



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 listopada 2019 r.

Poz. 9205

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.427.2019.8 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 5 listopada 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

orzekam

nieważność uchwały nr XIII/126/2019 Rady Gminy Szydłowo z dnia 25 września 2019 roku w sprawie zatwierdzenia Zarządzenia Wójta Gminy Szydłowo Nr 171/2019 z dnia 10 września 2019 r. w sprawie wyznaczenia miejsc postojowych w miejscowości Skrzatusz, w trakcie trwania uroczystości związanych z dniem młodzieży i podniesieniem Sanktuarium Matki Boskiej Bolesnej w Skrzatuszu do rangi bazyliki mniejszej oraz ustalenia wysokości opłaty za zajęcia miejsca postojowego - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwałą nr XIII/126/2019 z dnia 25 września 2019 roku Rada Gminy Szydłowo zatwierdziła zarządzenie Wójta Gminy Szydłowo Nr 171/2019 z dnia 10 września 2019 roku w sprawie wyznaczenia miejsc postojowych w miejscowości Skrzatusz, w trakcie trwania uroczystości związanych z dniem młodzieży i podniesieniem Sanktuarium Matki Boskiej Bolesnej w Skrzatuszu do rangi bazyliki mniejszej oraz ustalenia wysokości opłaty za zajęcia miejsca postojowego.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 7 października 2019 roku.

Uchwałę podjęto na podstawie przepisu art. 18 ust. 1 w zw. z art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506) – zwanej dalej „u.s.g.”.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem uchwały, stwierdził co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2009 roku, III SA/Łd 564/08; wyrok NSA OZ. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 roku, II SA/Wr 364/98, CBOSA).

Stosownie do art. 40 ust. 3 u.s.g. 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 (art. 40 ust. 3 u.s.g.). W myśl art. 41 ust. 2 u.s.g. w przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia. Zarządzenie to podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady (art. 41 ust. 3 u.s.g.). W razie nieprzedstawienia

do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia zarządzenia rada gminy określa termin utraty jego mocy obowiązującej. Jednocześnie wójt przesyła przepisy porządkowe do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu (art. 41 ust. 4 i 5 u.s.g.). W powyższych norm wynika, że organy samorządu terytorialnego mogą stanowić przepisy porządkowe wyłącznie w zakresie nie uregulowanym w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Uregulowanie określonej kwestii w ustawie wyklucza stanowienie przepisów porządkowych w tej samej materii na podstawie przytoczonych upoważnień ustawowych. Jednocześnie wymienione w art. 40 ust. 3 u.s.g. normatywne przesłanki do uchwalenia przepisów porządkowych muszą być spełnione łącznie, a więc musi równocześnie występować zarówno brak regulacji ustawowej lub innymi przepisami powszechnie obowiązującymi materii objętej zakresem działania przepisów porządkowych, jak i zachodzić niezbędność ustanowienia przepisów porządkowych w celu ochrony jednej z kategorii dóbr wymienionych w ustawie, tj. życia, zdrowia, porządku, spokoju lub bezpieczeństwa publicznego.

Jedną z podstawowych zasad tworzenia prawa miejscowego w postaci tzw. przepisów porządkowych jest więc niedopuszczalność dublowania, modyfikacji czy zmiany aktów powszechnie obowiązujących przez przepisy porządkowe (por. wyrok NSA z 21 grudnia 1993 r., SA/Kr 1773/93, CBOSA). W ocenie organu nadzoru z zakresem nieuregulowanym mamy do czynienia w przypadku pewnej luki w treści przepisów prawnych powszechnie obowiązujących, przy czym lukę tę należy rozumieć jako brak w innych przepisach regulacji w pełni rozstrzygającej normatywnie dane zagadnienie (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 1 lutego 2017 r., III SA/Kr 679/16, CBOSA). Przepisy porządkowe nie mogą zatem ponownie regulować tego, co zawarte już jest w obowiązującej ustawie, jak również nie mogą regulować danego zagadnienia w sposób odmienny z aktem hierarchicznie wyższego rzędu (por. uchwałę NSA z 16 grudnia 1996 r., OPS 8/96, CBOSA). Zgodzić się też należy z wyrażaną w orzecznictwie sądowym tezą, że brak w ustawie regulacji zawierających określone zakazy czy nakazy nie oznacza braku uregulowań ustawowych danej materii (por. wyrok NSA z 18 marca 1999 r., II SA/Po 1399/98, CBOSA). Tymczasem kwestie sposobu zagospodarowania terenu, wykorzystania danego obszaru, wyznaczania miejsc parkingowych czy ustalania wysokości opłaty za te miejsca regulowane są przepisami m.in. ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.), ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.), ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 712 ze zm.) czy ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.). Ponadto ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego, a także życia i zdrowia obywateli, zapobieganie „*chaosom komunikacyjnym*” jest przede wszystkim zadaniem Policji. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji (Dz. U. z 2019 r. poz. 161 ze zm.) określa zadania Policji jako umundurowanej i uzbrojonej formacji służącej społeczeństwu i przeznaczonej do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. W orzecznictwie podkreśla się, że „niezbędność” warunkująca wprowadzenie zakazów i nakazów nie może być uzasadniana tym, że obowiązujące regulacje prawne są niewystarczające. Przepisy porządkowe nie mogą prowadzić do uzupełniania (poprawiania) ustaw obowiązujących w danym zakresie. W ocenie organu nadzoru przytoczone przepisy regulują materię dotyczącą „*potrzeby zorganizowania miejsc parkingowych na (...) uroczystości religijne i niedopuszczenie do chaosu organizacyjnego*”. Z wymaganym przepisem art. 40 ust. 3 u.s.g. „*zakresem nieuregulowanym*” mielibyśmy bowiem do czynienia wyłącznie w przypadku braku w obowiązującym systemie prawnym takich regulacji prawnych, które umożliwiają przeciwdziałanie opisanej w uchwale nr XIII/126/2019 Rady Gminy Szydłowo z dnia 25 września 2019 roku sytuacji.

Podnieść także należy, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 lipca 2000 roku (P10/02, OTKA 2003 r., nr 6, poz. 62) wyraźnie podkreślił, że przepisy porządkowe mogą być wydane wyłącznie w zakresie niezbędnym dla obrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, a wobec tego powinny dotyczyć wyłącznie „*zachowań bezpośrednio zagrażających owym dobrom prawnym*” i mogą być stanowione, gdy nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie istniejących unormowań ustawowych. Upoważnienie do stanowienia przepisów porządkowych nie może zatem być interpretowane rozszerzająco. Na podstawie takiego upoważnienia można ustanawiać jedynie takie nakazy lub zakazy, które bezpośrednio służą realizacji wskazanych w upoważnieniu przesłanek (por. wyrok NSA z 9 maja 1995 r., SA/Wr 590/95, CBOSA). Mając na uwadze powyższe nie można uznać, że uroczystości związane z Dniem Młodzieży i podniesieniem Sanktuarium Matki Bożej Bolesnej w Skrzatuszu do rangi bazyliki mniejszej stanowią a priori negatywne skutki dla zdrowia, życia czy porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz wymagają wprowadzenia przedmiotowych przepisów porządkowych. Stan bezpośredniego zagrożenia chronionych

dóbr musi być bowiem realny a nie tylko potencjalny. Jak już wskazano ochrona „uczestników ruchu drogowego” i zapobieganie „chaosowi komunikacyjnemu” może być realizowana poprzez zastosowanie innych, już obowiązujących regulacji prawnych, co oznacza, że wydanie przedmiotowego przepisu porządkowego, zatwierdzonego uchwałą nr XIII/126/2019 z dnia 25 września 2019 roku Rady Gminy Szydłowo nie jest niezbędne w rozumieniu art. 40 ust. 3 w zw. z art. 41 ust. 3 u.s.g.

Dodatkowo należy podnieść, że możliwość stanowienia przepisów porządkowych przez organy wykonawczy została przez ustawodawcę dopuszczona jedynie wyjątkowo, w przypadkach niecierpiących zwłoki. Tymczasem z treści zaskarżonej uchwały nie wynika, aby w sprawie zachodziła przesłanka upoważniająca Wójta Gminy Szydłowo do interwencji prawodawczej zamiast organu stanowiącego, który co do zasady jest wyposażony w kompetencje prawotwórcze. Należy mieć na uwadze, że Dni Młodzieży odbywają się w Sanktuarium Matki Bożej Bolesnej w Skrzatuszu cyklicznie (co najmniej raz w roku) zaś dekret Stolicy Apostolskiej podnoszący sanktuarium w Skrzatuszu do rangi bazyliki mniejszej publicznie znany był już w grudniu 2018 roku, a jedynie uroczyste publiczne ogłoszenie ww. decyzji Stolicy Apostolskiej władze kościelne ustaliły na wrzesień 2019 roku (<http://www.diecezjakoszalin.pl/sanktuarium-w-skrzatuszu-bedzie-bazylika>). Kompetencja do stanowienia przepisów porządkowych nie może być wykorzystywana do bieżącego zarządzania na danym obszarze, ale wyłącznie w celu przeciwdziałania w szczególnych sytuacjach realnym zagrożeniom dla określonych wartości (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 lipca 2003 r., P 10/02).

Mając na uwadze powyższe niniejsze rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga za moim pośrednictwem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Wielkopolskiego

(-) Aneta Niestrawska

Wicewojewoda Wielkopolski