

Karina Parśniak, główny legislator w Departamencie Prawa Społecznego i Infrastruktury w Rządowym Centrum Legislacji. Od 2014 r. zajmuje się prawem medycznym. Aplikację legislacyjną ukończyła w 2014 r. Członek Polskiego Towarzystwa Legislacji. Prowadzi zajęcia z oceny skutków regulacji na aplikacji legislacyjnej. Dotychczasowe doświadczenie zawodowe zdobywała w Biurze Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych oraz w Departamencie Prawnym Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej; ORCID: 0009-0004-6697-9220.

ARTYKUŁY

Stanowienie aktów
prawa miejscowego
o charakterze
porządkowym^{*}

Karina Parśniak

* Stan prawny na 13 lipca 2023 r.

1. Uwagi wstępne

Przedmiotem niniejszego artykułu będą zagadnienia związane ze stanowieniem aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym, które na szczeblu gminy i powiatu są tworzone przez organy jednostek samorządu terytorialnego, a w województwie – przez wojewodę. Przepisy porządkowe stanowią szczególną kategorię aktów prawa miejscowego. Wydaje się je w sytuacji zagrożenia dóbr ustawowo chronionych. Istota tych regulacji sprowadza się do kształtowania sytuacji osób fizycznych, rzadziej jednostek organizacyjnych, przez szczegółowo określone i bezwzględnie obowiązujące zakazy i nakazy określonego zachowania oraz różnego rodzaju ograniczenia, które mają służyć ochronie: życia, zdrowia lub mienia, ochronie środowiska naturalnego albo zapewnieniu bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego.

W celu wprowadzenia do tematu, w pierwszej części artykułu zostanie poruszona kwestia umiejscowienia aktów prawa miejscowego w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego, podstawy wydania tych aktów, a także ich nazw rodzajowych. W tej części zostaną również zasygnalizowane wątpliwości, jakie mogą budzić tego rodzaju regulacje w kontekście ograniczania konstytucyjnych praw i wolności. Następnie zostaną zaprezentowane poszczególne podmioty uprawnione do tworzenia aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym, którym kompetencja w tym zakresie została przyznana w ustawach ustrojowych¹, a także formy prawne,

1 Mianem ustaw ustrojowych określa się ustawy samorządowe oraz ustawę rządową. Do pierwszych zalicza się ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 oraz z 2023 r. poz. 572); dalej: u.s.p., oraz ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.); dalej: u.s.g. Natomiast ustawą rządową jest ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej

w jakich mogą być tworzone te przepisy. Natomiast główna część artykułu zostanie poświęcona omówieniu przesłanek stanowienia przepisów porządkowych określonych na gruncie ustaw ustrojowych, które w praktyce wywołują duże wątpliwości ze względu na znaczny stopień ogólności użytych w nich określeń. W pierwszej kolejności analizie zostanie poddana przesłanka prawna określana mianem przesłanki obiektywnej², której prawidłowa interpretacja bywa utrudniona, gdyż wyznacza ją nieostre sformułowanie „w zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących”. Następnie omówione zostaną przesłanki faktyczne (tzw. subiektywne), wśród których wyróżnia się przesłankę faktycznej niezbędności regulacji oraz przesłankę faktycznego zagrożenia dla dóbr ustawowo chronionych, których niedoprecyzowanie na gruncie ustaw ustrojowych skutkuje nałożeniem na organy tworzące przepisy porządkowe obowiązku dokonania właściwej interpretacji tych przesłanek. Na koniec zostanie zaprezentowana przesłanka terytorialna, która co do zasady nie powinna sprawiać trudności, jednak jak pokazuje praktyka, zdarzają się przepisy porządkowe, których przedmiotem są rozwiązania o zasięgu ogólnokrajowym, a nie lokalnym. Natomiast w części zawierającej podsumowanie zostaną zaprezentowane postulaty *de lege ferenda*.

Ze względu na ramy niniejszego artykułu zostaną w nim natomiast pominięte kwestie związane z tworzeniem przepisów porządkowych przez organy niezespolonej administracji rządowej, które również mogą tworzyć tego rodzaju regulacje na podstawie upoważnień zawartych w ustawach materialnych.

w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190); dalej: u.w.a.r. Zob. M. Wiącek [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016, art. 87, nb 112.

- 2 W literaturze przedmiotu przesłankę prawną określa się jako obiektywną, natomiast w odniesieniu do przesłanki faktycznej używa się określenia „subiektywna” (taki podział został również przyjęty przez autora w niniejszym artykule) – zob. M. Pacak, K. Zmerek, *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 60, teza nr 5 i 6; K. Darowska-Szczepanek [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Lex 2020, art. 41, teza nr 2; B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Lex 2021, art. 41, teza II „Przepisy porządkowe”; J. Podgórska-Rykała, *Samodzielność prawotwórcza jednostek samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021, nr 4, s. 118.

2. Akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym a przepisy Konstytucji³

Konstytucja w art. 87 ust. 2 przyznaje aktom prawa miejscowego status źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły, ale nie posługuje się już nazwami rodzajowymi tych aktów, a także nie determinuje ich wewnętrznej systematyki. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów – przy czym zasady i tryb wydawania tych aktów określa ustawa. Przepis ten bardzo ogólnie określa kategorię podmiotów uprawnionych do stanowienia aktów prawa miejscowego. Nie wynika z niego, jakie dokładnie organy samorządu terytorialnego, a także jakie terenowe organy administracji rządowej (zespolonej czy niezespólonej) są uprawnione do tworzenia tego rodzaju regulacji. W istocie przenosi on zatem wyznaczenie ostatecznego kręgu podmiotów uprawnionych do stanowienia aktów prawa miejscowego na poziom ustawodawstwa zwykłego⁴. Wyrazem tego są przepisy zawarte w ustawach ustrojowych dotyczące tworzenia aktów prawa miejscowego, jak również w innych ustawach merytorycznych regulujących określone dziedziny życia społecznego. Jeżeli chodzi o nazwy aktów prawa miejscowego, to mogą one przybierać różną postać, odpowiednią dla danego typu aktu. W szczególności mogą to być rozporządzenia porządkowe wydawane przez wojewodę na podstawie art. 60 ust. 1 u.w.a.r. czy powiatowe przepisy porządkowe wydawane przez radę powiatu lub przez jego zarząd, w przypadku niecierpiącym zwłoki (art. 41 ust. 1 i art. 42 ust. 2 u.s.p.). Analogicznie, aktem takim będą przepisy porządkowe wydawane przez radę gminy lub wójta, w formie zarządzenia, wyłącznie w przypadku niecierpiącym zwłoki (art. 40 ust. 3 i art. 41 ust. 2 u.s.g.).

Akty prawa miejscowego, w tym przepisy porządkowe, są wydawane wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Podstawę ich tworzenia stanowią upoważnienia o charakterze generalnym, które przewidują prawną możliwość ich wydania, ale nie przesądzają już o ich treści merytorycznej, inaczej niż ma to miejsce w przypadku upoważnień szczegółowych

3 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja.

4 Zob. S. Peszkowski, *System źródeł prawa w Konstytucji RP w perspektywie legislacyjnej* [w:] *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, red. W. Federczyk, S. Peszkowski, Warszawa 2019, s. 165.

charakteryzujących się istnieniem podwójnej więzi formalnej i materialnej między ustawą (przepisem upoważniającym w niej zawartym) a aktem ustanowionym na jej podstawie⁵. W upoważnieniach o charakterze generalnym istnieje jedynie więź formalna między ustawą a aktem wydanym na jej podstawie, natomiast nie ma wyraźnego powiązania materialnego ze względu na fakt, że ustawodawca nie przesądza, co ma zostać uregulowane przedmiotowo w akcie prawa miejscowego, a jedynie określa pewnego rodzaju sferę czy przestrzeń życia publicznego, która będzie przedmiotem jego regulacji⁶. Wskazuje się, że istotą tych upoważnień jest stworzenie możliwości dla ustawodawcy do wypełniania ewentualnych luk w przepisach prawnych, jakie mogą się niekiedy pojawić na tle danej specyfiki lokalnej⁷. W związku z tym uznaje się, że instytucja przepisów porządkowych stanowi wyraz pogłębionej samodzielności organów samorządu terytorialnego, będąc przy tym czynnikiem bezpośrednio wpływającym na jego istotę⁸. Na aprobatę zasługuje pogląd wyrażony przez Piotra Radzewicza, zgodnie z którym akty prawa miejscowego nie są aktami wykonawczymi do ustawy w znaczeniu przyjętym na gruncie art. 92 ust. 1 Konstytucji, a upoważnienie będące podstawą wydania takiego aktu nie musi być tak bardzo szczegółowe, jak ma to miejsce w przypadku rozporządzeń, niemniej jednak nie może być ono wywodzone wyłącznie z kompetencji, zakresu działania albo zadań danego organu⁹.

-
- 5 Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 93; K. Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, art. 94, teza nr 4; J. Dobkowski, *Zagadnienie przepisów porządkowych* [w:] *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemskiego*, red. M. Jędrzejczak, M. Szewczyk, Legalis 2022, teza nr 6. Zasady stanowienia aktów prawa miejscowego zawarte w art. 94 Konstytucji różnią się zatem od zasad wydawania rozporządzeń sformułowanych w art. 92 Konstytucji – zob. K. Kaleta [w:] *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, red. M. Zubik, Warszawa 2011, art. 94, s. 560.
 - 6 Zob. K. Sikora, *Akty prawa miejscowego w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2017, vol. LXIV, s. 179 i 180.
 - 7 Zob. D. Dąbek [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Lex 2022, art. 40, teza nr 23. Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny przepisy te uzupełniają system źródeł prawa – zob. M. Szewczyk, K. Ziemiński, *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny” 1992, z. 1, s. 73; Z. Kopacz, *Porządkowe akty prawa miejscowego wydawane przez terenowe organy administracji rządowej i organy gminy oraz powiatu*, Olsztyn 2010, s. 243.
 - 8 Zob. A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 153, cyt. za: K. Darowska-Szczepanek [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, art. 41, teza nr 1.
 - 9 Zob. P. Radzewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Lex 2021, art. 94, teza nr 2. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w wyr. WSA w Poznaniu z dnia 16 września 2009 r., (IV SA/Po 519/09, Lex nr 569963), w którym sąd podkreślił,

Ze względu na fakt, że istota przepisów porządkowych sprowadza się do ograniczania wolności i praw, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, regulacje te mogą budzić pewne wątpliwości w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji, przewidującego możliwość wprowadzenia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Wykładnia literalna tego przepisu wskazuje, że przedmiotowe ograniczenia są dopuszczalne wyłącznie w drodze ustawy i nie powinny być ustanawiane w innych aktach prawnych, w tym również w przepisach o charakterze porządkowym. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 8 lipca 2003 r.¹⁰ zasada wyłączności ustawy wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie wyklucza możliwości powierzenia przez ustawę organom stanowiącym samorządu terytorialnego ogólnej kompetencji do tworzenia regulacji, które mają na celu przeciwdziałanie zagrożeniom dla życia, zdrowia, mienia oraz spokoju publicznego, pod warunkiem, że akty te są zgodne z zasadą proporcjonalności i nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie obowiązujących przepisów ustawowych. W wyroku tym podkreślono, że akty normatywne stanowione przez samorząd terytorialny nie mogą regulować spraw o istotnym znaczeniu z punktu widzenia konstytucyjnych wolności i praw, jednakże ich zakres przedmiotowy może być szerszy niż zwykłych rozporządzeń. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że przepisy porządkowe stanowione na podstawie ustaw samorządowych powinny się odnosić do pewnego zakresu, który nie jest uregulowany w odrębnych ustawach lub innych obowiązujących przepisach, a ich wydanie musi być niezbędne w szczególności dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Zdaniem autora co do zasady wszelkie ograniczenia zagwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności mogą być dokonywane na gruncie regulacji ustawowej (gdy zachodzi taka konieczność), a próby uregulowania tych kwestii aktem

że swoboda organu samorządu terytorialnego w regulacji przyjętej aktem prawa miejscowego jest większa niż organu administracji publicznej przy stanowieniu aktu podustawowego. Podobnie K. Darowska-Szczepanek [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, art. 41, teza nr 1. Zdaniem Doroty Dąbek w tym przypadku nie może być jednak mowy o tzw. swobodzie zupełnej – zob. D. Dąbek [w:] *Komentarz do ustawy o administracji rządowej w województwie*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2007, s. 303.

¹⁰ Zob. wyr. TK z dnia 8 lipca 2003 r., (P 10/02, OTK-A 2003, z. 6, poz. 62).

niższej rangi należy uznać za niedopuszczalne. Wyjątek stanowią natomiast sytuacje, w których ze względu na nieprzewidziane zdarzenia konieczne jest podjęcie bardzo szybkich działań legislacyjnych mających na celu przeciwdziałanie lokalnym zagrożeniom w szczególności dla życia, zdrowia czy mienia pod warunkiem, że osiągnięcie tego celu nie jest możliwe za pomocą obecnie obowiązujących przepisów, a utworzone akty, zapobiegające tym zagrożeniom, są zgodne z zasadą proporcjonalności. W tym zakresie autor podziela stanowisko zaprezentowane w przywołanym powyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

3. Podmioty uprawnione do stanowienia przepisów porządkowych i formy prawne, w jakich mogą być one tworzone

Kompetencja prawodawcza w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym została przyznana przez ustawodawcę poszczególnym organom w ustawach ustrojowych. Na szczeblu województwa zawarto ją w art. 60 ust. 1 u.w.a.r., gdzie wskazano, że 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. Wskazany przepis nie stanowi natomiast podstawy do tworzenia przepisów porządkowych przez organy niespolonej administracji rządowej, które są upoważnione do stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących w województwie lub jego części (art. 59 ust. 1 u.w.a.r.). W przypadku tych organów podstawą do tworzenia tego rodzaju przepisów są upoważnienia zawarte w ustawach materialnych. Na poziomie województwa nie ma natomiast podstawy prawnej do tworzenia przepisów porządkowych przez organy samorządu województwa, inaczej niż ma to miejsce w przypadku powiatu i gminy, gdzie takie regulacje są tworzone przez właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego¹¹. W doktrynie rozwiązanie to argumentuje się tym, że organy administracji rządowej mają do dyspozycji więcej instrumentów prawnych, które są niezbędne w przypadku wystąpienia nagłego i nieprzewidzianego zdarzenia, w przeciwieństwie do organów województwa samorządowego¹².

11 Zob. M. Pacak, K. Zmerek, *op. cit.*, art. 60, teza nr 2.

12 Zob. M. Kotulski, *Samorząd terytorialny wobec zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego* [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicz-*

Na szczeblu powiatowym do stanowienia przepisów porządkowych uprawniona jest, na podstawie art. 41 ust. 1 u.s.p., rada powiatu. Zgodnie z tym przepisem 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. Ustawa przewiduje również, że w przypadkach niecierpiących zwłoki przepisy porządkowe może wydawać zarząd powiatu na podstawie art. 42 ust. 2. Akty prawa miejscowego na szczeblu powiatowym, w tym przepisy porządkowe, wydawane są w formie uchwały, jeżeli ustawa upoważniająca do wydania aktu nie stanowi inaczej (art. 42 ust. 1 u.s.p.). Przepisy porządkowe podlegają zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady powiatu, a tracą moc w razie nieprzedłożenia ich do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia. Stosownie do brzmienia art. 42 ust. 3 u.s.p. rada powiatu określa termin utraty mocy obowiązującej takich przepisów.

Natomiast w gminie kompetencje w tym zakresie posiada rada gminy, która na podstawie art. 40 ust. 3 u.s.g. 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. Rada gminy stanowi przepisy porządkowe w formie uchwały. W przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać również wójt (burmistrz, prezydent miasta), ale wyłącznie w formie zarządzenia (art. 41 ust. 2 u.s.g.). Zarządzenia porządkowe wójta podlegają zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy, a tracą moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonym w wyroku z dnia 8 grudnia 1992 r., „dopuszczalne jest zatwierdzenie przez radę gminy tylko takiego zarządzenia porządkowego, które zarówno w dniu wydania, jak i w dniu zatwierdzenia odpowiada obu przesłankom określonym w art. 40 ust. 3 [...]”¹³. W doktrynie przyjmuje się, że źródłem odmowy zatwier-

nego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej: materiały z konferencji naukowej, Mierki 26–27 października 2000 r., red. W. Bednarek, S. Pikulski, Olsztyn 2000, s. 326, cyt. za: M. Pacak, K. Zmerek, *op. cit.*, art. 60, teza nr 2.

¹³ Wyr. NSA z dnia 8 grudnia 1992 r., (SA/Wr 1306/92, ONSA 1993, z. 2, poz. 56).

dzenia mogą być względy prawne (tj. sprzeczność aktu z obowiązującymi regulacjami lub uregulowanie danego zagadnienia w innych przepisach powszechnie obowiązujących) lub względy celowościowe, w postaci ustania zagrożenia dóbr ustawowo chronionych¹⁴. W przypadku nieprzedstawienia do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia zarządzenia rada gminy określa termin utraty jego mocy obowiązującej, stosownie do postanowień art. 41 ust. 4 u.s.g.

Użycie przez ustawodawcę zwrotu „może” w zaprezentowanych powyżej upoważnieniach, stanowiących podstawę wydania przepisów porządkowych odpowiednio na szczeblu województwa, powiatu i gminy, wskazuje na ich fakultatywny charakter. Wobec powyższego jest to uprawnienie określonych organów, a nie ich obowiązek, i w taki też sposób powinno być ono postrzegane. W kwestii bezczynności prawotwórczej wojewody wypowiedział się Sąd Najwyższy, który w wyroku z dnia 7 czerwca 2019 r. stwierdził, że teoretycznie możliwe jest wniesienie skargi do sądu administracyjnego na bezczynność organu (art. 64 u.w.a.r.), w praktyce nie może być ona jednak uznana za skuteczny środek w walce z bezczynnością organu administracji publicznej, w tym przypadku bezczynnością prawotwórczą¹⁵. Zdaniem Sądu Najwyższego „[...] brak jest bowiem instrumentów prawnych, przy pomocy których sąd administracyjny mógłby zobowiązać dany terenowy organ administracji rządowej do wydania w określonym terminie aktu prawnego”¹⁶.

4. Przesłanka prawna stanowienia przepisów porządkowych

Ustawodawca uzależnił możliwość wydania aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym od łącznego spełnienia dwóch przesłanek, tj. przesłanki prawnej i przesłanki faktycznej (która zostanie omówiona w następnym punkcie).

14 Zob. M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11, s. 40, cyt. za: B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, art. 41, teza II „Przepisy porządkowe”.

15 Zob. wyr. SN z dnia 7 czerwca 2019 r., (IV CSK 181/18, Lex nr 2688986). Sprawa dotyczyła niewydania przez wojewodę rozporządzenia na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 8 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1075), nakazującego odstrzał sanitarny zwierząt na określonym obszarze, w tym nakazującego dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich odstrzał sanitarny zwierząt wolno żyjących (dzikich). Rozporządzenie takie jest wydawane wyłącznie na wniosek wojewódzkiego lekarza weterynarii.

16 *Ibidem*.

Na poziomie województwa przesłankę prawną (tzw. obiektywną) wyznacza sformułowanie „w zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących” (art. 60 ust. 1 u.w.a.r.), natomiast w przypadku powiatu i gminy jest to określenie „w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących” (odpowiednio art. 41 ust. 1 u.s.p. i art. 40 ust. 3 u.s.g.). Nie są znane powody, dla których ustawodawca zdecydował się na zastosowanie wskazanego zróżnicowania, jednakże w ocenie autora regulacje te wymagają ujednoczenia przy najbliższej nowelizacji¹⁷.

Na gruncie wskazanych przepisów ustawodawca posługuje się nieostrym sformułowaniem „w zakresie nieuregulowanym”, które w praktyce wywołuje duże wątpliwości. W ustaleniu znaczenia tego określenia pomocne może okazać się bogate orzecznictwo sądowe. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2006 r. o „zakresie nieuregulowanym” można mówić na gruncie art. 40 ust. 3 u.s.g. wyłącznie w przypadku, gdy w przepisach prawa powszechnie obowiązującego nie ma innych regulacji, które zezwalałyby na eliminację niepożądanych w myśl tego przepisu zjawisk¹⁸. Na kwestię tę zwrócił również uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 lutego 2017 r., w którym stwierdził, że z „zakresem nieuregulowanym” mamy do czynienia w sytuacji istnienia luki prawnej, przez którą rozumie się brak w innych przepisach regulacji, które w pełni rozstrzygałyby normatywnie dane zagadnienie¹⁹. Jednocześnie Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że „w przypadku jedynie ogólnego «zamarkowania» czy wzmiankowania określonego zagadnienia w odrębnych aktach, może ono stanowić przedmiot regulacji w drodze przepisów porządkowych”²⁰. Na tym tle w doktrynie pojawiły się dwa stanowiska. Pierwsze z nich za niedopuszczalne uznaje tworzenie przepisów porządkowych w sytuacji, gdy dana dziedzina jest objęta zakresem wynikającym z przepisów szczególnych, choćby nawet zakres ten nie obejmował określonych przypadków²¹.

17 W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, druk sejmowy nr 1072, Sejm VI kadencji, nie wyjaśniono tych kwestii, a jedynie wskazano, że przepisy zaproponowane w zakresie aktów prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę „[...] w zasadzie stanowią powtórzenie rozwiązań przyjętych w obecnie obowiązującej ustawie o administracji rządowej w województwie” (s. 8).

18 Zob. wyr. NSA z dnia 11 lipca 2006 r., (II GSK 68/06, Lex nr 267157). Stanowisko to jest zbieżne z wcześniejszym wyr. SN z dnia 4 grudnia 2001 r., (V KKN 293/01, Lex nr 51576).

19 Zob. wyr. WSA w Krakowie z dnia 1 lutego 2017 r., (III SA/Kr 679/16, Lex nr 2220365).

20 *Ibidem*.

21 Zob. J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 1, s. 91, cyt. za: B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, art. 41, teza II „Przepisy porządkowe”.

Zgodnie z poglądem przeciwnym, który zasługuje na aprobatę, przyjęcie takiej argumentacji oznaczałoby zablokowanie możliwości stanowienia tego rodzaju przepisów ze względu na fakt, że sprawy dotyczące ochrony w szczególności życia, zdrowia, porządku publicznego czy środowiska naturalnego są już uregulowane w ustawach w sposób bardziej lub mniej szczegółowy²². Sytuacja, w której dane zagadnienie nie będzie w ogóle uregulowane w przepisach rangi ustawowej lub podustawowej, będzie raczej incydentalna²³. Przykładowo może to mieć miejsce w przypadku sfery stosunków społecznych, które ustawodawca celowo wyłącza spod regulacji prawnej z uwagi na ich charakter, np. etyczny. Wówczas za niecelowe uznaje się również wydawanie przepisów porządkowych w tym zakresie²⁴. Wojewódzki Sąd Administracyjny w przywołanym wyroku uznał, że ustawodawca z rozmysłem posłużył się określeniem „zakres”, mając na uwadze jego „wymierność” i fakt, że pozwala on na wytyczenie granic, poza którymi nie jest możliwe wydanie przepisów porządkowych²⁵. Sformułowanie „w zakresie nieuregulowanym” rozumieć zatem należy jako uregulowanie danej sfery stosunków społecznych na tyle ogólnie, że zachodzi potrzeba jej uszczegółowienia aktem o charakterze porządkowym, tylko taki sposób wykładni zapewni bowiem właściwą realizację idei samorządności²⁶.

Natomiast użyty we wskazanych regulacjach termin „przepisy powszechnie obowiązujące” należy rozumieć zgodnie z rozdziałem III Konstytucji jako źródła prawa powszechnie obowiązującego, które zostały wyczerpująco wymienione w ustawie zasadniczej. W grupie tej znajdują się również przepisy porządkowe wydawane na różnych szczeblach terytorialnych, które posiadają taką samą moc obowiązywania niezależnie od tego, czy zostały ustanowione na poziomie województwa, powiatu, czy gminy. Przepisy ustaw ustrojowych nie zawierają bowiem reguł kolizyjnych umożliwiających rozwiązanie w praktyce problemu ewentualnego obowiązywania „konkurencyjnych” przepisów porządkowych regulujących dane zagadnienie na tym samym obszarze, a ustanowionych np. przez organy powiatu i gminy, nie jest również możliwe w tym przypadku zastosowanie ogólnych reguł kolizyj-

22 Zob. D. Dąbek [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, art. 40, teza nr 23.1.

23 Zob. M. Pacak, K. Zmerek, *op. cit.*, art. 60, teza nr 5.

24 Zob. B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, art. 41, teza II „Przepisy porządkowe”.

25 Zob. wyr. WSA w Krakowie z dnia 1 lutego 2017 r., (III SA/Kr 679/16, Lex nr 2220365).

26 Zob. D. Dąbek [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, art. 40, teza nr 23.1.

nych (tj. „akt późniejszy uchyla akt wcześniejszy”)²⁷. Na tym tle w doktrynie pojawiły się dwa stanowiska. Mianowicie zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny, których pogląd zasługuje na aprobatę, w przypadku gdy rada gminy podjęła uchwałę porządkową na swoim terenie, ale obszar zagrożenia przekracza jej granice i konieczna jest interwencja powiatu, rada powiatu może wydać przepisy porządkowe dotyczące tego samego zagadnienia obowiązujące na terenie powiatu, ale z wyłączeniem tej gminy ze względu na fakt, że uregulowała ona wcześniej określone zagadnienie, będące przedmiotem późniejszej regulacji powiatu. Natomiast w sytuacji, gdy późniejsza regulacja powiatu byłaby znacznie szersza niż wcześniej wydane przepisy porządkowe gminy dotyczące tego samego zagadnienia, możliwe jest przyjęcie tezy, że obowiązuje ona na terenie tej gminy, ale wyłącznie w zakresie wykraczającym poza zakres unormowań, które zostały zawarte w przepisach gminnych²⁸. Natomiast zgodnie ze stanowiskiem przeciwnym późniejsze uregulowanie określonego przedmiotu w skali ponadlokalnej wyłącza dotychczasową regulację w tym zakresie dokonaną przepisami porządkowymi przez radę gminę ze względu na hierarchię źródeł prawa²⁹. Przyjęcie takiej argumentacji stałoby jednak w sprzeczności z istotą samorządu terytorialnego i wzajemnych relacji między jego poszczególnymi szczeblami, a także mogłoby budzić wątpliwości z punktu widzenia hierarchicznej równorzędności aktów prawa miejscowego³⁰. Wobec powyższego w przypadku kolizji przepisów porząd-

27 Zob. B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, art. 41, teza II „Przepisy porządkowe”. Podobnie K. Darowska-Szczepanek [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, art. 41, teza nr 4.

28 Zob. J. Jagielski, *Przepisy porządkowe wojewody i gminy*, „Człowiek i Środowisko” 1992, nr 1–2, s. 54; J. Świątkiewicz, *op. cit.*, s. 90 i 91.

29 Zob. E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny” 1991, z. 2, s. 30, cyt. za: B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, art. 41, teza II „Przepisy porządkowe”. Podobnie W. Kręcisz, W. Zakrzewski, *Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5, s. 60.

30 Zob. B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, art. 41, teza II „Przepisy porządkowe”. Autor zaznacza również, że w doktrynie pojawił się postulat uregulowania hierarchiczności aktów prawa miejscowego, zbudowanej w oparciu na kryterium mocy derogacyjnej poszczególnych kategorii norm prawnych wchodzących w skład tej hierarchii i w tym zakresie przywołuje pozycję Adama Chełmińskiego (*Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1966, s. 32). Przyjęcie takiego rozwiązania wymagałoby jednak zmiany regulacji ustawowej i bezpośredniego wskazania, że rozporządzenia wojewody są aktami wyższego rzędu niż przepisy porządkowe stanowione przez organy powiatu i gminy – zob. E. Knosala, *W kwestii hierarchii źródeł prawa miejscowego* [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudeja,

kowych na danym obszarze należy uznać, że regulacja wydana wcześniej na danym terenie jest wiążąca dla innych organów, ale nie wyklucza możliwości wydania przez te organy podobnych przepisów obowiązujących wyłącznie na obszarze ich działania.

Posłuszenie się przez ustawodawcę tak nieostrą przesłanką prawną niewątpliwie powoduje w praktyce problemy z prawidłową jej interpretacją, czego wyrazem są orzeczenia sądowe, w których sądy dokonywały oceny, czy dane akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym wkroczyły w tzw. „nie-dozwolony zakres”, czy też nie³¹. W ostatnim czasie przedmiotem zainteresowania jest przykładowo rozporządzenie porządkowe nr 1/2023 Wojewody Podlaskiego z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie przepisów porządkowych obowiązujących w strefie nadgranicznej przyległej do zewnętrznej granicy państwowej na terenie województwa podlaskiego³², które zostało zaskarżone w całości przez Rzecznika Praw Obywatelskich w skardze złożonej 26 kwietnia 2023 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku³³. W § 1 tego rozporządzenia wojewoda zakazał przerwania, przekazywania, odbierania przerzuconych lub przekazanych przez linię granicy państwowej przedmiotów w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi na terenie województwa podlaskiego, a za złamanie tego zakazu przewidział karę grzywny do 500 zł (§ 2). W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich deklarowany przez wojewodę cel przyjęcia tego aktu, w postaci konieczności zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w związku z próbami nielegalnego przekraczania granicy państwo-

Katowice 1999, s. 141, przypis nr 18, cyt. za: B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, art. 41, teza II „Przepisy porządkowe”.

31 Zob. wyr. NSA w Warszawie z dnia 7 sierpnia 1998 r., (I SA 781/98, Lex nr 2224768) – dotyczący zakazu przebywania nieletnich na ulicach i w miejscach publicznych na terenie Warszawy i województwa warszawskiego w godzinach od 23.00 do 6.00 bez opieki dorosłych w okresie od 1 maja do 30 września 1998 r.; wyr. NSA z dnia 18 marca 1999 r., (II SA/Po 1399/98, ONSA 2000, z. 1, poz. 39) – dotyczący zakazu poruszania się na wrotkach, łyżworolkach i deskorolkach na ulicy miejskiej; wyr. WSA w Krakowie z dnia 22 listopada 2005 r., (III SA/Kr 953/05, Lex nr 879662) – dotyczący zakazu handlu m.in. pojazdami mechanicznymi oraz częściami i akcesoriami do tych pojazdów na obszarze przyległym do Międzynarodowego Portu Lotniczego Kraków-Balice; wyr. NSA z dnia 16 lipca 2020 r., (II OSK 904/20, Lex nr 3127547) – dotyczący ograniczeń w zakresie korzystania z urządzeń technicznych i środków transportu uciążliwych z powodu hałasu i wibracji. Wyroki cyt. za: D. Dąbek [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, art. 40, teza nr 23.1.

32 Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 934; dalej: rozporządzenie.

33 Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-przedmioty-granica-zakaz-wojewoda-skarga-wsa-wyrok> (dostęp: 1 lipca 2023 r.).

wej, jest już realizowany na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej³⁴ i wydawanych na jej podstawie aktów wykonawczych. Zgodnie z art. 9 ust. 3 tej ustawy wojewoda, na wniosek lub po zasięgnięciu opinii właściwego miejscowo komendanta oddziału Straży Granicznej, może wprowadzić zakaz przebywania na niektórych odcinkach pasa drogi granicznej, jeżeli wynika to bezpośrednio z potrzeb związanych z ochroną granicy państwowej lub kontrolą ruchu granicznego. Natomiast w przypadku konieczności zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego w strefie nadgranicznej w związku z zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, lub mienia, wynikającym z przekraczania granicy państwowej wbrew przepisom prawa lub podejmowania prób takiego przekraczania, lub uzasadnionym ryzykiem popełniania innych czynów zabronionych, może być wprowadzony czasowy zakaz przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu przepisów kodeksu granicznego Schengen – zakaz taki może wprowadzić minister właściwy do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Komendanta Głównego Straży Granicznej, w drodze rozporządzenia, na określonym obszarze gmin lub ich części (art. 12a tej ustawy). W skardze podniesiono, że „[...] udzielanie pomocy w nielegalnym przekraczaniu granicy (w formie przerzucania lub przyjmowania przedmiotów mających na celu umożliwienie/ułatwienie nielegalnego przekroczenia granicy, co – zgodnie ze stanowiskiem organu – jest istotą wprowadzanego zakazu) jest w obecnym stanie prawnym wykroczeniem i podlega karze na podstawie art. 49a § 2 w zw. z § 1 Kodeksu wykroczeń”. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich należy również przyjąć, że w obecnym stanie prawnym nie jest dopuszczalne ani wprowadzanie na obszar celny Unii Europejskiej, ani wyprowadzanie z niego towarów poza przejściami granicznymi, mając na uwadze brzmienie art. 14 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne³⁵, co oznacza, że zakaz ten jest tożsamy z zakazem wprowadzonym w § 1 rozporządzenia. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich rozporządzenie zostało wydane z przekroczeniem uprawnień ze względu na fakt, że dotyczy spraw, które są już uregulowane w ustawach. W odpowiedzi na skargę Wojewoda Podlaski 23 maja 2023 r. wskazał, że zarzuty w niej podniesione są nieuzasadnione i wniósł o jej oddalenie w całości. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku po rozpoznaniu tej sprawy,

34 Dz. U. z 2022 r. poz. 295 z późn. zm.

35 Dz. U. z 2023 r. poz. 1590 i 1598.

na rozprawie 6 lipca 2023 r. stwierdził nieważność zaskarżonego rozporządzenia, choć nie wszystkie zarzuty i argumenty podniesione przez Rzecznika Praw Obywatelskich w skardze uznał za zasadne³⁶. W ocenie sądu nie zostały spełnione wszystkie przesłanki z art. 60 ust. 1 u.w.a.r., umożliwiające wydanie rozporządzenia porządkowego w zaproponowanym przez wojewodę kształcie, a cel opisany w uzasadnieniu do rozporządzenia, w postaci wyeliminowania działań między nielegalnymi migrantami znajdującymi się na terenie Białorusi a osobami znajdującymi się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, umożliwiających komunikowanie się, ułatwiających nielegalne przekraczanie granicy przez migrantów, w ogóle nie znalazł odzwierciedlenia w treści § 1 rozporządzenia. Sąd podkreślił, że wojewoda nie wykazał przesłanki niezbędności wydania rozporządzenia – zakaz wprowadzono po upływie ok. 18 miesięcy od powstania zagrożeń na granicy polsko-białoruskiej. Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził również, że wbrew stanowisku wojewody kwestie związane z uniemożliwieniem przerzucania przedmiotów będących nośnikiem informacji przez granicę państwa są wystarczająco uregulowane, w szczególności w art. 264 § 2 i art. 264a § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny³⁷, a także wskazał na treść art. 49a § 2 w zw. z § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń³⁸, z których wynika, że usiłowanie i pomocnictwo w nielegalnym przekroczeniu granicy państwowej jest karane i podlega karze grzywny. W uzasadnieniu do tego wyroku wskazano, że „w ocenie sądu, okoliczność wygaśnięcia obowiązywania rozporządzeń, czy to Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji czy też Wojewody Podlaskiego wprowadzających zakazy przebywania osób w bezpośrednim sąsiedztwie granicy państwowej z Republiką Białorusi nie może być poczytywana jako główna przesłanka do wydania rozporządzenia porządkowego [...]. Ze sprawy wynika, że te same cele – ochrona życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, spełniały wprowadzone rozporządzenia w przedmiocie zakazu przebywania w sąsiedztwie granicy państwowej, zatem brak było przesłanek do wydawania kolejnego aktu prawnego, o charakterze porządkowym, realizującym te same cele”³⁹. Zdaniem sądu skoro nadal

36 II SA/Bk 365/23. Wyrok jest nieprawomocny.

37 Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.

38 Dz. U. z 2023 r. poz. 2119.

39 Chodzi o rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi

obowiązuje upoważnienie do wydania ewentualnego rozporządzenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, właściwą reakcją na sytuację istniejącą na granicy polsko-białoruskiej powinno być rozporządzenie wydane na podstawie art. 12a ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, a nie rozporządzenie porządkowe wojewody, który to nie powinien wkraczać w kompetencje przypisane ustawowo właściwemu ministrowi i zastępować go w odpowiedniej reakcji na sytuację panującą na granicy. Natomiast za niezasadne sąd uznał zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich sprowadzające się do próby wykazania, że kwestie związane z przetrzucaniem czy przekazywaniem przedmiotów przez granicę są kompleksowo uregulowane w przepisach prawa celnego czy też unijnego kodeksu celnego. Wobec powyższego sąd uznał, że zaskarżone rozporządzenie zostało wydane z przekroczeniem zarówno upoważnienia zawartego w art. 60 ust. 1 u.w.a.r., jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, a jego skutkiem jest w tym przypadku stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia w całości.

Celem omawianej przesłanki prawnej jest zatem uniknięcie powtarzania istniejących już przepisów lub uregulowania danych zagadnień w inny sposób, niż ma to miejsce na gruncie obowiązujących aktów. Jak wskazał bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2003 r., regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w przepisach, a także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu narusza porządek prawny w stopniu istotnym⁴⁰. Z tego względu istotne jest wzajemne informowanie się poszczególnych organów o wydaniu przez nie przepisów porządkowych regulujących dane zagadnienie na konkretnym obszarze. Na poziomie województwa obowiązek ten realizuje wojewoda, który niezwłocznie przekazuje rozporządzenia porządkowe Prezesowi Rady Ministrów, marszałkowi województwa, starostom, prezydentom miast, burmistrzom i wójtom, na których terenie

(Dz. U. poz. 488), na podstawie którego wprowadzono czasowy zakaz przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi na okres od 2 marca 2022 r. do 30 czerwca 2022 r., oraz o rozporządzenia porządkowe Wojewody Podlaskiego wprowadzające zakaz przebywania na obszarze 200 m od linii granicy państwowej z Republiką Białorusi od 1 lipca 2022 r. do 31 grudnia 2022 r., wydane na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1390).

40 Zob. wyr. NSA z dnia 25 marca 2003 r., (II SA/Wr 2572/02, Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 78, poz. 1520).

rozporządzenie ma być stosowane (art. 60 ust. 3 u.w.a.r.). W przypadku powiatu organem takim jest starosta, który został zobligowany do przesyłania przepisów porządkowych do wiadomości organom wykonawczym gmin położonych na obszarze powiatu i starostom sąsiednich powiatów następnego dnia po ich ustanowieniu (art. 42 ust. 5 u.s.p.). Natomiast na szczeblu gminy obowiązek ten wykonuje wójt, który przesyła tego rodzaju regulacje do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu, stosownie do regulacji przewidzianej w art. 41 ust. 5 u.s.g.

5. Przesłanki faktyczne stanowienia przepisów porządkowych

W zakresie przesłanek faktycznych (tzw. subiektywnych), o których mowa w art. 60 ust. 1 u.w.a.r., można wskazać na przesłankę faktycznego zagrożenia dla dóbr wskazanych w ustawie (tj. ochrona życia, zdrowia lub mienia oraz zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego), a także przesłankę faktycznej niezbędności regulacji, którą wyraża sformułowanie „jeżeli jest to niezbędne”. Na gruncie art. 40 ust. 3 u.s.g. wśród dóbr podlegających ochronie wymienia się życie lub zdrowie obywateli oraz zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Natomiast w art. 41 ust. 1 u.s.p. ustawodawca wskazuje w tym zakresie na ochronę życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochronę środowiska naturalnego albo zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy.

W regulacjach tych ustawodawca zdecydował się na sformułowanie zamkniętego katalogu wartości podlegających ochronie, który odznacza się dużym stopniem ogólności. Użyte w nich pojęcia nie są zdefiniowane na gruncie omawianych ustaw, brak jest również przepisów je doprecyzowujących. W konsekwencji to na organie stosującym te przepisy spoczywa obowiązek dokonania właściwej interpretacji pojęć w nich użytych, a tym samym podjęcia decyzji w zakresie spełnienia przesłanki faktycznego zagrożenia dla dóbr ustawowo wskazanych, dlatego też pomocne w tym przypadku mogą okazać się dorobek doktryny i bogate orzecznictwo sądowe⁴¹. Zdaniem niektórych

41 W doktrynie wskazuje się, że kwalifikacja danego zdarzenia jako zagrażającego chronionym wartościom odbywa się w drodze praktyki organów, które wykonują zadania związane z ich

przedstawiciele doktryny użycie w omawianych przepisach nieostrych pojęć ma na celu złagodzenie przyjętych w nich zamkniętych katalogów dóbr podlegających ochronie, a także jest zasadne z punktu widzenia istoty przepisów porządkowych, które powinny być wydawane wyłącznie w sytuacjach nadzwyczajnych w celu szybkiego zapobiegania negatywnym zdarzeniom, jakie zagrażają chronionym wartościom⁴². Pojawiają się również głosy wskazujące, że w tym przypadku ustawodawca celowo unika zbędnej kazuistyki, aby nie pominąć w ramach wymienionych dóbr aspektów, które także powinny być objęte zakresem ochrony⁴³. Zdaniem autora istota tych rozwiązań sprowadza się do uniemożliwienia wydawania aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym w innych celach niż wymienione w przepisach, a tym samym ograniczenia w pewnym stopniu samodzielności organów posiadających kompetencję do ich stanowienia⁴⁴.

Wśród wartości podlegających ochronie na pierwszym miejscu postawiono „życie i zdrowie”. O ile w art. 41 ust. 1 u.s.p. i art. 40 ust. 3 u.s.g. nie ma wątpliwości, że chodzi tu wyłącznie o życie i zdrowie obywateli, o tyle w art. 60 ust. 1 u.w.a.r., gdzie brak jest takiego doprecyzowania, można uznać, że pojęcie to obejmuje swym zakresem również życie i zdrowie zwierząt⁴⁵. Nie bez znaczenia wydaje się również fakt, że ustawodawca w przywołanych

ochroną – zob. S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 44.

42 Zob. M. Pacak, K. Zmorek, *op. cit.*, art. 60, teza nr 6.

43 Zob. M. Karpiuk, *Przepisy porządkowe jako szczególny rodzaj prawa miejscowego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2015, nr 4, vol. XXIV, s. 25.

44 Podobnie D. Dąbek [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, art. 40, teza nr 23.2. Na kwestię tę zwracał również uwagę Trybunał Konstytucyjny, który w wyr. z dnia 8 lipca 2003 r., (P 10/02, OTK-A 2003, z. 6, poz. 62), stwierdził, że przepisy porządkowe mogą być stanowione wyłącznie w celu ochrony wartości wymienionych w ustawie. Pogląd ten podzielił również Naczelny Sąd Administracyjny w wyr. z dnia 3 grudnia 2004 r., (GSK 1132/04, OSP 2005, z. 9, poz. 109), w którym stwierdził, że uprawnienie przysługujące radzie gminy do stanowienia przepisów porządkowych nie może być wykorzystywane do bieżącego zarządzania na danym obszarze, ale wyłącznie w celu przeciwdziałania realnym zagrożeniom dóbr wskazanych w art. 40 ust. 3 u.s.g.

45 Zdaniem Jakuba Wilka „[...] przyjęcie dynamicznej ideologii wykładni, przy uwzględnieniu różnic w podstawach stanowienia porządkowych aktów prawa miejscowego w ustawach ustrojowych, może jednak prowadzić także do akceptacji aktów, które chroniłyby życie i zdrowie zwierząt” – zob. J. Wilk [w:] *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, red. P. Dremlakowski, M. Ślusarczyk, Legalis 2022, art. 60, teza nr 4. Przykładem może być rozporządzenie porządkowe Wojewody Lubuskiego z dnia 12 sierpnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia zakazu korzystania z wód Odry (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 1602), które zostało wydane w związku z wystąpieniem bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz zwierząt.

przepisach posłużył się szerszym określeniem „obywatele”, a nie np. mieszkańcy powiatu/gminy. W znaczeniu słownikowym wyraz „obywatel” oznacza „członek społeczeństwa danego państwa mający określone prawa i obowiązki zastrzeżone przez konstytucję” lub „stały mieszkaniec jakiegoś regionu lub miasta”⁴⁶. Natomiast przez mieszkańca rozumie się „osobę stale mieszkającą w jakimś miejscu”⁴⁷. Użycie takiego określenia wydaje się również ważne z punktu widzenia istoty samych przepisów porządkowych, która sprowadza się do ograniczania konstytucyjnych praw i wolności. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego „życie i zdrowie człowieka mogą być zagrożone – w rozumieniu art. 40 ust. 3 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym [...] nie tylko działaniami bezpośrednimi, ale również pośrednio, przez stworzenie realnego niebezpieczeństwa katastrof i wypadków bądź narażenie poszczególnego człowieka na uszkodzenie ciała, trwałe kalectwo lub śmierć”⁴⁸. Przykładem takich przepisów porządkowych mogą być wydawane w ostatnim czasie zarządzenia ograniczające funkcjonowanie targowisk miejskich w okresie pandemii COVID-19⁴⁹.

Natomiast „mienie” wskazane w art. 60 ust. 1 u.w.a.r. i art. 41 ust. 1 u.s.p. należy interpretować zgodnie z brzmieniem art. 44 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁵⁰, gdzie mieniem określa się własność i inne prawa majątkowe. Tym samym przyjęć można, że dobrami podlegającymi ochronie przepisów porządkowych mogą być wszelkie prawa majątkowe⁵¹. Przykładami aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym, których celem jest ochrona w szczególności mienia, mogą być regulacje ograniczające używanie wyrobów pirotechnicznych⁵².

Trudniejsza okazuje się natomiast ocena pozostałych dóbr wskazanych w omawianych przepisach, takich jak „bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny”. Bezpieczeństwo publiczne można określić jako „stan, w którym

46 <https://sjp.pwn.pl/slovniki/obywateli.html> (dostęp: 13 lipca 2023 r.).

47 <https://sjp.pwn.pl/slovniki/mieszkaniec.html> (dostęp: 13 lipca 2023 r.).

48 Wyr. NSA z dnia 28 sierpnia 1991 r., (SA/Ka 525/91, ONSA 1991, z. 3–4, poz. 78).

49 Przykładowo zarządzenie Nr 38 Burmistrza Miasta i Gminy Sobótka z dnia 20 kwietnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia ograniczeń w funkcjonowaniu targowiska gminnego w Sobótce w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3231).

50 Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.

51 Zob. J. Wilk [w:] *Ustawa o wojewodzie...*, art. 60, teza nr 4.

52 Przykładowo rozporządzenie porządkowe Nr 19 Wojewody Lubelskiego z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie ograniczenia używania wyrobów pirotechnicznych na terenie województwa lubelskiego (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 6876).

ogół społeczeństwa i jego interesy, jako też państwo ze swoimi celami mają zapewnioną ochronę od szkód zagrażających im z jakiegokolwiek źródła⁵³. W doktrynie wskazuje się, że zachowanie bezpieczeństwa publicznego polega przede wszystkim na utrzymywaniu nienaruszalności w szczególności życia, zdrowia, godności, wolności, majątku, porządku prawnego czy wspólnych dóbr⁵⁴. Natomiast przez porządek publiczny i spokój publiczny rozumie się ogół niepisanych zasad zachowania się danej jednostki w miejscach publicznych, których respektowanie stanowi z kolei niezbędną przesłankę uporządkowanego współżycia wszystkich obywateli⁵⁵. Jak wskazuje Eugeniusz Ochendowski, zasady porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego nie są stałe, lecz są uzależnione od miejsca i czasu⁵⁶. Bezpieczeństwo w języku prawnym rozumie się jako stan podlegający ochronie prawnej, stanowiący najwyższą wartość chronioną konstytucyjnie obok życia, zdrowia i środowiska, natomiast porządek publiczny oznacza stan wykreowany zarówno przez normy prawne, jak i pozaprawne, które są akceptowane i stosowane przez większość ludzi. Porządek publiczny ma zapewnić prawidłowe współżycie i rozwój jednostki oraz zbiorowości przy aktywnym udziale podmiotów publicznych, umożliwić rozwój życia społecznego, a także zagwarantować w szczególności przestrzeganie przepisów regulujących kwestie związane z zachowaniem się w miejscach publicznych, rejestracji pojazdów czy czystości urządzeń użyteczności publicznej itd.⁵⁷. Jako sytuacje mieszczące się w obszarze porządku publicznego wskazuje się np. ograniczenie w zakresie korzystania z energii elektrycznej do celów nieoświetleniowych, określenie godzin rozpoczynania pracy w miastach (przy uwzględnieniu ograniczeń komunikacyjnych), natomiast w ramach spokoju publicznego wymienia się działania mające na celu przeciwdziałanie hałasowi, np. zakaz używania syren fabrycznych czy petard w okresie świątecznym⁵⁸.

W art. 41 ust. 1 u.s.p. wskazuje się na jeszcze jedną wartość prawnie chronioną w postaci „ochrony środowiska naturalnego”, której interpretacja nie sprawia trudności, gdyż punktem odniesienia w tym przypadku są przepisy

53 E. Knosala, *op. cit.*, s. 36, cyt. za: B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, art. 41, teza II „Przepisy porządkowe”.

54 Zob. F.L. Knemeyer, *Polizei und Ordnungsrecht*, München 1985, s. 41 i 42, cyt. za: B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, art. 41, teza II „Przepisy porządkowe”.

55 Zob. F.L. Knemeyer, *op. cit.*, cyt. za: E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 30.

56 Zob. E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 30.

57 Zob. S. Pieprzny, *op. cit.*, s. 18 i 39.

58 Zob. D. Dąbek [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, art. 40, teza nr 23.2.

ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, gdzie w art. 3 pkt 13 zawarta jest definicja ochrony środowiska⁵⁹. Zgodnie ze wskazaną definicją przez ochronę środowiska rozumie się podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Ochrona ta polega w szczególności na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom czy przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego. Nie są znane powody, dla których ustawodawca zdecydował się na przyjęcie wskazanego rozwiązania wyłącznie na gruncie art. 41 ust. 1 u.s.p., a pominął art. 40 ust. 3 u.s.g. W ocenie autora przepisy te powinny zostać uspojnione przy najbliższej nowelizacji ze względu na fakt, że „ochrona środowiska i przyrody” jest zadaniem własnym nie tylko powiatu (art. 4 ust. 1 pkt 13 u.s.p.), lecz także gminy (art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g.).

Przesłanka faktyczna będzie zrealizowana w całości w przypadku, gdy zostanie dokonana prawidłowa ocena, czy w konkretnej sytuacji mamy do czynienia z dobrem prawnie chronionym (o czym była mowa powyżej), a także, gdy zostanie stwierdzone istnienie stanu faktycznego, w którym dobra te są zagrożone w stopniu uzasadniającym konieczność (tj. „niezbędność”) wydania przepisów porządkowych je chroniących. Przesłanka faktycznej niezbędności regulacji, wyrażona sformułowaniem „jeżeli jest to niezbędne”, a w art. 41 ust. 1 u.s.p. dodatkowo podkreślona stwierdzeniem „w szczególności uzasadnionych przypadkach”, wywołuje wiele trudności interpretacyjnych ze względu na bardzo ocenny charakter użytych w przepisach określeń. W znaczeniu słownikowym „niezbędność” rozumie się jako „koniecznie potrzebny”⁶⁰. Zdaniem Jakuba Wilka, zasługującym na aprobatę, niezbędność oznacza nieodzowność podjęcia działań w celu ochrony zagrożonych ustawowo dóbr, polegających na ustanowieniu obowiązków, które będą proporcjonalne do danego zagrożenia i adekwatne do jego uchylenia, a których niepodjęcie w odpowiednim czasie będzie godzić w porządek prawny⁶¹. Natomiast użyty w art. 41 ust. 1 u.s.p. wyraz „uzasadniony” należy rozumieć jako „oparty na obiektywnych racjach, podstawach”⁶². Ustawodawca dodatkowo wzmacnia

59 Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.

60 <https://sjp.pwn.pl/slowniki/niezb%C4%99dny.html> (dostęp: 1 czerwca 2023 r.).

61 Zob. J. Wilk [w:] *Ustawa o wojewodzie...*, art. 60, teza nr 5.

62 <https://sjp.pwn.pl/slowniki/uzasadniony.html> (dostęp: 1 czerwca 2023 r.).

jego znaczenie, podkreślając go zwrotem „szczególnie”, który to „[...] wyróżnia określony obiekt lub stan rzeczy, stwierdzając, że to, co jest powiedziane w zdaniu, w większym stopniu dotyczy tego obiektu lub stanu rzeczy niż innych”⁶³. Nie jest jasne, dlaczego rozwiązanie to zastosowano wyłącznie w odniesieniu do art. 41 ust. 1 u.s.p., a pominięto pozostałe ustawy ustrojowe. W ocenie autora przepisy tych ustaw powinny w tym zakresie zawierać jednak takie same sformułowania.

6. Przesłanka terytorialna

Ze względu na fakt, że istota aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym sprowadza się do reagowania na bieżące zagrożenia, które mają swoje uwarunkowania lokalne, stanowienie tego rodzaju regulacji uzależnione jest również od spełnienia dodatkowej przesłanki określanej mianem „terytorialnej”, związanej z terytorium, na którym musi wystąpić dane zagrożenie dla dóbr ustawowo chronionych. W przypadku gminy obszar zagrożenia powinien obejmować swym zakresem całą gminę lub jej część, natomiast gdy jest on większy – wówczas odpowiednie działania podejmowane są na szczeblu powiatu albo województwa. Przepisy porządkowe nie mogą zatem likwidować zagrożeń mających ogólnokrajowy zasięg, jak również regulować spraw niemających specyfiki regionalnej lub lokalnej. Na kwestię tę zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 października 2003 r., w którym stwierdził, że „w zakresie ewidencji odpadów istnieją przepisy ustawowe [...] co wyłącza możliwość wydania w tej materii przepisów porządkowych na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym. Jakkolwiek uregulowania ustawowe różnią się w pewnym zakresie od bardziej rygorystycznych postanowień uchwały wprowadzającej powszechny obowiązek wskazywania w ewidencji poza danymi osobowymi dostawcy złomu, także źródła pochodzenia złomu, to nie może to oznaczać, że w tym zakresie gmina miała swobodę w stanowieniu przepisów gminnych [...]”⁶⁴. W wyroku tym sąd zwrócił uwagę, że problem kradzieży metali kolorowych nie jest problemem lokalnym, występuje

63 <https://sjp.pwn.pl/slowniki/szczeg%C3%B3lnie.html> (dostęp: 1 czerwca 2023 r.).

64 Wyr. NSA z dnia 1 października 2003 r., (II SA/Po 1409/03, Dz. Urz. Woj. Lubuskiego Nr 106, poz. 1876).

on na terenie całego kraju i z związku z tym wymaga uregulowań na poziomie centralnym, natomiast luka ustawowa, jaka ma miejsce w omawianej dziedzinie, nie może być w tym przypadku uzupełniona przepisami porządkowymi.

7. Podsumowanie

Argumentami przemawiającymi za przyznaniem organom wskazanym w ustawach ustrojowych kompetencji do tworzenia aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym są znajomość lokalnych uwarunkowań przez upoważnione organy, możliwość podjęcia przez te organy szybkich działań w sytuacji zagrożenia dóbr prawnie chronionych, a także odciążenie administracji rządowej w kwestii regulowania zagadnień o znaczeniu wyłącznie regionalnym. Ze względu jednak na istotę tych przepisów, która sprowadza się do ograniczania wolności i praw w szczególnie uzasadnionych przypadkach, regulacje te powinny być stosowane wyjątkowo i tylko w ostateczności.

Analiza przepisów upoważniających poszczególne organy do stanowienia aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym na szczeblu województwa, powiatu i gminy skłania do przyjęcia tezy, że regulacje te mają zbyt ogólny charakter, co w praktyce skutkuje nałożeniem na organy obowiązku dokonania właściwej interpretacji pojęć w nich użytych, a tym samym podjęcia decyzji w zakresie spełnienia przesłanek stanowiących podstawę wydania przepisów porządkowych. Jak pokazuje praktyka, organy mają jednak problem z prawidłową interpretacją przesłanek zawartych w ustawach ustrojowych, czego wyrazem jest bogate orzecznictwo sądowe w tym zakresie. Rozwiązaniem tej kwestii byłoby z pewnością doprecyzowanie tych przepisów, na ile jest to oczywiście możliwe, w taki sposób, aby ich interpretacja nie sprawiała aż tyle trudności, jak ma to miejsce obecnie. Zdaniem autora na początek można rozważyć kwestię ujednoczenia omawianych regulacji w zakresie posługiwania się w nich tymi samymi sformułowaniami. Dotyczy to przesłanki prawnej, którą obecnie wyrażają dwa zwroty: „w zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących” oraz „w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących”, a także przesłanki faktycznej niezbędności regulacji, w przypadku której ustawodawca posługuje się określeniem „jeżeli jest to niezbędne”, a w ustawie o samorządzie powiatowym dodatkowo

wzmocnia ją stwierdzeniem „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”. Uspójnienia wymagałyby także katalogi dóbr prawnie chronionych sformułowane na gruncie ustaw ustrojowych w zakresie wartości takich jak „mienie” i „ochrona środowiska naturalnego”. Ujednolicenie przepisów we wskazanym zakresie mogłoby następnie stanowić punkt wyjścia dla ustawodawcy do podjęcia próby ich doprecyzowania.

Karina Parśniak

Bibliografia

Literatura

- CHEŁMIŃSKI A., *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1966.
- DĄBEK D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015.
- DOBKOWSKI J., *Zagadnienie przepisów porządkowych [w:] Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemińskiego*, red. M. Jędrzejczak, M. Szewczyk, Legalis 2022.
- JAGIELSKI J., *Przepisy porządkowe wojewody i gminy*, „Człowiek i Środowisko” 1992, nr 1–2.
- KARPIUK M., *Przepisy porządkowe jako szczególny rodzaj prawa miejscowego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, nr 4, vol. XXIV.
- KNEMEYER F.L., *Polizei und Ordnungsrecht*, München 1985.
- KNOSALA E., *W kwestii hierarchii źródeł prawa miejscowego [w:] W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudeja, Katowice 1999.
- Komentarz do ustawy o administracji rządowej w województwie*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2007.
- Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, red. M. Zubik, Warszawa 2011.
- Konstytucja RP, t. 2, Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 2*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Lex 2021.
- KOPACZ Z., *Porządkowe akty prawa miejscowego wydawane przez terenowe organy administracji rządowej i organy gminy oraz powiatu*, Olsztyn 2010.

- KOTULSKI M., *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11.
- KOTULSKI M., *Samorząd terytorialny wobec zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego* [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej: materiały z konferencji naukowej, Mierki 26–27 października 2000 r.*, red. W. Bednarek, S. Pikulski, Olsztyn 2000.
- KRĘCISZ W., ZAKRZEWSKI W., *Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5.
- OCHENDOWSKI E., *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny” 1991, z. 2.
- PACAK M., ZMOREK K., *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2013.
- PESZKOWSKI S., *System źródeł prawa w Konstytucji RP w perspektywie legislacyjnej* [w:] *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, red. W. Federczyk, S. Peszkowski, Warszawa 2019.
- PIEPRZNY S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
- PODGÓRSKA-RYKAŁAJ., *Samodzielność prawotwórcza jednostek samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021, nr 4.
- SIKORA K., *Akty prawa miejscowego w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2017, vol. LXIV.
- SZEWCZYK M., ZIEMSKI K., *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny” 1992, z. 1.
- ŚWIĄTKIEWICZ J., *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 1.
- Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Lex 2022.
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Lex 2021.
- Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Lex 2020.
- Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, red. P. Drembkowski, M. Ślusarczyk, Legalis 2022.
- WIKTOROWSKA A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002.

Akty prawne i inne dokumenty

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119).

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 oraz z 2023 r. poz. 572).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 295 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1075).

Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1590 i 1598).

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190).

Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1390).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi (Dz. U. z poz. 488).

Rozporządzenie porządkowe Wojewody Lubuskiego z dnia 12 sierpnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia zakazu korzystania z wód Odry (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 1602).

Rozporządzenie porządkowe Nr 19 Wojewody Lubelskiego z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie ograniczenia używania wyrobów pirotechnicznych na terenie województwa lubelskiego (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 6876).

Rozporządzenie porządkowe nr 1/2023 Wojewody Podlaskiego z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie przepisów porządkowych obowiązujących w strefie nadgranicznej przyległej do zewnętrznej granicy państwowej na terenie województwa podlaskiego (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 934).

Zarządzenie Nr 38 Burmistrza Miasta i Gminy Sobótka z dnia 20 kwietnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia ograniczeń w funkcjonowaniu targowiska gminnego w Sobótce w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3231).

Druk sejmowy nr 1072, Sejm VI kadencji.

Orzecznictwo

Wyr. NSA z dnia 28 sierpnia 1991 r., (SA/Ka 525/91, ONSA 1991, z. 3–4, poz. 78).

Wyr. NSA z dnia 8 grudnia 1992 r., (SA/Wr 1306/92, ONSA 1993, z. 2, poz. 56).

Wyr. NSA w Warszawie z dnia 7 sierpnia 1998 r., (I SA 781/98, Lex nr 2224768).

Wyr. NSA z dnia 18 marca 1999 r., (II SA/Po 1399/98, ONSA 2000, z. 1, poz. 39).

Wyr. NSA z dnia 25 marca 2003 r., (II SA/Wr 2572/02, Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 78, poz. 1520).

Wyr. NSA z dnia 1 października 2003 r., (II SA/Po 1409/03, Dz. Urz. Woj. Lubuskiego Nr 106, poz. 1876).

Wyr. NSA z dnia 3 grudnia 2004 r., (GSK 1132/04, OSP 2005, z. 9, poz. 109).

Wyr. NSA z dnia 11 lipca 2006 r., (II GSK 68/06, Lex nr 267157).

Wyr. NSA z dnia 16 lipca 2020 r., (II OSK 904/20, Lex nr 3127547).

Wyr. TK z dnia 8 lipca 2003 r., (P 10/02, OTK-A 2003, z. 6, poz. 62).

Wyr. SN z dnia 4 grudnia 2001 r., (V KKN 293/01, Lex nr 51576).

Wyr. SN z dnia 7 czerwca 2019 r., (IV CSK 181/18, Lex nr 2688986).

Wyr. WSA w Krakowie z dnia 22 listopada 2005 r., (III SA/Kr 953/05, Lex nr 879662).

Wyr. WSA w Krakowie z dnia 1 lutego 2017 r., (III SA/Kr 679/16, Lex nr 2220365).

Wyr. WSA w Poznaniu z dnia 16 września 2009 r., (IV SA/Po 519/09, Lex nr 569963).

Źródła internetowe

<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-przedmioty-granica-zakaz-wojewoda-skarga-wsa-wyrok> (dostęp: 13 lipca 2023 r.).

<https://sjp.pwn.pl/slovniki/niezbc4%99dny.html> (dostęp: 13 lipca 2023 r.).

<https://sjp.pwn.pl/slovniki/obywateli.html> (dostęp: 13 lipca 2023 r.).

<https://sjp.pwn.pl/slovniki/mieszkaniec.html> (dostęp: 13 lipca 2023 r.).

<https://sjp.pwn.pl/slovniki/uzasadniony.html> (dostęp: 13 lipca 2023 r.).

<https://sjp.pwn.pl/slovniki/szczegc3%B3lnie.html> (dostęp: 13 lipca 2023 r.).

SUMMARY

Establishment of local law acts of an ordinal nature

The subject of this article are issues related to the law-making of acts of local law of an ordinal nature at the voivodeship, district and commune level, which have aroused great interest among the doctrine for many years, mainly due to their authoritative nature and the level of discomfort to their recipients. At the beginning the following matters will be discussed: the issue of the position of acts of local law in the hierarchy of sources of generally applicable law, the basis for issuing these acts, their generic names, as well as the doubts that such regulations might cause in the context of limiting constitutional rights and freedom. The main part of the article will be devoted to the issue of the premises for establishing ordinal provisions specified in systematic acts, which in practice raise great doubts due to the high level of generality of the terms used therein, which is reflected in the extensive case law in this regard. The legal premise (so-called objective) will be analyzed, which is defined by the vague wording „to the extent not regulated by generally applicable provisions”, which makes its application much more difficult. Factual premises will be also discussed, referred to as subjective, which include the premise of the actual necessity of regulations and the premise of an actual threat to the protected values, indicated in the provisions of systematic acts. The assessment of these premises can also be difficult for the authorities competent to create the acts of local law of an ordinal nature due to the very evaluative nature of the terms used in the provisions, as is the case with the legal premises. Finally, the territorial premise will be discussed, which also may cause difficulties for the authorities issuing ordinal regulations, which, for example, are acts regulating issues of national rather than local scope. The summary part will present *de lege ferenda* postulates.

Karina Parśniak, chief legislator at the Department of Social Law and Infrastructure at the Government Legislation Centre. She has been dealing with medical law since 2014. She completed the legislative training in 2014. Member of the Polish Legislation Society. She conducts classes on regulatory impact assessment on legislative training. She gained her professional experience in the Office of the Government Plenipotentiary for Disabled Persons and in the Legal Department of the Ministry of Family, Labor and Social Policy; ORCID: 0009-0004-6697-9220.