



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 28 lutego 2023 r.

Poz. 1199

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.85.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 20 lutego 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40) stwierdzam nieważność uchwały Nr LI/390/2023 Rady Miejskiej w Miłomłynie z dnia 12 stycznia 2023 r. w sprawie wprowadzenia zakazu handlu.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Miłomłynie, działając na podstawie art. 40 ust. 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym, wprowadziła zakaz handlu na działce nr 307/9 i 713/3.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 stycznia 2023 r.

Zdaniem organu nadzoru ww. uchwała została podjęta bez podstawy prawnej.

Stosownie do art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym 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. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 września 2021 r. sygn. akt II GSK 875/21, „rekonstrukcja normatywnej treści art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zakresie odnoszącym się do ustanowionej nim przesłanki faktycznej, aby mogła być uznana za prawidłową, nie może więc pomijać, ani systemowego - gdy chodzi o organy gminy uprawnione do stanowienia przepisów porządkowych - ani też funkcjonalnego - gdy chodzi o cel stanowienia przepisów porządkowych oraz ich niezbędność - kontekstu jego obowiązywania. Co więcej, wobec tego, że przepisy porządkowe mają charakter samoistny, a ich tworzenie zostało zastrzeżone dla sytuacji szczególnego rodzaju, w korespondencji do przedstawionych argumentów oraz zwłaszcza wniosków formułowanych na gruncie konsekwencji wynikających z art. 41 ust. 2 przywołanej ustawy, nie można również pomijać potrzeby ścisłej wykładni wymienionych przepisów kompetencyjnych, a w tym kontekście tego, że - w relacji do zasady zakazu domniemywania kompetencji - przeciwnego podejścia nie może uzasadniać okoliczność operowania na ich gruncie przez ustawodawcę pojęciami oraz zwrotami nieostrymi i niedookreślonymi. Ustawodawca określił trzy przesłanki stanowienia przepisów porządkowych przez organ wykonawczy gminy, a mianowicie, po pierwsze, odnoszącą się do stanu prawnego przesłankę „braku uregulowań w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących w danym zakresie”, po drugie, odnoszącą się do stanu faktycznego przesłankę „niezbędności ustanowienia przepisów porządkowych dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego”, zaś po trzecie, również uzasadnianą względami natury faktycznej przesłankę „niecierpiącego zwłoki ustanowienia przepisów porządkowych przez organ wykonawczy gminy”. Co więcej, z konwencji językowej, którą na gruncie przywołanych przepisów prawa operuje ustawodawca wynika, że wymienione przesłanki mają charakter kumulatywny, a więc innymi słowy, że tylko ich łączne ziszczenie się aktualizuje możliwość zrealizowania przez organ wykonawczy gminy kompetencji, o której w nich mowa, a mianowicie kompetencji do stanowienia przepisów porządkowych”.

Mając na uwadze, iż w przedmiotowej sprawie przepisy porządkowe wydał organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego należało rozpatrzyć, czy zostały spełnione łącznie dwie pierwsze z powyższych przesłanek.

Analizując przesłankę braku uregulowania danego zagadnienia w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących należy wskazać, iż o zakresie nieuregulowanym można mówić, na gruncie przepisu art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, wyłącznie wtedy gdy w systemie prawa powszechnie obowiązującego nie ma innych regulacji zezwalających na eliminację dostrzeżonych przez gminę, niepożądanych w myśl tego przepisu zjawisk (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lipca 2020 r. sygn. akt II OSK 90/20).

Rada gminy w § 1 ust. 1 przedmiotowego aktu, wprowadziła zakaz handlu na działce nr 307/09 i 713/3. W uzasadnieniu przedmiotowej uchwały wskazano, że teren przy ul. Ostródzkiej obejmujący ww. działki w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego m. Miłomłyn jest oznaczony symbolem 2KDZ i stanowi drogę zbiorczą (...), zajęcie przedmiotowego terenu przez samochody, stoły sprzedawane artykuły, osoby handlujące i kupujące utrudnia widoczność kierowcom wyjeżdżającym. W obrocie prawnym istnieją już regulacje mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa na drodze publicznej oraz regulujące handel na terenie należącym do gminy. Zgodnie z art. 90 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2022 r. poz. 2151), kto tamuje lub utrudnia ruch na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, podlega karze grzywny do 500 złotych lub karze nagany. Natomiast stosownie do art. 60³ § 1 ww. ustawy, kto prowadzi sprzedaż na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy, podlega karze grzywny.

Przechodząc do przesłanki niezbędności ustanowienia przepisów porządkowych dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, należy wskazać, że kompetencja do stanowienia przepisów porządkowych nie może być wykorzystywana do bieżącego zarządzania na danym obszarze, ale wyłącznie w celu przeciwdziałania w szczególnych sytuacjach bezpośrednim i realnym zagrożeniom dla określonych wartości (por. wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, Legalis; zob. też wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Go 72/10, Legalis).

Mając powyższe na uwadze, przepis art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić podstawy prawnej do podjęcia kwestionowanej uchwały.

W tym stanie rzeczy postanowiono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki