



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 6 maja 2022 r.

Pozycja 28

## WYROK

z dnia 27 kwietnia 2022 r.

Sygn. akt K 12/20\*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Piotr Pszczółkowski – przewodniczący  
Justyn Piskorski  
Julia Przyłębska  
Wojciech Sych  
Andrzej Zielenacki – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 27 kwietnia 2022 r., wniosku Rady Miejskiej Leszna o zbadanie zgodności:

art. 40 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.) w zakresie, w jakim „uniemożliwiają wydanie przepisów porządkowych zagrożonych karą grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach, ze względu na okoliczność, iż kwestia ta jest uregulowana w odrębnej ustawie w przepisach niemających jednak charakteru prawnokarnego, pomimo że wydanie przepisów porządkowych jest niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, a wydanie przepisów o charakterze prawnokarnym jest uzasadnione”, z art. 16 ust. 2 oraz art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.) w zakresie, w jakim dopuszcza wydawanie przepisów porządkowych tylko w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach, jest zgodny z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 5 maja 2022 r. w Dz. U. poz. 953.

## UZASADNIENIE

## I

1. Rada Miejska Leszna (dalej: wnioskodawca) 3 lipca 2019 r. (data nadania) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 40 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.; dalej: u.s.g.) w zakresie, w jakim „uniemożliwiają wydanie przepisów porządkowych zagrożonych karą grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach, ze względu na okoliczność, iż kwestia ta jest uregulowana w odrębnej ustawie w przepisach niemających jednak charakteru prawnokarnego, pomimo że wydanie przepisów porządkowych jest niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, a wydanie przepisów o charakterze prawnokarnym jest uzasadnione”, z art. 16 ust. 2 oraz art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji.

1.1. Zdaniem wnioskodawcy kompetencje prawotwórcze jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie szeroko pojmowanej ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego polegają przede wszystkim na prawie do wydawania i ustanawiania przepisów porządkowych, jako niezbędnych do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego na terenie gminy. Przepisy porządkowe uchwalane przez organy jednostek samorządu terytorialnego są jednak uchylane przez organy nadzoru, gdy dane zagadnienie jest uregulowane w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Nie ma przy tym żadnego znaczenia charakter tych innych przepisów. Uregulowanie sprawy, której dotyczą przepisy porządkowe w odrębnych ustawach czy przepisach powszechnie obowiązujących, jest wystarczającą przesłanką uniemożliwienia wydawania przepisów porządkowych na podstawie art. 40 ust. 3 u.s.g., i to także w sytuacji, gdy dane zachowanie nie jest w ogóle obwarowane żadną sankcją, czy to o charakterze administracyjnym, czy też wykroczeniowym.

W ocenie wnioskodawcy do zadań własnych gminy należą, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g., sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Jednym z kluczowych instrumentów, umożliwiających realizację tego zadania, jest art. 40 ust. 3 i 4 u.s.g. upoważniający radę gminy do tworzenia przepisów porządkowych o charakterze prawnokarnym. Uniemożliwienie uchwalenia tego rodzaju przepisów, gdy kwestie te są uregulowane w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących niemających prawnokarnego charakteru, stanowi więc naruszenie swobody samorządu terytorialnego, gdyż nie pozwala na skuteczną realizację zadań własnych dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. W szczególności nie jest dopuszczalne wydanie przez samorząd gminny przepisów porządkowych typizujących wykroczenia także wtedy, gdy dane zagadnienie jest uregulowane w ustawie lub innych przepisach o charakterze powszechnie obowiązującym, które w ogóle nie przewidują sankcji za naruszenie tych przepisów.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich, w piśmie z 6 września 2020 r., poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

3. Prokurator Generalny, w piśmie z 15 grudnia 2020 r., wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. W imieniu Sejmu, stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, który w piśmie z 17 grudnia 2020 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 40 ust. 3 u.s.g. w zakresie, w jakim dopuszcza wydawanie przepisów porządkowych jedynie w zakresie nieuregulowanym w odręb-

nych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, jest zgodny z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji. Ponadto Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

## II

Artykuł 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) dopuszcza możliwość rozpoznania wniosku na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie spełniona została powyższa przesłanka.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### **1. Legitymacja wnioskodawcy do złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.**

**1.1.** Niniejsze postępowanie zostało wszczęte na podstawie wniosku Rady Miejskiej Leszna (dalej: wnioskodawca). Wnioskodawca zakwestionował zgodność określonego zakresu art. 40 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.; dalej: u.s.g.) z art. 16 ust. 2 oraz art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji.

**1.2.** Zgodnie z art. 191 ust. 2 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych jego zakresem działania.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie dokonywał wykładni sformułowania „sprawy objęte zakresem działania”, przyjmując, że chodzi tu o sprawy wchodzące w zakres działania określonego wnioskodawcy (w tym wypadku organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego), rozpatrywane w związku z jego kompetencjami. Ponadto dany przepis powinien dotyczyć działalności stanowiącej realizację konstytucyjnie lub ustawowo określonych zadań jednostki samorządu terytorialnego (por. postanowienia TK z: 22 sierpnia 2001 r., sygn. T 25/01, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 40; 9 października 2002 r., sygn. Tw 33/02, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 233; 18 stycznia 2005 r., sygn. Tw 34/03, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 2; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113 oraz wyrok z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56).

Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mają zatem legitymację do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie kontroli zgodności z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami przepisów prawnych normujących ich kompetencje, zadania lub warunkujących sposób wykonywania tych kompetencji i zadań.

### **1.3. Kwestionowane przepisy mają następujące brzmienie:**

– art. 40 ust. 3 u.s.g. „W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego”;

– art. 40 ust. 4 u.s.g. „Przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 3, mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach”.

Z kolei zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g. „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: (...) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego”.

Wydawanie przepisów porządkowych przez radę gminy (miasta) jest kompetencją służącą realizacji jej zadań własnych, tj. porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli wyznaczonych w art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g., i z tego względu należy do spraw objętych zakresem działania gminy (miasta) w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji. Rada Miejska Leszna jest zatem podmiotem legitymowanym do wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie zgodności art. 40 ust. 3 i 4 u.s.g. z Konstytucją.

## 2. Przedmiot i wzorce kontroli.

**2.1.** Trybunał Konstytucyjny przypomina, że na wniosek (skargę konstytucyjną, pytanie prawne) składa się cała wyrażająca go treść, natomiast w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli. Zasada ta znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do przedmiotu kontroli, lecz także do wzorców kontroli, wobec czego Trybunał, ustalając wzorce kontroli, ma obowiązek wziąć pod uwagę nie tylko *petitum* pisma rozpoczynającego postępowanie, lecz także treści normatywne, które podmiot inicjujący postępowanie wiąże z tymi przepisami.

Zgodnie z art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) uzasadnienie wniosku skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego powinno zawierać przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią, przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią, określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności oraz wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu. Wynikający z przywołanego przepisu obowiązek właściwego uzasadnienia przez wnioskodawcę zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów wyznacza rozkład ciężaru dowodu w procedurze kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym. Dopóki podmiot inicjujący kontrolę nie powoła konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za zgodne z Konstytucją.

Trybunał podczas orzekania jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym albo skardze konstytucyjnej (art. 67 ust. 1 u.o.t.p.TK). Zakres zaskarżenia obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli) oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (wskazanie wzorca kontroli) – (art. 67 ust. 2 u.o.t.p.TK). W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny nie może ani samodzielnie określić przedmiotu kontroli, ani zastąpić podmiotu inicjującego kontrolę w obowiązku uzasadnienia postawionego zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego. Dotyczy to także sytuacji, w której wnioskodawca ogranicza się do wskazania i zacytowania treści przepisu Konstytucji, nie precyzując jednakże argumentów na potwierdzenie postawionych we wniosku zarzutów.

Ustalając warunki właściwego wywiązania się przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności prawa z wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że nie czyni zadość rozważanej powinności

samo wskazanie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów), bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych. Co więcej, nie realizują rozpatrywanego wymagania również uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. wyroki TK z: 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61; 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102; 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163; 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15, OTK ZU A/2018, poz. 2 oraz postanowienia z: 13 stycznia 2015 r., sygn. K 44/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 4; 12 maja 2015 r., sygn. K 7/14, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 67; 15 lipca 2015 r., sygn. SK 69/13, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 110; 4 listopada 2015 r., sygn. K 9/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 170; 4 listopada 2015 r., sygn. P 45/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 171; 4 listopada 2015 r., sygn. P 102/15, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 172; 26 kwietnia 2016 r., sygn. K 4/15, OTK ZU A/2016, poz. 19; 1 marca 2017 r., sygn. K 13/14, OTK ZU A/2017, poz. 10).

Niedochowanie wymogów formalnych wniosku, określonych w art. 47 ust. 2 u.o.t.p.TK, pociąga za sobą umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK (zob. np. postanowienia TK z: 21 stycznia 2015 r., sygn. K 13/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 8 oraz z 13 stycznia 2015 r., sygn. K 44/13).

**2.2.** Wnioskodawca zakwestionował zgodność art. 40 ust. 3 i 4 u.s.g. w zakresie, w jakim „uniemożliwiają wydanie przepisów porządkowych zagrożonych karą grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach, ze względu na okoliczność, iż kwestia ta jest uregulowana w odrębnej ustawie w przepisach niemających jednak charakteru prawnokarnego, pomimo że wydanie przepisów porządkowych jest niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, a wydanie przepisów o charakterze prawnokarnym jest uzasadnione”, z art. 16 ust. 2 oraz art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Przedmiotem zaskarżenia jest zatem jedna z przesłanek warunkujących wydanie przepisów porządkowych, tj. brak regulacji w ustawie spraw mających stanowić przedmiot regulacji przepisów porządkowych. Wnioskodawca tak wyraźnie wskazał przedmiot zaskarżenia w *petitum* wniosku, choć wyraził to w inny sposób, i do tej kwestii ograniczył swoją argumentację. Warunek braku regulacji w ustawie spraw mających stanowić przedmiot regulacji przepisów porządkowych w sposób jednoznaczny jest wyrażony w art. 40 ust. 3 u.s.g., natomiast nie stanowi przedmiotu regulacji art. 40 ust. 4 u.s.g. Poza tym uzasadnienie wniosku także nie wskazuje, aby zarzuty niezgodności z Konstytucją odnosiły się do art. 40 ust. 4 u.s.g.

Z tych powodów Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w sprawie kontroli zgodności art. 40 ust. 4 u.s.g. ze wskazanymi przez wnioskodawcę przepisami Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

**2.3.** Jako wzorce kontroli wnioskodawca wskazał art. 16 ust. 2 oraz art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W myśl art. 16 ust. 2 Konstytucji samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Konstytucja wskazuje zatem na zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, która została im przyznana przez prawo i która również jest prawnie chroniona.

W art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji ustrojodawca dokonał podziału zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego na zadania własne i zlecone. Artykuł 166 ust. 1 Konstytucji wyraża regułę, zgodnie z którą zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, a więc takie, które – jak stanowi art. 16 ust. 2 Konstytucji – jednostki samorządu terytorialnego wykonują we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, czyli w sposób samodzielny i kreatywny.

Z kolei art. 166 ust. 2 Konstytucji przewiduje, że – jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa – ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych (niż własne) zadań publicznych. Zadania zlecone skierowane są na zaspokajanie potrzeb zarówno wspólnoty lokalnej, jak i całego społeczeństwa. Również w tym wypadku podstawowym kryterium formalnym jest określenie trybu przekazania i sposobu wykonywania zadania publicznego w ustawie (zob. wyroki TK z: 13 stycznia 1998 r., sygn. K 5/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 3; 26 czerwca 2001 r., sygn. U 6/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 122 i 20 listopada 2019 r., sygn. K 4/17, OTK ZU A/2019, poz. 67).

Wnioskodawca wymienił art. 166 ust. 2 Konstytucji jako wzorzec kontroli w *petitum* wniosku i przytoczył jego brzmienie w uzasadnieniu. Nie przedstawił jednak żadnej argumentacji wskazującej na niezgodność kwestionowanej regulacji z tym przepisem Konstytucji. Zarzut sformułowany przez wnioskodawcę odnosi się wyłącznie do sfery realizacji przez samorząd gminny zadań własnych, nie zaś zadań zleconych, które stanowią przedmiot regulacji art. 166 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy w następstwie ograniczeń stanowienia przepisów porządkowych organy gminy zostały pozbawione skutecznych instrumentów realizacji zadań z zakresu zapewnienia ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, będących zadaniami własnymi gminy. Sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli należą jednak do zadań własnych gminy (art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g.). Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK., postanowił umorzyć postępowanie w sprawie kontroli zgodności art. 40 ust. 3 u.s.g. z art. 166 ust. 2 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu jest art. 40 ust. 3 u.s.g. w zakresie, w jakim dopuszcza wydawanie przepisów porządkowych tylko w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach, z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji.

### **3. Zagadnienie zgodności kwestionowanej regulacji z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji.**

#### **3.1. Treść zarzutów.**

Wnioskodawca wskazał, że skoro do zadań własnych gminy należą sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, to rada gminy powinna mieć możliwość stanowienia przepisów porządkowych o charakterze prawnokarnym. Brak możliwości uchwalenia tego rodzaju przepisów, gdy kwestie te są uregulowane w ustawach, które nie przewidują sankcji karnej za ich naruszenie, jest niezgodne z zasadą swobody jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ nie pozwala na skuteczną realizację zadań własnych dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

#### **3.2. Wzorce kontroli w niniejszym postępowaniu: art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji.**

3.2.1. Konstytucyjna zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest wyrażona w art. 16 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej” (art. 16 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji), a „Przysługu-

jąca mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” (art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji). Gwarancją zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest art. 165 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”.

Ustrojodawca przesądził zatem, że samorząd terytorialny jest usytuowany w obrębie władzy publicznej. W doktrynie prawa konstytucyjnego wyraźnie akcentuje się w związku z tym, że „Wspólnoty samorządu terytorialnego mają (...) charakter podmiotów władczych, ich działalność powinna polegać na dysponowaniu elementami tego władztwa (por. np. art. 94, art. 168 konstytucji), podejmowane przez nich rozstrzygnięcia mogą mieć charakter wiążący, mogą podlegać przymusowej egzekucji, a odmowa ich realizacji może się spotkać także z sankcjami osobistymi” (P. Sarnecki, uwagi do art. 16, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 1, Warszawa 2016, s. 475). Konstytucyjna zasada decentralizacji władzy publicznej sprawia, że jednostki samorządu terytorialnego „stają się (...) integralnym elementem struktury władzy publicznej w państwie (...). (...) Pozostający w ich dyspozycji zakres władztwa publicznego nie jest więc ich «własną» władzą, lecz przejawem «zdecentralizowanej» wprawdzie, ale jednak zintegrowanej władzy państwowej, władzy jednego państwa polskiego” (P. Sarnecki, *ibidem*, s. 476).

W niniejszej sprawie podstawowe znaczenie ma ugruntowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pogląd, że z zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wynika w szczególności, że:

- 1) jednostki samorządu terytorialnego mają określony zakres zadań własnych związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców oraz zadań zleconych określonych przez ustawy;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie realizują swoje zadania, wyrażając wolę mieszkańców;
- 3) ingerencja organów władzy wykonawczej w realizację tych zadań powinna zostać ograniczona do procedur nadzorczych opartych na kryterium legalności; jest ona dopuszczalna tylko w wypadkach określonych w ustawach;
- 4) ingerencja prawodawcza w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wymaga zachowania formy ustawowej oraz poszanowania zasady zupełności regulacji ustawowych;
- 5) wszelka ingerencja w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego musi być zgodna z zasadą proporcjonalności;
- 6) prawa i interesy jednostek samorządu terytorialnego podlegają ochronie sądowej (zob. wyrok TK z 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25).

Zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego, a ingerencja prawodawcy w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jest dopuszczalna po spełnieniu warunków określonych w Konstytucji (zob. wyrok TK z 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17).

Norma wyprowadzona z wyrażonej w art. 15 Konstytucji zasady decentralizacji i z wyrażonej w art. 16 ust. 2 Konstytucji zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady pomocniczości w związku z art. 2 Konstytucji zakazuje takiej ingerencji ustawodawcy, która skutkowałaby niedopuszczalnym pozbawieniem jednostek samorządu terytorialnego zadań lub kompetencji bądź środków finansowych służących do realizacji tychże zadań. Ustawodawca nie może nadmiernie ingerować w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, pozbawiając je zarówno zadań, które ze względu na zasadę decentralizacji samorząd winien wykonywać, jak i środków finansowych przeznaczonych na realizację tychże zadań. Zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy nie może być rozumiany w ten sposób, że zawiera się w nim rygorystyczny test proporcjonalności, wymagający łącznego spełnienia wszystkich trzech zasad składowych, tj. zasady przydatności, zasady ko-

nieczności i zasady proporcjonalności *sensu stricto*. W tym wypadku wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności sprowadza się jedynie do ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Łącząc ją z wymogiem urzeczywistnienia przez państwo zasady decentralizacji oraz wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą pomocniczości, należy wskazać na konieczność ustalenia proporcji między zadaniami wykonywanymi przez samorząd a zadaniami wykonywanymi przez państwo i w konsekwencji środkami finansowymi, którymi dysponuje państwo, i środkami, którymi dysponuje samorząd. Z Konstytucji wynika adresowany do ustawodawcy nakaz podzielenia dochodów publicznych między państwo a jednostki samorządu terytorialnego w odpowiedniej proporcji do przydzielonych im zadań (zob. wyrok z 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7).

3.2.2. Z kolei zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji „Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”. Interpretując ten przepis, Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że zadania własne:

- 1) służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty lokalnej;
- 2) ich finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowaniu;
- 3) zostały określone przez prawodawcę w ustawie jako zadania własne gminy (zob. wyroki TK z 28 czerwca 2001 r., sygn. U 8/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 123 i 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 125).

### **3.3. Ocena zgodności kwestionowanej regulacji z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji.**

3.3.1. Jak już wyżej wskazał Trybunał Konstytucyjny, wydawanie przepisów porządkowych przez radę gminy jest kompetencją służącą realizacji jej zadań własnych dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g.). Jednocześnie przepisy porządkowe wydawane przez właściwe organy gminy służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty lokalnej. Celem gminy w tym kontekście nie jest prowadzenie działalności gospodarczej, ale ochrona życia lub zdrowia obywateli oraz zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Wydawanie przepisów porządkowych zostało ukształtowane jako kompetencja właściwych organów gminy wyraźnie w ustawie. Zadania własne w sprawach porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli gmina wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność – tak jak tego wymaga art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji.

Zakwalifikowanie spraw porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli w gminach jako zadania własnego w rozumieniu art. 166 ust. 1 Konstytucji nie oznacza nieograniczonej autonomii jednostki samorządu terytorialnego w zakresie określania zasad, form i finansowania realizacji tych zadań. Gmina powinna co prawda mieć rozległe kompetencje w dziedzinach porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na swoim obszarze działania, ale art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, stanowiący o wykonywaniu zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, wskazuje wyraźnie na ramy ustawowe, w których może działać jednostka samorządu terytorialnego.

Kwestionowany przez wnioskodawcę art. 40 ust. 3 u.s.g. przyznaje radzie gminy kompetencję do wydawania przepisów porządkowych. Zgodnie z Konstytucją organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej mogą stanowić akty prawa miejscowego, które są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania tych organów (art. 94 w związku z art. 87 ust. 2 Konstytucji). Akty prawa miejscowego są wydawane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji), a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejsco-



wego określa ustawa (art. 94 zdanie drugie Konstytucji). Ustrojodawca przewidział również, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności (art. 171 ust. 1 Konstytucji). Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie (art. 171 ust. 2 Konstytucji). Kontrola zgodności uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej z ustawami powierzona została Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu oraz innym sądom administracyjnym (art. 184 zdanie drugie Konstytucji). Ustrojodawca wyznaczył zatem miejsce aktów prawa miejscowego w systemie prawa oraz ich cechy konstytucyjne.

3.3.2. Przepisy porządkowe ustawodawca zakwalifikował jako akty prawa miejscowego. Świadczy o tym tytuł rozdziału 4 u.s.g. „Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę”, w którym znajduje się zakwestionowany przez wnioskodawcę przepis, oraz krąg adresatów norm prawnych wyrażonych w przepisach porządkowych – potencjalnie każdy podmiot prawa przebywający na obszarze określonej gminy. W konsekwencji przepisy porządkowe muszą być zgodne z konstytucyjną charakterystyką aktów prawa miejscowego, a wskazane przepisy konstytucyjne odnoszące się do aktów prawa miejscowego muszą być brane pod uwagę przy interpretacji powołanych przez wnioskodawcę jako wzorce kontroli w niniejszej sprawie art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji, chociaż wnioskodawca nie powołał ich ani jako wzorców kontroli, ani też w uzasadnieniu wniosku. W szczególności, z uwagi na zarzut sformułowany przez wnioskodawcę, znaczenie ma relacja między ustawą a aktem prawa miejscowego.

Akty prawa miejscowego mogą być wydawane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie. To ustawodawca decyduje o przyznaniu kompetencji prawodawczej do stanowienia aktów prawa miejscowego. Ustawodawca decyduje również o zakresie spraw powierzonych do uregulowania aktami prawa miejscowego. Organ upoważniony do wydawania aktów prawa miejscowego nie może unormować spraw wychodzących poza granice upoważnienia ustawowego. Z zastrzeżeniem dwóch wyjątków (art. 168 i art. 169 ust. 4 Konstytucji), ustrojodawca nie wskazał materii, które stanowią przedmiot regulacji w aktach prawa miejscowego, co świadczy o szerokiej swobodzie ustawodawcy kształtowania zakresu spraw normowanych przez akty prawa miejscowego. Relacje kompetencyjne i treściowe między ustawą a aktem prawa miejscowego powodują, że akty te są związane. Akty prawa miejscowego, podobnie jak rozporządzenia, są wydawane na podstawie ustawy, ale ustrojodawca nie charakteryzuje ich jako akty wydawane w celu wykonania ustawy, lecz jako akty wydawane „w granicach upoważnień zawartych w ustawie”.

Akty prawa miejscowego muszą być zgodne z ustawami, co wynika wprost z art. 184 zdanie drugie Konstytucji, który stanowi, że kontrola sprawowana przez Naczelną Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne obejmuje orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Relacja między ustawą a aktem prawa miejscowego jest ponadto determinowana konstytucyjną zasadą wyłączności ustawy. W wyroku z 9 listopada 1999 r. (sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Nowa konstytucja odeszła też od dotychczasowego pojmowania zasady wyłączności ustawy, rozumianej jako obowiązek zachowania ustawowej formy normowania określonych zagadnień. Powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 konstytucji) prowadzi do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1. W tym sensie wyłączność ustawy nabrała pełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe

(o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii. Nie ma więc obecnie potrzeby stawiania pytania, czy dana materia musi być regulowana ustawowo (bo jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa), natomiast pojawia się pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu. Odpowiedź na to pytanie zależy od normowanej materii – w niektórych dziedzinach (np. prawo karne, czy – mówiąc szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych (...). W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych, nigdy jednak nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego, tzn. do «pozostawienia organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek» (zob. także wyroki TK z: 26 czerwca 2001 r., sygn. U 6/00 i 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3).

Konstytucyjna koncepcja samorządu terytorialnego jako samodzielnego podmiotu wykonującego istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji), wymaga pozostawienia organom samorządu terytorialnego możliwie dużej swobody (samodzielności) kształtowania prawa miejscowego, co przekłada się na konstrukcję upoważnienia ustawowego do ich stanowienia. Organy samorządu terytorialnego mają szerszy zakres swobody stanowienia prawa niż organy wydające rozporządzenia. Decyduje o tym nie tylko inne unormowanie podstawy prawnej aktu prawa miejscowego, ale także konstytucyjna regulacja samorządu terytorialnego jako uczestnika w sprawowaniu władzy publicznej, któremu przysługuje w ramach ustaw istotna część zadań publicznych wykonywana w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Pozycję ustrojową samorządu terytorialnego wzmacnia również wykonywanie zadań publicznych niezastrzeżonych przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji) oraz traktowanie zadań służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej jako zadań własnych (art. 166 ust. 1 Konstytucji).

Na temat konstrukcji upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że „akty normatywne samorządu terytorialnego nie mogą regulować spraw o istotnym znaczeniu z punktu widzenia konstytucyjnych wolności i praw, jakkolwiek ich zakres przedmiotowy może być szerszy niż zakres rozporządzeń. Upoważnienie ustawowe musi jednak w sposób precyzyjny określać zakres spraw przekazanych do unormowania, przy czym podobnie jak w przypadku rozporządzeń, powinny to być materie tożsame z tymi uregulowanymi w ustawie udzielającej upoważnienia do ustanowienia danego aktu. Każde upoważnienie ustawowe powinno dotyczyć ściśle określonej, jednorodnej sfery życia społecznego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjna zasada wyłączności ustawy nie wyklucza jednak powierzenia przez ustawę organom stanowiącym samorządu terytorialnego ogólnej kompetencji do stanowienia regulacji prawnych mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom dla życia, zdrowia lub mienia, a także dla spokoju publicznego, pod warunkiem, że regulacje te są zgodne z zasadą proporcjonalności i nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie istniejących unormowań ustawowych” (wyrok TK z 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62; zob. także wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 i 28 lipca 2009 r., sygn. P 65/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 114).

Określenie zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego ustrojodawca powierzył ustawodawcy (art. 94 zdanie drugie Konstytucji). Zakwestionowany przepis u.s.g. wyznacza przesłanki, których spełnienie warunkuje wydanie przepisów porządkowych przez radę gminy. Zaliczają się do nich:

- 1) brak unormowania w ustawie lub innych przepisach powszechnie obowiązujących spraw mających stanowić przedmiot regulacji przepisów porządkowych;
- 2) wystąpienie zagrożenia życia lub zdrowia obywateli oraz porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego;
- 3) niezbędność wydawania przepisów porządkowych dla ochrony wymienionych dóbr. Przesłanki te muszą wystąpić kumulatywnie.

Interpretacja przesłanek wydawania przepisów porządkowych powinna być ścisła. Celem ustanowienia tych przesłanek jest zabezpieczenie przed nadmiernym korzystaniem z możliwości stanowienia aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym. Wynika to z reglamentacyjnego charakteru tych przepisów, w tym przewidzianej możliwości ustanawiania za ich naruszenie kary grzywny (zob. wyrok NSA z 21 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 417/06, CBOSA). Przepisy porządkowe wydawane na podstawie art. 40 ust. 3 u.s.g. muszą wprost i wyłącznie wskazywać na realizację celów określonych przez ustawodawcę w zawartym w tym przepisie generalnym upoważnieniu (zob. wyrok NSA z 11 lipca 2006 r., sygn. akt II GSK 68/06, CBOSA).

W przeciwieństwie do aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, przepisy porządkowe są wydawane nie w celu konkretyzacji regulacji ustawowej, ale w celu unormowania pewnej sfery stosunków społecznych, którą nie zajął się ustawodawca, a której granice wyznacza jedynie cel regulacji (działania służące ochronie życia lub zdrowia obywateli, zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, itd.). Przepisy porządkowe stanowią środek służący przeciwdziałaniu nagle pojawiającym się zagrożeniom dóbr prawnie chronionych. Chodzi o unormowanie sytuacji lokalnych o charakterze szczególnym, nadzwyczajnym, co do których brak jest regulacji przepisami ogólnopolskimi i które wymagają pilnej interwencji, przy czym nie jest możliwa skuteczna ochrona tych dóbr na gruncie istniejących unormowań ustawowych lub innych przepisów powszechnie obowiązujących.

Na tle pozostałych kategorii aktów normatywnych wydawanych przez gminę (przepisów wykonawczych do ustaw i przepisów organizacyjnych) przepisy porządkowe wyróżniają się dwoma zasadniczymi cechami. Po pierwsze, ustawodawca nie wyznacza spraw, które mogą być regulowane przez przepisy porządkowe, ograniczając się do wskazania, że celem ich wprowadzenia jest ochrona wymienionych enumeratywnie dóbr (życia lub zdrowia obywateli oraz porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, itd.). Jest to sytuacja szczególna na tle innych przypadków stanowienia aktów prawa miejscowego. Każdorazowo bowiem, z wyjątkiem właśnie przepisów porządkowych, ustawodawca wyznacza, w sposób bardziej bądź mniej skonkretyzowany, zakres spraw przekazanych do regulacji w akcie prawa miejscowego. Po drugie, istotą przepisów porządkowych jest wprowadzenie określonych nakazów bądź zakazów, właśnie ze względu na konieczność ochrony wymienionych dóbr (życia lub zdrowia obywateli oraz porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, itd.). Stąd możliwość wprowadzenia kary grzywny jako sankcji w razie nieprzestrzegania zakazów czy nakazów ustanowionych w przepisach porządkowych (art. 40 ust. 4 u.s.g.).

Ocena zarzutu podniesionego przez wnioskodawcę doprowadziła do następujących konkluzji:

Brzmienie art. 94 Konstytucji stanowi podstawę do uznania, że ustrojodawca wprowadził zasadę nadrzędności (prymatu) ustawy w stosunku do aktów prawa miejscowego. Organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze ich działania na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawodawca jest zatem upoważniony do określenia spraw mających stanowić przedmiot regulacji w akcie prawa miejscowego. Co do zasady następuje to przez wskazanie spraw przekazanych do uregulowania. Konstytucja nie stoi jednak na przeszkodzie, by ustawodawca powierzył organom samorządu terytorialnego ogólną kompetencję do stanowienia regulacji prawnych mających

na celu przeciwdziałanie zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia, a także spokoju publicznego na obszarze ich działania, pod warunkiem, że regulacje te są zgodne z zasadą proporcjonalności i nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie istniejących unormowań ustawowych. Taka konstrukcja została przyjęta w odniesieniu do przepisów porządkowych, gdzie kompetencja prawodawcza rady gminy obejmuje sprawy, które nie stanowią przedmiotu regulacji w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących.

Wskazanie w art. 40 ust. 3 u.s.g., że warunkiem wydawania przepisów porządkowych jest brak uregulowania danej materii w ustawach, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego mieści się zatem w wyznaczonej przez art. 94 Konstytucji kompetencji ustawodawcy do określenia podstawy stanowienia aktów prawa miejscowego. Artykuł 94 zdanie drugie Konstytucji jednoznacznie przesądza, że w zakresie kompetencji ustawodawcy mieści się określenie zasad wydawania aktów prawa miejscowego. Realizacją tej kompetencji jest w szczególności wyznaczenie przez ustawodawcę przesłanek, które warunkują wydawanie aktów prawa miejscowego.

Artykuł 94 Konstytucji wprost ogranicza samodzielność samorządu terytorialnego w sferze stanowienia aktów prawa miejscowego, podporządkowując te akty ustawie. Wydawanie aktów prawa miejscowego wymaga zawarcia odpowiedniego upoważnienia w ustawie. Upoważnienie to ma przy tym nie tylko określać granice kompetencji prawodawczej organu samorządu terytorialnego (a więc wskazywać zakres materii przekazanej do unormowania), ale w ustawie określeniu podlegają także zasady wydawania aktów prawa miejscowego. Nie można zatem uznać, aby określenie przez ustawodawcę przesłanek wydawania przepisów porządkowych stanowiło niedopuszczalną ingerencję w sferę samodzielności samorządu terytorialnego w sytuacji, gdy tego rodzaju ograniczenie w stosunku do wymienionej kategorii aktów zostało przewidziane wyraźnie przez art. 94 Konstytucji.

Przedstawiona argumentacja znajduje potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 26 maja 2015 r. (sygn. Kp 2/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 65), wydanym w pełnym składzie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Wszystkie akty prawa miejscowego, podobnie jak przepisy wykonawcze stanowione przez terenowe organy administracji rządowej, powinny legitymować się szczególnym upoważnieniem wynikającym z przepisów prawa materialnego. Akty prawa miejscowego są wydawane przez organy j.s.t. [jednostek samorządu terytorialnego] na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji). Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii w sposób wykraczający poza ustawę. Ustawy szczegółowe wyznaczają przedmiot regulacji, jej zakres i warunki stanowienia, zgodnie z zasadami konstytucyjnymi obowiązującymi w zakresie danej materii. Przewidziane «luzy regulacyjne» są każdorazowo określane w ustawach szczególnych upoważniających do podjęcia regulacji w postaci aktu prawa miejscowego. Jako przepisy wykonawcze, akty prawa miejscowego mogą jedynie wykonywać ustawę, ewentualnie ją uzupełniać. W przeciwieństwie do aktów wykonawczych, «samoistne» akty prawa miejscowego j.s.t. w postaci przepisów porządkowych i ustrojowo-organizacyjnych mogą być wydawane na podstawie klauzuli generalnej zawartej w ustawie samorządowej, ale wciąż na podstawie ustawy”.

Ustawodawca jest zatem nie tylko legitymowany, ale wręcz zobowiązany do określenia spraw, które zostaną przekazane do uregulowania w aktach prawa miejscowego. Ustawa może jednak upoważniać organy samorządu terytorialnego do stanowienia regulacji prawnych mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia, a także spokoju publicznego, pod warunkiem, że regulacje te są zgodne z zasadą proporcjonalności i nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie istniejących unormowań ustawowych. Taki sposób upoważnienia do wydawania przepisów porządkowych jest zgodny z art. 94 Konstytucji, w którym nie ma wskazania – tak jak w odniesieniu do rozporządzeń –

jakie elementy musi zawierać upoważnienie. Akty prawa miejscowego nie są też określone w Konstytucji jako akty wykonawcze do ustawy, chociaż taką rolę mogą spełniać.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kwestionowana regulacja jest zgodna z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji.

3.3.3. Kontrolując zgodność art. 40 ust. 3 u.s.g. z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny miał świadomość, że w niniejszej sprawie wątpliwości konstytucyjnoprawne powstały w związku z dopuszczalnością ustanowienia przez wnioskodawcę przepisów porządkowych zakazujących udzielania innej osobie środków zastępczych służących do odurzania człowieka, tzw. dopalaczy (zob. uchwała Nr XI/131/2015 Rady Miejskiej Leszna z dnia 10 września 2015 r. w sprawie wprowadzenia zakazu udzielania innej osobie środków zastępczych służących do odurzania człowieka, sugerujących jednocześnie inne ich właściwe przeznaczenie, Dz. Urz. Woj. Wlkp. poz. 5488; dalej: uchwała Rady Miejskiej Leszna).

Rozstrzygnięciem nadzorczym nr KN-1.4131.1.335.2015.2 z dnia 15 października 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Wlkp. poz. 5925) Wojewoda Wielkopolski orzekł o nieważności tej uchwały ze względu na istotne naruszenie prawa. Jak wskazał Wojewoda Wielkopolski, jedną z przesłanek wydawania przepisów porządkowych jest stan, w którym sprawa mająca zostać objęta projektowanymi przepisami porządkowymi nie została dotychczas uregulowana w odrębnych ustawach lub w innych przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Warunek ten nie został spełniony, gdyż przedmiotowa materia została uregulowana w ustawie w ten m.in. sposób, że ten, kto wytwarza lub wprowadza do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środek zastępczy, podlega karze pieniężnej w wysokości od 20 000 zł do 1 000 000 zł (zob. art. 52a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, Dz. U. z 2020 r. poz. 2050, ze zm.; dalej: u.p.n. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 8 października 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz. U. Nr 213, poz. 1396). W chwili ustanowienia uchwały Rady Miejskiej Leszna obowiązywał zatem przepis ustawowy, który przewidywał sankcję administracyjną za wytwarzanie lub wprowadzanie do obrotu na terytorium Polski „dopalaczy”.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że ustawodawca również później podejmował działania mające na celu zapobiegać negatywnym zjawiskom związanym z dopalaczami. Ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. poz. 1490) ustawodawca wprowadził następujące rozwiązania: Po pierwsze, zmieniono pojęcie nowej substancji psychoaktywnej i środka zastępczego (odpowiednio art. 4 pkt 11a i art. 4 pkt 27 u.p.n.). Pozwoliło to na objęcie zdecydowanej większości występujących na rynku dopalaczy pojęciem nowej substancji psychoaktywnej. Jeżeli dopalacz zawiera nowe substancje psychoaktywne, które nie zostały jeszcze wpisane do wykazu nowych substancji psychoaktywnych (wykaz ten określa rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 sierpnia 2018 r. w sprawie wykazu substancji psychotropowych, środków odurzających oraz nowych substancji psychoaktywnych, Dz. U. z 2021 r. poz. 406, ze zm., wydane na podstawie art. 44f pkt 3 u.p.n.), to dopalacz traktowany jest jako środek zastępczy. Po wyodrębnieniu nowej substancji i wpisaniu jej do wykazu, dopalacz kwalifikowany jest jako nowa substancja psychoaktywna. Po drugie, ustawodawca zrównał odpowiedzialność karną związaną z wprowadzaniem do obrotu, oferowaniem do sprzedaży nowej substancji psychoaktywnej z zakazami obowiązującymi dotychczas dla narkotyków, a więc środków odurzających lub substancji psychotropowych. Zgodnie z art. 56 ust. 1 u.p.n. wprowadzenie do obrotu nowych substancji psychoaktywnych lub uczestnictwo w obrocie takimi substancjami zostało zagrożone łącznie karą grzywny i karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. W przypadkach mniejszej wagi przewidziana jest kara grzywny, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku (art. 56 ust. 2 u.p.n.). Jeżeli zaś przedmiotem takich czynów jest znaczna ilość nowych substancji psychoaktywnych, wówczas

sprawca podlega grzywnie i karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12. (art. 56 ust. 3 u.p.n.). Karalne jest również przygotowanie do przestępstw określonych w art. 56 ust. 1 i 3 u.p.n. Artykuł 57 u.p.n. przewiduje za taki czyn karę grzywny, karę ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2, z kolei, jeżeli przedmiotem czynu była znaczna ilość nowych substancji psychoaktywnych – karę pozbawienia wolności do lat 3. Sankcją karną zagrożone jest ponadto udzielanie innej osobie nowej substancji psychoaktywnej, ułatwianie albo umożliwianie użycia takiej substancji albo nakłanianie do jej użycia (art. 58-59 u.p.n.).

Zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oprócz wymiaru lokalnego ma również wymiar ogólnokrajowy. Z tego powodu działania w tym zakresie muszą być prowadzone wielopoziomowo na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego oraz na szczeblu centralnym. Do ustawodawcy należy w szczególności stworzenie odpowiednich ram prawnych, które z jednej strony zapewnią niezbędną samodzielność jednostkom samorządu terytorialnego w dziedzinie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, a także umożliwią skuteczne zaspokajanie potrzeb mieszkańców tych jednostek, a z drugiej strony zapewnią przestrzeganie podstawowych wartości konstytucyjnych oraz ochronę interesów ogólnonarodowych. Ustawodawca, określając kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, musi zatem starannie wyważyć interesy ogólnokrajowe i interesy lokalne oraz rozdzielić kompetencje poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i administracji rządowej.

W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawodawca nie naruszył art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji, upoważniając do wydawania przepisów porządkowych tylko w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.