



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**

Wrocław, dnia 30 września 2019 r.

NK-N.40.126.2019.SP1

Szanowni Państwo  
**Starostowie Województwa  
Dolnośląskiego**

**Rady Powiatów  
Województwa Dolnośląskiego**

Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, uprzejmie zwraca uwagę na poniższe **zagadnienia dotyczące przepisów porządkowych** podejmowanych na podstawie ustawy dnia z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511).

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 powiatu 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. 4 ust. 1 pkt 15 i 16 ustawy o samorządzie powiatowym). 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 należycie zabezpieczyć ważnego interesu.

Przepisy porządkowe, podobnie jak inne akty prawa miejscowego, mogą być wydawane wyłącznie na podstawie i w granicach zakreślonych 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. 41 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, rada powiatu może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub

mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy. Powiatowe przepisy porządkowe mogą przewidywać za ich naruszenie kary grzywny wymierzone w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. Przyczyną uzasadniającą wydanie przepisów porządkowych jest stan zagrożenia (także potencjalny) życia, zdrowia lub mienia obywateli, środowiska naturalnego, 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). Istotnym i niezbędnym warunkiem umożliwiającym wydanie tego rodzaju przepisów jest również to, aby ww. przyczyny występowały na obszarze więcej niż jednej gminy.

W konsekwencji stanowienie aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym opartych na generalnym upoważnieniu określonym w art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, 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, przy czym występowanie tych zagrożeń nie może być ograniczone do obszaru tylko jednej gminy.

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 powiatowym) 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, mienia obywateli, środowiska naturalnego, porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego). Dotyczy to więc normowania sytuacji lokalnych o charakterze szczególnym, nadzwyczajnym, o czym świadczy także użyty w treści

art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym zwrot „*w szczególnie uzasadnionych przypadkach*”, 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 powiatu, jednak stan zagrożenia może powodować konieczność podjęcia natychmiastowego działania. W takiej sytuacji, kiedy rada powiatu nie jest w stanie przeprowadzić sesji, stosowną uchwałę wydaje organ wykonawczy. Ta kompetencja prawotwórcza zarządu powiatu ma charakter „względny” w tym sensie, że przepisy porządkowe wydane przez organ wykonawczy powiatu są weryfikowane przez organ stanowiący tej jednostki samorządu terytorialnego. Według bowiem art. 42 ust. 2-4 ustawy o samorządzie powiatowym, powiatowe przepisy porządkowe, w przypadkach niecierpiących zwłoki, może wydać zarząd i podlegają one zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady powiatu. Tracą moc w razie nieprzedłożenia ich do zatwierdzenia lub w przypadku odmowy zatwierdzenia. Termin utraty mocy obowiązującej określa rada powiatu. Starosta przesyła przepisy porządkowe do wiadomości organom wykonawczym gmin położonych na obszarze powiatu i starostom sąsiednich powiatów następnego dnia po ich ustanowieniu.

Zaznaczyć należy ponownie, że przepisy porządkowe mogą być wydawane przez organ wykonawczy powiatu jedynie w przypadkach niecierpiących zwłoki, tzn. gdy istnieje uzasadnione przypuszczenie, że rada powiatu 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 powiatu, zaistnieniem przesłanek określonych w art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

### **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. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym („Powiatowe przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 1, mogą przewidywać za ich naruszenie kary grzywny wymierzone 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. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, 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 ma 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 powiatowym). 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, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że w przypadku uchwały, która jest aktem prawa miejscowego szczególnej kategorii – ustanawiającym przepisy porządkowe – uzależnienie daty jej 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 mogłyby 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 samą 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, mienia obywateli, środowiska naturalnego, 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 powiatu zatwierdzająca uchwałę organu wykonawczego powiatu, wprowadzającą 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

wywoływała sama uchwała zarządu powiatu do czasu jej zatwierdzenia, a jej istotą jest przedłużenie mocy obowiązującej regulacji zawartej w zatwierdzanej uchwale.

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 uchwał zarządu powiatu zawierających przepisy porządkowe, to powinny być ogłaszane w taki sam sposób, jakby została ogłoszona uchwała rady powiatu 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. 78 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym „Starosta zobowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Uchwały organów powiatu w sprawie wydania przepisów porządkowych podlegają przekazaniu w ciągu dwóch dni od ich podjęcia” (zarówno uchwały rady powiatu, jak i uchwały zarządu powiatu).

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 starostę 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 uchwały porządkowej wydanej przez zarząd powiatu dopiero po podjęciu uchwały rady powiatu zatwierdzającej taką uchwałę (na podstawie art. 42 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym), doręczanej jako załącznik do tej uchwały. W takiej bowiem sytuacji, poprzez pozbawienie organu nadzoru możliwości „niezwłocznej” kontroli uchwały porządkowej zarządu powiatu, zachodzi ryzyko funkcjonowania w obiegu prawnym, niekiedy przez dłuższy okres czasu, przepisów niezgodnych z prawem, skutkujących negatywnymi konsekwencjami dla mieszkańców.

Po upływie terminów z art. 78 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym starosta w dalszym ciągu jest zobowiązany do przedłożenia uchwał 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, jak również co do możliwości podjęcia działań nadzorczych przez wojewodę.

Ponadto należy pamiętać, że starosta zobowiązany jest do przesłania przepisów porządkowych do wiadomości organom wykonawczym gmin położonych na obszarze powiatu i starostom sąsiednich powiatów następnego dnia po ich ustanowieniu (art. 42 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym).

Z poważaniem

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

*Małgorzata Hasiewicz*  
DYREKTOR WYDZIAŁU  
Nadzoru i Kontroli

*/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/*