

## PRZEPISY PORZĄDKOWE WYDAWANE PRZEZ ORGANY STANOWIĄCE SAMORZĄDU LOKALNEGO

Dr hab. Małgorzata Czuryk, prof. UWM

Katedra Prawa Pracy i Prawa Socjalnego, Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytetu Warmińsko–Mazurskiego w Olsztynie

e-mail: [malgorzata.czuryk@uwm.edu.pl](mailto:malgorzata.czuryk@uwm.edu.pl); <https://orcid.org/0000-0003-0362-3791>

**Streszczenie.** Przepisy porządkowe należą do katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który je ustanowił. Uchwalanie aktów prawa miejscowego zawierających takie przepisy powinno być poprzedzone głęboką refleksją, ponieważ w zdecydowany sposób ingerują one w sferę wolności i praw jednostki. Ich wydanie powinno być zatem poprzedzone dyskusją na forum rady gminy lub rady powiatu. Mogą one być wydawane w wyjątkowych okolicznościach dla ochrony istotnych wartości, takich jak: życie, zdrowie, mienie, środowisko naturalne, porządek, spokój, czy bezpieczeństwo publiczne. Tylko takie przesłanki pozwalają organom stanowiącym samorządu lokalnego na wydawanie przepisów porządkowych.

**Słowa kluczowe:** przepisy porządkowe, rada gminy, rada powiatu

### WSTĘP

Samorząd lokalny wyłoniony w drodze decentralizacji pełni istotną rolę w życiu publicznym, kształtując w zdecydowanym zakresie status wspólnot lokalnych. Ustawodawca powierzył mu do wykonywania istotną część zadań publicznych wyposażając go jednocześnie w odpowiednie uprawnienia i środki finansowe. Może on kształtować przestrzeń lokalną również w drodze stanowienia aktów prawa miejscowego, które zawierają przepisy porządkowe. Ze względu na ingerencyjność tego rodzaju źródeł prawa terenowego takie akty normatywne muszą być wydawane z rozwagą, gdy istnieje kwalifikowane zagrożenie, a przy tym zgodnie z literą prawa, stosując ścisłą wykładnię norm upoważniających.

Szczególną rolę w organizowaniu przestrzeni publicznej na szczeblu lokalnym wyznaczono gminie, jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego. Ta jednostka wyłoniona w drodze decentralizacji władzy publicznej ma za zadanie w największym zakresie zabezpieczyć potrzeby społeczne mieszkańców. Samorząd powiatowy został wyznaczony do realizacji zadań o charakterze ponadgminnym, zatem tych, które przekraczają możliwości podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

Decentralizacja zapewnia samorządowi terytorialnemu możliwość faktycznego wykonywania władztwa w terenie. Decentralizacja to względna prawna samodzielność oraz niezależność organów niższego szczebla w stosunku do innych organów, w tym w stosunku do organów administracji rządowej [Sikora 2010, 85]. Samorząd terytorialny jako podmiot wyposażony w osobowość prawną i wyko-

nujący w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność zadania publiczne przekazane przez państwo [Karpiuk 2008, 58] może znacznie oddziaływać na przestrzeń bezpieczeństwa i porządku publicznego poprzez akty prawa miejscowego zawierające przepisy porządkowe.

## 1. PRZESŁANKI STANOWIENIA PRZEPISÓW PORZĄDKOWYCH PRZEZ RADĘ GMINY I RADĘ POWIATU

Ochrona życia lub zdrowia obywateli oraz zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego stanowią przesłanki wydawania przepisów porządkowych przez radę gminy<sup>1</sup>. Rada powiatu może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, o ile jest to niezbędne ze względu na ochronę życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochronę środowiska naturalnego albo zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego<sup>2</sup>. Ustawy samorządowe do przesłanek stanowienia przepisów porządkowych zaliczają zatem: 1) ochronę życia obywateli; 2) ochronę zdrowia obywateli; 3) ochronę mienia obywateli; 4) ochronę środowiska naturalnego; 5) zapewnienie porządku; 6) zapewnienie spokoju; 7) zapewnienie bezpieczeństwa publicznego.

Ustrojodawca zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia<sup>3</sup>. Ochrona życia, jako biologicznej egzystencji człowieka, jest oczywistym założeniem każdego państwa, nie tylko demokratycznego i praworządnego, ale wręcz cywilizowanego. Państwo, jako forma polityczna danego społeczeństwa, jest *ex definitione* strukturą przeznaczoną do trwania oraz rozwijania się. Zapewnienie zatem, w ujęciu globalnym, „ochrony życia” wpisane jest w samą istotę państwa. Konstrukcja tego rodzaju występuje tym bardziej w państwach, w których funkcjonuje system prawny wywodzący się z wartości humanistycznych, a w szczególności wywodzący się z uznania przyrodzonej godności ludzkiej [Sarnecki 2016]. Prawo do życia podlega ochronie, w tym również w fazie prenatalnej w granicach ustawowo określonych<sup>4</sup>.

Kolejną przesłanką uzasadniającą wydanie przepisów porządkowych jest ochrona zdrowia. Każdy ma prawo do ochrony zdrowia, które to prawo wynika z art. 68 ust. 1 Konstytucji RP. Chronione Konstytucją RP wolność człowieka i prawo do decydowania o swoim życiu osobistym nie mają charakteru absolutnego i doznają stosownych ograniczeń, w tym także ze względu na ochronę zdro-

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm. [dalej cyt.: u.s.g.], art. 40 ust. 3.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2019 r., poz. 511 z późn. zm. [dalej cyt.: u.s.p.], art. 41 ust. 1.

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 2009 r., Nr 114, poz. 946 [dalej cyt.: Konstytucja RP], art. 38.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, Dz. U. Nr 17, poz. 78 z późn. zm., art. 1.

wia<sup>5</sup>. W pojęciu „ochrona zdrowia” mieści się również ochrona zdrowia psychicznego i obejmuje w szczególności realizację zadań dotyczących w szczególności: 1) promocji zdrowia psychicznego i zapobiegania zaburzeniom psychicznym; 2) zapewnienia osobom z zaburzeniami psychicznymi wielostronnej i powszechnie dostępnej opieki zdrowotnej oraz innych form opieki i pomocy niezbędnych do życia w środowisku rodzinnym i społecznym; 3) kształtowania wobec osób z zaburzeniami psychicznymi właściwych postaw społecznych, a zwłaszcza zrozumienia, tolerancji, życzliwości, a także przeciwdziałania ich dyskryminacji<sup>6</sup>. Są to przykładowe zadania wymienione przez ustawodawcę. Katalog ten nie będzie zatem wyczerpujący. Z kolei zdrowie publiczne, jako przedmiot ochrony przepisów porządkowych to następujące elementy: 1) monitorowanie i ocena stanu zdrowia społeczeństwa, zagrożeń zdrowia oraz jakości życia związanej ze zdrowiem społeczeństwa; 2) edukacja zdrowotna dostosowana do potrzeb różnych grup społeczeństwa, w szczególności dzieci, młodzieży i osób starszych; 3) promocja zdrowia; 4) profilaktyka chorób; 5) działania w celu rozpoznawania, eliminowania lub ograniczania zagrożeń i szkód dla zdrowia fizycznego i psychicznego w środowisku zamieszkania, nauki, pracy i rekreacji; 6) analiza adekwatności i efektywności udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej w odniesieniu do rozpoznanych potrzeb zdrowotnych społeczeństwa; 7) inicjowanie i prowadzenie: a) działalności naukowej w zakresie zdrowia publicznego, b) współpracy międzynarodowej dotyczącej działalności naukowej w zakresie zdrowia publicznego; 8) rozwój kadr uczestniczących w realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego; 9) ograniczanie nierówności w zdrowiu wynikających z uwarunkowań społeczno-ekonomicznych; 10) działania w obszarze aktywności fizycznej<sup>7</sup>. Zdrowie publiczne jest zatem postrzegane szeroko, ustawodawca wlicza szereg aspektów, które na to zdrowie składają [Karpiuk 2018a, 147]. Celem wydania przepisów porządkowych jest zatem ochrona bezpieczeństwa zdrowotnego<sup>8</sup>.

Mienie to własność i inne prawa majątkowe<sup>9</sup>. Ustawodawca wyraźnie wskazuje na własność, jako podstawowy element mienia, nie utożsamiając go jednak

---

<sup>5</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 marca 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 2676/18, LEX nr 2657868.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, Dz. U. z 2018 r., poz. 1878 z późn. zm., art. 2 ust. 1. Wyznaczone cele ochrony zdrowia psychicznego nawiązują do obowiązujących definicji zdrowia psychicznego, według których zdrowie psychiczne to nie tylko brak samej choroby, ale też zapobieganie jej występowaniu, jak również polepszanie codziennego funkcjonowania społecznego oraz poprawa komfortu życia w społeczeństwie zarówno osób, które zostały dotknięte chorobami psychicznymi, jak i ich najbliższego otoczenia [Bobińska i Gałęcki 2016].

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym, Dz. U. z 2018 r., poz. 1492 z późn. zm., art. 1 ust. 2 w zw. z art. 2.

<sup>8</sup> W zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego zob. szerzej Karpiuk i Szczęch 2017, 157–58; Karpiuk i Kostrubiec 2018, 65–66.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. z 2019 r., poz. 1145 z późn. zm. [dalej cyt.: k.c.], art. 44. Prawo majątkowe to prawo wynikające z powszechnie obowiązującego podziału praw na prawa o charakterze majątkowym i niemajątkowym. Prawo majątkowe pozostaje w ści-

tylko z własnością. Pojęcie mienia jest szersze od pojęcia własności [Karpiuk 2015a, 15]. Masa majątkowa mieszcząca się w pojęciu mienia określonego w art. 44 k.c., może obejmować wiele różnych praw majątkowych (własność, użytkowanie wieczyste, ograniczone prawa rzeczowe, prawa obligacyjne)<sup>10</sup>. Ochrona tak pojętego mienia obywateli będzie uzasadniała wydanie przepisów porządkowych.

Przepisy porządkowe mogą być wydawane ze względu na ochronę środowiska naturalnego. Jako środowisko należy rozumieć ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, jak również wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami<sup>11</sup>. Ochrona środowiska jest tą dziedziną prawa o charakterze interdyscyplinarnym, w której zasadą jest posługiwanie się pojęciami właściwymi dla nauk przyrodniczych, technicznych i chemicznych. W związku z powyższym w praktyce mogą mieć one różne znaczenie pojęciowe, w zależności od kontekstu, w jakim zostały użyte [Gruszecki 2019].

Jako porządek należy rozumieć uporządkowany układ elementów współgrających ze sobą, składających się na określony system, tworzących pewną zharmonizowaną całość. W ramach pojęcia porządek mieści się również porządek publiczny, który według M. Karpiuka odnosi się do zachowania ładu w państwie. Tego rodzaju ład posiada wymiar publicznoprawny, stanowiąc uporządkowany system organów oraz instytucji, jak również obowiązków zapewniających stabilizację, harmonizację oraz koordynację działań, które zmierzają do neutralizacji zagrożeń [Karpiuk 2017, 11]<sup>12</sup>.

Spokój to określony stan psychiczny pozwalający na zachowanie wewnętrznej harmonii i równowagi. Może on być zakłócany przez wiele czynników, które mają neutralizować przepisy porządkowe.

Bezpieczeństwo jako czynnik, który pozwala na ustanowienie przepisów porządkowych, to jedna z podstawowych potrzeb, którą administracja publiczna zobowiązana jest zabezpieczyć [Chałubińska–Jentkiewicz, Karpiuk, i Zalasieńska 2016, 7]. Bezpieczeństwo ma chronić przed zagrożeniami (działania prewencyj-

---

słym związku z ekonomicznym interesem uprawnionego niezależnie od faktu, czy w danej sytuacji za tego rodzaju prawo można uzyskać określoną sumę pieniędzy lub inne dobro. Prawo własności rzeczy, która nie ma żadnej lub ma minimalną wartość rynkową, stanowi prawo majątkowe, a wolność człowieka zawsze będzie dobrem osobistym o charakterze niemajątkowym. Prawa niemajątkowe pozbawione są tego rodzaju ekonomicznego uwarunkowania nawet wówczas, jeżeli dane osoby czerpią z tego korzyści majątkowe [Nazaruk 2019].

<sup>10</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 6 lutego 2019 r., sygn. akt I ACa 207/18, LEX nr 2630387.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, Dz. U. z 2019 r., poz. 1369 z późn. zm., art. 3 pkt 39.

<sup>12</sup> Porządek publiczny jest kategorią wieloznaczną, odnoszącą się do wielu sfer życia społecznego [Karpiuk, Prokop, i Sobczyk 2017, 11]. W przedmiocie porządku publicznego zob. szerzej Czuryk 2017, 9.

ne), ma także reagować na zagrożenie, jeżeli takie nastąpiło (działania bieżące), jak również ma usuwać skutki zagrożeń (działania następcze) [Karpiuk 2018b, 68]. Bezpieczeństwo jest tą dziedziną, która ma bardzo duże znaczenie dla samego państwa jako instytucji publicznej, jak też społeczeństwa czy też pojedynczych jego członków, w związku z tym powinna być ona postrzegana w kategorii dobra wspólnego, jako podstawy ładu publicznego i ustroju demokratycznego państwa prawnego oraz celu dążenia władz publicznych [Czuryk 2018, 15]<sup>13</sup>. Ustawodawca kształtując status określonych podmiotów nałożył na nie obowiązek dotyczący zapewnienia bezpieczeństwa [Karpiuk 2015b, 64], taki obowiązek ciąży na organach stanowiących samorządu lokalnego, które w tym zakresie mogą kształtować przestrzeń publiczną w drodze uchwał zawierających przepisy porządkowe. Bezpieczeństwo publiczne jest wartością i stanem społecznie oczekiwanym i wiąże się z niezakłóconym funkcjonowaniem instytucji i osób [Majer 2015, 146]<sup>14</sup>. Celem ochrony w ramach bezpieczeństwa publicznego będzie zatem społeczeństwo (w tym jego rodzajowo określone grupy, czy wspólnota samorządowa), jak też instytucje publiczne.

Przesłanka, jaką jest bezpieczeństwo publiczne, umożliwia wprowadzenie ograniczeń, nakazów lub zakazów określonego zachowania się w drodze przepisów porządkowych, jeżeli sprawy takie nie zostały już uregulowane w przepisach powszechnie obowiązujących. Pomimo, że nie ma ustawowej definicji bezpieczeństwa publicznego, co powoduje trudności interpretacyjne, to jednak nie może być ono postrzegane dowolnie. Zakazane jest uznaniowe ograniczanie swobód obywatelskich w drodze przepisów porządkowych, co pozwalałoby traktować bezpieczeństwo publiczne jako przesłankę uprawniającą do szerokiej ingerencji [Czuryk i Kostrubiec 2019, 42].

## 2. ZASADY I TRYB STANOWIENIA PRZEPISÓW PORZĄDKOWYCH PRZEZ RADĘ GMINY I RADĘ POWIATU

Według art. 40 ust. 3 u.s.g. w zakresie, który nie został uregulowany w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeśli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. W przepisie tym, określając kompetencje rady gminy w przedmiocie wydawania przepisów porządkowych, ustawodawca samorządowy wyraźnie wskazuje, że normy porządkowe mogą być wydane, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony wartości (dóbr) wyliczonych w tym przepisie. Normy zawarte w art. 40

<sup>13</sup> Bezpieczeństwo jest wartością uniwersalną dotyczącą wielu podmiotów, największe znaczenie ma przy tym bezpieczeństwo jednostki, grupy społecznej i państwa. Równie rozległe są rodzaje bezpieczeństwa możliwe do wyróżnienia w zależności od aktywności danego podmiotu [Czuryk, Dunaj, i in. 2016, 17]. W przedmiocie pojęcia bezpieczeństwa zob. także Zajac 2017, 289–91; Karpiuk 2016, 196–97.

<sup>14</sup> W przedmiocie bezpieczeństwa publicznego zob. także Kitler, Czuryk, i Karpiuk 2013, 42–43.

ust. 3 u.s.g. nie podlegają wykładni rozszerzającej, ponieważ przepisy porządkowe mogą być wydawane jedynie w wyjątkowych, ściśle określonych okolicznościach<sup>15</sup>.

Akty prawa miejscowego rada gminy ustanawia w formie uchwały. Dla jej podjęcia nie jest potrzebna szczególna większość, w związku z czym podejmuje ona uchwałę zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym.

Przysługujące radzie gminy kompetencje dotyczące stanowienia przepisów porządkowych nie mogą być wykorzystywane do bieżącego zarządzania na danym obszarze, a wyłącznie w celu przeciwdziałania realnym zagrożeniom dla wartości określonych w art. 40 ust. 3 u.s.g.<sup>16</sup> Przepisy porządkowe mogą być zatem stanowione przez radę gminy tylko w szczególnych okolicznościach, ze względu na ochronę ważnych z punktu widzenia lokalnej wspólnoty dóbr, enumeratywnie wyliczonych przez ustawodawcę, w zakresie nieuregulowanym w innych źródłach prawa powszechnie obowiązującego, gdy w inny, mniej inwazyjny sposób nie da się tych dóbr zabezpieczyć.

W art. 41 ust. 5 u.s.g. ustawodawca nałożył na organ wykonawczy gminy obowiązek informacyjny dotyczący przesyłania przepisów porządkowych do wiadomości wójtom (burmistrzom, prezydentom) sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu.

Podobnie jest w przypadku powiatu, według art. 41 u.s.p. 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. Akty prawa miejscowego powiatu stanowi rada powiatu w formie uchwały, jeżeli ustawa upoważniająca do wydania aktu nie stanowi inaczej, co określa art. 42 ust. 1 u.s.p. Uchwała taka jest podejmowana zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady w głosowaniu jawnym.

Wszystkie te przesłanki muszą wystąpić łącznie, tylko ich zbieg stanowi legitymację do wydania przepisów porządkowych [Karpiuk 2010, 39]. Katalog przesłanek umożliwiających wydanie przepisów porządkowych przez radę powiatu jest szerszy, niż ma to miejsce w przypadku rady gminy. Takie rozwiązanie nie wydaje się jednak trafne, w związku z czym *de lege ferenda* należałoby zatem w art. 40 ust. 3 u.s.g. rozszerzyć ten katalog o zapewnienie ochrony środowiska naturalnego, ponieważ ten problem na terenie gminy również występuje.

<sup>15</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 994/16, ONSAiWSA 2019, nr 5, poz. 79.

<sup>16</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Go 72/10, LEX nr 599180.

Należy podkreślić, że uchwalając przepisy porządkowe, rada musi pamiętać o przesłankach, które zostały zawarte w ustawie. Nie można za ich pośrednictwem wypełniać braków ustawodawstwa, które obowiązuje w całym kraju, bądź też likwidować zagrożeń mających ogólnokrajowe znaczenie<sup>17</sup>.

Przepisy porządkowe wydawane wyłącznie na podstawie ogólnych upoważnień ustawowych zawartych w ustawach ustrojowych stanowią odrębny rodzaj aktów prawa miejscowego, które cechują się szczególnym charakterem oraz celem, jakiemu mają służyć. Będą one środkiem służącym przeciwdziałaniu nagle pojawiającym się zagrożeniom dóbr prawnie chronionych. Akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym, w przeciwieństwie do aktów wykonawczych, nie są wydawane w celu szczegółowej realizacji określonych ustawowych unormowań o charakterze materialno-prawnym, ale w celu uregulowania pewnego obszaru stosunków społecznych, którym nie zajął się ustawodawca, a którego granice wyznacza jedynie przedmiot regulacji. Chodzi zatem o unormowanie sytuacji lokalnych o charakterze szczególnym, nadzwyczajnym, co do których brak jest regulacji zawartej w przepisach ogólnopństwowych<sup>18</sup>.

Powiatowe przepisy porządkowe obowiązują na terenie gmin z obszaru danego powiatu, zatem ważne jest, aby wiedza w tym zakresie była tam powszechna. W związku z tym art. 42 ust. 4 u.s.p. zobowiązuje starostę do ich przesłania organom wykonawczym gmin położonych na obszarze powiatu i starostom sąsiednich powiatów następnego dnia po ich ustanowieniu [Czuryk i Kostrubiec 2019, 44]. Akt prawa miejscowego organu powiatu obowiązuje zawsze na całym obszarze tej jednostki podziału terytorialnego państwa, zatem również w gminach z terenu powiatu, w których nie zachodzą przesłanki do wydania przepisów porządkowych [Karpiuk 2013, 120].

Skuteczność realizacji dyspozycji norm wynikających z przepisów porządkowych ma zapewniać możliwość wyposażenia ich w sankcję [Karpiuk i Kostrubiec 2017, 97]. Sankcją za naruszenie przepisów porządkowych, zarówno gminnych jak i powiatowych, może być kara grzywny. Przyjęcie takiej dolegliwości dla adresata aktu normatywnego zawierającego przepisy porządkowe jest związane z potrzebą respektowania jego postanowień, które z kolei wynikają z konieczności ochrony dóbr uznanych przez lokalnego prawodawcę za bardzo ważne.

Ustrojodawca w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wprost określa, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane 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, ograniczenia te jednak nie mogą naruszać istoty wolności i praw. W art. 31 Konstytucji RP zo-

<sup>17</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Go 26/11, LEX nr 795082.

<sup>18</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 29 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 588/17, LEX nr 2411671.

stała zawarta zasada wolności człowieka (swobody decydowania o sobie) oraz ogólne wskazanie reguły ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw [Walczuk 2018, 81]. Ten przepis konstytucyjny muszą brać pod uwagę organy stanowiące samorządu lokalnego, by wydawane przez nie przepisy porządkowe były zgodne nie tylko z ustawą, ale również z Konstytucją RP.

## ZAKOŃCZENIE

Jedną z prawnych form działania administracji publicznej są akty prawa miejscowego stanowiące terenowe źródło prawa powszechnie obowiązującego, w ramach których można wyróżnić przepisy porządkowe. Upoważnienie do działania w tej formie przyznano administracji terenowej, co dotyczy zarówno samorządu terytorialnego, jak i administracji rządowej. Ze względu na zakres oddziaływania przepisów porządkowych na status podmiotów zewnętrznych muszą one być ustanawiane wyłącznie dla ochrony kwalifikowanego interesu, a stopień ich dolegliwości dla adresata determinuje stosowanie tego rodzaju norm dopiero w ostateczności, w przypadku gdy inne środki prawne nie są w stanie należycie zabezpieczyć ważnego interesu [Karpiuk 2015c, 21]. Jeżeli chodzi o samorząd terytorialny, to tylko struktury lokalne mogą wydawać przepisy porządkowe. W województwie rozporządzenia porządkowe może wydawać wojewoda, o ile jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego<sup>19</sup>.

Należy podkreślić, że z możliwości wydawania przepisów porządkowych powinno się korzystać jedynie w sytuacjach nadzwyczajnych, w przeciwnym wypadku charakter tego rodzaju przepisów ulegnie osłabieniu [Sikora 2017, 169]. Organ stanowiący samorządu lokalnego nie może sięgać po przepisy porządkowe, gdy nie radzi sobie z realizacją przyjętej polityki. Tego rodzaju akty prawa miejscowego nie są środkiem służącym do zaspokajania bieżących, podstawowych potrzeb, a do zapobiegania i naprawy problemów o charakterze kwalifikowanym, gdy zwyczajne środki nie są w stanie zapewnić ochrony życia, zdrowia lub mienia mieszkańców, ochrony środowiska naturalnego, porządku, spokoju, jak też bezpieczeństwa publicznego, a prawo powszechnie obowiązujące w tym zakresie milczy.

## PIŚMIENNICTWO

- Bobińska, Kinga, i Piotr Gałęcki. 2016. „Komentarz do art. 2.” W *Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. Komentarz*, red. Bobińska Kinga, Krzysztof Eichstaedt, i Piotr Gałęcki. LEX.
- Chałubińska–Jentkiewicz, Katarzyna, Mirosław Karpiuk, i Katarzyna Zalasieńska. 2016. *Prawo bezpieczeństwa kulturowego*. Siedlce: Unitas.

---

<sup>19</sup> Art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. *o województwie i administracji rządowej w województwie*, Dz. U. z 2019 r., poz. 1464 z późn. zm.



- Czuryk, Małgorzata. 2017. *Właściwość Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów w zakresie obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego*. Olsztyn: Wydawnictwo UWM.
- Czuryk, Małgorzata. 2018. „Bezpieczeństwo jako dobro wspólne.” *Zeszyty Naukowe KUL* 3:15–24.
- Czuryk, Małgorzata, Katarzyna Dunaj, i in. 2016. *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*. Olsztyn: Wydawnictwo UWM.
- Czuryk, Małgorzata, i Jarosław Kostrubiec. 2019. “The legal status of local self-government in the field of public security.” *Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem* 1:33–47.
- Gruszecki, Krzysztof. 2019. *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. LEX.
- Karpiuk, Mirosław, i Jarosław Kostrubiec. 2017. *Rechtsstatus der territorialen Selbstverwaltung in Polen*. Olsztyn: Wydawnictwo UWM.
- Karpiuk, Mirosław, i Jarosław Kostrubiec. 2018. “The Voivodeship Governor’s Role in Health Safety.” *Studia Iuridica Lublinensia* 2:65–75.
- Karpiuk, Mirosław, Krzysztof Prokop, i Paweł Sobczyk. 2017. *Ograniczenie korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny*. Siedlce: Unitas.
- Karpiuk, Mirosław, i Norbert Szczęch. 2017. *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe*. Olsztyn: Wydawnictwo UWM.
- Karpiuk, Mirosław. 2008. *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Karpiuk, Mirosław. 2010. „Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy administracji publicznej.” W *Wpływ prakseologii na organizację i zarządzanie w administracji publicznej*, red. Kamil Sikora, Michał Domagała, i Ewa, Jasiuk, 35–44. Radom: Wydawnictwo WSH w Radomiu.
- Karpiuk, Mirosław. 2013. „Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego.” W *Legislacja administracyjna*, red. Mirosław Karpiuk, Jarosław Kostrubiec, i in., 108–27. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Karpiuk, Mirosław. 2015a. *Instytucja wywłaszczenia nieruchomości*. Warszawa: Elpil.
- Karpiuk, Mirosław. 2015b. „Prawne podstawy bezpieczeństwa.” W *Podstawowe kategorie bezpieczeństwa narodowego*, red. Arkadiusz Żukowski, Maciej Hartliński, i in., 64–70. Olsztyn: Wydawnictwo UWM.
- Karpiuk, Mirosław. 2015c. „Przepisy porządkowe jako szczególny rodzaj prawa miejscowego.” *Studia Iuridica Lublinensia* 4:21–34.
- Karpiuk, Mirosław. 2016. „Tereny zamknięte ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa ustanawiane przez organy administracji rządowej.” *Ius Novum* 4:196–207.
- Karpiuk, Mirosław. 2017. „Ograniczenie wolności uzewnętrzniania wyznania ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny.” *Przegląd Prawa Wyznaniowego* 9:5–20.
- Karpiuk, Mirosław. 2018a. „Głosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2017 r. (IV SA/Wa 312/17).” *Studia Iuridica Lublinensia* 4:141–52.
- Karpiuk, Mirosław. 2018b. „Ubezpieczenie społeczne rolników jako element bezpieczeństwa społecznego. Aspekty prawne.” *Międzynarodowe Studia Społeczno-Humanistyczne. Humanum* 2:57–64.
- Kitler, Waldemar, Małgorzata Czuryk, i Mirosław Karpiuk, red. 2013. *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*. Warszawa: AON.
- Majer, Piotr. 2015. „Bezpieczeństwo publiczne.” W *Podstawowe kategorie bezpieczeństwa narodowego*, red. Arkadiusz Żukowski, Maciej Hartliński, i in., 146–51. Olsztyn: Wydawnictwo UWM.
- Nazaruk, Piotr. 2019. „Komentarz do art. 44.” W *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Jan Ciszewski, i Piotr Nazaruk. LEX.
- Sarnecki, Paweł. 2016. „Komentarz do art. 38.” W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Lech Garlicki, i Marek Zubik. LEX.

- Sikora, Kamil. 2010. „Decentralizacja i jej znaczenie dla sprawności działania administracji publicznej.” W *Wpływ prakseologii na organizację i zarządzanie w administracji publicznej*, red. Kamil Sikora, Michał Domagała, i Ewa Jasiuk, 85–94. Radom: Wydawnictwo WSH w Radomiu.
- Sikora, Kamil. 2017. *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądowno-administracyjnej kontroli*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Walczuk, Konrad. 2018. „Komentarz do art. 31.” W *Obronność, bezpieczeństwo i porządek publiczny. Komentarz do wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Mirosław Karpiuk, i Paweł Sobczyk, 81–112. Olsztyn: Wydawnictwo UWM.
- Zajac, Paweł. 2017. “Classified Information and its Protection in Polish Armed Forces. General Assumptions.” *Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie* t. 10, 289–98.

ENFORCEMENT REGULATIONS ISSUED BY THE DECISION-MAKING AUTHORITIES  
OF THE LOCAL GOVERNMENT

**Summary.** Enforcement regulations constitute a part of the catalogue of sources of the generally applicable law that has been established by the authority within its territory. Passing the acts of local law that include such regulations should be preceded by a deep reflection since they decisively interfere with the sphere of rights and freedoms of individuals. Their issuing should be preceded by a discussion in the municipal or district council. They can be issued in specific circumstances necessary for the protection of key values such as: life, health, property, natural environment, order, peace or public safety. Only such premises let the decision-making authorities of the local government pass enforcement regulations.

**Key words:** enforcement regulations, municipal council, district council

**Information about Author:** Małgorzata Czuryk, hab. Ph.D., University Professor – Department of Labor Law and Social Law, Faculty of Law and Administration at the University of Warmia and Mazury in Olsztyn; e-mail: malgorzata.czuryk@uwm.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0003-0362-3791>