



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 30 września 2019 r.

NK-N.40.126.2019.SP1

Szanowni Państwo
**Wójtowie, Burmistrzowie,
Prezydenci Miast i Gmin
Województwa Dolnośląskiego**

**Rady Miast i Gmin
Województwa Dolnośląskiego**

Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, uprzejmie zwraca uwagę na poniższe **zagadnienia dotyczące przepisów porządkowych** podejmowanych na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.).

Na wstępie podkreślić należy, że prawo do wydawania przepisów porządkowych uzyskały, zgodnie z postanowieniami art. 40 ust. 3-4 i art. 41 ust. 2-5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 41 ust. 1-2 i art. 42 ust. 2-4 ustawy o samorządzie powiatowym, tylko gminy i powiaty. Nie ma natomiast takiej kompetencji samorząd województwa.

Niniejsze pismo dotyczy kwestii stanowienia przepisów porządkowych przez organy gminy i ma wyłącznie charakter informacyjny. Nie stanowi ono wykładni przepisów prawa, czy wiążącej instrukcji przyjmowania przepisów porządkowych. Pismo ma na celu uporządkowanie i wyjaśnienie kwestii związanych z przygotowaniem, przyjmowaniem, ogłaszaniem i przekazywaniem organowi nadzoru przepisów porządkowych.

I. Istota przepisów porządkowych

Wskazać należy, że jedną z funkcji samorządu terytorialnego jest zapewnienie mieszkańcom podstawowych, realnych warunków ochrony przed potencjalnymi niebezpieczeństwami spowodowanymi siłami natury lub działalnością człowieka (art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym). Wyżej wymienione zadania są realizowane przez uprawnione organy samorządu terytorialnego między innymi poprzez stanowienie przepisów porządkowych. Przepisy porządkowe charakteryzują się tym, że zawierając nakazy i zakazy

określonego zachowania, mogą (choć nie muszą) przewidywać za ich naruszenie sankcję grzywny.

Przepisy porządkowe stanowią odrębny rodzaj aktów prawa miejscowego, a normy w nich zawarte powszechnie obowiązują na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Wydawane są wyłącznie na podstawie ogólnych upoważnień ustawowych zawartych w ustawach ustrojowych. Ze względu na zakres oddziaływania przepisów porządkowych na status podmiotów zewnętrznych mogą one być ustanawiane wyłącznie dla ochrony kwalifikowanego interesu. Ich stopień dolegliwości dla adresata determinuje stosowanie tego rodzaju norm dopiero w ostateczności, gdy inne środki prawne nie są w stanie należyście zabezpieczyć ważnego interesu.

Przepisy porządkowe, podobnie jak inne akty prawa miejscowego, mogą być wydawane wyłącznie na podstawie i w granicach określonych przez ustawodawcę. Oznacza to, że organy samorządu terytorialnego muszą posiadać legitymację ustawową do ingerowania w sferę adresata w drodze aktu prawa miejscowego zawierającego przepisy porządkowe. W tym zakresie nie obowiązuje domniemanie i nie może być stosowana wykładnia rozszerzająca.

Przepisy porządkowe mają na celu przeciwdziałanie nagłym i realnym zagrożeniom. W orzecznictwie wyraźnie podkreśla się, że przepisy te mogą być wydawane tylko w wyjątkowych okolicznościach. Wykluczona jest możliwość wykorzystywania ich do bieżącego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Za pomocą przepisów porządkowych nie można także wypełniać braków ustawodawstwa obowiązującego w całym kraju lub likwidować zagrożeń o ogólnokrajowym znaczeniu. *Z ratio legis* przepisów porządkowych wynika również, że nie mogą stanowić trwałego, niezmiennego elementu lokalnego porządku prawnego. Na podstawie przepisów porządkowych nie można wprowadzać stałych zakazów bądź nakazów określonego zachowania (z tego względu przepisy porządkowe nie mogą wskazywać, że ich stosowanie będzie wieloletnie). Możliwość ustanawiania przepisów porządkowych jest uwarunkowana wystąpieniem specjalnych zagrożeń wynikających z konkretnej sytuacji faktycznej.

II. Przesłanki stanowienia przepisów porządkowych

Zgodnie z art. 40 ust. 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy może wydawać przepisy porządkowe w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Gminne przepisy porządkowe mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny

wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. Przyczyną uzasadniającą wydanie przepisów porządkowych jest stan zagrożenia (także potencjalny) życia lub zdrowia obywateli, porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego oraz konieczność wprowadzenia norm prawnych służących ochronie tych dóbr (przy czym to na organie jednostki samorządu terytorialnego ciąży obowiązek odwołania się do istniejącej sytuacji miejscowej i wykazania, że luka prawna pojawia się właśnie w odniesieniu do danej społeczności lokalnej).

W konsekwencji stanowienie aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym, opartych na generalnym upoważnieniu określonym w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, będzie możliwe tylko w sytuacji jednoczesnego zbiegu trzech przesłanek:

- 1) obiektywnej – wymagającej zbadania obowiązującego stanu prawnego i stwierdzenia, że materia podlegająca regulacji nie została dotychczas unormowana w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących (zakres nieuregulowany),
- 2) subiektywnej – będącej wynikiem oceny organu stanowiącego przepisy porządkowe, że wymienione enumeratywnie w ustawie dobra zostały lub mogą zostać naruszone i wymagają ochrony, oraz
- 3) terytorialnej – wskazującej, że zagrożenia muszą obejmować obszar, na którym działa organ wydający akt.

Podkreślenia wymaga, że przepisy porządkowe mogą być wydawane tylko w wyjątkowych, ściśle określonych w ustawie okolicznościach.

W odniesieniu do tzw. porządkowych aktów prawa miejscowego, w doktrynie i orzecznictwie podnosi się, że w przeciwieństwie do aktów wykonawczych (art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) nie są one wydawane w celu uszczegółowienia ustawowych unormowań materialnoprawnych, lecz w celu uregulowania pewnej sfery stosunków społecznych, którą nie zajął się ustawodawca, a której granice wyznacza jedynie przedmiot regulacji (ochrona życia, zdrowia, zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego). Dotyczy to więc normowania sytuacji lokalnych o charakterze szczególnym, nadzwyczajnym, co do których brak jest regulacji przepisami ogólnopaństwowymi. Istotą upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym jest zatem stworzenie możliwości wypełniania ewentualnych luk w prawie, które mogą pojawić się na tle specyfiki lokalnej. Przepis ten dopuszcza bowiem wydanie przepisów porządkowych wyłącznie w „zakresie nieuregulowanym” (uregulowanie określonej kwestii w ustawie wyklucza więc stanowienie przepisów porządkowych).

Zasadą jest, że przepisy porządkowe ustanawia rada gminy, jednak stan zagrożenia może powodować konieczność podjęcia natychmiastowego działania. W takiej sytuacji, kiedy

rada gminy nie jest w stanie przeprowadzić sesji, stosowne zarządzenie wydaje organ wykonawczy. Ta kompetencja prawotwórcza wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ma charakter „względny” w tym sensie, że przepisy porządkowe wydane przez organ wykonawczy gminy są weryfikowane przez organ stanowiący tej jednostki samorządu terytorialnego. Według bowiem art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, w przypadku niecierpiącym zwłoki, przepisy porządkowe może wydać wójt (burmistrz, prezydent miasta) w formie zarządzenia, które podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady (art. 41 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym). W przypadku nieprzedstawienia do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia zarządzenia, rada gminy określa termin utraty jego mocy obowiązującej (art. 41 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym). Organ wykonawczy gminy przesyła przepisy porządkowe do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu (art. 41 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym).

Zaznaczyć należy ponownie, że przepisy porządkowe mogą być wydawane przez organ wykonawczy gminy jedynie w przypadkach niecierpiących zwłoki, tzn. gdy istnieje uzasadnione przypuszczenie, że rada gminy nie będzie w stanie zebrać się na czas, aby podjąć odpowiednią uchwałę. Ponadto, możliwość wydania takiego aktu przez organ wykonawczy warunkowana jest, tak samo jak w przypadku rady gminy, zaistnieniem przesłanek określonych w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

III. Sankcje za nieprzestrzeganie przepisów porządkowych

Specyficzną cechą przepisów porządkowych jest możliwość ustanowienia sankcji za ich nieprzestrzeganie, która przybiera formę kary grzywny, o czym stanowi art. 40 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym („Przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 3, mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.”). Konieczne zatem do zastosowania sankcji w postaci kary grzywny jest zamieszczenie w przepisach porządkowych odesłania do odpowiedzialności przewidzianej w prawie o wykroczeniach (wskazanie na istniejącą w ustawie sankcję karno-administracyjną).

Jednocześnie należy wyraźnie zastrzec, że na podstawie ww. przepisów organy samorządu terytorialnego nie mogą ustanawiać kary grzywny ani nawet określić jej granic. Na podstawie przywołanych powyżej przepisów możliwe jest jedynie wskazanie na sankcje przewidziane przez szczegółowe przepisy o wykroczeniach, w szczególności w art. 54 Kodeksu wykroczeń (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., sygn.

P 10/02 – OTK-A 2003, nr 6, poz. 62). Zgodnie bowiem z art. 40 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, przepisy porządkowe mogą co prawda przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach, niemniej jednak to „przewidywanie” kary grzywny nie może być utożsamiane z możliwością ustalania kształtu samej kary czy sposobu jej wymierzenia.

Przy podejmowaniu przepisów porządkowych wystarczające będzie zatem ogólne odesłanie do odpowiedzialności przewidzianej w danym przepisie prawa o wykroczeniach (przy założeniu, że przewidywana kara grzywny musi być równa tej, którą ten przepis przewiduje).

Zauważyć również należy, że podstawowym przepisem penalizującym naruszenie porządkowego aktu prawa miejscowego jest art. 54 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821), stanowiący, że kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany. W przypadku wyżej wymienionej regulacji sankcjonowane są wszystkie czyny dokonane w miejscu publicznym sprzeczne z obowiązującym przepisem porządkowym.

Z powyższego przepisu wynika również jednoznacznie, że nie sankcjonuje on naruszeń przepisów prawa miejscowego, które nie mają charakteru przepisów porządkowych (np. podejmowanych na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym). Do zastosowania art. 54 Kodeksu wykroczeń konieczne jest, by przepisy prawa miejscowego były przepisami porządkowymi, a nadto, by w przepisach tych znajdowało się odesłanie do odpowiedzialności przewidzianej w art. 54 Kodeksu wykroczeń.

IV. Tryb ogłaszania przepisów porządkowych

Obowiązywanie aktów prawa miejscowego, w tym również ustanawiających przepisy porządkowe, wiąże się z problematyką ich wejścia w życie. Nieogłoszenie aktu prawa miejscowego lub wadliwość tego ogłoszenia powoduje, że akt w ogóle nie wchodzi w życie. Sposób ogłoszenia danego aktu normatywnego oraz termin jego wejścia w życie każdorazowo powinien być w tym akcie określony. Tylko w ten bowiem sposób zagwarantowane zostanie podanie treści prawa miejscowego do wiadomości jego adresatów, co z kolei czyni zadość konstytucyjnym zasadom jawności i pewności prawa.

Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) w art. 14 przewiduje szczególny – w stosunku do innych aktów prawa miejscowego – tryb ogłaszania przepisów porządkowych. W art. 14 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych wskazano dwa obligatoryjne sposoby

ogłaszania przepisów porządkowych, które nie są wobec siebie alternatywne, o czym świadczy spójnik „a także”. Przepisy porządkowe muszą być ogłoszone po pierwsze w drodze obwieszczenia, a dzień wskazany w obwieszczeniu jest dniem ich ogłoszenia, i po drugie, muszą być ogłoszone w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu.

Te dwa sposoby ogłoszenia przepisów porządkowych wystąpić muszą niezależnie od trzeciego, również obligatoryjnego sposobu, jakim jest ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 14 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Takie uregulowanie szczególne w odniesieniu do przepisów porządkowych, posiada swoje racjonalne uzasadnienie, chodzi bowiem o to, aby jak najszerszy krąg adresatów, w jak najkrótszym czasie dowiedział się o treści norm zawierających nakazy i zakazy o szczególnym znaczeniu dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że w przypadku aktu prawa miejscowego ustanawiającego przepisy porządkowe, uzależnienie daty jego wejścia w życie od daty publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego jest sprzeczne z prawem (np. „*Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.*”). Wejście w życie przepisów porządkowych uzależnione jest bowiem od innej formy ogłoszenia – tj. ich obwieszczenia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Wr 866/15).

Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: „Przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia”.

Przyjąć trzeba, że choć ustawa wskazuje na trzy obligatoryjne formy publikowania przepisów porządkowych (w wojewódzkim dzienniku urzędowym, w drodze obwieszczeń oraz w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu), to za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu. Nie jest zatem możliwe wejście w życie przepisów porządkowych bez ich obwieszczenia. To publikacja w formie obwieszczeń ma walor promulgacyjny – jest ogłoszeniem w rozumieniu art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Pozostałe formy, w tym zamieszczenie uchwały

w wojewódzkim dzienniku urzędowym stanowią w istocie „jedynie” obligatoryjną formę podania aktu do publicznej wiadomości w sformalizowanym publikatorze urzędowym (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 590/15).

Dodatkowo ustawowo określono, że adekwatnym okresem *vacatio legis* dla aktów zawierających przepisy porządkowe są 3 dni. Tym samym ustalenie np. czternastodniowego okresu pomiędzy publikacją tego rodzaju aktu a jego wejściem w życie, stanowi naruszenie prawa, jak też kłóci się z istotą i celem wprowadzania przepisów porządkowych, które powinny dotyczyć zjawisk wymagających niezwłocznej, natychmiastowej ingerencji prawodawczej. Skrócenie czasu na wejście w życie aktu porządkowego w stosunku do podstawowego 14-dniowego *vacatio legis* uzasadnione jest jego specyfiką – wydawany jest on w celu przeciwdziałania nagle pojawiającym się zagrożeniom życia, zdrowia, porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Przewidziano także możliwość skrócenia tego okresu, a nawet jego pominięcia. Nie jest natomiast możliwe wydłużenie *vacatio legis* (w przeciwieństwie do okresu *vacatio legis* pozostałych aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące). Rozwiązanie to jest zgodne z istotą aktów wprowadzających przepisy porządkowe, które mają służyć reagowaniu na nagłe i aktualne zagrożenie i realizować konieczność pilnego jemu przeciwdziałania.

W tym miejscu wskazać należy, że uchwała rady gminy zatwierdzająca zarządzenie organu wykonawczego gminy, wprowadzające przepisy porządkowe, również ma charakter przepisów porządkowych (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Kr 679/16). Uchwała taka wywołuje bowiem skutki prawne identyczne do tych, które wywoływało samo zarządzenie do czasu jego zatwierdzenia, a jej istotą jest przedłużenie mocy obowiązującej regulacji zawartej w zatwierdzanym zarządzeniu.

Mając na uwadze powyższe należy podkreślić, że uchwały zatwierdzające są ogłaszane w sposób przewidziany dla przepisów porządkowych. Skoro tego rodzaju uchwały odgrywają rolę zastępczą dla zarządzeń zawierających przepisy porządkowe, to powinny być ogłaszane w taki sam sposób, jakby została ogłoszona uchwała rady gminy zawierająca przepisy porządkowe (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 994/16).

V. Przedłożenie przepisów porządkowych organowi nadzoru

Analizując problematykę przepisów porządkowych należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia, natomiast

akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia” (zarówno uchwały rady gminy, jak i zarządzenia wójta).

Mając na uwadze powyższe, należy przypomnieć o konieczności przekazywania organowi nadzoru aktów zawierających przepisy porządkowe w terminie 2 dni od ich ustanowienia (podjęcia). Tak krótki termin służyć ma przede wszystkim zabezpieczeniu i ochronie adresatów tego rodzaju aktów (które mogą charakteryzować się znacznym stopniem dolegliwości) przed ewentualnymi nieuprawnionymi i niemającymi podstaw prawnych działaniami organów samorządowych. Jako działania naruszające prawo – ze względu na brak lub nieprawidłową realizację obowiązku ustawowego – należy więc uznać, zarówno brak przekazania przez wójta aktów ustanawiających przepisy porządkowe w odpowiednim terminie, tj. 2 dni od ich ustanowienia, jak i przekazanie ich po upływie tego terminu. W kontekście powyższego, jako przykład niewłaściwej praktyki można wskazać przekazywanie organowi nadzoru zarządzenia porządkowego wydanego przez wójta dopiero po podjęciu uchwały rady gminy zatwierdzającej takie zarządzenie (na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym), doręczanego jako załącznik do tej uchwały. W takiej bowiem sytuacji, poprzez pozbawienie organu nadzoru możliwości „niezwłocznej” kontroli zarządzenia porządkowego, zachodzi ryzyko funkcjonowania w obiegu prawnym, niekiedy przez dłuższy okres czasu, przepisów niezgodnych z prawem, skutkujących negatywnymi konsekwencjami dla mieszkańców.

Po upływie terminu z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wójt w dalszym ciągu jest zobowiązany do przedłożenia uchwał lub zarządzeń organowi nadzoru. Ustawodawca nie przewidział bowiem wygaśnięcia tego obowiązku i zastąpienia go przez inny lub przez sankcję. Przekroczenie terminu nie pociąga za sobą ujemnych skutków prawnych co do obowiązywania samej uchwały (zarządzenia), jak również co do możliwości podjęcia działań nadzorczych przez wojewodę.

Ponadto należy pamiętać, że wójt zobowiązany jest do przesłania przepisów porządkowych do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu (art. 41 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym).

Z poważaniem

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

Małgorzata Hasiewicz
DYREKTOR WYDZIAŁU
Nadzoru i Kontroli

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/