



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 18. 11. 2010 r.

LEX.O.DR.0911-25/2010

***Rada Miejska w Pułtusku  
ul. Rynek 41  
06-100 Pułtusk***

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz.1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz.1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz.974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i poz. 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675)

### **stwierdzam nieważność**

Uchwały nr XLVII/506/2010 Rady Miejskiej w Pułtusku z dnia 12 października 2010 roku *w sprawie zakazu wprowadzenia do obrotu i posiadania tzw. „dopalaczy” na terenie Gminy Pułtusk*, jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 12 października 2010 roku Rada Miejska w Pułtusku podjęła uchwałę Nr XLVII/506/2010 *w sprawie zakazu wprowadzenia do obrotu i posiadania tzw. „dopalaczy” na terenie Gminy Pułtusk*.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 18.10.2010r.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada Miejska wskazała m. in. art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem rada może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Artykuł 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i wynikające z niego upoważnienie dla rady gminy - stanowienia przepisów porządkowych - nie podlegają wykładni rozszerzającej. Przepisy porządkowe mogą być bowiem wydawane tylko w wyjątkowych, ściśle określonych przez analizowaną regulację okolicznościach. Oznacza to, iż na jej podstawie można ustanawiać zakazy i nakazy, które bezpośrednio służą realizacji

wskazanych przez ustawodawcę przesłanek. O „zakresie nieuregulowanym” można mówić na gruncie przepisu art. 40 ust. 3 powołanej 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.

Kwestie związane z przedmiotowym zakresem uchwały zostały unormowane w ustawie z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. Nr 179, poz. 1485 ze zmianami). Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii, w brzemieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały Nr XLVII/506/2010, określała także zadania i uprawnienia organów administracji rządowej i samorządowej oraz innych podmiotów w zakresie przeciwdziałania naruszeniom prawa, dotyczącego obrotu, wytwarzania, przetwarzania, przerobu i posiadania substancji, których używanie może prowadzić do narkomanii.

W świetle powyższego nie można mówić o braku uregulowania opisywanej materii w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących.

Ponadto uchwała ustalająca przepisy porządkowe winna zawierać uzasadnienie, które wskazuje na istnienie realnego zagrożenia dla chronionych dóbr i dowody potwierdzające istnienie stanu zagrożenia. Z uzasadnienia do uchwały Nr XLVII/506/2010 wynika, że *„Podjęcie uchwały w sprawie zakazu wprowadzenia do obrotu i posiadania tzw. „dopalaczy” na terenie Gminy Pułtusk związane jest z potrzebą ograniczenia możliwości szybkiego i łatwego zakupu tych substancji, w szczególności przez osoby nieletnie (...)”*. W uzasadnieniu podkreślono także, iż wprowadzenie zakazu wpłynie na zapewnienie *„(...) porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.”*. Rada Miejska w Pułtusku nie określiła zatem dowodów potwierdzających istnienie stanu realnego zagrożenia, a podjęcie uchwały umotywowowała prewencyjnie.

Konsekwencją szczególnego charakteru przepisów porządkowych, umożliwiających reagowanie na realne zagrożenia, jest także szczególny tryb ich ogłaszania i wejścia w życie. Przepisy porządkowe, co do zasady, wchodzi w życie po upływie 3 dni od dnia ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy takie mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 3 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 ogłoszenia.

Przepisy porządkowe ogłasza się w drodze obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu. Za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu. Nadto ogłoszenie przepisów porządkowych w sposób wyżej wskazany nie zwalnia z obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Rada Miejska w Pułtusku ustaliła, że kwestionowana uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym, a więc nie zastosowała trybu ogłoszenia przewidzianego dla aktu o charakterze porządkowym, czym naruszyła art. 4 ust. 3 oraz art. 14 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2010 r. nr 17, poz. 95).

Podkreślenia wymaga również, że akty prawa o charakterze porządkowym nie mogą niweczyć określonych norm ustanowionych przez prawodawcę w ustawach. Stosownie do art. 22 Konstytucji RP ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne

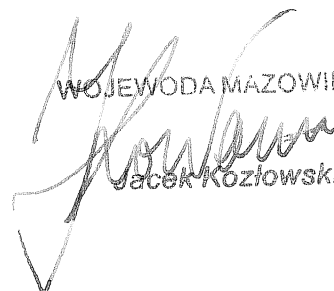
tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Pierwszy warunek to zastosowanie drogi ustawowej, czyli tylko Sejm RP jako przedstawicielstwo narodu realizujące władzę ustawodawczą może zdecydować o wprowadzeniu ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Nie można zatem ograniczeń tego rodzaju wprowadzać innym aktem prawnym niż ustawa. Drugie ograniczenie, podobnie jak w przypadku wyłączenia, polega na tym, że jest ono dopuszczalne tylko ze względu na ważny interes publiczny. Nie ma więc żadnych innych uwarunkowań, które by pozwalały wprowadzić tego rodzaju ograniczenia.

Wojewoda Mazowiecki wykazuje zrozumienie dla intencji podjęcia przedmiotowej uchwały, jednakże ustawa o samorządzie gminnym zobowiązuje organ nadzoru do wykonywania swojej funkcji wyłącznie w oparciu o kryterium zgodności z prawem. Nadmieniam, że problem tzw. dopalaczy nie jest tylko problemem lokalnym. Dotyczy on zjawisk występujących w całym kraju, a więc sfery stosunków społecznych, która wymaga generalnych uregulowań. W dniu 8 października 2010 roku Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Nowa regulacja wprowadziła m.in. definicję środka zastępczego oraz generalny zakaz wytwarzania i wprowadzania do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środków zastępczych, a także przyznała właściwym państwowym inspektorom sanitarnym kompetencje do wydawania decyzji w zakresie zakazu wytwarzania i wprowadzania do obrotu oraz wycofania z obrotu w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że produkt stwarza zagrożenie życia lub zdrowia ludzi. Powyższe rozwiązanie umożliwi szybkie i elastyczne reagowanie na pojawiające się zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi.

W świetle powyższego należy uznać, że uchwała Rady Miejskiej w Pułtuskach z dnia 12 października 2010 roku Nr XLVII/506/2010 *w sprawie zakazu wprowadzenia do obrotu i posiadania tzw. „dopalaczy” na terenie Gminy Pułtusk* w sposób istotny narusza art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI  
  
Jacek Kozłowski