



Bielsko-Biała, dnia 3 marca 2016 roku

**Pan Józef Pilch**  
**Wojewoda Małopolski**  
**Małopolski Urząd Wojewódzki**  
**ul. Basztowa 22, 31-156 Kraków**

**Znak: WN-II-4100.85.2015**

W imieniu gminy Czchów, na mocy pełnomocnictwa stanowiącego załącznik do niniejszego pisma, w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego dotyczącego kontroli legalności Zarządzenia nr 12/2016 z dnia 17 lutego 2016 roku w sprawie zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego na terenie gminy Czchów, podnoszę co następuje.

#### **I. Stan faktyczny**

W dniu 17 lutego 2016 roku Burmistrz Czchowa na podstawie art. 40 ust. 3, art. 41 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 poz. 1515 ze zm.) [dalej: u.s.g.] wydał zarządzenie nr 12/2016 w sprawie zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego na terenie gminy Czchów [dalej: zarządzenie porządkowe]. W jego treści wprowadzono **bezwzględny zakaz zasiedlenia nieruchomości położonej w miejscowości Czchów (32-860 Czchów) ul. Sądecka 79, nr działki 1274, gmina Czchów, powiat Brzeski - do odwołania.**

W uzasadnieniu zarządzenia porządkowego wskazano, iż argumenty przemawiające za celowością i koniecznością wydania przedmiotowego aktu prawa miejscowego, w szczególności **zagrożeniem porządku publicznego, spowodowanego przez bezprawne działania władz Miasta Limanowa, które *de facto* przesiedliły trzy rodziny romskie na teren gminy Czchów - bez konsultacji z mieszkańcami oraz władzami tej gminy, a w szczególności wbrew woli samych zainteresowanych. Wydarzenie to spowodowało, znaczące wzburzenie społeczne wśród mieszkańców gminy Czchów. Bezpośrednio mogło by to**

zogniskować się na trzech rodzinach romskich, które niczemu nie zawiniły, a zostały wplątane w całą sprawę. Dodatkowo, przesiedlenie rodzin romskich przez władze Miasta Limanowa wbrew negatywnym nastrojom społeczności lokalnej, na trwałe mogły zantagonizować ludność lokalną oraz społeczność romską, co w przyszłości mogłoby stwarzać ogromne problemy w integracji wspólnot romskich z lokalną wspólnotą.

W niniejszej sytuacji należy wziąć pod uwagę także kontekst społeczny, w szczególności dobrze wyczuwalny w małych wspólnotach samorządowych. W ostatnim czasie w mediach bardzo dużo miejsca poświęca się kwestii imigracji i imigrantów. Jakkolwiek wszystkie osoby przesiedlone posiadają polskie obywatelstwo – to w odczuciu społecznym zaistniała sytuacja może powodować większe emocje i prowokować do zachowań, które z pewnością nie zdarzyłyby się jeszcze dwa albo trzy lata temu.

Biorąc wszystkie przedstawione powyżej względy Burmistrz Czchowa dostrzegając sprzeciw lokalnej społeczności, który mógłby doprowadzić do **niepokojów społecznych**, a w skrajnej sytuacji nawet do **agresji zarówno werbalnej jak i fizycznej wobec rodzin romskich** został zmuszony do wydania przedmiotowego zarządzenia porządkowego.

**Zarządzenie porządkowe zostało wydane w celu ochrony prawa społeczności romskiej, a nie nękania jej lub ograniczania jej uprawnień.** Dlatego też dziwić może, iż w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego wskazano art. 2 Konstytucji RP, jako przepis w oparciu o który badana będzie legalność zarządzania porządkowego.

## II. Uzasadnienie prawne dla wydania przedmiotowego zarządzenia porządkowego

Zgodnie z 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. Z kolei zgodnie z art. 41 ust. 2 w przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia.

Biorąc pod uwagę powyższe, stanowienie aktów prawa lokalnego o charakterze porządkowym w gminie jest możliwe w sytuacji zbiegu dwóch przesłanek:

- a) obiektywnej - wymagającej oceny obowiązującego stanu prawnego i stwierdzenia, iż materia podlegająca regulacji nie została dotychczas unormowana w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących;
- b) subiektywnej - będącej wynikiem oceny organu stanowiącego przepisy porządkowe, iż wymienione enumeratywnie w ustawie dobra zostały lub mogą zostać naruszone i wymagają ochrony.

W nauce prawa administracyjnego podkreśla się, że przepisy porządkowe są aktami o charakterze samoistnym, ponieważ wydawane są na podstawie generalnego upoważnienia zawartego w ustawie ustrojowej.

## **1. Przesłanka obiektywna**

Pierwszym warunkiem dopuszczającym wydanie przepisu porządkowego jest stwierdzenie na podstawie analizy obowiązującego stanu prawnego, iż kwestia podlegająca regulacji nie została dotychczas unormowana w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Definiowanie terminu "przepisy powszechnie obowiązujące" należy oprzeć na konstytucyjnej regulacji źródeł prawa. Wątpliwości mogą się zrodzić przy próbie dokonania wykładni terminu "zakres nieuregulowany". O "zakresie nieuregulowanym" można mówić na gruncie przepisu 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 zjawisk.

Zaprezentowane wyżej stanowisko zostało także odzwierciedlenie o orzecznictwie sądowym. W wyroku SN z dnia 4 grudnia 2001 roku wskazano, iż „organy samorządu terytorialnego mogą wprawdzie wydawać przepisy porządkowe [...], ale tylko w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, a nadto tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego" (wyrok SN z dnia 4 grudnia 2001 r., V KKN 293/01; LEX nr 51576).

**W przedmiotowej sprawie opisana wyżej przesłanka obiektywna została spełniona.**

## **2. Przesłanka subiektywna**

Przesłanka subiektywna stanowi wynik oceny organu stanowiącego przepisy porządkowe, iż wymienione enumeratywnie w ustawie dobra zostały lub mogą zostać naruszone i wymagają ochrony. W u.s.g. do katalogu tego zaliczono: życie, zdrowie, porządek, spokój i bezpieczeństwo publiczne. Prawidłowe zinterpretowanie określonych zdarzeń pod kątem możliwości zastosowania formy przepisu porządkowego wymaga dokonania wykładni pojęć użytych przez ustawodawcę.

Wydaje się, że stosunkowo najmniej trudności wywoływać będzie wykładnia pojęć życia, zdrowia czy mienia. Choć i tu napotkać można wątpliwości interpretacyjne. **Zdecydowanie trudniejsze będzie zdefiniowanie pojęć porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.** "Życie i zdrowie człowieka mogą być zagrożone - w rozumieniu art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) nie tylko działaniami bezpośrednimi, ale również pośrednio, przez stworzenie realnego niebezpieczeństwa katastrof i wypadków bądź narażenie poszczególnego człowieka na uszkodzenie ciała, trwałe kalectwo lub śmierć" (wyrok NSA w Katowicach z dnia 28 sierpnia 1991 r., SA/Ka 525/91, ONSA 1991, nr 3-4, poz. 78).

Bezpieczeństwo publiczne określa się jako stan, w którym ogół społeczeństwa i jego interesy, jako też państwo ze swoimi celami mają zapewnioną ochronę od szkód zagrażających im z jakiegokolwiek źródła". Zachowanie bezpieczeństwa publicznego polega na utrzymywaniu nienaruszalności życia, zdrowia, godności, wolności, majątku, porządku prawnego i podstawowych urządzeń państwa, a ponadto wspólnych dóbr, jak na przykład publicznych urządzeń do zaopatrywania w wodę.

Natomiast **"porządek, spokój publiczny to pewien stan zewnętrzny, polegający na przestrzeganiu przez ludność zasad współżycia społecznego. Te zasady zaś nie są niezmiennie; przeciwnie, są zależne od miejsca i czasu, nie tworzą kategorii statycznej"** (E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, RPEiS 1991 z. 2, s. 30). Można je uznać za zbiór zasad zachowania się jednostki w miejscu publicznym. Oznaczają one "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 publicznych, stosowaniu się do ogólnie przyjętych reguł postępowania przy korzystaniu z urządzeń publicznych itp." (J. Jagielski, *Przepisy porządkowe wojewody i gminy*, Człowiek i środowisko 1992, nr 1-2, s. 48-49).

W sposób wyczerpujący istotę bezpieczeństwa i porządku publicznego omówił S. Pieprzny. Dochodzi on do wniosku, że "bezpieczeństwo w języku prawnym oznacza stan podlegający ochronie prawnej. Uznać można też, że jest ono również najwyższą wartością, obok życia i zdrowia oraz środowiska, chronioną konstytucyjnie", natomiast "porządek publiczny to pozytywny stan kreowany przez normy prawne i pozaprawne (normy moralne, zasady współżycia międzyludzkiego) akceptowane i stosowane przez większość, zapewniający prawidłową koegzystencję i rozwój pojedynczych ludzi i ich zbiorowości przy aktywnym udziale podmiotów publicznych, odpowiedzialnych za realizację zadań w tym zakresie. **Porządek publiczny ma umożliwić normalny rozwój życia społecznego i zapewnić przestrzeganie przepisów dotyczących zachowania się w miejscach publicznych, czystości urządzeń**

użyteczności publicznej, przepisów dotyczących rejestracji pojazdów, przepisów budowlanych, przeciwpożarowych, prawa wodnego, ewidencji ludności, zakładania stowarzyszeń itp." (S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2007, s. 18 i 39).

Opisana wyżej przesłanka subiektywna także została w analizowanej sprawie spełniona, gdyż przesiedlenie trzech rodzin romskich do Czchowa spowodowało realne ryzyko wystąpienia niepokojów społecznych i skrajnych sytuacji przejawiających się agresją zarówno werbalną jak i fizyczną.

Reasumując należy stwierdzić, że w opisanej sytuacji nie zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności Zarządzenia Burmistrza Czchowa nr 12/2016 z dnia 17 lutego 2016.

**Prof. dr hab. Bogdan Dolnicki**

RADCA PRAWNY - nr wpisu K1 1197  
DORADCA PODATKOWY - nr wpisu 06970

W załączeniu: Kopia pełnomocnictwa.



