



WOJEWODA ŚLĄSKI
NR NP/II/0911/84/11

Katowice, dnia 8 marca 2011 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/35/11 Rady Miasta Katowice z dnia 31 stycznia 2011 roku w sprawie ograniczenia handlu na terenie miasta Katowice, jako niezgodnej z art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 stycznia 2011 roku Rada Miasta Katowice podjęła uchwałę Nr V/35/11 w sprawie ograniczenia handlu na terenie miasta Katowice. Przedmiotowa uchwała wprowadza zakaz prowadzenia handlu okrężnego z ręki, koszów, stoisk, stołów, wozów konnych, przyczep, pojazdów samochodowych, kontenerów na wskazanym w § 1 uchwały obszarze miasta. Jednocześnie uchwała wprowadza dwa wyjątki od powyższej zasady. Pierwszym wyjątkiem jest możliwość prowadzenia handlu w wyznaczonych miejscach, które zostały przeznaczone na ten cel, wskazanych w załączniku nr 2 do uchwały. Drugim wyjątkiem jest możliwość prowadzenia handlu w innych miejscach niż wymienionych w załączniku nr 2 do uchwały po uzyskaniu zgody na korzystanie z tego terenu w tym celu.

Ponadto Rada w przedmiotowej uchwale postanowiła, że naruszenie zakazu handlu okrężnego podlega karze grzywny określonej w art. 54 Kodeksu Wykroczeń.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przyjęta w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasada legalizmu jest podstawową wartością demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), ogranicza bowiem możliwość ingerencji w prawa jednostki tylko do wyraźnie wskazanych w Konstytucji i ustawach przypadków, i tylko w granicach określonych przez prawo. Zasada legalizmu obowiązuje wszystkie organy władzy publicznej, a zatem nie tylko organy państwowe ale też organy samorządu terytorialnego. Odpowiednio do zasady legalizmu art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Zatem Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie przyznała autonomii jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie stanowienia prawa. Jednostki samorządu terytorialnego mogą stanowić akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach.

Przedmiotowa uchwała Rady Miasta Katowice została podjęta na podstawie przepisu art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zawiera on delegację do stanowienia przez gminę przepisów porządkowych, a ponadto określa przesłanki, od spełnienia których zależy możliwość skorzystania z przysługującej gminie kompetencji do wprowadzenia przepisów porządkowych. Niezbędnymi przesłankami, które muszą zaistnieć są:

1. nieuregulowanie w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących danego zagadnienia,
2. niezbędność wprowadzenia przepisów porządkowych dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Bezspornym jest to, że wyżej wskazane przesłanki normatywne do uchwalenia przepisów porządkowych winny być spełnione kumulatywnie, to znaczy musi występować zarówno brak regulacji w ustawie, lub w innych przepisach prawa powszechnie obowiązującego, materii objętej zakresem działania przepisów porządkowych, jak i równocześnie musi zachodzić konieczność ustanowienia przepisów porządkowych w celu ochrony życia lub zdrowia oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Upoważnienie to, jako umożliwiające władczą ingerencję w prawa i wolności osób przebywających na terenie gminy, nie może być pojmowane w sposób dowolny. Wprowadzenie przepisów porządkowych musi bezpośrednio wiązać się z koniecznością ochrony dóbr wskazanych w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i stanowić środek zapobiegawczy przeciwko konkretnemu niebezpieczeństwu zagrażającemu tym dobrom. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że upoważnienie rad gmin do stosowania przepisów porządkowych nie może być pojmowane rozszerzająco. Na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy Rada Miasta może w drodze przepisów porządkowych ustanawiać nakazy i zakazy, które tylko bezpośrednio służą zapewnieniu ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego w zakresie nie uregulowanym w odrębnych ustawach. Przepisy porządkowe nie mogą zatem co do zasady stwarzać trwałego, niezmiennego elementu gminnego porządku prawnego, wprowadzając stałe zakazy określonego zachowania się. Dlatego też art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym nie może zostać uznany za uniwersalną podstawę prawną dla rady gminy do ustalania miejsc dopuszczonych lub niedopuszczonych do handlu targowiskowego jak też reglamentowania handlu okrężnego. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 11 marca 2010 roku (syg. akt II SA/Go 72/10), stwierdzając, iż „przystępujące radzie gminy kompetencje w zakresie stanowienia przepisów porządkowych nie mogą być wykorzystywane do bieżącego zarządzania na danym obszarze, ale wyłącznie w celu przeciwdziałania realnym zagrożeniom dla wartości określonych w powołanym przepisie.”.

Ponadto praktyka orzecznicza nakazuje zawężające interpretowanie przesłanek przepisów porządkowych. Powodem tego jest ich reglamentacyjny charakter, a także możliwość ustanawiania za ich naruszenie kary grzywny.

Niezmiernie istotną kwestią jest to, że ustalenie przesłanki porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego nie jest łatwe i może budzić wątpliwości interpretacyjne. Przyjmuje się, że jest to stan, w którym poszczególne jednostki ludzkie i ogół społeczeństwa mają zapewnioną ochronę przed bezprawnymi zamachami na ich dobro. Przyjmuje się też, że porządek i spokój publiczny "to pewien stan zewnętrzny, polegający na przestrzeganiu przez ludność zasad współżycia społecznego." (E. Ochendowski, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2002). Uchwała Rady Miasta Katowice Nr V/35/11 narusza art. 40 ust. 3 powołanej ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ jest aktem regulującym organizację handlu okrężnego i tylko pośrednio może ona wpływać na zapewnienie porządku publicznego.

Z uwagi na wymienione nieprawidłowości stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały należy uznać za uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują:

- 1) Rada Miasta Katowice
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) aa.

WOJEWODA ŚLĄSKI

Zygmunt Łukaszczyk