



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 04 sierpnia 2025 r.

WP-I.4131.147.2025

Rada Gminy Długosiodło

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w zw. z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Długosiodło Nr IX/87/2025 z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie *ograniczenia zagrożeń dla ludzi, mienia i środowiska z użyciem pojazdów silnikowych dla celów rekreacyjnych.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 czerwca 2025 r. Rada Gminy Długosiodło podjęła uchwałę Nr IX/87/2025 w sprawie ograniczenia zagrożeń dla ludzi, mienia i środowiska z użyciem pojazdów silnikowych dla celów rekreacyjnych, zwaną dalej „Uchwałą”. Akt został doręczony Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 7 lipca 2025 r.

W § 1 Uchwały postanowiono, że wprowadza się przepisy regulujące zasady rekreacyjnego użytkowania pojazdów silnikowych na terenie gminy Długosiodło w celu zapewnienia ochrony życia, zdrowia ludzkiego oraz porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. W kolejnych jednostkach redakcyjnych określono, że regulacje dotyczą rekreacyjnego użytkowania, poza drogami publicznymi, pojazdów silnikowych: quadów i motocykli crossowych oznaczając ich definicje (§ 2), wyznaczono zasady rekreacyjnego ich użytkowania poprzez określenie zakazów konkretnych zachowań oraz nałożono obowiązek informacyjny na przedsiębiorców świadczących na terenie gminy usługi w zakresie wynajmu pojazdów dla indywidualnej lub zorganizowanej rekreacji (§ 3), a także przewidziano karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach (§ 4).

Zgodnie z § 5 Uchwały akt wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego¹.

W uzasadnieniu wskazano, że w ostatnich latach na terenie gminy Długosiodło pojawił się i narasta problem praktyczny na styku ochrony przyrody, ochrony środowiska łączący się z kwestią bezpieczeństwa wynikający z działalności opartej na funkcjonowaniu nielegalnego toru motocrossowego na terenie m.in. działek ewidencyjnych nr: 747 – 763 obręb 0027 Prabuty, gmina Długosiodło, na których odbywa się eksploatacja kopalin (wydobycie piasku i żwiru). Quadry i motocykle crossowe w celu dotarcia do ww. toru poruszają się głównie drogami niepublicznymi, gruntowymi (polnymi, leśnymi). Zwrócono uwagę na negatywne oddziaływanie na środowisko, zagrożenie bezpieczeństwa, niszczenie lasów i dróg leśnych lub polnych, hałas, zanieczyszczenia powietrza i gleb, płoszenie zwierząt, niszczenie siedlisk, zwiększoną emisję spalin. W takiej sytuacji wiele norm może też zostać przekroczonych. Sporym problem jest również zagrożenie hałasem pochodzącym z nielegalnego toru motocrossowego, mieszkańcy skarżą się na dolegliwości z tym związane i powodujące rozstrój zdrowia. Z drugiej strony podniesiono, że ograniczeniem skutecznych działań samorządów są luki w przepisach prawa. Nie jest możliwe wprowadzenie np. zakazu ruchu na drogach innych niż publiczne, egzekwowanie zaś zakazu poruszania się po drogach leśnych pojazdami mechanicznymi (z wyłączeniem pojazdów ustawowo dopuszczonych do ruchu) leży wyłącznie w kompetencji służby leśnej i policji, lecz stałe kontrolowanie przez policję ruchu pojazdów w terenach otwartych jest wręcz niemożliwe. Indywidualnie każdy wyprodukowany pojazd spełnia wszelkie normy i może być użytkowany zgodnie z przeznaczeniem. Jeden powoli jadący quad czy motocykl crossowy nie stanowi żadnego obciążenia ani zagrożenia dla środowiska, nie powoduje nadmiernych zanieczyszczeń ani hałasu. Jednak niezwykle, wciąż narastająca, masowość tego zjawiska powoduje uciążliwości i negatywne oddziaływania na jakość życia ludzi, ich zdrowie i poczucie bezpieczeństwa, co wywołuje zrozumiałe oczekiwania społeczności, aby najbliższe im organy administracji publicznej odpowiedzialne za porządek i bezpieczeństwo zareagowały na te negatywne zjawiska, co jest dostatecznym argumentem na rzecz ograniczania tego rodzaju aktywności, poprzez wprowadzenie przepisów prawa lokalnego, mających na celu poprawę stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Jako podstawę prawną Uchwały wskazano art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz.1465, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g.”.

¹ Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 16 lipca 2025 r. pod poz. 6711.

Podstawa prawna Uchwały wskazuje, że akt został wydany w trybie przepisów porządkowych. Przepisy porządkowe stanowią szczególny rodzaj aktów prawa miejscowego. Wydawane są wyłącznie na podstawie generalnej klauzuli kompetencyjnej z art. 40 ust. 3 u.s.g. lub art. 41 ust. 2 u.s.g. Przepisy te wskazują przesłanki warunkujące legalność wydawanego aktu. Ma to zabezpieczyć przed zbyt nadmiernym korzystaniem z możliwości stanowienia przepisów porządkowych, które winny być wydawane wyłącznie w szczególnej, nadzwyczajnej sytuacji.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym przewidują zatem możliwość wydania przepisów porządkowych przez radę gminy – 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.). Przepisy te mogą przewidywać za ich naruszanie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach (art. 40 ust. 4 u.s.g.). W przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia (art. 41 ust. 2 u.s.g.).

Mając na uwadze normę kompetencyjną wyróżnić należy następujące przesłanki legalności przepisów porządkowych:

Po pierwsze, przepisy porządkowe mogą być stanowione jedynie w zakresie nieuregulowanym w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących (pod tym pojęciem należy rozumieć zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego przyjęty w Konstytucji RP). Oznacza to, że materia objęta przepisami porządkowymi nie może być unormowana w żadnym akcie ogólnopaństwowym². Zapobiega to sytuacji powtórzenia lub modyfikacji obowiązujących już regulacji, ich uzupełniania³, czy pozostawania z nimi w sprzeczności. Wprowadzenie przepisów porządkowych stanowi zatem wypełnienie zaistniałej luki w prawie. Ma charakter „uzupełniający system źródeł prawa”⁴. W doktrynie zwraca się przy tym uwagę, że niekiedy „luka w prawie” została przez prawodawcę pozostawiona celowo, jako luka nie do wypełnienia. Będzie to dotyczyć sfery stosunków społecznych w ogóle niepoddającej się regulacji prawnej, obiektywnie leżącej poza granicami ingerencji prawodawczej⁵.

² tak np. wyrok NSA (2003.12.31) w Katowicach z 22.05.1991 r., SA/Ka 311/91, LEX nr 10787 (prawomocny),

³ wbrew woli ustawodawcy, uznane za „poprawienie” ustawodawcy – tak w wyroku NSA (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 7.08.1998 r., I SA 781/98, LEX nr 2224768 (prawomocny),

⁴ M. Szewczyk, K. Ziemiński, Prawo miejscowe a przepisy gminne, RPEiS 1992, z. 1., s. 68-75,

⁵ tak np. D. Dąbek (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2013 – komentarz do art. 40; B. Dolnicki Bogdan (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. II. Wolters Kluwer Polska, 2018 - komentarz do art. 40,

Po drugie, przepisy porządkowe mogą być wydane, gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, jeśli zostały lub mogą być naruszone. Pojęcia te nie zostały w ustawie zdefiniowane, ich zakres znaczeniowy nie został więc określony. Użycie pojęć nieostrych wywoływać może duże trudności w praktyce ich stanowienia, przede wszystkim przy wykładni stanu „zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego”. Pomocne w tym zakresie mogą być wskazówki wynikające z poglądów doktryny i orzecznictwa. Często pojęcia te sprowadza się do stanu, w którym ogół społeczeństwa, jak też poszczególne jego jednostki, mają zapewnioną ochronę od szkód zagrażających z jakiegokolwiek źródła. To także „spokój publiczny” jako zjawisko przestrzegania niepisanych reguł zachowania się w miejscach publicznych, prowadzących do uporządkowanego współżycia obywateli, stan obejmujący pewien ład w sferze życia publicznego, polegający na przestrzeganiu zasad współżycia społecznego, respektowaniu istniejących i akceptowanych powszechnie norm zachowania się w kontaktach społecznych i miejscach publicznych⁶. W ramach drugiej przesłanki poza wyznaczeniem chronionego dobra, konieczna jest także ocena zasięgu czy stopnia występującego zagrożenia, które uzasadnić ma wydanie przepisów porządkowych. W ten sposób następuje weryfikacja, czy wprowadzane regulacje są konieczne, potrzebne, nieodzowne, a więc czy zaistniała przesłanka „niezbędności”, o jakiej mowa w art. 40 ust. 3 u.s.g. W orzecnictwie wskazuje się, że „niezbędność” ta nie może być uzasadniana tym, że obowiązujące regulacje prawne są niewystarczające. Przepisy porządkowe nie mogą bowiem prowadzić do uzupełniania (poprawiania), regulacji ustawowych w danym zakresie⁷.

W podsumowaniu można powołać uniwersalne i nadal aktualne wskazówki zawarte w uzasadnieniu wyroku NSA (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 7 sierpnia 1998 r., I SA 781/98, LEX nr 2224768, zalecające na tym tle weryfikację:

- czy „niezbędność” przepisów porządkowych wynika ze zjawiska lokalnego, stwarzającego zagrożenie dla dóbr, o których mowa w przepisie,
- czy charakter powstałego zjawiska determinuje sięgnięcie po środki nadzwyczajne nie występujące w istniejącym porządku prawnym, czy też wystarczające jest stosowanie (ewentualnie bardziej intensywnie) istniejących środków prawnych,
- czy podjęte środki (zakazy, nakazy) zapewnią osiągnięcie zamierzonego celu (ochrona dóbr, o których mowa),

⁶ tezy powołane za komentarzem D.Dąbek (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2013 – komentarz do art. 40,

⁷ wyrok NSA z dnia 11.07.2006 r., II GSK 68/06, LEX nr 267157; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30.11.2005 r., IV SA/GL 1161/14, Legalis nr 1197227 (prawomocny),

- czy zamierzony cel stanowi wyższą wartość niż wartości, które w wyniku podjętych środków zostają ograniczone (wolności i prawa człowieka i obywatela).

W powyższym orzeczeniu zaakcentowano ponadto, dostrzeżoną także w doktrynie, przesłankę terytorialności. Obszar zagrożenia musi bowiem występować lokalnie, obejmować gminę lub jej część. „Przepisy prawa miejscowego ze swej istoty dotyczyć mogą specyficznych, lokalnych okoliczności, nie występujących w skali całego kraju. Chodzi tu zatem o okoliczności (zjawiska) rzadko występujące, dla których nie ma potrzeby wprowadzania regulacji ustawowych, zwłaszcza że nie zawsze mogą być racjonalnie przewidziane. Wówczas natomiast, gdy jakieś zjawisko jest powszechne, sprawą władzy ustawodawczej (art. 10 Konstytucji) jest wydanie stosowanego aktu prawnego (ustawy), jeżeli uzna, że zachodzi taka potrzeba. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do tego, że cały (lub bez mała cały) kraj mógłby zostać objęty przepisami praw miejscowych dotyczących tego samego zjawiska, ustanowionych przez poszczególnych wojewodów lub nawet organy samorządu terytorialnego - ograniczających wolności i prawa człowieka i obywatela - podczas gdy władza ustawodawcza mogłaby nie widzieć uzasadnienia do uchwalenia ustawy bądź to ze względu na ocenę, że obowiązujące środki prawne są wystarczające do przeciwdziałania występującym zjawiskom, bądź ze względu na przeszkody wynikające z przepisu art. 31 ust. 3 i innych Konstytucji”.

Dopiero łączne rozpatrzenie tych przesłanek dotyczących: stanu prawnego (brak uregulowania danego zakresu w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących – przesłanka obiektywna), stanu faktycznego (powstanie sytuacji niezbędności wprowadzenia regulacji – przesłanka obiektywna) i obszaru występowania zagrożenia (przesłanka terytorialna) w okolicznościach konkretnego stanu faktycznego może stanowić podstawę dla działań prawotwórczych gminy.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż brak było podstaw prawnych, które uzasadniałyby wydanie przepisów porządkowych w zakresie wynikającym z Uchwały – z powodów wskazanych poniżej.

W pierwszej kolejności – granice stanowienia przepisów porządkowych wyznaczone są zakresem dóbr chronionych wymienionych w art. 40 ust. 3 u.s.g., czyli ochroną życia lub zdrowia obywateli oraz zapewnieniem porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Tymczasem uzasadnienie Uchwały wskazuje przede wszystkim na potrzebę ochrony przyrody, środowiska naturalnego przed zagrożeniami wynikającymi z rekreacyjnego użytkowania określonych pojazdów poza drogami publicznymi czy nielegalnego funkcjonowania toru motocrossowego. Tak więc wymienia się: hałas, zanieczyszczenie powietrza i gleb, płoszenie zwierząt, niszczenie siedlisk, zwiększoną emisję spalin. Podzielając pogląd, iż istotnie

środowisko naturalne wymaga ochrony, to nie zostało ono uwzględnione w przepisie mającym stanowić podstawę prawną dla Uchwały (inaczej zaś w art.41 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r, o samorządzie powiatowym – Dz. U. z 2024 r. poz. 107, z późn. zm.).

Następnie podnieść należy, że materia ujęta w przepisach porządkowych została już objęta zakresem szeregu uregulowań w aktach ustawowych, co stanowi o braku spełnienia pierwszego kryterium legalności Uchwały. Istnienie choćby jednej normy w systemie prawa, która wyczerpuje w całości lub w części zakres, w jakim wprowadzono przepisy porządkowe, jest już wystarczającą przesłanką do stwierdzenia ich nieważności. Istotnie bowiem o „zakresie nieuregulowanym” można mówić na gruncie art. 40 ust. 3 u.s.g. wyłącznie wtedy, gdy w systemie prawa powszechnie obowiązującego nie ma innych regulacji zezwalających na eliminację dostrzeżonych przez gminę, niepożądanych w myśl tego przepisu zjawisk⁸. W tym aspekcie – przykładowo – w odniesieniu do prowadzenia pojazdu drogami gruntowymi (polnymi, leśnymi), poza drogami publicznymi, nie zachowując ostrożności, co zagraża bezpieczeństwu innych osób, wskazać należy art. 98 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734, zwanej dalej „k.w.”), w odniesieniu do zakłócania spokoju i porządku publicznego hałasem wskazać należy art. 51 § 1 k.w., w odniesieniu do płoszenia zwierzęcia doprowadzając je do tego, że staje się ono niebezpieczne, wskazać należy art. 78 k.w., w odniesieniu do przejeżdżania przez grunt leśny lub rolny nienależący do sprawcy w miejscach, w których jest to zabronione, należy wskazać art. 151 § 1 k.w. a w typie kwalifikowanym wykroczenia – w odniesieniu do przejeżdżania przez grunt nienależący do sprawcy, który jest zaorany, zasiany lub obsadzony, znajduje się w stanie sztucznego zalesienia, naturalnego odnowienia lub stanowi młodnik leśny, należy wskazać art. 151 § 2 k.w., w odniesieniu do niszczenia zasiewów, sadzonek lub trawy na nienależącym do sprawcy gruncie leśnym lub rolnym należy wskazać art. 156 § 1 k.w., w odniesieniu do nieopuszczenia lasu, pola, pastwiska, łąki wbrew żądaniu osoby uprawnionej należy wskazać art. 157 § 1 k.w., w odniesieniu do wjeżdżania pojazdem silnikowym do lasu nienależącego do sprawcy, gdy nie jest do tego uprawniony albo bez zgody właściciela lub posiadacza lasu, w miejscu, w którym jest to niedozwolone, należy wskazać art. 161 k.w., w odniesieniu do płoszenia dziko żyjącego zwierzęcia, w sposób złośliwy, należy wskazać art. 165 k.w. i w odniesieniu do niszczenia cudzej rzeczy umyślnie, jeśli szkoda nie przekracza 800 zł, należy wskazać art. 124 § 1 k.w. Nie wyklucza to surowszej odpowiedzialności na podstawie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383) przy spełnieniu przesłanek w niej określonych.

⁸ wyrok NSA z dnia 11 lipca 2006 r., III GSK 68/06, LEX nr 267157,

Uzupełniając wymienić można inne akty:

- ustawę z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2025 r. poz. 567), w której określono przypadki stałego lub okresowego zakazu wstępu do lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa (art. 26 ust. 2 i 3 tej ustawy) i do lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa (art. 28 tej ustawy), zakazu ruchu pojazdów silnikowych w lesie poza drogami publicznymi z określonymi wyjątkami (art. 29 ust. 1 i 3 tej ustawy), inne zakazy obowiązujące w lesie, a w tym zakaz hałasowania, płoszenia dziko żyjących zwierząt, niszczenia roślin (art. 30 ust. 1 pkt. 5, 12, 14 tej ustawy),
- ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1478), w której określono w stosunku do roślin, zwierząt lub grzybów, a także ich siedlisk, nieobjętych formami przyrody zakaz niszczenia lub zabijania, za wyjątkiem przypadków ściśle określonych w tej ustawie (art. 125 tej ustawy),
- ustawę z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz. U. z 2025 r. poz. 539), w której określono zakaz płoszenia zwierzyny poza polowaniami i odłowami (art. 9 ust. 1 pkt 2 tej ustawy).

Rada gminy nie ma zatem kompetencji by w drodze przepisów porządkowych rozszerzać lub precyzować zakazy ustanowione w aktach powszechnie obowiązujących⁹.

Dodatkowo o zakresie nieuregulowanym można mówić, gdy w systemie prawnym brak takich regulacji, które dają możliwość przeciwdziałania wskazanym zagrożeniom. Poza wymienionymi już zakazami ustawowymi mającymi na celu eliminację dostrzeżonych ryzyk, w odniesieniu do hałasu pochodzącego z „nielegalnego toru motocrossowego” w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647, z późn. zm.) określono działania zmierzające do ochrony przed przekroczeniem dopuszczalnych poziomów hałasu, o ile stan taki zostanie stwierdzony. W konkretnym stanie faktycznym zastosowanie może mieć przykładowo art. 115a tej ustawy. Przepisy porządkowe nie mogą być jednak podejmowane w celu zwalczania czy przeciwdziałania nielegalnej działalności gospodarczej, gdyż służą temu inne instrumenty prawne (aktualnie inwestycja taka podlega m.in. regulacjom prawa budowlanego, zagospodarowania przestrzennego, oceny wpływu na środowisko). Na podstawie upoważnienia z art. 40 ust. 3 u.s.g. można ustanawiać jedynie takie nakazy lub zakazy, które bezpośrednio służą realizacji wskazanych w ustawie przesłanek (bez ich rozszerzającej wykładni)¹⁰, ochronie konkretnie wymienionych dóbr, dotyczą wyłącznie zachowań bezpośrednio zagrażających dobrom prawnym wymienionym we wskazanym

⁹ podobnie: wyrok NSA (do 2003.12.31) w Poznaniu z dnia 18.03.1999 r., II SA/Po 1399/98, Legalis nr 2251644; wyrok WSA w Kielcach z dnia 29.11.2017 r., II SA/Ke 588/17, Legalis nr 1699848 – oba wyroki prawomocne,

¹⁰ tak np. wyrok NSA z dnia 11 lipca 2006 r., III GSK 68/06, LEX nr 267157,

przepisie i mogą być stanowione, gdy nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie istniejących unormowań ustawowych¹¹.

Za NSA¹² stwierdzić należy, że przepisy porządkowe są wydawane w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Chodzi więc o sytuację wystąpienia specyficznej luki w prawie, diagnozowanej dopiero w sytuacji pojawienia się zagrożenia (zagrożenia nieprzewidzianego przez obowiązujące prawo albo nieprzewidzenia przez obowiązujące prawo w skali lub w zakresie bezpośrednich lub nawet pośrednich skutków zagrożenia) pozwalającej stwierdzić, że obowiązujące przepisy ustawowe i powszechnie obowiązujące nie obejmują swoim zakresem regulacji zagrożeń (lub skutków) wywoływanych przez obiektywny stan rzeczywistości na terenie gminy. Pozytywne stwierdzenie zakresu nieuregulowanego, a następnie stanu zagrożenia dla dóbr wskazanych w treści art. 40 ust. 3 u.s.g. pozwala wydać przepisy porządkowe, ale tylko wtedy, jeśli zostanie ustalona okoliczność niezbędności wprowadzenia regulacji przeciwdziałającej zagrożeniu życia lub zdrowia obywateli albo konieczności zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Innymi słowy – ocena „niezbędności” ochrony dobra ustawowego sprowadza się do stwierdzenia zaistnienia takiego stanu faktycznego, w którym to dobro jest zagrożone w takim stopniu, że dla jego ochrony „niezbędne” jest wydanie aktu porządkowego. Tymczasem z uzasadnienia Uchwały nie wynika, aby na terenie gminy wystąpiły rzeczywiste zagrożenia dla dóbr chronionych (np. przekroczenie norm hałasu, sytuacje stanowiące zagrożenie bezpieczeństwa publicznego), a których stwierdzenie czyni podjęcie aktu niezbędnym, gdyż analiza obowiązującego stanu prawnego wykazała w tym zakresie istnienie luk prawnych. W tym zaś kontekście organ uchwałodawczy przyznał, że wspomniane pojazdy silnikowe spełniają wszelkie normy i mogą być użytkowane zgodnie z przeznaczeniem. Ponadto wyraził przypuszczenie, że pojazdy te mogą generować nadmierny i uciążliwy hałas i wiele norm może zostać przekroczonych, lecz okoliczności takich nie stwierdzono i nie wykazano. „Niezbędność” wprowadzenia przepisów porządkowych nie może się jednak sprowadzać do stwierdzenia, że obowiązujące regulacje prawne są – w ocenie gminy – niewystarczające lub też, co zostało podkreślone w uzasadnieniu Uchwały, że zakazy (tu: wjazdu pojazdami mechanicznymi do lasu) są jedynie teoretyczne, a stałe kontrolowanie przez Policję ruchu pojazdów na terenach otwartych jest wręcz niemożliwe. Powyższe wskazuje, że powodem wprowadzenia kwestionowanych postanowień była nie tyle luka

¹¹ Tak: Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 lipca 2000 r. (sygn. akt P10/02, OTK-A 2003, Nr 6, poz. 62,

¹² wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2023 r., III OSK 1013/22, Legalis nr 2991067,

w przepisach już obowiązujących, co niezadowolenie ze skuteczności i szybkości ich egzekwowania.

W zakresie omawianego aspektu „niezbędności” nie sposób pominąć argumentu o braku wykazania, że określone w Uchwale zakazy zapewniają osiągnięcie zamierzonego celu lub że nie są przesadzone. W żaden sposób nie wyjaśniono: zasadności zachowania 700 m jako minimalnej odległości od budynków przeznaczonych na pobyt ludzi (§ 3 ust. 1 pkt 1 Uchwały), maksymalnej dozwolonej prędkości 20 km/h (§ 3 ust. 1 pkt 4 Uchwały), relacji zagrożeń dla dóbr ustawowo chronionych w następstwie przejazdu po prywatnym gruncie – w zależności od uprzedniego uzyskania zezwolenia właściciela/zarządcy lub też braku takiego zezwolenia (§ 3 ust. 1 pkt 5 Uchwały), czy też relacji zagrożeń dla dóbr ustawowo chronionych w zależności od sposobu użytkowania pojazdów – rekreacyjnego lub innego, jeśli nie zostaną zachowane zakazy określone w akcie (§ 1 i § 3 ust. 1 zdanie wprowadzające). Ponadto regulacja w § 3 ust. 1 pkt 2 Uchwały narusza jedną z zasad odpowiedzialności – indywidualizacji odpowiedzialności, zgodnie z którą każdy ponosi odpowiedzialność za własne czyny (z zastrzeżeniem form współdziałania określonych w przepisach ustawowych). Odpowiedzialność we wskazanym postanowieniu Uchwały zależna jest bowiem od zachowania innej, postronnej, osoby poruszającej się na quadzie lub motocyklu crossowym, która zbliżyła się do dwóch pojazdów tej kategorii na odległość mniejszą niż 100 m, w wyniku czego spełniona zostaje przesłanka „zgrupowania powyżej 2 pojazdów”.

Mając na uwadze ostatnią przesłankę legalności Uchwały tj. przesłankę terytorialności, stwierdzić należy, że również ona nie została spełniona. W powołanym wyżej wyroku NSA¹³ wskazano, że wydawanie przez gminę przepisów porządkowych jest dopuszczalne, gdy pojawiające się zagrożenie jest niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego na terenie obszaru działania organu wydającego te przepisy. Zjawisko zagrażające tym dobrom musi być zatem ograniczone do terenu danej gminy. „Istotą upoważnienia do stanowienia przepisów porządkowych jest stworzenie możliwości wypełnienia ewentualnych luk w prawie, które mogą pojawić się na tle specyfiki lokalnej (zob. D. Dąbek, Prawo miejscowe, LEX Wolters Kluwer 2015 r., s. 128)”¹⁴. Przepisy porządkowe należą do prawa lokalnego i nie można za ich pomocą wypełniać braków ustawodawstwa obowiązującego w całym kraju lub likwidować zagrożeń o ogólnokrajowym

¹³ jak wyżej

¹⁴ wyrok NSA z 13.02.2018 r., II OSK 994/16, ONSAiWSA 2019, nr 5, poz. 79; podobnie wyrok WSA w Poznaniu z 11.05.2011 r., IV SA/Po 1033/10, LEX nr 1102524 (prawomocny),

znaczeniu¹⁵. Tymczasem zjawisko urządzania i korzystania z toru motocrossowego czy jazdy quadami poza drogami publicznymi nie jest uwarunkowane lokalnie, specyficzne i ograniczone swym zasięgiem wyłącznie do terenu gminy Długosiodło, co – a limine – wyklucza dysponowanie kompetencją przez Radę Gminy do regulowania tego zagadnienia w drodze gminnych przepisów porządkowych. Doniesienia medialne potwierdzają, że sytuacje takie zdarzają się na obszarze całego kraju. Na okoliczność tą zwrócono uwagę także w interpelacji poselskiej nr 41538 w sprawie przepisów prawnych dotyczących jazdy quadami i innymi pojazdami terenowymi z dnia 30 maja 2023 r. Z tego też względu ewentualne wprowadzenie dodatkowych nakazów i zakazów zachowania winno być pozostawione władzom państwowym, tak aby zachować jednolitość zasad w całym kraju.

W konsekwencji powyższego, z uwagi na brak uznania wprowadzonych przepisów za przepisy porządkowe w rozumieniu art. 40 ust. 3 u.s.g., nie ma także podstaw prawnych do wprowadzenia sankcji kary grzywny w § 4 Uchwały. Tylko przepisy porządkowe mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny, wymierzaną w trybie i na zasadach przewidzianych w prawie o wykroczeniach (art. 40 ust. 4 u.s.g. oraz art. 54 k.w.). Ponadto nadmienić należy, że w art. 54 k.w. mowa jest o wykroczeniu przeciwko przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych. Tymczasem warunek ten nie jest spełniony w odniesieniu do niedochowania obowiązku określonego w § 3 ust. 2 Uchwały (zapoznanie usługobiorcy z regulacjami Uchwały), o czym mowa w § 4 Uchwały. Niezrozumiałym jest także zróżnicowanie odpowiedzialności adresatów w § 3 ust. 2 Uchwały w zależności od tego czy są przedsiębiorcami czy też osobami posiadającymi i użytkującymi wskazane pojazdy w celach rekreacyjnych na własny użytek lub użyczającymi je w tym celu innym osobom, wbrew zasadzie „ignorantia iuris nocet” czy „ignorantia legis non excusat”.

Ostatecznie zauważyć należy, że w myśl art. 42 u.s.g. zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego (a takim są przepisy porządkowe) określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461, zwana dalej „u.o.a.n.”). Zgodnie z art. 4 ust. 3 u.o.a.n. przepisy porządkowe wchodzą 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

¹⁵ wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 lutego 2011 r., II SA/Go 26/11, LEX nr 795082 (prawomocny),

przepisów z dniem ich ogłoszenia. Z powyższego przepisu wynikają zatem dwie ważne kwestie:

- wejście w życie przepisów porządkowych jest uzależnione od ich ogłoszenia,
- skrócenie *vacatio legis* przepisów porządkowych z 3 dni winno być oparte wyłącznie na przesłance uniknięcia nieodwracalnej szkody lub poważnego zagrożenia życia, zdrowia lub mienia.

Zaznaczyć więc należy, że art. 4 ust. 3 u.o.a.n. odnoszący się do przepisów porządkowych stanowi *lex specialis* (zarówno co do terminu wejścia w życie oraz przesłanek skrócenia *vacatio legis*) w stosunku do art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.o.a.n., które mają zastosowanie do aktów prawa miejscowego w ogólności.

Następnie – ogłoszenie przepisów porządkowych nie następuje w ten sam sposób co innych aktów prawa miejscowego. Z art. 14 u.o.a.n. wynika, że ogłoszenie o jakim mowa wyżej, następuje 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). Ogłoszenie przepisów porządkowych w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest zaś dodatkowym obowiązkiem względem obwieszczenia (ust. 3). Podobnie zatem i ten przepis stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 4 ust. 1 u.o.a.n., który uzależnia wejście w życie aktu normatywnego od ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Tymczasem w § 6 Uchwały przewidziano wyłącznie ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, od czego uzależniono wejście aktu w życie (bez wskazania w uzasadnieniu podstaw przyjętego rozwiązania i przyczyn jego wdrożenia). Organ nadzoru dostrzega zatem sprzeczność § 6 Uchwały z prawem z powodu niewłaściwego trybu wprowadzenia aktu do obrotu prawnego. Choć publikacja w wojewódzkim dzienniku urzędowym w przypadku każdego aktu prawa miejscowego jest obligatoryjna, to wejście w życie przepisów porządkowych uzależnione jest od innej formy ogłoszenia tj. ich obwieszczenia¹⁶. „Publikacja w formie obwieszczeń ma walor promulgacyjny – jest ogłoszeniem w rozumieniu art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, zaś pozostałe formy, w tym zamieszczenie uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym stanowią w istocie "jedynie" obligatoryjną formę podania aktu do publicznej wiadomości”¹⁷. W tym stanie rzeczy organ nadzoru uznaje, że przepisy porządkowe wydane w Uchwale w ogóle nie weszły w życie wskutek niezachowania wymogów z art. 4 ust. 3 i art. 14 u.o.a.n.

¹⁶ podobnie: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18.11.2015 r., II SA/Wr 590/15, Legalis nr 1390923; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8.12.2010 r., IV SA/Po 793/10, Legalis nr 482142; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11.05.2011 r., IV SA/Po 1033/10, Legalis nr 435069; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18.05.2011 r., IV SA/Po 213/11, Legalis nr 435245 (wszystkie wyroki prawomocne),

¹⁷ wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25.02.2016 r., II SA/Wr 866/15, Legalis nr 1448106 (prawomocny),

W orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że brak zachowania odpowiedniego trybu ogłoszenia aktu prawa miejscowego, od którego winno być uzależnione wejście aktu w życie, jest istotnym naruszeniem prawa, stanowiącym podstawę nawet do stwierdzenia nieważności aktu w całości – akt taki nie może bowiem wywołać skutków prawnych w nich zamierzonych (orzecznictwo to wypracowane jest przede wszystkim w sprawach uchwał stanowiących akt prawa miejscowego, w których postanowiono o ich wejściu w życie z dniem podjęcia, zamiast uzależnić tę chwilę od ogłoszenia w dzienniku wojewódzkim¹⁸).

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, w ocenie organu nadzoru podjęcie Uchwały przez Radę Gminy Długosiodło nastąpiło z istotnym naruszeniem prawa, co uzasadnia stwierdzenie nieważności akt w całości

Gminie, na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie Uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/

¹⁸ tak np. wyrok NSA z dnia 11.01.2012 r., I OSK 1922/11, Legalis nr 418285; wyrok WSA w Krakowie z dnia 14.02.2020 r., III SA/Kr 1172/19, Legalis nr 2284828; wyrok WSA w Warszawie z dnia 17.12.2019 r., II SA/Wa 951/19, Legalis nr 2334819; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26.10.2017 r., IV SA/Po 694/17, Legalis nr 1710635; wyrok NSA z dnia 9.01.2013 r., I OSK 1608/12, Legalis nr 759463; wyrok NSA z 23.10.2008 r., I OSK 701/08, Legalis nr 825474 (wszystkie wyroki prawomocne);