



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 11 czerwca 2013 r.

Poz. 2267

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-3.4131.278.2013.KJ WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 29 kwietnia 2013 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591; zm.: 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 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, 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, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675, Nr 40, poz. 230 z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887, Nr 217, poz. 1281, z 2012 r., poz. 567, z 2013 r., poz. 153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/239/2013 Rady Gminy Ustronie Morskie z dnia 28 marca 2013 r. w sprawie ustalenia Regulaminu sprawowania opieki nad uczniami dojeżdżającymi do i ze szkoły w Zespole Szkół w Ustroniu Morskim.

Uzasadnienie

W dniu 28 marca 2013 r. Rada Gminy Ustronie Morskie podjęła uchwałę Nr XXXVI/239/2013 w sprawie ustalenia Regulaminu sprawowania opieki nad uczniami dojeżdżającymi do i ze szkoły w Zespole Szkół w Ustroniu Morskim.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia przedmiotowego aktu Rada Gminy przywołała przepis art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *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.*

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała Nr XXXVI/239/2013 w istotny sposób narusza art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.).

Artykuł 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym zawiera bezpośrednie upoważnienie dla rady gminy do wydawania przepisów porządkowych obowiązujących na terenie gminy, jednakże jest to możliwe jedynie w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, a nadto tylko wówczas, gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Przesłanki do tworzenia przepisów porządkowych można zatem podzielić na dwie kategorie, a mianowicie na przesłanki prawne i faktyczne. Przesłanki dotyczące stanu prawnego wskazują na nieuregulowanie danego zagadnienia w innych niż ustawa o samorządzie gminnym ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, albo na nieunormowanie określonego zakresu objętego treścią już obowiązujących aktów normatywnych. Z kolei przesłanki stanu faktycznego, determinującego wydanie przepisów porządkowych, dotyczą ich niezbędności dla ochrony życia lub zdrowia

obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Do wydania przepisów porządkowych wymagane jest zatem łączne wystąpienie wszystkich wymienionych powyżej przesłanek prawnych i faktycznych, którymi są:

- 1) zakres nieuregulowany w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących (obiektywna luka prawna);
- 2) zagrożenie jednej z kategorii dóbr wyszczególnionych bezpośrednio i enumeratywnie w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (ochrona życia lub zdrowia obywateli, zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego);
- 3) niezbędność - nieodzowność podjęcia działań na rzecz ochrony zagrożonych wartości, którą należy rozumieć jako zobiektywizowaną obligatoryjną konieczność wydania przepisów porządkowych i podjęcia działań, których niepodjęcie w stosownym czasie będzie godzić w istniejący porządek prawny.

Upoważnienie do stanowienia przepisów porządkowych jako umożliwiających władczą ingerencję w prawa i wolności osób przebywających na terenie gminy nie może być jednak pojmowane w sposób dowolny. Wprowadzenie przepisów porządkowych musi bezpośrednio wiązać się z koniecznością ochrony dóbr wskazanych w art. 40 ust. 3 ustawy, a zatem stanowić środek zapobiegawczy przeciwko konkretnemu niebezpieczeństwu zagrażającemu tym dobrom. Zbieg powyższych przesłanek przesądza o dopuszczalności takiego uregulowania. Podkreślić bowiem należy, że przepisy porządkowe nie mają charakteru wykonawczego w stosunku do ustaw szczególnych, lecz normują sprawy dotychczas w ustawach nieuregulowane. Ponadto, upoważnienie rad gmin do ich stosowania nie może być pojmowane rozszerzająco. Na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy 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 nieunormowanym w odrębnych ustawach (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2006 r., sygn. akt II GSK 68/06). Nadto, za wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 2004 r., sygn. akt GSK 1132/04, organ nadzoru podkreśla, iż przysługujące organom 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 art. 40 ust. 3 ustawy gminnej.

W uzasadnieniu uchwały Nr XXXVI/239/2013 Rada Gminy Ustronie Morskie wskazała bowiem, że uchwalenie przepisów porządkowych w omawianym przypadku dokonane zostało z uwagi na konieczność zorganizowania transportu i opieki dzieciom dojeżdżającym do i ze szkoły w Zespole Szkół w Ustroniu Morskim, a w związku z tym zapewnienia bezpieczeństwa (ochrony zdrowia) uczniom dowożonym autobusem szkolnym, zarówno podczas jazdy, jak i wsiadania do i wysiadania z pojazdu. Ponadto, organ stanowiący wyjaśnił, że regulamin stanowi zasady postępowania kierowcy autobusu odpowiedzialnego za przestrzeganie przepisów w ruchu drogowym, obowiązki opiekuna przewożonych dzieci, zadania szkoły odpowiedzialnej za zapewnienie opiekuna w trakcie organizowanych przewozów, a także wskazuje miejsca postoju autobusu szkolnego.

Analiza postanowień przedmiotowej uchwały, a także załącznika do niej, wykazała, iż w niniejszej sprawie nie zachodzą wszystkie wymienione w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym przesłanki ustawowe, warunkujące wydanie przepisów porządkowych w tym zakresie. W szczególności, w ocenie organu nadzoru brak jest realnego zagrożenia jednej z kategorii dóbr wyszczególnionych w ww. przepisie ustawowym oraz niezbędności ochrony zagrożonych dóbr, dla przeciwdziałania któremu konieczne jest niezwłoczne wydanie przepisów porządkowych. Z istoty przepisów porządkowych wynika bowiem, że stanowią one regulację o charakterze wyjątkowym i ostatecznym. Wydaje się je w sytuacjach realnego zagrożenia dla chronionych dóbr, którego nie da się wyeliminować w żaden inny sposób. Realne zagrożenie oznacza sytuację nieprzewidzianą, bezpośrednio zagrażającą jakiemuś dobru i na tyle oczywistą, że podjęcie odpowiednich działań jest nieodzowne np. katastrofa ekologiczna, klęska żywiołowa. Wydawanie tych przepisów może mieć więc miejsce w sytuacjach niecierpiących zwłoki, wymagających natychmiastowej reakcji, co oznacza, że zagrożenie jest tego rodzaju, że koniecznym jest podjęcie niezwłocznych działań prawodawczych przez uprawnione do tego organy gminy. Wskazane przez Radę Gminy Ustronie Morskie przesłanki wprowadzenia przepisów porządkowych w żadnym stopniu nie odpowiadają dyspozycji art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Okoliczności przedstawione przez Radę Gminy w uzasadnieniu do uchwały Nr XXXVI/239/2013 nie stanowią realnego zagrożenia dla dóbr chronionych prawem, uzasadniającego wydanie przepisów porządkowych. Wskazują one jedynie na

potencjalne, a nie realne zagrożenie wartości wymienionych w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Niezależnie od powyższego, mając na względzie zawarty w uzasadnieniu uchwały Nr XXXVI/239/2013 argument organu stanowiącego, że *trasy przejazdu autobusu szkolnego znajdują się na drogach krajowych, drogach powiatowych i drogach gminnych o dość dużym nasileniu ruchu pojazdów mechanicznych*, zaznaczyć należy, iż zasady dotyczące bezpieczeństwa na drogach publicznych, zasady postępowania kierowcy w strefach zamieszkania oraz ruchu, a także poza ww. miejscami w zakresie koniecznym dla uniknięcia zagrożenia bezpieczeństwa osób, a ponadto wymagania w stosunku do innych uczestników ruchu niż kierujący pojazdami (pieszych), szczegółowo uregulowane zostały w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.).

Organ nadzoru podkreśla również, że o istocie przepisów porządkowych, których celem jest potrzeba natychmiastowej ochrony dóbr prawnie chronionych, świadczą także przepisy dotyczące wejścia ich w życie. Rada Gminy Ustronie Morskie, jakby zauważając, że materia objęta treścią kwestionowanej uchwały nie stanowi o potrzebie "niezbędności" wprowadzenia niniejszej regulacji do obowiązującego porządku prawnego, w §3 uchwały Nr XXXVI/239/2013, postanowiła, że wchodzi ona w życie *po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego*. Powyższe zdaniem organu nadzoru wskazuje na okoliczność, że Rada Gminy dostrzega, że zagrożenie, które potencjalnie miałyby być zwalczane przez kwestionowaną uchwałę nie jest swego rodzaju zjawiskiem szczególnym, wymagającym niezwłocznej prawodawczej ingerencji. Ponadto sam zapis o wejściu w życie przedmiotowej uchwały jest sprzeczny z istotą obowiązywania przepisów porządkowych. W ocenie organu nadzoru przepisy porządkowe zostały przez ustawodawcę ustalone po to, aby umożliwić szybką ochronę istotnych wartości prawnych, gdy bezpośrednie zagrożenie wymusza niezwłoczne działanie prawodawcze. Zasadą, wynikającą z art. 4 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych jest, że *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*. To skrócenie czasu wejścia w życie aktu porządkowego jest uzasadnione jego specyfiką, jest on bowiem wydawany w celu przeciwdziałania nagle pojawiającym się zagrożeniom życia, zdrowia, porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02).

Przedstawiona powyżej argumentacja w ocenie organu nadzoru przesądza o tym, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 4 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W tej sytuacji, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVI/239/2013 Rady Gminy Ustronie Morskie z dnia 28 marca 2013 r. *w sprawie ustalenia Regulaminu sprawowania opieki nad uczniami dojeżdżającymi do i ze szkoły w Zespole Szkół w Ustroniu Morskim*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

w.z. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Ryszard Mićko
WICEWOJEWODA