratora Generalnego jest możliwe także wtedy, gdy wojewoda nie zastosował się do wezwania prokuratora o zmianę lub uchylenie rozporządzenia w ramach samokontroli.

<sup>56</sup> M. Karpiuk, *op. cit.*, s. 103–104.

<sup>57</sup> § 3 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie trybu..., *op. cit.*

<sup>58</sup> Tj. Dz.U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 z późn. zm.

<sup>59</sup> A. Bojańczyk, *Immunitet Prokuratora Generalnego w świetle przepisów ustawy o prokuraturze z 1985 r.*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 10, s. 82.

<sup>60</sup> § 198 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 września 2014 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. z 2014 r., poz. 1218 z późn. zm.).

## Konkluzje

Rozporządzenia wojewody wpisują się w szeroko pojętą legislację administracyjną, której natura tkwi w ustanawianiu norm generalno–abstrakcyjnych, adresowanych do nieoznaczonego kręgu adresatów lub adresatów wyodrębnionych ze względu na określoną cechę. Rozporządzenie wojewody sytuowane jest w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego, aczkolwiek w znaczeniu konstytucyjnym nie jest to akt adekwatny do rozporządzeń wydawanych przez organy administracji o właściwości ogólnokrajowej. Warunkiem wejścia w życie rozporządzenia wojewody jest jego promulgacja, od której uzależnione jest uzyskanie przez ten akt mocy wiążącej. Moc taka może ustać wskutek ingerencji nadzorczej i w rezultacie uchylecia tego aktu przez organ nadzoru. Alternatywnym rozwiązaniem dla ingerencji nadzorczej jest samokontrola rozporządzenia przez wojewodę, aczkolwiek wojewoda korzysta z tej kompetencji tylko z inspiracji organu nadzoru. Zarówno nadzór, jak i samokontrola odnoszą ten sam skutek w postaci usunięcia rozporządzenia wojewody z obrotu prawnego.

Uchylenie rozporządzenia wojewody w trybie nadzoru można zasadnie porównywać ze stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego. Oczywiście różnica pomiędzy modelem nadzoru w układzie zdecentralizowanym a scentralizowanym jest taka, że w tym pierwszym przypadku eliminacja wadliwego aktu z obrotu prawnego ma charakter deklaratoryjny (*ex tunc*), czyli następuje z mocą wsteczną, podczas, gdy uchylenie rozporządzenia wojewody jest konstytutywne (*ex nunc*)<sup>61</sup>. Ta różnica okazuje się jednak nie mieć wpływu na powstanie i dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu wadliwego aktu. W obydwu bowiem przypadkach roszczenia takie znajdują swoje źródło w unormowaniu zawartym w art. 417<sup>1</sup> § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>62</sup>, z którego wynika, że naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem aktu normatywnego jest możliwe dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z prawem. W omówionym przypadku jest to postępowanie nadzorcze nad rozporządzeniem wojewody, a w odniesieniu do aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego – postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności tych aktów.

<sup>61</sup> Por. D. Dąbek, [w:] *Komentarz do ustawy o administracji rządowej*, op. cit., s. 320.

<sup>62</sup> Tj. Dz.U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.

### Abstract

#### Verification of voivode's ordinances by supervision and self-control

Voivodes' ordinances are manifestations of local law-making in the domain of public duties pertinent to government administration. There is an established praxis that voivodes legislate local law in shape of ordinances which are in force in the given voivodship or part thereof. Ordinances have their place in the constitutional system of sources of law albeit they cannot be equated to regulations issued by the national administrative organs. Since the issuance of ordinances by voivodes is indicative of legislative activity of centralized administration, supervision of this activity is based not only on the criterion of lawfulness but also on the criterion of reliability and economy, and compliance with government policy. Supervision, however, is not exclusive form of verification of voivodes' ordinances because these authorities may, in the framework of self-control, overrule or change their acts on their own. This happens, nevertheless, under the inspiration of the supervisory authority. Verification of the voivode ordinance, one way or another, entails that an act shall cease to apply and is removed from the legal system, and is replaced with a new legal regulation.

**Key words:** Local law, ordinance, voivode, supervision

### Streszczenie

#### Weryfikacja rozporządzeń wojewody w trybie nadzoru i samokontroli

Rozporządzenia wojewodów są przejawem lokalnego prawotwórstwa, w obszarze wykonywania zadań publicznych przynależnych administracji rządowej. Utrwaloną praktyką jest, że w formie rozporządzenia wojewodowie ustanawiają prawo miejscowe, obowiązujące na terenie województwa lub jego części. Rozporządzenia wojewodów posiadają swoje miejsce w konstytucyjnym systemie źródeł prawa, aczkolwiek nie można ich utożsamiać z rozporządzeniami wydawanymi przez ogólnokrajowe organy administracyjne. Ponieważ wydawanie rozporządzeń przez wojewodów jest przejawem aktywności prawodawczej administracji scentralizowanej, nadzór nad tą aktywnością oparty jest nie tylko na kryterium legalności, ale także na kryterium rzetelności i gospodarności oraz zgodności z polityką rządu. Nadzór nie stanowi jednak wyłącznej formy weryfikacji rozporządzeń wojewodów, albowiem organy te mogą w ramach samokontroli dokonywać uchyleń lub zmiany swych aktów we własnym zakresie. Dzieje się to wszakże z inspiracji organu nadzoru. Weryfikacja rozporządzenia wojewody, w takim czy innym trybie powoduje, że ów akt przestaje obowiązywać i zostaje usunięty z obrotu prawnego. W jego miejsce można jednak ustanowić nową regulację prawną.

**Słowa kluczowe:** prawo miejscowe, rozporządzenie, wojewoda, nadzór