



## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXVIII/838/2018 Rady Miasta Gliwice z dnia 14 czerwca 2018 r. w sprawie przepisów porządkowych regulujących zasady używania (detonowania) wyrobów pirotechnicznych o charakterze widowiskowym na terenie Gminy Gliwice, jako sprzecznej z art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „ustawą”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 14 czerwca 2018 r. Rada Miasta Gliwice podjęła uchwałę Nr XXXVIII/838/2018 w sprawie przepisów porządkowych regulujących zasady używania (detonowania) wyrobów pirotechnicznych o charakterze widowiskowym na terenie Gminy Gliwice.

Zgodnie z § 1 uchwały reguluje ona:

- 1) okresy i miejsca, w jakich zabronione i dozwolone jest używanie (detonowanie) wyrobów pirotechnicznych o charakterze widowiskowym,
- 2) warunki uzyskania zezwolenia na używanie (detonowanie) wyrobów pirotechnicznych o charakterze widowiskowym,
- 3) warunki i zasady bezpieczeństwa podczas używania (detonowania) wyrobów pirotechnicznych.

W § 8 uchwały przewidziano, że naruszenie jej przepisów zagrożone jest *karą grzywny na zasadach i w trybie określonym w kodeksie wykroczeń*, a w § 10 postanowiono, że *uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia*.

Rada podjęła uchwałę generalną, na podstawie której co do zasady zabrania się używania materiałów pirotechnicznych w miejscach publicznych na terenie miasta Gliwice przez cały rok kalendarzowy z wyjątkiem 31 grudnia i 1 stycznia.

W podstawie prawnej powołano m.in. przepisy art. 40 ust. 3 i 4 ustawy, które to regulują problematykę przepisów porządkowych. Z art. 40 ust. 3 ustawy wynika, że przepisy porządkowe mogą być wydawane, jeżeli wystąpią kumulatywnie dwie przesłanki:

·powstanie sytuacja zagrożenia życia lub zdrowia obywateli oraz konieczność zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego,

dana materia nie będzie uregulowana w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących.

Zdaniem organu nadzoru przepisy porządkowe mogą być wydawane **jedynie w wyjątkowych okolicznościach**. Nie istnieje możliwość wydania przepisów porządkowych o charakterze generalnym, bez określenia terminu ani miejsca powstania sytuacji stwarzającej zagrożenie. Z treści przedmiotowej uchwały nie wynika owa szczególna okoliczność. Zagrożenie ww. chronionych wartości nie może mieć charakteru wyłącznie hipotetycznego. Przy czym, podkreślić należy, że literalne brzmienie przepisu art. 40 ust. 3 ustawy wskazuje na to, iż przesłanki niezbędności ochrony wyżej wymienionych dóbr powinny być spełnione łącznie. Rada nie wykazała, aby została spełniona przesłanka niezbędności ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Wprawdzie ww. przesłanka ma charakter subiektywny, oparta jest na kryterium ocennym i wymaga posłużenia się pojęciami nieostrymi, jak "bezpieczeństwo, spokój, porządek publiczny", ale dla jej pełnego zrealizowania konieczne jest też stwierdzenie "niezbędności" ochrony wskazanych dóbr poprzez wydanie aktu prawa miejscowego o charakterze porządkowym. "Niezbędność" nie może być uzasadniana tym, że obowiązujące regulacje prawne są niewystarczające. Przepisy porządkowe nie mogą bowiem prowadzić do uzupełniania (poprawiania) regulacji ustawowych w danym zakresie (por. wyrok NSA z 11 lipca 2006 r., sygn. akt II GSK 68/06, CBOSA). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8.07.2003 r. sygn. akt: P 10/02, OTK-A rok 2003, Nr 6, poz. 62, zwrócił uwagę na to, iż taksatywne wyliczenie dóbr chronionych w ustawie o samorządzie gminnym ma na celu zapobieżenie wydawaniu przepisów porządkowych w innym niż określony w ustawie celu. Analogiczny pogląd wyraził NSA w wyroku z dnia 3.12.2004 r. sygn. akt: GSK 1132/04, OSP rok 2005, z. 9, poz. 109, stwierdzając, że: „Przysługujące 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 wartości określonych w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym”. Podobnie wypowiadał się WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 11 marca 2010 r., (sygn. akt II SA/GO 72/10, CBOSA). Trudno uznać, by przepisy uchwały dot. wydawania zezwoleń na organizację pokazów pirotechnicznych (§ 4) miały na celu zapobieżenie realnemu zagrożeniu życia lub zdrowia obywateli oraz były wydawane w sytuacji konieczności zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Ponadto, przy ocenie legalności zaskarżonej uchwały konieczne jest stwierdzenie, iż stosunkowo duża swoboda pozostawiona organom stanowiącym przepisy porządkowe nie może oznaczać dowolności ich stanowienia. Zdaniem organu nadzoru upoważnienie do wydawania przepisów porządkowych nie może być pojmowane rozszerzająco. Ustanowione w przepisach porządkowych nakazy i zakazy muszą bezpośrednio służyć zapewnieniu ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach. Co do zasady przepisy porządkowe nie mogą też stwarzać trwałego, niezmiennego elementu gminnego porządku

prawnego wprowadzając stałe nakazy, czy zakazy określonego zachowania się. Praktyka orzecznicza nakazuje zawężające interpretowanie przesłanek ustanawiania przepisów porządkowych. Powodem tego jest reglamentacyjny charakter tych przepisów.

Przepis art. 40 ust. 3 ustawy wskazuje również, że rada gminy może wydawać przepisy porządkowe w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. O „zakresie nieuregulowanym” można mówić na gruncie przepisu art. 40 ust. 3 ustawy wyłącznie wtedy, gdy w systemie prawa powszechnie obowiązującego nie ma innych regulacji zezwalających na eliminację dostrzeżonych przez gminę, niepożądanych w myśl tego przepisu zjawisk.

Tymczasem przepisy dotyczące używania materiałów pirotechnicznych, w tym przepisy przewidujące kary za ich niezastosowanie, zawarte zostały m.in. w:

·ustawie z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 283 z późn. zm.),

·ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2017 poz. 1160, ze zm.),

·ustawie z dnia 2 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. z 2018 r. poz. 1183) - dla stref przestrzeni powietrznej wykorzystywanej do żeglugi powietrznej,

·ustawie z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 618 z późn. zm.).

Jednocześnie podkreślenia wymaga fakt, iż art. 51 Kodeksu wykroczeń reguluje kwestie zakłócania spokoju i porządku publicznego. Zgodnie z tym przepisem *Kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spójność, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorzienie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.*

Zatem, wobec braku wykazania zagrożenia dla dóbr i wartości wymienionych w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz wobec istnienia powszechnie obowiązujących regulacji prawnych w zakresie objętym uchwałą Rady Miasta trudno uznać, że wystąpiły przesłanki określone w ww. przepisie ustawy zezwalające Radzie Miasta Gliwice na stanowienie przepisów porządkowych w tym przedmiocie.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzić, że Rada Miasta Gliwice podejmując przedmiotową uchwałę istotnie naruszyła przepis art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Na marginesie zauważyć należy, że zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1523): *Przepisy porządkowe wchodzi 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 przepisów z dniem ich ogłoszenia.* Stosownie zaś do regulacji art. 14 ust. 1-3 powołanej ustawy, przepisy

porządkowe ogłasza się 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 sposób określony w ust. 1 nie zwalnia z obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym (ust. 3). W związku z tym należy stwierdzić, że Rada Miasta Gliwice, uznając się za właściwą do stanowienia przepisów porządkowych w przedmiotowym zakresie, błędnie określiła w § 10 uchwały, że „*uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia*”.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż uchwała Nr XXXVIII/838/2018 Rady Miasta Gliwice z dnia 14 czerwca 2018 r. w sprawie przepisów porządkowych regulujących zasady używania (detonowania) wyrobów pirotechnicznych o charakterze widowiskowym na terenie Gminy Gliwice została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w całości.

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

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**