



URZĄD MIEJSKI w Nowej Rudzie

57-400 Nowa Ruda, Rynek 1

centrala: 74 872 03 00, 872 03 01, fax: 74 872 22 68
e-mail: miasto@um.nowaruda.pl
www.um.nowaruda.pl

**Szanowna Pani
Regina Wałęsa
Radna Rady Miejskiej
w Nowej Rudzie**

Wasze pismo z dnia:
16.01.2025 r.

Wasz znak:
BOS.003.1.2025

Nasz znak: SM.5520.6.2025
Data: 27.01.2025 r.

dotyczy: **interpelacji z dnia 16 stycznia 2025 r., dotyczącej rozważenia możliwości wprowadzenia zakazu używania fajerwerków podczas Sylwestra i Nowego Roku.**

W odpowiedzi na Pani interpelację z dnia 16 stycznia 2025 r., dotyczącą rozważenia możliwości wprowadzenia zakazu używania fajerwerków podczas Sylwestra i Nowego Roku, uprzejmie informuję, że przepisy prawa obowiązujące w Polsce uniemożliwiają podjęcie przez Radę Gminy uchwały w tym zakresie.

Podstawą takiego stanowiska są liczne rozstrzygnięcia nadzorcze wydane przez wojewodów, w których jasno wskazano, że jednostki samorządu terytorialnego nie posiadają kompetencji do regulowania kwestii używania materiałów pirotechnicznych. Przykładem są rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody (Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 7 lutego 2024 r., NK-N.4131.147.2.2024.SP1, Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 13 maja 2020 r., NK-N.4131.138.2.2020.MF, Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 8 stycznia 2019 r., NK-N.4131.48.3.2018.JW1), oraz (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 czerwca 2008 r., II OSK 268/08), które jednoznacznie stwierdza, iż regulowanie użycia fajerwerków jest materią zastrzeżoną dla ustawodawcy, a dokładnie dla przepisów prawa o materiałach niebezpiecznych oraz aktów wykonawczych do nich.

Rada Gminy, jako organ stanowiący, jest zobowiązana działać w granicach prawa określonych ustawami. Uchwały, które wykraczają poza zakres kompetencji samorządu terytorialnego, są



URZĄD MIEJSKI w Nowej Rudzie

57- 400 Nowa Ruda, Rynek 1

centrala: 74 872 03 00, 872 03 01, fax: 74 872 22 68
www.um.nowaruda.pl e-mail: miasto@um.nowaruda.pl

z mocy prawa nieważne i podlegają uchyleniu przez organy nadzoru, co potwierdzają wspomniane wyżej rozstrzygnięcia nadzorcze.

Niemniej jednak, w związku z poselskim projektem nowelizacji ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, który został skierowany do Sejmu przez posłów, pragnę poinformować, że sytuacja prawna w przyszłości może ulec zmianie. Zgodnie z proponowanymi przepisami, wprowadzenie zakazu używania fajerwerków o najwyższym stopniu głośności przez osoby fizyczne miałyby stać się obowiązującą normą prawną, z możliwością jego uchylenia na terenie gminy w drodze uchwały, wyłącznie na okres Sylwestra i Nowego Roku. Nowelizacja ta, jeśli zostanie uchwalona, miałaby wejść w życie z dniem 1 stycznia 2026 roku.

Jednocześnie pragniemy podkreślić, że problematyka używania fajerwerków, szczególnie w kontekście ich wpływu na zwierzęta, środowisko oraz komfort mieszkańców, jest tematem istotnym. Z tego względu zachęcamy do inicjowania działań edukacyjnych i informacyjnych, które mogą wpłynąć na zmianę nawyków mieszkańców i ograniczenie użycia materiałów pirotechnicznych.

Z poważaniem,

BURMISTRZ

Vincent
Tomasz Kiliński

W załączeniu:

- Rozstrzygnięcie nadzorcze - 3 szt,
- Wyrok NSA - 1 szt.

Otrzymują:

1. Adresat,
2. A/a.

Sporządził(a): Zastępca komendanta
Piotr Górnicki



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 9 lutego 2024 r.

Poz. 1061

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-N.4131.147.2.2024.SP1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 7 lutego 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr LX/442/24 Rady Miejskiej Wąsosz z dnia 23 stycznia 2024 r. w sprawie zakazu sprzedaży oraz zakazu używania w miejscach publicznych na terenie Gminy Wąsosz petard oraz środków pirotechnicznych i ogłuszających, działających na podobnych zasadach.

Uzasadnienie

Rada Miejska Wąsosz, powołując się art. 40 ust. 3 i 4, art. 41 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dalej jako: „ustawa”, podjęła na sesji w dniu 23 stycznia 2024 r. uchwałę nr LX/442/24 w sprawie zakazu sprzedaży oraz zakazu używania w miejscach publicznych na terenie Gminy Wąsosz petard oraz środków pirotechnicznych i ogłuszających, działających na podobnych zasadach, dalej również jako „uchwała”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru za pośrednictwem ePUAP w dniu 24 stycznia 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 3 ustawy, polegającym na przyjęciu norm niespełniających kryteriów pozwalających na ich ustanowienie w przepisach porządkowych.

1. Ustawa o samorządzie gminnym – w art. 40 ust. 3 – upoważnia organ stanowiący gminy do tego, aby w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących wydawał przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. O zaktualizowaniu się podstawy do wydania porządkowego aktu prawa miejscowego można zatem mówić wtedy, gdy dany zakres spraw nie podlega regulacji przepisów powszechnie obowiązujących, a występuje sytuacja faktyczna naruszająca co najmniej jedno z dóbr prawnie chronionych wymienionych w przepisie kompetencyjnym (lub obiektywnie dobru takiemu zagrażająca). Ponadto, dla podjęcia przepisów porządkowych konieczne jest, by naruszenie lub zagrożenie miało szczególny charakter lokalny, a ustanowione przepisy zawierały nakazy (zakazy) zachowania się, które stanowią bezpośrednią reakcję na istniejący stan faktyczny. Bezpośredniość ta przejawiać musi się w sformułowaniu obowiązków będących proporcjonalnymi do zagrożenia i adekwatnymi dla jego uchylenia.

Doktryna prawa administracyjnego w sposób szczegółowy opisuje w jakich okolicznościach organ stanowiący gminy może korzystać ze swojej kompetencji. Przyjąć należy przede wszystkim, że regulacja porządkowego aktu prawa miejscowego nie może zawierać ani powtórzonych, ani tym bardziej zmodyfikowanych przepisów znajdujących się w innych aktach powszechnie obowiązujących, co stanowi zasadę stanowienia wszelkich aktów podustawowych, ale przede wszystkim świadczy o braku zakresu nieuregulowanego. Jeżeli istnieją regulacje ustawowe wprowadzające zakazy określonego zachowania się, to prawodawcy miejscowi nie mogą w drodze przepisów porządkowych rozszerzać ani precyzować tych zakazów.

Powyższe ustalenia znajdują potwierdzenie w judykaturze. Z orzeczeń sądów administracyjnych wynika bowiem, że powtarzanie i modyfikowanie, a także uzupełnianie regulacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. W odniesieniu zaś do przepisów porządkowych wskazuje się nawet, że wprowadzenie przesłanki obiektywnej, jako warunkującej wydanie porządkowego aktu prawa miejscowego realizowało cel ustawodawcy, którym było wyeliminowanie możliwości powtarzania, modyfikacji, czy zmiany innych aktów powszechnie obowiązujących (porównaj: wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1993 r., SA/Kr 1773/93, LEX nr 10526; wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 listopada 2005 r., III SA/Kr 953/05, LEX nr 879662; wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2007 r., III SA/Lu 511/07, LEX nr 356089).

Dekodowania znaczenia pojęcia „nieuregulowany”, sformułowanego w art. 40 ust. 3 ustawy, należy dokonywać w kontekście *ratio legis* stanowienia przepisów porządkowych. O nieuregulowanym zakresie spraw można mówić wtedy, gdy nie istnieją mechanizmy prawne pozwalające na usunięcie zagrożenia dla dóbr mających podlegać ochronie (porównaj: wyrok NSA z dnia 18 marca 1999 r., II SA/Po 1399/98, LEX nr 38470; wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 listopada 2005 r., III SA/Kr 953/05, LEX nr 879662; wyrok NSA z dnia 11 lipca 2006 r., II GSK 68/06, LEX nr 267157; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 listopada 2009 r., III SA/GI 1023/09, LEX nr 589287; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2010 r., IV SA/Po 793/10, LEX nr 821207). Z pewnością zaś zachowanie, które na mocy uchwały staje się nakazane bądź zakazane, musi być uprzednio indyferentne prawnie. Stanowi to bowiem obiektywną przesłankę stanowienia przepisów porządkowych.

Dobrami, które mogą podlegać ochronie poprzez normy porządkowego aktu prawa miejscowego stanowiącego przez organ stanowiący gminy, są życie lub zdrowie obywateli oraz porządek, spokój i bezpieczeństwo publiczne. Ich ochrona stanowi drugą z przesłanek stanowienia przepisów porządkowych – przesłankę subiektywną. Przepis kompetencyjny spełnienie tej przesłanki uzależnia od tego, czy dla ochrony tych dóbr wydanie przepisów porządkowych jest „niezbędne”. Oznacza to, że przepisy porządkowe stanowią *ultima ratio* ochrony wskazanych w ustawach dóbr. Mogą być one podejmowane tylko wtedy, gdy brak innych środków, za pomocą których możliwe byłoby zniesienie stanu zagrożenia (porównaj: wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2004 r., GSK 1132/04, LEX nr 154049; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2009 r., II SA/OI 96/09, LEX nr 522502; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Go 72/10, LEX nr 599180; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2010 r., IV SA/Po 793/10, LEX nr 821207).

Umożliwienie prawodawcy miejscowemu zawężania sfery wolności poprzez stanowienie norm powinno zachowania „wynika z niemożności racjonalnego przewidywania przez centralnego ustawodawcę wszystkich okoliczności wynikających z warunków lokalnych” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 marca 2004 r., II SA/Wr 2625/03, LEX nr 104931; porównaj: wyrok SN z dnia 8 kwietnia 1994 r., III ARN 18/94, LEX nr 9376). *Ratio legis* przepisów porządkowych jest zatem reagowanie na zagrożenia mające swe źródło w takich właśnie lokalnych warunkach.

Gdy nieregulowany prawem problem nie jest problemem lokalnym, lecz dotyczy zjawisk występujących w całym kraju, to dana sfera stosunków społecznych wymaga generalnych uregulowań na szczeblu centralnym (porównaj: wyrok NSA z dnia 1 października 2003 r., II SA/Po 1409/03, LEX nr 166965), a wprowadzanie zakazów należy do ustawodawcy (porównaj: wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 maja 2006 r., VI SA/Wa 1822/05, LEX nr 230009; wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2006 r., II GSK 236/06, LEX nr 280305).

Za każdym razem przy stanowieniu porządkowych aktów prawa miejscowego rzecz dotyczy regulowania sytuacji lokalnie szczególnej, o nadzwyczajnym w kontekście miejscowym charakterze, której nie normują przepisy stanowione centralnie. Na prawodawcy organie jednostki samorządu terytorialnego ciąży zatem zawsze obowiązek odniesienia się do istniejącej sytuacji miejscowej i wykazania, że luka prawna pojawia się właśnie na tle specyfiki lokalnej (porównaj: wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2007 r., III SA/Lu 511/07, LEX nr 356089). „Przepisy porządkowe należą do prawa lokalnego i nie można za ich pomocą wypełniać braków ustawodawstwa obowiązującego w całym kraju lub likwidować zagrożeń o ogólnokrajowym znaczeniu” (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 lutego 2011 r., II SA/Go 26/11, LEX nr 795082; porównaj: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 marca 2004 r., II SA/Wr 2625/03, LEX nr 104931; wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2003 r., SA/Kr 2812/02, LEX nr 1693570; wyrok NSA z dnia 1 października 2003 r., II SA/Po 1409/03, LEX 166965).

Z *ratio legis* przepisów porządkowych wynika także, że nie mogą stanowić trwałego, niezmiennego elementu lokalnego porządku prawnego, wprowadzając do niego stałe zakazy bądź nakazy określonego zachowania (porównaj: wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2004 r., GSK 1132/04, LEX nr 154049; wyrok WSA

w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2009 r., II SA/OI 96/09, LEX nr 522502; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Go 72/10, LEX nr 599180). Akty porządkowe mają być stanowione „w celu przeciwdziałania nagle pojawiającym się zagrożeniom” (wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, LEX nr 80205; porównaj: wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2008 r., II OSK 268/08, LEX nr 465053; wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2007 r., III SA/Lu 511/07, LEX nr 356089; wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 grudnia 2010 r., III SA/Kr 728/10, LEX nr 75699; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 maja 2011 r., IV SA/Po 213/11, LEX nr 995398). Nagłe pojawienie się zagrożenia należy wiązać z rolą przepisów porządkowych, które mają wypełniać lukę w zakresie niedostrzeżonym przez ustawodawcę. Możliwość podejmowania przepisów porządkowych aktualizuje się zatem w przypadku pojawienia się zagrożenia, które przez ustawodawcę nie zostało przewidziane, gdy odwołując się do założenia o jego racjonalności, można stwierdzić, że gdyby zagrożenie to przewidywał, podjąłby kroki legislacyjne w celu jego eliminacji. Jeżeli zagrożenie jest znane, rozpoznane i występujące od dłuższego czasu, to nie ma możliwości podjęcia działań o charakterze szczególnym, związanym z niezbędnością ochrony dóbr. Rolą przepisów porządkowych może być przy tym co najwyżej doraźne uchylenie lub ograniczenie zagrożenia, nie zaś wprowadzenie norm o charakterze stałym, czyli takich, które stać by się miały trwałym elementem porządku prawnego (porównaj: wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, LEX nr 80205; wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2004 r., GSK 971/04, LEX nr 799917; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 listopada 2009 r., III SA/Gl 1023/09, LEX nr 589287; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 2 marca 2010 r., II SA/Bd 68/10, LEX nr 605178; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Go 72/10, LEX nr 599180). Nie jest wprawdzie wymagane, by w akcie porządkowym określono *a priori* datę utraty jego mocy obowiązującej, jednak postanowienia takich aktów nie mogą sugerować, że nie posiadają one tymczasowego charakteru. Z pewnością nie mogą określać, że ich stosowanie będzie wieloletnie.

Odnosząc powyższe do kwestionowanej uchwały, należy w pierwszej kolejności zaznaczyć, że obowiązkiem prawodawcy miejscowego jest nie tylko weryfikacja opisanego stanu prawnego i faktycznego, ale również wykazanie, że wskazane wyżej przesłanki w danej sprawie wystąpiły. Tymczasem, w uzasadnieniu uchwały jedynie lakonicznie stwierdza się, że „Wprowadzenie zakazu używania fajerwerków, petard i innych materiałów pirotechnicznych z wyłączeniem Sylwestra, Nowego Roku i sytuacji wskazanych w uchwale umożliwi zapewnienie ochrony życia i zdrowia mieszkańców Gminy Wąsosz, a także pomoże zapobiec naruszeniom porządku publicznego. Jednocześnie umożliwi zapewnienie ochrony zwierząt domowych (psów, kotów) oraz wolno żyjących, które w traumatyczny sposób przeżywają koszmara”. Takie przedstawienie stanu sprawy nie może być uznane za wystarczające. Niemniej jednak, nie ta wada stanowiła podstawę do wydania niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Zgodnie z ustanowionym przez Radę Miejską Wąsosza przepisem porządkowym, „Zabrania się używania w miejscach publicznych na terenie Gminy Wąsosz petard oraz innych środków pirotechnicznych i ogłuszających – działających na podobnych zasadach” (§ 1 ust. 1 uchwały). Użyte w przepisie sformułowanie „petard oraz innych środków pirotechnicznych i ogłuszających – działających na podobnych zasadach” nakazuje wskazywać, że norma wynikająca z tego przepisu obejmuje wszystkie materiały pirotechniczne i ogłuszające. Na terenie Gminy Wąsosz w miejscach publicznych wprowadzono zatem zakaz używania materiałów wybuchowych, będący materiałem lub mieszaniną materiałów przewidzianych do wytwarzania efektów cieplnych, świetlnych, dźwiękowych, gazu, dymu lub kombinacji tych efektów, w wyniku samopodtrzymującej, egzotermicznej reakcji chemicznej (por. art. 3 pkt 35 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego - Dz. U. z 2022 r. poz. 2378 ze zm.).

Z uzasadnienia uchwały wynika, że ochronie podlegać miało życie i zdrowie ludzi oraz porządek publiczny. W odniesieniu do ochrony spokoju publicznego – przez który rozumieć można stan równowagi psychicznej bliżej nieokreślonej liczby osób, niezależnie od tego, gdzie się one znajdują – przed użyciem materiałów pirotechnicznych, wskazać należy, że nie znajduje się ona w zakresie nieuregulowanym. Zgodnie z art. 51 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119 ze zm.), kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Oznacza to, że tak sformułowany porządkowy przepis prawa miejscowego (w zakresie ochrony porządku publicznego) zastępuje ustawę, co wykracza poza zakres dopuszczalnego upoważnienia, a także narusza hierarchię aktów normatywnych.

Takie ustalenie znajduje potwierdzenie w jednoznacznym stanowisku wyrażanym w judykaturze. Sądy administracyjne – także podnosząc argumentację związaną z obowiązywaniem art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń

– wskazują, że art. 40 ust. 3 ustawy nie stanowi podstawy prawnej dla zakazywania i penalizowania każdego użycia fajerwerków na terenie gminy (porównaj: wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2008 r., II OSK 268/08, LEX nr 465053; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 maja 2011 r., IV SA/Po 213/11, LEX nr 995398; wyrok WSA w Poznaniu z 14 grudnia 2014 r., IV SA/Po 1009/11, LEX nr 1154830; wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 listopada 2017 r., II SA/Ke 588/17, LEX nr 2411671). Penalizacji używania materiałów pirotechnicznych w art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń dowodzą również orzeczenia sądów powszechnych (porównaj: wyrok SR w Bielsku Podlaskim z dnia 16 lutego 2015 r. VII W 516/14, LEX nr 1866303; wyrok SR w Legionowie z dnia 28 listopada 2017 r., II W 269/17, LEX nr 2409819).

Istotne jest również to, że uchwała zakazuje zachowania, które podejmowane w warunkach nieobjętych normami prawa karnego jest *expressis verbis* przez ustawę dozwolone. Używanie wyrobów pirotechnicznych przeznaczonych do użytku cywilnego klasy F1 (wyroby pirotechniczne widowiskowe, które podczas działania charakteryzują się bardzo niskim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, a także nieistotnym poziomem hałasu, przeznaczone do użytku w budynkach oraz na zamkniętym obszarze na zewnątrz budynków), F2 (wyroby pirotechniczne widowiskowe, które podczas działania charakteryzują się niskim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, a także niskim poziomem hałasu, przeznaczone do użytku na zamkniętym obszarze na zewnątrz budynków), F3 (wyroby pirotechniczne widowiskowe, które podczas działania charakteryzują się średnim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, a także nieszkodliwym dla zdrowia ludzi poziomem hałasu, przeznaczone do użytku na dużych, otwartych przestrzeniach na zewnątrz budynków), T1 (wyroby pirotechniczne przeznaczone do użytku teatralnego, które podczas działania charakteryzują się niskim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska) oraz P1 (wyroby inne niż wyroby klas F1-F3 i T1, które podczas działania charakteryzują się niskim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska), nie wymaga nawet pozwolenia (art. 9 ust. 2, w związku z art. 62c ust. 1 pkt 1 lit. a-c, pkt 2 lit. a oraz pkt 3 lit. a ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego).

W tym kontekście należy – na marginesie – wskazać na szczególnie sposób rozumienia pojęcia używanie materiałów pirotechnicznych, wynikające z art. 3 pkt 31 ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, gdyż przez używanie wyrobów pirotechnicznych, tj. zawierających materiały pirotechniczne, należy rozumieć prowadzenie przez przedsiębiorców i jednostki naukowe wszelkich prac związanych ze stosowaniem wyrobów pirotechnicznych. Oznacza to, że zakaz „używania w miejscach publicznych petard oraz innych środków pirotechnicznych i ogłuszających – działających na podobnych zasadach, zwanych potocznie fajerwerkami”, a także zakaz „sprzedaży w/w środków osobom nietrzeźwym i osobom poniżej 18 roku życia” czy zakaz sprzedawania środków opisanych w § 1 ust. 1 w handlu okrężnym może być, zgodnie z definicjami legalnym, rozumiane w sposób odmienny od potocznego. To zaś mogłoby prowadzić to istotnych problemów z ustaleniem, które zachowania podlegają zakazowi opisanemu w § 1 i 2 uchwały.

Przed wszystkim jednak, w oparciu o powyższe trzeba przyjąć, że ochrona życia i zdrowia ludzi przed używaniem materiałów pirotechnicznych (choć istnienie określonych zagrożeń ma charakter obiektywny) jest sprzeczne z ustawą, która kategoryzując te materiały wskazuje jednoznacznie, że istnieją także takie materiały pirotechniczne, które charakteryzują się bardzo niskim, niskim, czy też średnim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi, a tym samym obejmowanie ich zakazem użycia jest niezasadne. Organ stanowiący gminy nie może bowiem, powołując się na konieczność ochrony życia i zdrowia ludzi, ograniczać możliwości używania wyrobów, na których użycie – biorąc pod uwagę stopień zagrożenia dla życia i zdrowia – godzi się ustawodawca. Podobnie, ograniczenie takie nie może być wprowadzane z powołaniem się na ochronę porządku publicznego, podczas gdy ustawa wskazuje na możliwość używania materiałów pirotechnicznych charakteryzujących się nieistotnym, niskim albo nieszkodliwym dla zdrowia ludzi poziomem hałasu, zaś ewentualne wykorzystanie materiałów pirotechnicznych w sposób bezprawnie naruszający spokój publiczny wiąże się już sankcją karną ustaloną w Kodeksie wykroczeń.

Uzupełniając podnieść można, że używanie materiałów pirotechnicznych nie jest zjawiskiem nowym, ani w sposób szczególnie intensyfikującym się w czasie bezpośrednio poprzedzającym podjęcie uchwały. Uchwała nie jest zatem reakcją na nagłe, niespodziewane, nadzwyczajne, lokalne zagrożenie dla dóbr prawnie chronionych. Korzystanie z materiałów pirotechnicznych jako sposób celebrowania szczególnych wydarzeń jest powszechnie znany i nie spotkał się z interwencją ustawodawczą, która ingerowałaby w takie zachowanie. Tym bardziej do takiej ingerencji nie jest upoważniony organ stanowiący gminy. Problemy związane z używaniem fajerwerków, petard i innych materiałów pirotechnicznych mają charakter ogólnopolski. Brak jest

przesłanek do przyjmowania, że na obszarze Gminy Wąsosz zjawisko to ma inny charakter niż w innych gminach powiatu górowskiego, województwa dolnośląskiego, czy innych regionach Polski.

Całość przedstawionych okoliczności prawnych i faktycznych pozwala na stwierdzenie, że uchwała Rady Miejskiej Wąsosza, jako istotnie naruszająca prawo jest nieważna.

2. Powyższe ustalenia – odnoszące się do § 1 ust. 1 i § 2 uchwały – obligowały organ nadzoru do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Zasadne jest jednak odniesienie się do dalszych regulacji uchwały, które same w sobie są nieważne, a także podkreślają zasadność poważenia norm zawartych w § 1 ust. 1 i § 2 uchwały.

2.1. Rada Miejska Wąsosza postanowiła bowiem w § 1 ust. 2 pkt 1 uchwały, że zakaz nie obowiązuje w dniach 31 grudnia i 1 stycznia. Oczywiście jest, że w ten sposób dopuszczono wykorzystywanie materiałów pirotechnicznych w czasie celebrowania Nowego Roku.

Biorąc pod uwagę takie wyłącznie należy po pierwsze zauważyć, że uzasadnienie uchwały ochroną życia i zdrowia jest niespójne i wewnętrznie sprzeczne. Nie sposób bowiem przeprowadzić jakiejkolwiek racjonalnej argumentacji, z której wynikałoby, że użycie materiałów pirotechnicznych w czasie nocy sylwestrowej nie będzie stwarzać zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi, zaś poza tym okresem zagrożenie takie występować będzie. Jest to sprzeczne zarówno z logiką, jak i doświadczeniem życiowym. Trzeba bowiem zauważyć, że zwiększona liczba wypadków wynikająca z użycia materiałów pirotechnicznych w tych dwóch dniach (będąca efektem skali) jest faktem notoryjnym. Jeżeli zatem celem Rady Miejskiej Wąsosza była ochrona życia i zdrowia – gdyby organ stanowiący gminy był w ogóle upoważniony do ustanawiania tego rodzaju zakazu – to należałoby wprowadzany zakaz odnosić przede wszystkim do Sylwestra i Nowego Roku.

Po drugie, uzasadnienie zakazu użycia materiałów pirotechnicznych ochroną spokoju ludzi i zwierząt, które – jak już wskazano – objęte jest regulacją Kodeksu wykroczeń, w sposób szczególny przeciwstawia się normatywnemu wskazywaniu w jakich dniach można spokój zakłócać. Nie sposób bowiem wyłączenia od obowiązywania zakazu zawartego w § 1 ust. 2 pkt 1 uchwały oceniać inaczej, jak zgody Rady Miejskiej Wąsosza, aby 31 grudnia i 1 stycznia każdego roku móc przy pomocy materiałów pirotechnicznych zakłócać spokój i porządek publiczny. Organ stanowiący gminy nie jest zaś upoważniony ani do kreowania kontratypów, ani także do kształtowania regulacji, które zwerbalizują kontratypy zwyczajowe.

Choć w każdej kulturze występuje wiele zwyczajów, będących wyrazem ukształtowanej i ugruntowanej tradycji, których kultywowanie łączy się z naruszeniem dóbr chronionych prawem (abstrahując w tym miejscu od kwestii zmienności tej tradycji, choć nie sposób nie zauważyć pewnych zmian w świadomości ludzi w zakresie zasadności kultywowania zwyczaju używania materiałów pirotechnicznych w noc sylwestrową), to nie rolą organu stanowiącego gminy jest ich implementowanie do prawa pozytywnego.

Rada Miejska Wąsosza nie jest zatem władna do „potwierdzenia”, że zwyczaj przewiduje wyłączenie obowiązywania nakazu poszanowania spokoju innych osób (a także zwierząt), czy spoczynku nocnego w czasie nocy sylwestrowej, choć istnienie takiego kontratypu jest oczywiste. Dodatkowo pamiętać należy – i takie zastrzeżenie ma również znaczenie dla rozpatrywanych okoliczności – że nie każde zachowanie zakłócające spokój w Sylwestra, czy w Nowy Rok można uznać za działanie w warunkach kontratypu. Przede wszystkim warunkiem uznania zachowania opartego – tak jak w rozpatrywanym przypadku – na zwyczaju za kontratypowe jest nieprzekraczanie pewnych rozsądnych granic, społecznie akceptowanych, a także tolerowanych w wymiarze indywidualnym, przy użyciu miary przeciętnego obywatela, która to miara wyznaczać musi pewne zobiektywizowane standardy. Ponadto uwzględnieniu muszą podlegać także regulacje o charakterze *lex specialis*, których obowiązywanie może być przesłanką uznania, że w szczególnych okolicznościach warunki uznania zachowania za podjęte w granicach kontratypu nie zaistniały. Paradoksalnie zaś – w warunkach lokalnych Gminy Wąsosz – wyłączenie ustalone w § 1 ust. 2 pkt 1 uchwały może stać w sprzeczności z przepisami hierarchicznie wyższego rzędu, a zatem nie mieścić się w granicach pozwalających na zakwalifikowanie zachowania korzystającego z tego wyłączenia do zachowań w granicach kontratypu. W miejscach o szczególnym charakterze, hałasowanie – w tym poprzez użycie materiałów pirotechnicznych – także w dniach 31 grudnia i 1 stycznia może być uznane za niedopuszczalne, jako naruszające norm chroniących dane miejsce przed hałasem (w odniesieniu do których kontratyp nocy sylwestrowej może nie mieć zastosowania).

Po trzecie, omawiane wyłączenie w sposób jednoznaczny wskazuje także, że zamiarem Rady Miejskiej Wąsosza było normatywna odpowiedź na zjawisko o charakterze stałym, czyli używania materiałów

pirotechnicznych przy różnych okazjach (a przynajmniej cyklicznym, jakim jest wzmożone używanie materiałów pirotechnicznych w okresie noworocznym). Jak już wskazywano, ustanawianie aktów porządkowych o takim charakterze jest niedopuszczalne. Porządkowy akt prawa miejscowego może mieć wyłącznie tymczasowy charakter. W orzecznictwie – kwestionując analogiczny zakaz, jak ten ustanowiony przez Radę Miejską Wąsosz – wprost wskazano, że porządkowe akt prawa miejscowego nie mogą określać, że zawarte w nich zakazy mają obowiązywać przez czas nieoznaczony, z wyłączeniem jedynie każdego 31 grudnia i 1 stycznia. Trafnie uznano, że taka regulacja zdecydowanie nie odpowiada ani *ratio legis* przepisów porządkowych, ani treści art. 40 ust. 3 ustawy (porównaj: wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2008 r., II OSK 268/08, LEX nr 465053).

Na zamiar wprowadzenia zakazu mającego charakter permanentny wskazuje również § 1 ust. 2 pkt 2-4 uchwały. Wprowadzono mechanizm, zgodnie z którym zakaz nie obowiązuje: 2) podczas przedsięwzięć, których organizatorem są organy państwa lub samorządu terytorialnego, 3) podczas imprez masowych, na przeprowadzenie których organizator uzyskał zgodę Burmistrza Wąsosz i w przypadku, gdy pokaz ma być częścią programu imprezy masowej, 4) na terenach rolniczych i w sezonie odstraszenia zwierząt dziko żyjących, które powodują straty w uprawach rolniczych.

Rada Miejska Wąsosz ustanowiła procedurę odstępstwa od zakazu używania materiałów pirotechnicznych i ogłuszających. Tym samym, po spełnieniu warunków wskazanych w uchwale lub otrzymaniu zgody organu wykonawczego gminy możliwe byłoby podejmowanie działań, które co do zasady zostały przez Radę Miejską Wąsosz uznane za niedopuszczalne.

2.2. Nie można również pominąć, że w sposób sprzeczny z ustawą sformułowano również klauzulę wejścia uchwały w życie. W § 5 uchwały przewidziano bowiem, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Klauzula ta sprzeczna jest z określonymi w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.) zasadami wprowadzania w życie przepisów porządkowych. Zgodnie z art. 4 ust. 3 tej ustawy, przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia. Z kolei w jej art. 14 ustalono, że: przepisy porządkowe ogłasza się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu (ust. 1), za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu (ust. 2), a ogłoszenie przepisów porządkowych w sposób określony w ust. 1 nie zwalnia z obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym (ust. 3).

Przepisy porządkowe, tym się bowiem różnią od aktów prawa miejscowego, że ich regulacja ma przeciwdziałać nagłemu zagrożeniu. W uchwale nie przewidziano ogłoszenia przepisów porządkowych, wymaganego przepisem art. 14 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w drodze obwieszczeń. Uchwała jest zatem pozbawiona przepisów regulujących w sposób prawidłowy wejście jej w życie. Za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu (art. 14 ust. 2 tej ustawy). Nie jest zatem możliwe wejście w życie porządkowego aktu prawa miejscowego bez jego obwieszczenia. Zdaniem organu nadzoru to publikacja w formie obwieszczeń ma walor promulgacyjny, jest ogłoszeniem w rozumieniu art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), zaś pozostałe formy, w tym zamieszczenie uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym stanowią w istocie „jedynie” obligatoryjną formę podania aktu do publicznej wiadomości. Wobec faktu, że kwestionowana uchwała nie przewiduje innej niż opublikowanie w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego formy ogłoszenia aktu, stwierdzono także brak możliwości zgodnego z ustawą nabrania przez tę uchwałę mocy obowiązującej, co stanowi istotne naruszenie prawa. Tożsame stanowisko w tym przedmiocie wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 stycznia 2016 r. (sygn. akt II SA/Wr 731/15).

Ponadto należy zwrócić uwagę, że w przypadku aktu prawa miejscowego ustanawiającego przepisy porządkowe, uzależnienie daty jego wejścia w życie od daty publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego jest sprzeczne z prawem („Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.”). Wejście w życie przepisów

porządkowych uzależnione jest bowiem od innej formy ogłoszenia – tj. ich obwieszczenia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Wr 866/15).

W świetle dokonanej analizy prawnej przepisów prawa powszechnie obowiązującego, postanowień uchwały i jej uzasadnienia, organ nadzoru stwierdził, że uchwała, mająca na celu ustanowienie stałego zakazu używania w miejscach publicznych na terenie Gminy Wąsosz petard oraz innych środków pirotechnicznych i ogłuszających – działających na podobnych zasadach, a także zakazu sprzedaży ww. środków w handlu okrężnym oraz osobom nietrzeźwym i osobom poniżej 18 roku życia, została podjęta z istotnym naruszeniem wyżej wskazanych przepisów prawa.

Z uwagi na brak spełnienia ustawowych przesłanek, upoważniających do wydania aktu normatywnego o charakterze przepisów porządkowych, ale także naruszenie innych przepisów prawa obowiązującego, wykazanych w rozstrzygnięciu nadzorczym, organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wniesć za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Maciej Awizeń



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2020 r. poz. 713),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI/121/2020 Rady Miasta Świeradów-Zdrój z dnia 24 kwietnia 2020 r. w sprawie zakazu odpalania fajerwerków, petard, ogni sztucznych i innych materiałów pirotechnicznych w okresie całorocznym na terenie Miasta Świeradów-Zdrój.

Uzasadnienie

Rada Miasta Świeradów-Zdrój, na sesji w dniu 24 kwietnia 2020 r., działając na podstawie art. 40 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2020 r. poz. 713; zwanej dalej; u.s.g.) oraz art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), podjęła uchwałę Nr XXVI/121/2020 w sprawie zakazu odpalania fajerwerków, petard, ogni sztucznych i innych materiałów pirotechnicznych w okresie całorocznym na terenie Miasta Świeradów-Zdrój, zwaną dalej: „uchwałą”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 maja 2020 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została podjęta z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 3 u.s.g., polegającym na ustanowieniu norm niespełniających kryteriów upoważniających do ich ustanowienia w przepisach porządkowych.

Ponadto, Rada Miasta Świeradów-Zdrój podjęła uchwałę z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, polegającym na określeniu mocy jej wejścia w życie w sposób niezgodny z charakterem przypisanym przepisom porządkowym.

Mocą uchwały, Rada Miasta Świeradów-Zdrój, ustanowiła stały, całoroczny zakaz odpalania fajerwerków, petard, ogni sztucznych i innych materiałów pirotechnicznych w miejscach publicznych na terenie miasta Świeradów-Zdrój (§ 1). Rada Miasta za naruszenie zakazu przewidziała karę grzywny w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach (§ 2). W świetle § 4 uchwały wchodzi ona w życie po upływie 3 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i podlega rozplakatowaniu na tablicach ogłoszeń na terenie Miasta oraz publikacji na stronie internetowej miasta Świeradów-Zdrój, jak i w Notatniku Świeradowskim.

I.

Ustawa o samorządzie gminnym, w art. 40 ust. 3, upoważnia organ stanowiący gminy do tego, aby w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących wydawał przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. O zaktualizowaniu się podstawy do wydania porządkowego aktu prawa miejscowego można mówić wtedy, gdy dany zakres spraw nie podlega regulacji przepisów powszechnie obowiązujących, a występuje sytuacja faktyczna naruszająca co najmniej jedno z dóbr prawnie chronionych wymienionych w przepisie kompetencyjnym (lub obiektywnie dobru takiemu zagrażająca). Ponadto, dla podjęcia przepisów porządkowych konieczne jest, by naruszenie lub zagrożenie miało szczególny charakter lokalny, a ustanowione przepisy zawierały nakazy (zakazy) zachowania się, które stanowią bezpośrednią reakcję na istniejący stan faktyczny. Bezpośredniość ta przejawiać musi się w sformułowaniu obowiązków będących proporcjonalnymi do zagrożenia i adekwatnymi dla jego uchylenia.

Doktryna prawa administracyjnego w sposób szczegółowy opisuje w jakich okolicznościach organ stanowiący gminy może korzystać ze swojej kompetencji. Przyjąć należy przede wszystkim, że regulacja porządkowego aktu prawa miejscowego nie może zawierać ani powtórzonych, ani tym bardziej zmodyfikowanych przepisów znajdujących się w innych aktach powszechnie obowiązujących, co stanowi zasadę stanowienia wszelkich aktów podstawowych, ale przede wszystkim świadczy o braku zakresu nieuregulowanego. Jeżeli istnieją regulacje ustawowe wprowadzające zakazy określonego zachowania się, to prawodawcy miejscowi nie mogą w drodze przepisów porządkowych precyzować tych zakazów, ani tym bardziej ich rozszerzać.

Powyższe ustalenia znajdują potwierdzenie w judykaturze. Z orzeczeń sądów administracyjnych wynika bowiem, że powtarzanie i modyfikowanie, a także uzupełnianie regulacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. W odniesieniu zaś do przepisów porządkowych wskazuje się nawet, że wprowadzenie przesłanki obiektywnej, jako warunkującej wydanie porządkowego aktu prawa miejscowego realizowało cel ustawodawcy, którym było wyeliminowanie możliwości powtarzania, modyfikacji, czy zmiany innych aktów powszechnie obowiązujących (porównaj: wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1993 r., SA/Kr 1773/93, LEX nr 10526; wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 listopada 2005 r., III SA/Kr 953/05, LEX nr 879662; wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2007 r., III SA/Lu 511/07, LEX nr 356089).

Dekodowania znaczenia pojęcia „nieuregulowany”, sformułowanego w art. 40 ust. 3 u.s.g., należy dokonywać w kontekście *ratio legis* stanowienia przepisów porządkowych. O nieuregulowanym zakresie spraw można mówić wtedy, gdy nie istnieją mechanizmy prawne pozwalające na usunięcie zagrożenia dla dóbr mających podlegać ochronie (porównaj: wyrok NSA z dnia 18 marca 1999 r., II SA/Po 1399/98, LEX nr 38470; wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 listopada 2005 r., III SA/Kr 953/05, LEX nr 879662; wyrok NSA z dnia 11 lipca 2006 r., II GSK 68/06, LEX nr 267157; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 listopada 2009 r., III SA/Gl 1023/09, LEX nr 589287; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2010 r., IV SA/Po 793/10, LEX nr 821207). Z pewnością zaś zachowanie, które na mocy uchwały staje się nakazane bądź zakazane, musi być uprzednio indyferentne prawnie. Stanowi to bowiem obiektywną przesłankę stanowienia przepisów porządkowych.

Reasumując, by organ gminy mógł skorzystać z upoważnienia art. 40 ust. 3 u.s.g., musiałaby istnieć w przepisach powszechnie obowiązujących luka prawna, bowiem dyspozycja wyżej wskazanego przepisu stanowi wprost o upoważnieniu do wydania przepisów porządkowych wyłącznie w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących.

Dobrami, które mogą podlegać ochronie poprzez normy porządkowego aktu prawa miejscowego stanowionego przez organ stanowiący gminy są: życie lub zdrowie obywateli oraz porządek, spokój i bezpieczeństwo publiczne. Ich ochrona stanowi niezbędną z przesłanek stanowienia przepisów porządkowych – przesłankę subiektywną. Przepis kompetencyjny spełnienie tej przesłanki uzależnia od tego, czy dla ochrony tych dóbr wydanie przepisów porządkowych jest „niezbędne”. Oznacza to, że przepisy porządkowe stanowią *ultima ratio* ochrony wskazanych w ustawach dóbr. Mogą być one podejmowane tylko wtedy, gdy brak innych środków, za pomocą których możliwe byłoby zniesienie stanu zagrożenia (porównaj: wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2004 r., GSK 1132/04, LEX nr 154049; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2009 r., II SA/Ol 96/09, LEX nr 522502; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Go 72/10, LEX nr 599180; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2010 r., IV SA/Po 793/10, LEX nr 821207).

Umożliwienie prawodawcy miejscowemu zawężania sfery wolności poprzez stanowienie norm powinno zachowania „wynika z niemożności racjonalnego przewidywania przez centralnego ustawodawcę wszystkich okoliczności wynikających z warunków lokalnych” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 marca 2004 r., II SA/Wr 2625/03, LEX nr 104931; porównaj: wyrok SN z dnia 8 kwietnia 1994 r., III ARN 18/94, LEX nr 9376). Ratio legis przepisów porządkowych jest zatem reagowanie na zagrożenia mające swe źródło w takich właśnie lokalnych warunkach. Gdy nieregulowany prawem problem nie jest problemem lokalnym, lecz dotyczy zjawisk występujących w całym kraju, to dana sfera stosunków społecznych wymaga generalnych uregulowań na szczeblu centralnym (porównaj: wyrok NSA z dnia 1 października 2003 r., II SA/Po 1409/03, LEX nr 166965), a wprowadzanie zakazów należy do ustawodawcy (porównaj: wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 maja 2006 r., VI SA/Wa 1822/05, LEX nr 230009; wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2006 r., II GSK 236/06, LEX nr 280305).

Za każdym razem przy stanowieniu porządkowych aktów prawa miejscowego rzecz dotyczy regulowania sytuacji lokalnie szczególnej, o nadzwyczajnym w kontekście miejscowym charakterze, której nie normują przepisy stanowione centralnie. Na prawodawcy, organie jednostki samorządu terytorialnego, ciąży zatem zawsze obowiązek odniesienia się do istniejącej sytuacji miejscowej i wykazania, że luka prawna pojawia się właśnie na tle specyfiki lokalnej (porównaj: wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2007 r., III SA/Lu 511/07, LEX nr 356089). „Przepisy porządkowe należą do prawa lokalnego i nie można za ich pomocą wypełniać braków ustawodawstwa obowiązującego w całym kraju lub likwidować zagrożeń o ogólnokrajowym znaczeniu” (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 lutego 2011 r., II SA/Go 26/11, LEX nr 795082; porównaj: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 marca 2004 r., II SA/Wr 2625/03, LEX nr 104931; wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2003 r., SA/Kr 2812/02, LEX nr 1693570; wyrok NSA z dnia 1 października 2003 r., II SA/Po 1409/03, LEX 166965).

Z *ratio legis* przepisów porządkowych wynika także, że nie mogą stanowić trwałego, niezmiennego elementu lokalnego porządku prawnego, wprowadzając do niego stałe zakazy bądź nakazy określonego zachowania (porównaj: wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2004 r., GSK 1132/04, LEX nr 154049; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2009 r., II SA/Ol 96/09, LEX nr 522502; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Go 72/10, LEX nr 599180). Akty porządkowe mają być stanowione „w celu przeciwdziałania nagle pojawiającym się zagrożeniom” (wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, LEX nr 80205; porównaj: wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2008 r., II OSK 268/08, LEX nr 465053; wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2007 r., III SA/Lu 511/07, LEX nr 356089; wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 grudnia 2010 r., III SA/Kr 728/10, LEX nr 75699; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 maja 2011 r., IV SA/Po 213/11, LEX nr 995398). Nagle pojawienie się zagrożenia należy wiązać z rolą przepisów porządkowych, które mają wypełniać lukę w zakresie niedostrzeżonym przez ustawodawcę. Możliwość podejmowania przepisów porządkowych aktualizuje się zatem w przypadku pojawienia się zagrożenia, które przez ustawodawcę nie zostało przewidziane, gdy odwołując się do założenia o jego racjonalności, można stwierdzić, że gdyby zagrożenie to przewidywał, przedsięwziąłby kroki legislacyjne w celu jego eliminacji. Jeżeli zagrożenie jest znane, rozpoznane i występujące od dłuższego czasu, to nie ma możliwości podjęcia działań o charakterze szczególnym, związanym z niezbędnością ochrony dóbr. Rolą przepisów porządkowych może być przy tym co najwyżej doraźne uchylenie lub ograniczenie zagrożenia, nie zaś wprowadzenie norm o charakterze stałym, czyli takich, które stać by się miały trwałym elementem porządku prawnego (porównaj: wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, LEX nr 80205; wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2004 r., GSK 971/04, LEX nr 799917; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 listopada 2009 r., III SA/Gl 1023/09, LEX nr 589287; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 2 marca 2010 r., II SA/Bd 68/10, LEX nr 605178; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Go 72/10, LEX nr 599180). Nie jest wprawdzie wymagane, by w akcie porządkowym określono *a priori* datę utraty jego mocy obowiązującej, jednak postanowienia takich aktów nie mogą sugerować, że nie posiadają one tymczasowego charakteru. Z pewnością nie mogą określać, że ich stosowanie będzie wieloletnie.

Odnosząc powyższe do kwestionowanej uchwały, należy w pierwszej kolejności zaznaczyć, że obowiązkiem prawodawcy miejscowego jest nie tylko weryfikacja opisanego stanu prawnego i faktycznego, ale również wykazanie, że wskazane wyżej przesłanki w danej sprawie wystąpiły. Przenosząc wyżej dokonaną interpretację art. 40 ust. 3 u.s.g. na postanowienia uchwały, a także do uzasadnienia do uchwały wskazać należy, że Rada Miasta Świeradów-Zdrój, mimo obowiązku wykazania swojego upoważnienia do ustanowienia przepisów porządkowych, nie uzasadniła zaistnienia zagrożenia ani niezbędności dla ochrony życia lub zdrowia obywateli, ani niezbędności dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, którym wydanie przepisów porządkowych miałoby przeciwdziałać.

W uzasadnieniu uchwały jedynie lakonicznie stwierdza się, że „Mieszkańcy, turyści i kuracjusze przebywający w naszym mieście oczekują ciszy, spokoju, czystego powietrza i szczególnych (gwarantowanych tylko w uzdrowiskach) warunków do wypoczynku, co zapewniają im zapisy ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych”. Dalej w uzasadnieniu do uchwały Rada Miasta Świeradów-Zdrój przywołuje zły wpływ huku i hałasu na małe dzieci, osoby starsze, na zagrożenie pożarowe powodowane wystrzałem fajerwerków. Rada Miasta Świeradów-Zdrój wskazuje także na zagrożenie zwierząt domowych, dzikich zwierząt oraz zwierząt pozostających w okresie zimowym w stanie hibernacji, powodowane wystrzałem fajerwerków, petard.

Uzasadnienie do uchwały jest lakoniczne i nie zawiera żadnych analiz wykazujących zaistnienie przesłanek z art. 40 ust. 3 u.s.g. W uzasadnieniu do uchwały nie przedstawiono jednak żadnych danych potwierdzających zaburzenia zdrowotne mieszkańców, turystów i kuracjuszy przebywających na terenie Miasta Świeradów-Zdrój, analizy śmiertelności oraz analizy zagrożenia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego wywołane na skutek odpalania fajerwerków, petard, ogni sztucznych i innych materiałów pirotechnicznych, a które wykazywałyby związek skutkowo-przyczynowy ustanowienia przepisów porządkowych. W uzasadnieniu do uchwały nie wykazano żadnego argumentu wskazującego na wystąpienie w ostatnim czasie nagłego zagrożenia dla Miasta Świeradów-Zdrój i jego mieszkańców, turystów i kuracjuszy, któremu miałyby przeciwdziałać stanowane przepisy porządkowe. Nie wykazano również przeprowadzenia analiz porównawczych z obszarami innych gmin, a tym samym nie uzasadniono w jakikolwiek sposób lokalnego charakteru zagrożenia wynikającego z stosowania fajerwerków, petard, ogni sztucznych i innych materiałów pirotechnicznych na terenie Miasta Świeradów-Zdrój. Tym bardziej, że uchwalone przepisy porządkowe wprowadzają stały nakaz określonego zachowania się, tj. stały zakaz odpalania fajerwerków, petard, ogni sztucznych i innych materiałów pirotechnicznych na terenie Miasta Świeradów-Zdrój. Z kolei odnosząc się do fragmentu uzasadnienia do uchwały dotyczącego statusu miasta Świeradów-Zdrój, jako uzdrowiska, to wskazać należy, że ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1056) w tym zakresie stanowi jedynie w art. 39 ust. 4 pkt 11, że w części opisowej operatu uzdrowiskowego uwzględnia się informacje o stanie czystości powietrza oraz natężenia hałasu, opracowane zgodnie z odrębnymi przepisami. Przepis ten nie może jednak stanowić podstawy do wydania przepisu porządkowego ustanawiającego stały zakaz odpalania fajerwerków, petard, ogni sztucznych i innych materiałów pirotechnicznych na terenie Miasta Świeradów-Zdrój.

W świetle postanowień uchwały i jej uzasadnienia organ nadzoru stwierdził, że Rada Miasta Świeradów-Zdrój nie wykazała przesłanek, wynikających z art. 40 ust. 3 u.s.g., a uzasadniających ustanowienie przepisów porządkowych. Nie wykazano bowiem żadnego nadzwyczajnego przypadku, który pojawił się w sposób nagły na terenie Miasta Świeradów-Zdrój i wywoływał zagrożenia dla życia, zdrowia mieszkańców i innych osób przebywających na terenie Miasta Świeradów-Zdrój oraz zagrożenia dla porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Załączone do uchwały uzasadnienie nie koresponduje z ustawowymi wymogami ustanowienia przepisów porządkowych określonymi w art. 40 ust. 3 u.s.g. Wprowadzona regulacja nie ma charakteru przeciwdziałania nagle pojawiającemu się zagrożeniu, które nie zostało dotąd zdiagnozowane, a ustanawia na terenie Miasta Świeradów-Zdrój trwałą regulację mającą wpływ na sferę praw i obowiązków. Rada Miasta Świeradów-Zdrój, mimo ciążącego na niej obowiązku wynikającego z art. 40 ust. 3 u.s.g., nie wykazała sytuacji miejscowej, która wystąpiła nagle i której należałoby przeciwdziałać w drodze ustanowienia przepisów porządkowych, z uwagi na brak regulacji rangi ustawowej.

Dodatkowo wskazać należy, że zgodnie z ustanowionym przez Radę Miasta Świeradów-Zdrój przepisem porządkowym „wprowadza się zakaz odpalania fajerwerków, petard, ogni sztucznych i innych materiałów pirotechnicznych na terenie miasta Świeradów-Zdrój”. Użyte w przepisie sformułowanie „fajerwerków, petard, ogni sztucznych i innych materiałów pirotechnicznych” nakazuje wskazywać, że norma wynikająca z tego przepisu obejmuje wszystkie materiały pirotechniczne (zakres nazw „fajerwerki”, „petardy” i „ognie sztuczne” jest zaś w stosunku podrzędności do zakresu nazwy „materiały pirotechniczne”). Na terenie Świeradowa-Zdrój wprowadzono zatem zakaz używania materiałów wybuchowych, będący materiałem lub mieszaniną materiałów przewidzianych do wytwarzania efektów cieplnych, świetlnych, dźwiękowych, gazu, dymu lub kombinacji tych efektów, w wyniku samopodtrzymującej, egzotermicznej reakcji chemicznej (por. art. 3 pkt 35 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego; Dz. U. z 2020 r. poz. 204).

Z uzasadnienia uchwały wynika, że ochronie podlegać miało życie i zdrowie ludzi oraz spokój (publiczny). W odniesieniu do ochrony spokoju publicznego – przez który rozumieć można stan równowagi psychicznej bliżej nieokreślonej liczby osób, niezależnie od tego, gdzie się one znajdują – przed użyciem materiałów pirotechnicznych, wskazać należy, że nie znajduje się ona w zakresie nieuregulowanym. Zgodnie z art. 51 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821), kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Oznacza to, że tak sformułowany porządkowy przepis prawa miejscowego (w zakresie ochrony spokoju) zastępuje ustawę, co wykracza poza zakres dopuszczalnego upoważnienia, a także narusza hierarchię aktów normatywnych.

Takie ustalenie znajduje potwierdzenie w jednoznacznym stanowisku wyrażanym w judykaturze. Sądy administracyjne – także podnosząc argumentację związaną z obowiązywaniem art. 51 §1 Kodeksu wykroczeń – wskazują, że art. 40 ust. 3 ustawy nie stanowi podstawy prawnej dla zakazywania i penalizowanie każdego użycia fajerwerków na terenie gminy (porównaj: wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2008 r., II OSK 268/08, LEX nr 465053; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 maja 2011 r., IV SA/Po 213/11, LEX nr 995398; wyrok WSA w Poznaniu z 14 grudnia 2014 r., IV SA/Po 1009/11, LEX nr 1154830; wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 listopada 2017 r., II SA/Ke 588/17, LEX nr 2411671). Penalizacji używania materiałów pirotechnicznych w art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń dowodzą również orzeczenia sądów powszechnych (porównaj: wyrok SR w Bielsku Podlaskim z dnia 16 lutego 2015 r. VII W 516/14, LEX nr 1866303; wyrok SR w Legionowie z dnia 28 listopada 2017 r., II W 269/17, LEX nr 2409819).

Istotne jest również to, że uchwała zakazuje zachowania, które podejmowane w warunkach nieobjętych normami prawa karnego jest *expressis verbis* przez ustawę dozwolone. Używanie wyrobów pirotechnicznych przeznaczonych do użytku cywilnego klasy F1 (wyroby pirotechniczne widowiskowe, które podczas działania charakteryzują się bardzo niskim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, a także nieistotnym poziomem hałasu, przeznaczone do użytku w budynkach oraz na zamkniętym obszarze na zewnątrz budynków), F2 (wyroby pirotechniczne widowiskowe, które podczas działania charakteryzują się niskim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, a także niskim poziomem hałasu, przeznaczone do użytku na zamkniętym obszarze na zewnątrz budynków), F3 (wyroby pirotechniczne widowiskowe, które podczas działania charakteryzują się średnim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, a także nieszkodliwym dla zdrowia ludzi poziomem hałasu, przeznaczone do użytku na dużych, otwartych przestrzeniach na zewnątrz budynków), T1 (wyroby pirotechniczne przeznaczone do użytku teatralnego, które podczas działania charakteryzują się niskim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska) oraz P1 (wyroby inne niż wyroby klas F1-F3 i T1, które podczas działania charakteryzują się niskim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska), nie wymaga nawet pozwolenia (art. 9 ust. 2 w związku z art. 62c ust. 1 pkt 1 lit. a-c, pkt 2 lit. a oraz pkt 3 lit. a ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego).

W tym kontekście należy – na marginesie – wskazać na szczególny sposób rozumienia pojęcia używanie materiałów pirotechnicznych, wynikające z art. 3 pkt 31 ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, gdyż przez używanie wyrobów pirotechnicznych, tj. zawierających materiały pirotechniczne, należy rozumieć prowadzenie przez przedsiębiorców i jednostki naukowe wszelkich prac związanych ze stosowaniem wyrobów pirotechnicznych. Oznacza to, że zakaz „używania fajerwerków, petard i innych materiałów pirotechnicznych” może być, zgodnie z definicjami legalnymi, rozumiane w sposób odmienny od potocznego. To zaś mogłoby prowadzić to istotnych problemów z ustaleniem, które zachowania podlegają zakazowi opisanemu w § 1 uchwały.

Przed wszystkim jednak, w oparciu o powyższe trzeba przyjąć, że ochrona życia i zdrowia ludzi przed używaniem materiałów pirotechnicznych (choć istnienie określonych zagrożeń ma charakter obiektywny) jest sprzeczne z ustawą, która kategoryzując te materiały wskazuje jednoznacznie, że istnieją także takie materiały pirotechniczne, które charakteryzują się bardzo niskim, niskim, czy też średnim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi, a tym samym obejmowanie ich zakazem użycia jest niezasadne. Organ stanowiący gminy nie może bowiem, powołując się na konieczność ochrony życia i zdrowia ludzi, ograniczać możliwości używania wyrobów, na których użycie – biorąc pod uwagę stopień zagrożenia dla życia i zdrowia – godzi się ustawodawca. Podobnie, ograniczenie takie nie może być wprowadzane z powołaniem się na ochronę spokoju publicznego, podczas gdy ustawa wskazuje na możliwość używania materiałów pirotechnicznych charakteryzujących się nieistotnym, niskim albo nieszkodliwym dla zdrowia ludzi poziomem hałasu, zaś ewentualne wykorzystanie materiałów pirotechnicznych w sposób bezprawnie naruszający spokój publiczny wiąże się już sankcją karną ustaloną w Kodeksie wykroczeń.

Uzupełniając podnieść można, że używanie materiałów pirotechnicznych nie jest zjawiskiem nowym, ani w sposób szczególnie intensyfikującym się w czasie bezpośrednio poprzedzającym podjęcie uchwały. Uchwała nie jest zatem reakcją na nagle, niespodziewane, nadzwyczajne, lokalne zagrożenie dla dóbr prawnie chronionych. Korzystanie z materiałów pirotechnicznych jako sposób celebrowania szczególnych wydarzeń jest powszechnie znany i nie spotkał się z ingerencją ustawodawczą, która ingerowałaby w takie zachowanie. Tym bardziej do takiej ingerencji nie jest upoważniony organ stanowiący gminy. Problemy związane z używaniem fajerwerków, petard i innych materiałów

pirotechnicznych mają charakter ogólnopolski. Brak jest przesłanek do przyjmowania, że na obszarze Świeradów-Zdrój zjawisko to ma inny charakter niż w innych gminach powiatu lubańskiego, województwa dolnośląskiego, czy innych regionach Polski.

Całość przedstawionych okoliczności prawnych i faktycznych pozwala na stwierdzenie, że uchwała Rady Miast Świeradów-Zdrój, jako istotnie naruszająca prawo jest nieważna.

Powyższe ustalenia – odnoszące się do § 1 uchwały – obligowały organ nadzoru do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Zasadne jest jednak odniesienie się do dalszych regulacji uchwały, które same w sobie są nieważne, a także podkreślają zasadność poważenia norm zawartych w § 1 uchwały.

II.

W § 2 uchwały Rada Miasta Świeradów-Zdrój przewidziała, za naruszenie zakazów określonych w § 1, karę grzywny wymierzoną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. Ustawodawca w art. 54 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821) postanowił, że kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany. Rada Miasta Świeradów-Zdrój nie ustanowiła co prawda wysokości kary grzywny, to jednak ustawodawca za wykraczanie przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym przewidział także inny rodzaj kary. Tym samym wola ustawodawcy została zmodyfikowana postanowieniem § 2 uchwały. Nadto, zgodnie z art. 40 ust. 4 u.s.g. przepisy porządkowe mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. Rada Miasta Świeradów-Zdrój nie była więc zobligowana do stanowienia w zakresie kar, zdecydowała jednakże o nałożeniu kary grzywny za naruszenie zakazów określonych w § 1 uchwały.

III.

Odniesć należy się także do postanowień o wejściu w życie przepisów porządkowych. W § 4 uchwały postanowiono, że uchwała wchodzi w życie po upływie 3 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i podlega rozplakatowaniu na tablicach ogłoszeń na terenie Miasta oraz publikacji na stronie internetowej miasta Świeradów-Zdrój, jak i w Notatniku Świeradowskim. Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych „Przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 3 dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia”. Natomiast zgodnie z art. 14 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: „1. Przepisy porządkowe ogłasza się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu. 2. Za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu. 3. Ogłoszenie przepisów porządkowych w sposób określony w ust. 1 nie zwalnia z obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.”.

Przepisy porządkowe, tym się bowiem różnią od aktów prawa miejscowego, że ich regulacja ma przeciwdziałać nagłemu zagrożeniu. W uchwale nie przewidziano ogłoszenia przepisów porządkowych, wymaganego przepisem art. 14 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w drodze obwieszczeń. Uchwała jest zatem pozbawiona przepisów regulujących wejście jej w życie. Za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu (art. 14 ust. 2 tej ustawy). Nie jest zatem możliwe wejście w życie porządkowego aktu prawa miejscowego bez jego obwieszczenia. Zdaniem Wojewody to publikacja w formie obwieszczeń ma walor promulgacyjny, jest ogłoszeniem w rozumieniu art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483), zaś pozostałe formy, w tym zamieszczenie uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym stanowią w istocie „jedynie” obligatoryjną formę podania aktu do publicznej wiadomości. Wobec faktu, że kwestionowana uchwała nie przewiduje innej niż opublikowanie w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego formy ogłoszenia aktu, stwierdzono także brak możliwości zgodnego z ustawą nabrania przez tę uchwałę mocy obowiązującej, co stanowi istotne naruszenie prawa. Stanowisko w tym przedmiocie wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 stycznia 2016 r. (sygn. akt II SA/Wr 731/15).

Ponadto należy zwrócić uwagę, że w przypadku aktu prawa miejscowego ustanawiającego przepisy porządkowe, uzależnienie daty jego wejścia w życie od daty publikacji w Dzienniku Urzędowym

Województwa Dolnośląskiego jest sprzeczne z prawem („Uchwała wchodzi w życie po upływie 3 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.”). Wejście w życie przepisów porządkowych uzależnione jest bowiem od innej formy ogłoszenia – tj. ich obwieszczenia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Wr 866/15).

W świetle dokonanej analizy prawnej przepisów prawa powszechnie obowiązującego, postanowień uchwały i jej uzasadnienia, organ nadzoru stwierdził, że uchwała, mająca na celu ustanowienie stałego zakazu odpalania fajerwerków, petard, ogni sztucznych i innych materiałów pirotechnicznych na terenie Miasta Świeradów-Zdrój, została podjęta z istotnym naruszeniem wyżej wskazanych przepisów prawa.

Z uwagi na brak spełnienia ustawowych przesłanek, upoważniających do wydania aktu normatywnego o charakterze przepisów porządkowych, ale także naruszenie innych przepisów prawa obowiązującego, wykazanych w rozstrzygnięciu nadzorczym, organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe należało orzec, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wicewojewoda Dolnośląski

Jarosław Kresa



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 8 stycznia 2019 r.

Poz. 152

Elektronicznie podpisany przez:
Milena Pigdanowicz-Fidera; DUW we Wrocławiu
Data: 2019-01-08 12:32:55



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.48.3.2018.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 8 stycznia 2019 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr III/23/18 Rady Miejskiej Karpacza z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia zasad używania fajerwerków, petard i innych materiałów pirotechnicznych na terenie gminy Karpacz.

Uzasadnienie

Rada Miejska Karpacza, powołując się art. 40 ust. 3 i 4, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – dalej jako: ustawa, oraz art. 4 ust. 3 i art. 14 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523), podjęła na sesji w dniu 19 grudnia 2018 r. uchwałę w sprawie ustalenia zasad używania fajerwerków, petard i innych materiałów pirotechnicznych na terenie gminy Karpacz – dalej jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 27 grudnia 2018 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 3 ustawy, polegającym na przyjęciu norm niespełniających kryteriów pozwalających na ich ustanowienie w przepisach porządkowych.

1. Ustawa o samorządzie gminnym – w art. 40 ust. 3 – upoważnia organ stanowiący gminy do tego, aby w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących wydawał przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. O zaktualizowaniu się podstawy do wydania porządkowego aktu prawa miejscowego można zatem mówić wtedy, gdy dany zakres spraw nie podlega regulacji przepisów powszechnie obowiązujących, a występuje sytuacja faktyczna naruszająca co najmniej jedno z dóbr prawnie chronionych wymienionych w przepisie kompetencyjnym (lub obiektywnie dobru takiemu zagrażająca). Ponadto, dla podjęcia przepisów porządkowych konieczne jest, by naruszenie lub zagrożenie miało szczególny charakter lokalny, a ustanowione przepisy zawierały nakazy (zakazy) zachowania się, które stanowią bezpośrednią reakcję na istniejący stan faktyczny. Bezpośredniość ta przejawiać musi się w sformułowaniu obowiązków będących proporcjonalnymi do zagrożenia i adekwatnymi dla jego uchylenia.

Doktryna prawa administracyjnego w sposób szczegółowy opisuje w jakich okolicznościach organ stanowiący gminy może korzystać ze swojej kompetencji. Przyjąć należy przede wszystkim, że regulacja porządkowego aktu prawa miejscowego nie może zawierać ani powtórzonych, ani tym bardziej zmodyfikowanych przepisów znajdujących się w innych aktach powszechnie obowiązujących, co stanowi zasadę stanowienia wszelkich aktów podstawowych, ale przede wszystkim świadczy o braku zakresu nieuregulowanego. Jeżeli istnieją regulacje ustawowe wprowadzające zakazy określonego zachowania

się, to prawodawcy miejscowi nie mogą w drodze przepisów porządkowych rozszerzać ani precyzować tych zakazów.

Powyższe ustalenia znajdują potwierdzenie w judykaturze. Z orzeczeń sądów administracyjnych wynika bowiem, że powtarzanie i modyfikowanie, a także uzupełnianie regulacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. W odniesieniu zaś do przepisów porządkowych wskazuje się nawet, że wprowadzenie przesłanki obiektywnej, jako warunkującej wydanie porządkowego aktu prawa miejscowego realizowało cel ustawodawcy, którym było wyeliminowanie możliwości powtarzania, modyfikacji, czy zmiany innych aktów powszechnie obowiązujących (porównaj: wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1993 r., SA/Kr 1773/93, LEX nr 10526; wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 listopada 2005 r., III SA/Kr 953/05, LEX nr 879662; wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2007 r., III SA/Lu 511/07, LEX nr 356089).

Dekodowania znaczenia pojęcia „nieuregulowany”, sformułowanego w art. 40 ust. 3 ustawy, należy dokonywać w kontekście *ratio legis* stanowienia przepisów porządkowych. O nieuregulowanym zakresie spraw można mówić wtedy, gdy nie istnieją mechanizmy prawne pozwalające na usunięcie zagrożenia dla dóbr mających podlegać ochronie (porównaj: wyrok NSA z dnia 18 marca 1999 r., II SA/Po 1399/98, LEX nr 38470; wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 listopada 2005 r., III SA/Kr 953/05, LEX nr 879662; wyrok NSA z dnia 11 lipca 2006 r., II GSK 68/06, LEX nr 267157; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 listopada 2009 r., III SA/Gl 1023/09, LEX nr 589287; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2010 r., IV SA/Po 793/10, LEX nr 821207). Z pewnością zaś zachowanie, które na mocy uchwały staje się nakazane bądź zakazane, musi być uprzednio indyferentne prawnie. Stanowi to bowiem obiektywną przesłankę stanowienia przepisów porządkowych.

Dobrami, które mogą podlegać ochronie poprzez normy porządkowego aktu prawa miejscowego stanowiącego przez organ stanowiący gminy, są życie lub zdrowie obywateli oraz porządek, spokój i bezpieczeństwo publiczne. Ich ochrona stanowi drugą z przesłanek stanowienia przepisów porządkowych – przesłankę subiektywną. Przepis kompetencyjny spełnienie tej przesłanki uzależnia od tego, czy dla ochrony tych dóbr wydanie przepisów porządkowych jest „niezbędne”. Oznacza to, że przepisy porządkowe stanowią *ultima ratio* ochrony wskazanych w ustawach dóbr. Mogą być one podejmowane tylko wtedy, gdy brak innych środków, za pomocą których możliwe byłoby zniesienie stanu zagrożenia (porównaj: wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2004 r., GSK 1132/04, LEX nr 154049; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2009 r., II SA/Ol 96/09, LEX nr 522502; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Go 72/10, LEX nr 599180; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2010 r., IV SA/Po 793/10, LEX nr 821207).

Umożliwienie prawodawcy miejscowemu zawężania sfery wolności poprzez stanowienie norm powinno zachowania „wynika z niemożności racjonalnego przewidywania przez centralnego ustawodawcę wszystkich okoliczności wynikających z warunków lokalnych” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 marca 2004 r., II SA/Wr 2625/03, LEX nr 104931; porównaj: wyrok SN z dnia 8 kwietnia 1994 r., III ARN 18/94, LEX nr 9376). *Ratio legis* przepisów porządkowych jest zatem reagowanie na zagrożenia mające swe źródło w takich właśnie lokalnych warunkach.

Gdy nieregulowany prawem problem nie jest problemem lokalnym, lecz dotyczy zjawisk występujących w całym kraju, to dana sfera stosunków społecznych wymaga generalnych uregulowań na szczeblu centralnym (porównaj: wyrok NSA z dnia 1 października 2003 r., II SA/Po 1409/03, LEX nr 166965), a wprowadzanie zakazów należy do ustawodawcy (porównaj: wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 maja 2006 r., VI SA/Wa 1822/05, LEX nr 230009; wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2006 r., II GSK 236/06, LEX nr 280305).

Za każdym razem przy stanowieniu porządkowych aktów prawa miejscowego rzecz dotyczy regulowania sytuacji lokalnie szczególnej, o nadzwyczajnym w kontekście miejscowym charakterze, której nie normują przepisy stanowione centralnie. Na prawodawcy organie jednostki samorządu terytorialnego ciąży zatem zawsze obowiązek odniesienia się do istniejącej sytuacji miejscowej i wykazania, że luka prawna pojawia się właśnie na tle specyfiki lokalnej (porównaj: wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2007 r., III SA/Lu 511/07, LEX nr 356089). „Przepisy porządkowe należą do prawa lokalnego i nie można za ich pomocą wypełniać braków ustawodawstwa obowiązującego w całym kraju lub likwidować zagrożeń o ogólnokrajowym znaczeniu” (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 lutego 2011 r., II SA/Go 26/11, LEX nr 795082; porównaj: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 marca 2004 r., II SA/Wr 2625/03, LEX nr 104931; wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2003 r., SA/Kr 2812/02, LEX nr 1693570; wyrok NSA z dnia 1 października 2003 r., II SA/Po 1409/03, LEX 166965).

Z *ratio legis* przepisów porządkowych wynika także, że nie mogą stanowić trwałego, niezmiennego elementu lokalnego porządku prawnego, wprowadzając do niego stałe zakazy bądź nakazy określonego zachowania (porównaj: wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2004 r., GSK 1132/04, LEX nr 154049; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2009 r., II SA/OI 96/09, LEX nr 522502; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Go 72/10, LEX nr 599180). Akty porządkowe mają być stanowione „w celu przeciwdziałania nagle pojawiającym się zagrożeniom” (wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, LEX nr 80205; porównaj: wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2008 r., II OSK 268/08, LEX nr 465053; wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2007 r., III SA/Lu 511/07, LEX nr 356089; wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 grudnia 2010 r., III SA/Kr 728/10, LEX nr 75699; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 maja 2011 r., IV SA/Po 213/11, LEX nr 995398). Nagłe pojawienie się zagrożenia należy wiązać z rolą przepisów porządkowych, które mają wypełniać lukę w zakresie niedostrzeżonym przez ustawodawcę. Możliwość podejmowania przepisów porządkowych aktualizuje się zatem w przypadku pojawienia się zagrożenia, które przez ustawodawcę nie zostało przewidziane, gdy odwołując się do założenia o jego racjonalności, można stwierdzić, że gdyby zagrożenie to przewidywał, przedsięwziąłby kroki legislacyjne w celu jego eliminacji. Jeżeli zagrożenie jest znane, rozpoznane i występujące od dłuższego czasu, to nie ma możliwości podjęcia działań o charakterze szczególnym, związanym z niezbędnością ochrony dóbr. Rolą przepisów porządkowych może być przy tym co najwyżej doraźne uchylene lub ograniczenie zagrożenia, nie zaś wprowadzenie norm o charakterze stałym, czyli takich, które stać by się miały trwałym elementem porządku prawnego (porównaj: wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, LEX nr 80205; wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2004 r., GSK 971/04, LEX nr 799917; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 listopada 2009 r., III SA/GI 1023/09, LEX nr 589287; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 2 marca 2010 r., II SA/Bd 68/10, LEX nr 605178; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Go 72/10, LEX nr 599180). Nie jest wprawdzie wymagane, by w akcie porządkowym określono *a priori* datę utraty jego mocy obowiązującej, jednak postanowienia takich aktów nie mogą sugerować, że nie posiadają one tymczasowego charakteru. Z pewnością nie mogą określać, że ich stosowanie będzie wieloletnie.

Odnosząc powyższe do kwestionowanej uchwały, należy w pierwszej kolejności zaznaczyć, że obowiązkiem prawodawcy miejscowego jest nie tylko weryfikacja opisanego stanu prawnego i faktycznego, ale również wykazanie, że wskazane wyżej przesłanki w danej sprawie wystąpiły. Tymczasem, w uzasadnieniu uchwały jedynie lakonicznie stwierdza się, że „wprowadzenie zakazu używania fajerwerków, petard i innych materiałów pirotechnicznych z wyłączeniem Sylwestra i Nowego Roku umożliwi zapewnienie ochrony życia i zdrowia mieszkańców Gminy Karpacz, a także zapewni spokojniejsze przetrwanie okresu świąteczno-noworocznego zwierzętom domowym i dzikim”. Takie przedstawienie stanu sprawy nie może być uznane za wystarczające. Niemniej jednak, nie ta wada stanowiła podstawę do wydania niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Zgodnie z ustanowionym przez Radę Miejską Karpacza przepisem porządkowym, „wprowadza się zakaz używania fajerwerków, petard i innych materiałów pirotechnicznych na terenie gminy Karpacz”. Użyte w przepisie sformułowanie „fajerwerków, petard i innych materiałów pirotechnicznych” nakazuje wskazywać, że norma wynikająca z tego przepisu obejmuje wszystkie materiały pirotechniczne (zakres nazw „fajerwerki” i „petardy” jest zaś w stosunku podrzędności do zakresu nazwy „materiały pirotechniczne”). Na terenie Karpacza wprowadzono zatem zakaz używania materiałów wybuchowych, będący materiałem lub mieszaniną materiałów przewidzianych do wytwarzania efektów cieplnych, świetlnych, dźwiękowych, gazu, dymu lub kombinacji tych efektów, w wyniku samopodtrzymującej, egzotermicznej reakcji chemicznej (por. art. 3 pkt 35 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego; Dz. U. z 2017 r. poz. 283 ze zm.).

Z uzasadnienia uchwały wynika, że ochronie podlegać miało życie i zdrowie ludzi oraz spokój (publiczny). W odniesieniu do ochrony spokoju publicznego – przez który rozumieć można stan równowagi psychicznej bliżej nieokreślonej liczby osób, niezależnie od tego, gdzie się one znajdują – przed użyciem materiałów pirotechnicznych, wskazać należy, że nie znajduje się ona w zakresie nieuregulowanym. Zgodnie z art. 51 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2018 r. poz. 618 ze zm.), kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Oznacza to, że tak sformułowany porządkowy przepis prawa miejscowego (w zakresie ochrony spokoju) zastępuje ustawę, co wykracza poza zakres dopuszczalnego upoważnienia, a także narusza hierarchię aktów normatywnych.

Takie ustalenie znajduje potwierdzenie w jednoznacznym stanowisku wyrażanym w judykaturze. Sądy administracyjne – także podnosząc argumentację związaną z obowiązywaniem art. 51 §1 Kodeksu wykroczeń – wskazują, że art. 40 ust. 3 ustawy nie stanowi podstawy prawnej dla zakazywania i penalizowanie każdego użycia fajerwerków na terenie gminy (porównaj: wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2008 r., II OSK 268/08, LEX nr 465053; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 maja 2011 r., IV SA/Po 213/11, LEX nr 995398; wyrok WSA w Poznaniu z 14 grudnia 2014 r., IV SA/Po 1009/11, LEX nr 1154830; wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 listopada 2017 r., II SA/Ke 588/17, LEX nr 2411671). Penalizacji używania materiałów pirotechnicznych w art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń dowodzą również orzeczenia sądów powszechnych (porównaj: wyrok SR w Bielsku Podlaskim z dnia 16 lutego 2015 r. VII W 516/14, LEX nr 1866303; wyrok SR w Legionowie z dnia 28 listopada 2017 r., II W 269/17, LEX nr 2409819).

Istotne jest również to, że uchwała zakazuje zachowania, które podejmowane w warunkach nieobjętych normami prawa karnego jest *expressis verbis* przez ustawę dozwolone. Używanie wyrobów pirotechnicznych przeznaczonych do użytku cywilnego klasy F1 (wyroby pirotechniczne widowiskowe, które podczas działania charakteryzują się bardzo niskim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, a także nieistotnym poziomem hałasu, przeznaczone do użytku w budynkach oraz na zamkniętym obszarze na zewnątrz budynków), F2 (wyroby pirotechniczne widowiskowe, które podczas działania charakteryzują się niskim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, a także niskim poziomem hałasu, przeznaczone do użytku na zamkniętym obszarze na zewnątrz budynków), F3 (wyroby pirotechniczne widowiskowe, które podczas działania charakteryzują się średnim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, a także nieszkodliwym dla zdrowia ludzi poziomem hałasu, przeznaczone do użytku na dużych, otwartych przestrzeniach na zewnątrz budynków), T1 (wyroby pirotechniczne przeznaczone do użytku teatralnego, które podczas działania charakteryzują się niskim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska) oraz P1 (wyroby inne niż wyroby klas F1-F3 i T1, które podczas działania charakteryzują się niskim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska), nie wymaga nawet pozwolenia (art. 9 ust. 2, w związku z art. 62c ust. 1 pkt 1 lit. a-c, pkt 2 lit. a oraz pkt 3 lit. a ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 283 ze zm.)).

W tym kontekście należy – na marginesie – wskazać na szczególny sposób rozumienia pojęcia używanie materiałów pirotechnicznych, wynikające z art. 3 pkt 31 ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, gdyż przez używanie wyrobów pirotechnicznych, tj. zawierających materiały pirotechniczne, należy rozumieć prowadzenie przez przedsiębiorców i jednostki naukowe wszelkich prac związanych ze stosowaniem wyrobów pirotechnicznych. Oznacza to, że zakaz „używania fajerwerków, petard i innych materiałów pirotechnicznych” może być, zgodnie z definicjami legalnym, rozumiane w sposób odmienny od potocznego. To zaś mogłoby prowadzić to istotnych problemów z ustaleniem, które zachowania podlegają zakazowi opisanemu w § 1 uchwały.

Przede wszystkim jednak, w oparciu o powyższe trzeba przyjąć, że ochrona życia i zdrowia ludzi przed używaniem materiałów pirotechnicznych (choć istnienie określonych zagrożeń ma charakter obiektywny) jest sprzeczne z ustawą, która kategoryzując te materiały wskazuje jednoznacznie, że istnieją także takie materiały pirotechniczne, które charakteryzują się bardzo niskim, niskim, czy też średnim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi, a tym samym obejmowanie ich zakazem użycia jest niezasadne. Organ stanowiący gminy nie może bowiem, powołując się na konieczność ochrony życia i zdrowia ludzi, ograniczać możliwości używania wyrobów, na których użycie – biorąc pod uwagę stopień zagrożenia dla życia i zdrowia – godzi się ustawodawca. Podobnie, ograniczenie takie nie może być wprowadzane z powołaniem się na ochronę spokoju publicznego, podczas gdy ustawa wskazuje na możliwość używania materiałów pirotechnicznych charakteryzujących się nieistotnym, niskim albo nieszkodliwym dla zdrowia ludzi poziomem hałasu, zaś ewentualne wykorzystanie materiałów pirotechnicznych w sposób bezprawnie naruszający spokój publiczny wiąże się już sankcją karną ustaloną w Kodeksie wykroczeń.

Uzupełniając podnieść można, że używanie materiałów pirotechnicznych nie jest zjawiskiem nowym, ani w sposób szczególnie intensyfikującym się w czasie bezpośrednio poprzedzającym podjęcie uchwały. Uchwała nie jest zatem reakcją na nagłe, niespodziewane, nadzwyczajne, lokalne zagrożenie dla dóbr prawnie chronionych. Korzystanie z materiałów pirotechnicznych jako sposób celebrowania szczególnych wydarzeń jest powszechnie znany i nie spotkał się z interwencją ustawodawczą, która ingerowałaby w takie zachowanie. Tym bardziej do takiej ingerencji nie jest upoważniony organ stanowiący gminy. Problemy związane z używaniem fajerwerków, petard i innych materiałów pirotechnicznych mają charakter ogólnopolski.

Brak jest przesłanek do przyjmowania, że na obszarze Karpacza zjawisko to ma inny charakter niż w innych gminach powiatu jeleniogórskiego, województwa dolnośląskiego, czy innych regionach Polski.

Całość przedstawionych okoliczności prawnych i faktycznych pozwala na stwierdzenie, że uchwała Rady Miejskiej Karpacza, jako istotnie naruszająca prawo jest nieważna.

2. Powyższe ustalenia – odnoszące się do § 1 uchwały – obligowały organ nadzoru do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Zasadne jest jednak odniesienie się do dalszych regulacji uchwały, które same w sobie są nieważne, a także podkreślają zasadność poważenia norm zawartych w § 1 uchwały.

2.1. Rada Miejska Karpacza postanowiła bowiem, że zakaz nie będzie obowiązywał w dniach 31 grudnia i 1 stycznia każdego roku. Oczywiście jest, że w ten sposób dopuszczono wykorzystywanie materiałów pirotechnicznych w czasie celebrowania Nowego Roku.

Biorąc pod uwagę takie wyłącznie należy po pierwsze zauważyć, że uzasadnienie uchwały ochroną życia i zdrowia było fikcyjne. Nie sposób bowiem przeprowadzić jakiegokolwiek racjonalnej argumentacji, z której wynikałoby, że użycie materiałów pirotechnicznych w czasie nocy sylwestrowej nie będzie stwarzać zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi, zaś poza tym okresem zagrożenie takie występować będzie. Jest to sprzeczne zarówno z logiką, jak i doświadczeniem życiowym. Zwiększona liczba wypadków wynikająca z użycia materiałów pirotechnicznych w tych dwóch dniach (będąca efektem skali) jest faktem notoryjnym. Jeżeli zatem celem Radym Miejskiej Karpacza była ochrona życia i zdrowia – gdyby organ stanowiący gminy był w ogóle upoważniony do ustanawiania tego rodzaju zakazu – to należałoby wprowadzany zakaz odnosić przede wszystkim do Sylwestra i Nowego Roku.

Po drugie, uzasadnienie zakazu użycia materiałów pirotechnicznych ochroną spokoju ludzi i zwierząt, które – jak już wskazano – objęte jest regulacją Kodeksu wykroczeń, w sposób szczególny przeciwstawia się normatywnemu wskazywaniu w jakich dniach można spokój zakłócać. Nie sposób bowiem wyłączenia od obowiązywania zakazu zawartego w § 2 uchwały oceniać inaczej, jak zgody Rady Miejskiej Karpacza, aby 31 grudnia i 1 stycznia każdego roku móc przy pomocy materiałów pirotechnicznych zakłócać spokój publiczny. Organ stanowiący gminy nie jest zaś upoważniony ani do kreowania kontratypów, ani także do kształtowania regulacji, które zwerbalizują kontratypy zwyczajowe.

Choć w każdej kulturze występuje wiele zwyczajów, będących wyrazem ukształtowanej i ugruntowanej tradycji, których kultywowanie łączy się z naruszeniem dóbr chronionych prawem (abstrahując w tym miejscu od kwestii zmienności tej tradycji, choć nie sposób nie zauważyć pewnych zmian w świadomości ludzi w zakresie zasadności kultywowania zwyczaju używania materiałów pirotechnicznych w noc sylwestrową), to nie rolą organu stanowiącego gminy jest ich implementowanie do prawa pozytywnego.

Rada Miejska Karpacza nie jest zatem władna do „potwierdzenia”, że zwyczaj przewiduje wyłączenie obowiązywania nakazu poszanowania spokoju innych osób (a także zwierząt), czy spoczynku nocnego w czasie nocy sylwestrowej, choć istnienie takiego kontratypu jest oczywiste. Dodatkowo pamiętać należy – i takie zastrzeżenie ma również znaczenie dla rozpatrywanych okoliczności – że nie każde zachowanie zakłócające spokój w Sylwestra, czy w Nowy Rok można uznać za działanie w warunkach kontratypu. Przede wszystkim warunkiem uznania zachowania opartego – tak jak w rozpatrywanym przypadku – na zwyczaju za kontratypowe jest nieprzekraczanie pewnych rozsądnych granic, społecznie akceptowanych, a także tolerowanych w wymiarze indywidualnym, przy użyciu miary przeciętnego obywatela, która to miara wyznaczać musi pewne zobiektywizowane standardy. Ponadto uwzględnieniu muszą podlegać także regulacje o charakterze *lex specialis*, których obowiązywanie może być przesłanką uznania, że w szczególnych okolicznościach warunki uznania zachowania za podjęte w granicach kontratypu nie zaistniały. Paradoksalnie zaś – w warunkach lokalnych Karpacza – wyłączenie ustalone w § 2 uchwały może stać w sprzeczności z przepisami hierarchicznie wyższego rzędu, a zatem nie mieścić się w granicach pozwalających na zakwalifikowanie zachowania korzystającego z tego wyłączenia do zachowań w granicach kontratypu. W miejscach o szczególnym charakterze, hałasowanie – w tym poprzez użycie materiałów pirotechnicznych – także w dniach 31 grudnia i 1 stycznia może być uznane za niedopuszczalne, jako naruszające norm chroniących dane miejsce przed hałasem (w odniesieniu do których kontratyp nocy sylwestrowej może nie mieć zastosowania). Za takie zachowanie można zaś uznawać np. zakłócenie ciszy w parku narodowym (art. 15 ust. 1 pkt 20 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody; Dz. U. z 2018 r. poz. 614 ze zm.), a zatem na istotnej części terytorium gminy Karpacz.

Po trzecie, omawiane wyłączenie w sposób jednoznaczny wskazuje także, że zamiarem Rady Miejskiej Karpacza było normatywna odpowiedź na zjawisko o charakterze stałym, czyli używania materiałów pirotechnicznych przy różnych okazjach (a przynajmniej cyklicznym, jakim jest wzmożone używanie materiałów pirotechnicznych w okresie noworocznym). Jak już wskazywano, ustanawianie aktów porządkowych o takim charakterze jest niedopuszczalne. Porządkowy akt prawa miejscowego może mieć wyłącznie tymczasowy charakter. W orzecznictwie – kwestionując analogiczny zakaz, jak ten ustanowiony przez Radę Miejską Karpacza – wprost wskazano, że porządkowe akt prawa miejscowego nie mogą określać, że zawarte w nich zakazy mają obowiązywać przez czas nieoznaczony, z wyłączeniem jedynie każdego 31 grudnia i 1 stycznia. Trafnie uznano, że taka regulacja zdecydowanie nie odpowiada ani *ratio legis* przepisów porządkowych, ani treści art. 40 ust. 3 ustawy (porównaj: wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2008 r., II OSK 268/08, LEX nr 465053).

2.2. Na zamiar wprowadzenia zakazu mającego charakter permanentny wskazuje również § 3 uchwały. Wprowadzono w nim mechanizm, zgodnie z którym Burmistrz Karpacza może wyrażać zgodę na pokazy sztucznych ogni w okresie obowiązywania zakazu w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Warunkiem uzyskania zgody jest zachowanie warunków bezpieczeństwa uzgodnionych ze strażą pożarną oraz poinformowanie o zamierzonym pokazie społeczeństwa w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie Karpacz.

Rada Miejska Karpacza ustanowiła procedurę odstępstwa od zakazu używania materiałów pirotechnicznych, który dotyczy wyłącznie użycia sztucznych ogni. Tym samym, po spełnieniu warunków wskazanych w ustawie i otrzymaniu zgody organu wykonawczego gminy możliwe byłoby podejmowanie działań, które co do zasady zostały przez Radę Miejską Karpacza uznane za niedopuszczalne.

Uchwała nie daje odpowiedzi na to, w jakim trybie miałyby być wydawana zgoda – czy byłaby to materialno-techniczna czynność dyskrecyjna, czy też decyzja administracyjna od której przysługiwałoby odwołanie, czy też jeszcze inna forma działania organu administracji publicznej. Przede wszystkim jednak organ stanowiący gminy nie jest umocowany do kreowania upoważnienia do wprowadzania odstępstwa od tych przepisów dla organu wykonawczego. Burmistrz Karpacza nie może uzyskać kompetencji wydawania indywidualnych zgód na włączeń spod zakazów wynikających z przepisów porządkowych.

Rada Miejska Karpacza nie jest również upoważniona do kreowania kompetencji dla straży pożarnej, która – w myśl przyjętych przepisów – miałyby uzgadniać warunki zachowania bezpieczeństwa pokazów sztucznych ogni. To, jaka aktywność i w jakich okolicznościach wymaga uzgodnienia ze strażą pożarną może zostać uregulowane wyłącznie ustawą albo wydanym w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe aktem wykonawczym do ustawy. Nie ma zaś żadnych postaw, aby taka regulacja znalazła się w porządkowym akcie prawa miejscowego.

Wadliwe jest również uzależnienie możliwości przyznania zgody od „szczególnie uzasadnionego przypadku”. Posłużenie się tym pojęciem powoduje bowiem brak pewności, co do zakresu dyskrecyjności organu wykonawczego. Od organu stanowiącego prawo miejscowe należy wymagać, by stanowione przez niego regulacje spełniały warunek określoności prawa. Oznacza to, że muszą być one precyzyjne (a więc takie, z których można wywieść jednoznaczne normy prawne) i przejrzyste (to znaczy zrozumiałe dla jednostki). Obejmuje to także zakaz wprowadzania norm ustalających (lub choćby sugerujących) inny charakter prawny czynności podejmowanych w ramach procedury kształtowanej danym aktem prawnym. Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyznością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (porównaj: wyroki TK, np.: z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, LEX nr 34601; z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, LEX nr 39281; z dnia 13 lutego 2001 r., K19/99, LEX nr 46368; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, LEX nr 165332; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05, LEX nr 231203). Kwestionowany przepis uchwały nie spełnia tych, wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny, wymogów prawidłowej legislacji, ponieważ posługuje się pojęciem niedookreślonym „w uzasadnionych przypadkach”. Nie jest możliwe obiektywne stwierdzenie, które przypadki będą uznawane za uzasadnione, ponieważ użyte określenie ma charakter niewymierny.

Taki sposób kształtowania przepisów prawa stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) ustanawiającego zasadę demokratycznego państwa prawnego. Pochodną tej zasady jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W demokratycznym państwie prawnym obywatel nie może ponosić konsekwencji ewidentnych błędów i zaniedbań prawodawcy, w tym zwłaszcza takich, które powodują niepewność, co do znaczenia

sformułowań przepisów prawnych. Podstawowym warunkiem tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym jest przestrzeganie reguł poprawnej legislacji, w tym określoności przepisów prawa. O stanie praworządności w państwie można mówić, gdy zrealizowane zostaną łącznie postulaty, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa.

2.3. W sposób istotny prawo narusza także § 4 uchwały. Ustalono w nim, że naruszenie zakazu określonego w § 1 oraz warunków przewidzianych w § 3 podlega karze grzywny w postaci mandatu w wysokości 500 zł, wymierzonej w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach,

Zgodnie z art. 40 ust. 4 ustawy, przepisy porządkowe mogą co prawda przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. Nie mniej „przewidywanie” kary grzywny, to nie to samo co ustalanie tej kary.

Abstrahując od treści samego aktu, naruszenie przepisów porządkowych ustanowionych przez terenowy organ administracji może być wykroczeniem. Podstawowym przepisem penalizującym naruszenie porządkowego aktu prawa miejscowego jest art. 54 Kodeksu wykroczeń, stanowiący, że kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany. Zatem już w ustawie wskazano karę za nieprzestrzeganie przepisu porządkowego. W przypadku wyżej wymienionej regulacji sankcjonowane są wszystkie czyny dokonane w miejscu publicznym sprzeczne z obowiązującym przepisem porządkowym.

Tym samym „przewidzenie” sankcji w akcie prawa miejscowego nie stanowi jej ustalenia, czy też wprowadzenia. Nie ma bowiem podstaw do tego, by prawem miejscowym modyfikować ustawę. Decydujące znaczenie ma – gwarantowana w art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP – zasada, zgodnie z którą odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia (porównaj: wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, LEX nr 80205). W akcie prawa miejscowego nie można ustanawiać kary grzywny, ani nawet określać jej granic, czy wysokości. W przeciwnym razie dochodzi do ustalenia „uchwałowego wymiaru kary”, co nie jest dopuszczalne (porównaj: wyrok SN z dnia 9 czerwca 2005 r., V KK 41/05, LEX nr 153378).

W związku z powyższym marginalne znaczenie dla oceny legalności § 4 uchwały ma to, że prawo o wykroczeniach nie przewiduje „grzywny w postaci mandatu”. Przepisy postępowania w sprawach o wykroczenia przewidują jedynie nakładanie grzywny w drodze mandatu karnego (art. 2 § 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia; Dz. U. z 2018 r. poz. 475 ze zm.). Postępowanie mandatowe nie może być uznane za jedyne drogę nałożenia grzywny w odniesieniu do konkretnego typu wykroczenia. Tryb postępowania mandatowego jest bowiem w sposób szczegółowy regulowany w art. 95-102a Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Z przepisów tych wynikają zaś istotne ograniczenia w nakładaniu grzywny w tym trybie, a ponadto to, czy postępowanie to zakończy się wymierzeniem kary grzywny zależy zarówno od podmiotu uprawnionego do nałożenia kary w drodze mandatu, jak i od osoby, która w tym trybie miałaby zostać ukarana (posiadającej prawo do odmowy przyjęcia mandatu). Tymczasem stosowanie norm wynikających z użytego przez Radę Miejską Karpacza sformułowania „podlega karze grzywny w postaci mandatu” prowadziłoby do braku możliwości wymierzenia sprawcy kary, jeżeli do popełnienia czynu doszłoby w okolicznościach uniemożliwiających nałożenie grzywny w drodze mandatu, albo gdy sprawca wykroczenia mandatu by nie przyjął. Uchwała nie przewiduje bowiem innej formy wymierzenia kary grzywny niż „mandat w wysokości 500 zł”.

2.4. Nie można również pominąć, że w sposób sprzeczny z ustawą sformułowano również klauzulę wejścia uchwały w życie. W § 6 uchwały przewidziano bowiem, że uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Klauzula ta sprzeczna jest z określonymi w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.) zasadami wprowadzania w życie przepisów porządkowych. Zgodnie z art. 4 ust. 3 tej ustawy, przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia. Z kolei w jej art. 14 ustalono, że: przepisy porządkowe ogłasza się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu (ust. 1), za dzień ogłoszenia

przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu (ust. 2), a ogłoszenie przepisów porządkowych w sposób określony w ust. 1 nie zwalnia z obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym (ust. 3).

Ustawowo określono zatem, że adekwatną *vacatio legis* dla porządkowych aktów prawa miejscowego są 3 dni. Przewidziano także możliwości skrócenia tego okresu, a nawet jego pominięcia. Dla ich dokonania konieczne jest jednak wykazanie „uzasadnionego przypadku”, a dla wprowadzenia regulacji tożsamej z przyjętą w § 6 uchwały niezbędne jest wykazanie, że zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia. Jak już wskazano, lakoniczne uzasadnienie uchwały nie wykazuje takiej konieczności.

W kontekście uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w zakresie w jakim wykazano wadliwość § 1 uchwały, można także wskazać, że przyjęciu, iż uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia nie towarzyszyło nie tylko formalne uzasadnienie dokonane przez organ stanowiący gminy (co samo w sobie stanowi naruszenie prawa), ale brak było również faktycznych podstaw do stwierdzenia, że zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia. Tym samym § 6 uchwały naruszał art. 4 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 4 czerwca 2008 r.

II OSK 268/08

TEZA aktualna

1. Wprowadzenie do porządku prawnego art. 51 k.w. miało podwójny skutek prawny, tj. zarówno skutek pozytywny (zakaz zachowań tam wskazanych), jak i skutek negatywny (zakaz poszerzania obszaru zakazanego w drodze miejscowych przepisów porządkowych).
2. Zakazywanie i penalizowanie każdego użycia fajerwerków na terenie gminy nie ma oparcia ani w art. 51 k.w., ani w art. 40 ust. 3 u.s.g.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Alicja Plucińska-Filipowicz.

Sędziowie NSA: Wiesław Kisiel (spr.), Zygmunt Niewiadomski.

Protokolant: Anna Wieczorek.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny, po rozpoznaniu w dniu 4 czerwca 2008 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Gminy K. D. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 15 listopada 2007 r. sygn. akt III SA/Lu 511/07 w sprawie ze skargi Gminy K. D. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody L. z dnia (...) sierpnia 2007 r., nr (...) w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w K. D. z dnia (...) lipca 2007 r., Nr (...) w sprawie wprowadzenia zakazu używania materiałów i środków pirotechnicznych; oddała skargę kasacyjną.

Uzasadnienie faktyczne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wyrokiem z dnia 15 listopada 2007 r., II SA/Lu 551/07 oddalił skargę Gminy K. D. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody L. z dnia (...) sierpnia 2007, nr (...) w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w K. D. z dnia (...) lipca 2007, nr (...) w sprawie wprowadzenia zakazu używania materiałów i środków pirotechnicznych.

Wyrok został wydany w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych.

1. Rada Miejska w K. D. uchwałą z dnia (...) lipca 2007, nr (...), na podstawie art. 40 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm.- powoływana dalej w niniejszym uzasadnieniu jako "u.s.g.") zakazała używania na terenie Miasta i Gminy K. D. materiałów i środków pirotechnicznych o działaniu hukowym i błyskowym, zwanych potocznie "fajerwerkami" (§ 1 uchwały). Zakaz ten nie obowiązuje w dniach 31 grudnia i 1 stycznia każdego roku kalendarzowego (§ 2 uchwały). Podmioty naruszające powyższy zakaz podlegają karze grzywny, wymierzanej w trybie i na zasadach prawa o wykroczeniach której (§ 3 uchwały).

2. Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia (...) sierpnia 2007, nr (...) Wojewoda L. na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 u.s.g., stwierdził nieważność powyższej uchwały z powodu naruszenia art. 40 ust. 3 u.s.g. Wydanie przepisu porządkowego jest dopuszczalne w razie zbiegu dwóch przesłanek, tj. materia ta nie została wcześniej uregulowana w przepisach powszechnie obowiązujących oraz przepis porządkowy jest niezbędny dla ochrony dóbr wymienionych w art. 40 ust. 3 u.s.g. (życia, zdrowia, porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego).

W ocenie organu nadzoru uchwała z dnia (...) lipca 2007 r. została wydana, pomimo że nie została spełniona druga z wymienionych przesłanek stanowienia przepisów porządkowych, tj. ustawowe wartości prawne nie wymagają ochrony przewidzianej w uchwale. Porządek i spokój publiczny polega na przestrzeganiu przez ludność zasad współżycia społecznego (E. Ochendowski, Prawotwórcza funkcja gminy, RPEiS 1991, Nr 2 str. 30-31), zaś "zakłócenie spokoju i porządku publicznego" jest rozumiane jako wywołanie takiego stanu, który w danym miejscu, czasie, okolicznościach i zgodzie z przyjętymi zwyczajami i obowiązującymi przepisami uważa się za nienormalny i który odczuwany jest jako utrudnienie lub uniemożliwienie ludziom normalnego zachowania się w miejscach dostępnych dla bliżej nieokreślonej liczby osób.

Zakaz określony w § 1 ma obowiązywać w każdym miejscu na terenie Gminy, tj. zarówno publicznym, jak i prywatnym. Używanie fajerwerków w miejscu publicznym może stwarzać zagrożenie dla porządku i spokoju publicznego oraz życia i zdrowia ludzi. Natomiast rozciągnięcie tego rodzaju zakazu na miejsca inne niż publiczne nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Uchwała narusza również art. 4 ust. 3 i art. 14 ust. 1-3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2007, Nr 68, poz. 449), gdyż § 5 przewiduje wejście uchwały w życie nie po 3 dniach, ale po 14 dniach od jej ogłoszenia.

W razie użycia fajerwerków w miejscu publicznym może być stosowany art. 51 ustawy z dnia 20 maja

1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 12, poz. 114, z późn. zm. - powoływany dalej jako "k.w."). Przepis ten uzależnia odpowiedzialność za wykroczenie od stwierdzenia, iż czyn sprawcy stanowi wybryk. Takim czynem może być w szczególności używanie materiałów i środków pirotechnicznych zakłócające spokój publiczny, porządek publiczny, spoczynek nocny lub wywołujące zgorszenie w miejscu publicznym.

Wybryk rodzący skutek przewidziany w tym przepisie rodzi odpowiedzialność przewidzianą art. 51 k.w. Z tego też powodu nie ma tzw. obiektywnej luki prawnej, koniecznej dla wydania przepisu porządkowego.

3. Na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody L. z dnia (...) sierpnia 2007, nr (...) skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wniosła Gmina K. D., zarzucając organowi nadzoru naruszenie przepisów prawa materialnego.

Ograniczenie zakazu używania fajerwerków tylko do miejsc publicznych jest iluzoryczną ochroną przed tego rodzaju naruszaniem spokoju publicznego. Nie ma konstytucyjnej wolności bądź prawa do używania materiałów bądź środków pirotechnicznych, więc uchwała nie mogła naruszać art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Błędny jest również pogląd organu nadzoru, że materie zawarte w uchwale z dnia (...) lipca 2007 r. oraz w art. 51 k.w. nakładają się na siebie i są tożsame. Wymienione wykroczenie jest wykroczeniem skutkowym, natomiast na gruncie uchwały z dnia (...) lipca 2007 r. nie trzeba udowadniać, że wystąpił skutek w postaci zakłócenia spokoju, porządku, ciszy nocnej. Nawet ewentualne częściowe krzyżowanie się zakresów regulacji art. 51 k.w. oraz powyższej uchwały nie uzasadnia stwierdzenia nieważności uchwały. Uchwała nie narusza art. 40 ust. 3 u.s.g., gdyż przepis ten nie ogranicza zastosowania przepisów porządkowych do zachowań się w miejscach publicznych.

Za wydłużonym *vacatio legis* uchwały z (...) lipca 2007 r. przemawia jej represyjny charakter, możliwość karania grzywną sprawców nie respektujących jej zakazu. Wszyscy powinni mieć więcej czasu i możliwości zapoznania się z jej treścią nim wejdzie ona w życie.

4. W wyroku z dnia 15 listopada 2007 r., II SA/Lu 551/07 (zaskarżonym do NSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie odwołał się do istoty nadzoru nad działalnością samorządu gminnego i zakresu działań podejmowanych przez gminę. Aktem nadzoru jest każdy akt organu, właściwego do stosowania jakiegokolwiek środka nadzoru wobec organów samorządu terytorialnego. Ustawodawca nie przewidział żadnego ograniczenia zakresu przedmiotowego nadzoru sprawowanego przez wojewodę (por. wyrok Trybunał Konstytucyjny z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/2002, OTK ZU 2003, Nr 9A, poz. 100). Wojewoda może więc w ciągu 30 dni od doręczenia mu uchwały orzec o jej nieważności z powodu sprzeczności z prawem.

Możliwości użycia materiałów i środków pirotechnicznych o działaniu hukowym i błyskowym zostały ograniczone przez art. 51 § 1 k.w. dla ochrony miejsca publicznego przed krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokoju, porządku publicznego, spoczynku nocnego albo zgorszeniem.

"Zakłócenia porządku i spokoju publicznego" jest podobnie rozumiane w rozstrzygnięciu nadzorczym, jak i

w skardze.

Zachowanie określone w § 1 uchwały z (...) lipca 2007 r. mogące wystąpić zarówno w miejscu publicznym, jak i niepublicznym będzie odpowiadało ustawowym znamionom wykroczenia "zakłócenia porządku publicznego". Nie jest konieczne, by zachowanie to wystąpiło w miejscu publicznym, lecz by skutek dotknął osoby znajdujące się w miejscu dostępnym dla bliżej nieokreślonej liczby osób. Dlatego należało uznać, że przedmiotem uchwały są zachowania uregulowane w art. 51 § 1 k.w. Przepis ten może być zastosowany dla ochrony dóbr i wartości wymienionych w zakwestionowanej uchwale.

Używanie materiałów i środków pirotechnicznych jest dodatkowo uregulowane przez ustawę z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2005, Nr 108, poz. 909 z późn. zm.).

Z powyższych względów uchwała nie spełnia wymogu "niezbędności". Zagrożenie, które miało być zwalczane przez zakwestionowaną uchwałę nie jest zjawiskiem szczególnym dla Gminy K. D., a mimo to ustawodawca nie wprowadza tak samo szeroko zakreślonego zakazu. Tym bardziej zakazów tego rodzaju nie powinny wprowadzać organy samorządu terytorialnego.

§ 1 uchwały z (...) lipca 2007 r. mógłby być wykorzystany do również do zachowań niezagrożających wartościom chronionym przez powołane przepisy ustawowe.

Penalizowanie przez Radę samego tylko użycia materiałów niezależnie od negatywnych skutków takiego działania jest naruszeniem porządku i spokoju jest nie do zaakceptowania. Taka regulacja przeczy zdrowemu rozsądkowi oraz treści zawartej w definicji spokoju i porządku publicznego. Dla osiągnięcia celu uzasadniającego podjęcie zakwestionowanej uchwały konieczne jest egzekwowanie już obowiązującego prawa przez Policję i Straż Miejską, a nie - podejmowanie nowej uchwały.

Wojewoda L. trafnie w rozstrzygnięciu nadzorczym wskazał przepisy uchwały sprzeczne z art. 4 ust. 3 oraz art. 14 ust. 1-3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Brak w art. 4 ust. 3 ustawy zastrzeżenia "chyba, że przepisy określają termin dłuższy" wyklucza wejście w życie przepisów porządkowych w innym terminie niż wskazany w ustawie.

Skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, wniosła Gmina K. D. domagając się jego uchylenia w całości i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania, bądź też - o uchylenie wyroku i rozpoznanie skargi przez NSA (art. 188 § 1 p.p.s.a.) oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm., dalej "p.u.s.a.") oraz art. 3 § 2 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a., a także prawa materialnego przez jego błędną wykładnię.

Uchwała została podjęta celem ukrócenia uciążliwego dla mieszkańców K. D. nagminnego używania fajerwerków. Konkretnie użycie fajerwerków nie zawsze wypełni jednocześnie znamiona czynu objętego art. 51 k.w. i kwestionowanej uchwały Rady Miejskiej w K. D. Art. 51 k.w. nie obejmuje bowiem

wykroczeń "bezs skutkowych". Jeśli użycie fajerwerków nie spowodowało wprost zagrożenia dóbr chronionych przepisem art. 40 ust. 3 u.s.g. to uchwała chroni samą możliwość takiego zagrożenia, działa już jakby na przedpolu, w sytuacji zagrożenia tych dóbr. Nie trzeba byłoby za każdym razem udowadniać skutku ani "wybryku", co może być uciążliwe. "Niezbędność" dla ochrony dóbr wymienionych w art. 40 ust. 3 u.s.g. pozwala na ustanowienie takiego swoistego typu wykroczenia, które nie jest tożsame z wykroczeniem z art. 51 § 1 bądź 2 k.w.

W ocenie skarżącej uchwała nie jest sprzeczna z wyrokiem TK z dnia 8 lipca 2000 r., P 10/02 (OTK 6/2003, poz. 62) mówiącym, że przepisy porządkowe powinny dotyczyć wyłącznie zachowań bezpośrednio zagrażającym chronionym przez nie dobrom, skoro uchwała ma zapobiegać potencjalnym zagrożeniom. Art. 40 ust. 3 u.s.g. nie ogranicza zastosowania przepisów porządkowych do miejsc publicznych, lecz pozwala na stanowienie przepisów porządkowych odnoszących się nie tylko do miejsc publicznych.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

A. Określenie podstaw kasacyjnych częściowo jest nieprawidłowe.

Skarga kasacyjna w niniejszej sprawie została oparta na obu podstawach, przewidzianych w art. 174 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, zm.: Dz. U. z 2004, Nr 162, poz. 1692 oraz 2005, Nr 94, poz. 788 i Nr 169, poz. 1417 i Nr 250, poz. 2118 oraz 2006, Nr 38, poz. 268 i Nr 208, poz. 1536 i Nr 217, poz. 1590 oraz 2007, Nr 120, poz. 818 oraz 2007, Nr 121, poz. 831, Nr 221, poz. 1650 - powoływana dalej jako "p.p.s.a.").

Po pierwsze, powołując art. 174 pkt 2 p.p.s.a., tj. naruszenie przepisów postępowania sądownoadministracyjnego, mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy - skarga kasacyjna wskazuje art. 1 § 2 P.u.s.a. oraz art. 3 § 2 p.p.s.a., które w ocenie strony zostały naruszone przez sąd I instancji. Skarga kasacyjna powinna czynić zadość wymaganiom przepisanych nie tylko dla każdego pisma w postępowaniu sądowym, ale odpowiadać dodatkowym wymogom ustalonym dla skargi kasacyjnej, tj. zawierać: oznaczenie zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem czy jest ono zaskarżone w całości, czy w części, przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie, wnioski o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany (art. 176 p.p.s.a.). Tymczasem w skardze kasacyjnej Gminy K. D. nie wskazano na czym miałyby polegać naruszenie tych przepisów przez Sąd administracyjny I instancji. Nie został w tym zakresie spełniony wymóg uzasadnienia zarzutu, stanowiący konieczną przesłankę rozpatrywania zarzutu przez Naczelny Sąd Administracyjny (art. 178 p.p.s.a.).

Po drugie, do tych samych co wcześniej wymienione podstaw kasacyjnych należy zarzut naruszenia przez Sąd administracyjny I instancji art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. Również ten zarzut nie został prawidłowo sformułowany. Przedmiotem zaskarżonego wyroku jest bowiem uchwała będąca aktem prawa miejscowego. Ewentualne uwzględnienie skargi przez Sąd I instancji mogłoby nastąpić na podstawie art.

147 § 1 p.p.s.a., a nie - art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. Skoro więc Sąd I instancji ani nie zastosował art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a., ani nie miał kompetencji do zastosowania tego przepisu w postępowaniu sądowoadministracyjnym I instancji mającym za przedmiot uchwałę z dnia (...) lipca 2007 r., więc w ogóle nie było możliwe naruszenie Przez Sąd I instancji art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. Dlatego również ten zarzut skargi kasacyjnej nie mógł być rozpatrzony przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Po trzecie, skarga kasacyjna zarzuca sądowi I instancji "naruszenie prawa materialnego (art. 51 k.w. w związku z art. 40 ust. 3 u.s.g.) przez jego błędną wykładnię" (art. 174 pkt 1 p.p.s.a.) poprzez przyjęcie przez ten Sąd, że uregulowanie zaskarżonej uchwały pokrywa się z uregulowaniem takiej samej sprawy przez art. 51 k.w., co czyni uchwałę zbędną. Tak sformułowany zarzut skargi kasacyjnej spełnia wymogi art. 174 pkt 1 w związku z art. 176 p.p.s.a. i dlatego podlega on rozpoznaniu przez Naczelny Sąd Administracyjny.

B. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie nie naruszył art. 51 k.w. w związku z art. 40 ust. 3 u.s.g. Przepisy porządkowe mogą być wydane 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 (art. 40 ust. 3 u.s.g.). Taka redakcja podstawy prawnej przepisów porządkowych oznacza, że oba powyższe wymogi (brak uregulowania oraz konieczność ochrony wymienionych wartości porządku prawnego) muszą być spełnione kumulatywnie, co trafnie podkreślił w zaskarżonym wyroku Sąd administracyjny I instancji.

Najszerzej skarga kasacyjna przedstawia argumentację na poparcie tezy, że uchwała będąca przedmiotem zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego spełnia wymóg regulowania sprawy, która nie została uprzednio uregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Prawdłowo jednak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wykazał, że argumentacja Gminy w skardze nie jest w tym zakresie trafna. To samo można powiedzieć o argumentacji skargi kasacyjnej.

Po pierwsze, skarga kasacyjna przyznaje, że częściowo zakres uchwały zakwestionowanej przez Wojewodę L. pokrywa się z uregulowaniem art. 51 k.w. Dlatego prawidłowa była konkluzja Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, że już z tego względu nie można uznać, że Rada uregulowała obszar nieuregulowany ustawowo.

Wprowadzenie do porządku prawnego art. 51 k.w. miało podwójny skutek prawny, tj. zarówno skutek pozytywny (zakaz zachowań tam wskazanych), jak i skutek negatywny (zakaz poszerzania obszaru zakazanego w drodze miejscowych przepisów porządkowych). Obowiązujący art. 51 k.w. czyni nieaktualną tezę gminy o regulowaniu sprawy, która wcześniej nie była przedmiotem przepisów ustawowych. Nie można twierdzić, że sprawa używania tzw. fajerwerków znajdowała się poza obszarem regulacji ustawowej w momencie podejmowania uchwały zakwestionowanej przez organ nadzoru. Rada Miejska w K. D. podjęła zakwestionowaną uchwałę, ponieważ (jak zaznaczono w skardze kasacyjnej) Rada nie była usatysfakcjonowana zakresem uregulowania ustawowego. Prawdłowo Sąd I instancji wskazał, że

w takim przypadku aktywność władz gminnych powinna być skoncentrowana na egzekwowaniu prawa już obowiązującego, a nie - na tworzeniu dodatkowych regulacji, gdyż te są zarówno zbędne, jak i nieważne. W istocie uchwała wkraczała w obszar regulacji ustawowej, celem jej modyfikacji i tym samym stanowiła próbę lokalnej nowelizacji art. 51 k.w., co oczywiście w każdym przypadku jest niedozwolone i uzasadnia stwierdzenie nieważności takiego przepisu gminnego.

NSA uznaje więc, że uchwała będąca przedmiotem zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego nie wypełnia luki prawnej, ale zmienia sposób uregulowania tego samego zagadnienia, które jest przedmiotem art. 51 k.w. (por. wyrok NSA z 18 marca 1999 r., II SA/Po 1399/98).

Drugim powodem oddalenia skargi przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie był termin wejścia w życie uchwały, ustalony w samej uchwale (14 dni po opublikowaniu jej w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym). Przepisy porządkowe zostały przez ustawodawcę po to, aby umożliwić szybką ochronę istotnych wartości prawnych; gdy bezpośrednie zagrożenie wymusza niezwłoczne działanie prawodawcze. Zasadą jest, że przepisy porządkowe wchodzą w życie po upływie 3 dni od dnia ogłoszenia. To skrócenie czasu na wejście w życie aktu porządkowego uzasadnione jest jego specyfiką - wydawany jest on w celu przeciwdziałania nagle pojawiającym się zagrożeniom życia, zdrowia, porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. (por. wyrok TK z dnia 8 lipca 2000 r., P 10/02, OTK 2003, Nr 6, poz. 62; D. Dąbek "Prawo miejscowe", Warszawa 2007, s. 129 i n.). Ustawodawca właśnie w tym celu stworzył blankietową podstawę prawną, aby mogła być wykorzystana niezwłocznie. Zarazem jednak niedopuszczalne jest wykorzystywanie tej właśnie podstawy prawnej dla tworzenia "zwyczajnych" przepisów gminnych, nazywanych wprawdzie "porządkowymi", ale - mających standardowo wejść w życie, tj. dopiero po 14 dniach od opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Również ustalenie w uchwale, że zawarte w niej zakazy mają obowiązywać przez czas nieoznaczony, z wyłączeniem jedynie każdego 31 grudnia i 1 stycznia - zdecydowanie nie odpowiada ani ratio legis przepisów porządkowych, ani - wskazanej powyżej treści art. 40 ust. 3 u.s.g.

Prawidłowo więc Sąd I instancji zakwestionował prawidłowość argumentacji Gminy o konieczności zakazywania i penalizowania każdego użycia fajerwerków na terenie Gminy K. D. Zakaz taki nie ma oparcia ani w art. 51 k.w., ani w art. 40 ust. 3 u.s.g.

Mając powyższe na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji na podstawie art. 184 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

