



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 4 maja 2020 r.

Poz. 3799

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.289.2020.17

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2020 roku

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

orzekam

nieważność uchwały nr XVIII/146/2020 Rady Miejskiej w Witkowie z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ograniczenia korzystania z niektórych pojazdów na terenie Ośrodka Wypoczynkowego w Skorzęcinie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr XVIII/146/2020 Rady Miejskiej w Witkowie z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ograniczenia korzystania z niektórych pojazdów na terenie Ośrodka Wypoczynkowego w Skorzęcinie (dalej: „uchwała”) została podjęta na podstawie „art. 40 ust. 3 i 4, ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 2 kwietnia 2020 r.

Dokonując oceny legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

W dniu 31 marca 2020 r. Rada Miejska w Witkowie podjęła uchwałę nr XVIII/146/2020 w sprawie ograniczenia korzystania z niektórych pojazdów na terenie Ośrodka Wypoczynkowego w Skorzęcinie.

Przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Witkowie wprowadziła na terenie Ośrodka Wypoczynkowego w Skorzęcinie, w części stanowiącej przedmiot własności Gminy i Miasta Witkowo, w tym nie oddanym w użytkowanie wieczyste, zakaz używania na ciągach pieszo-jezdnymi pojazdów typu: kłady, meleksy, elektryczne hulajnogi, rowerki elektryczne, kolejki oraz innych pojazdów niż pojazdy zarejestrowane w rozumieniu prawa o ruchu drogowym.

W uzasadnieniu do uchwały rada wskazała, że: „Ośrodek Wypoczynkowy Skorzęcin jest terenem intensywnie wykorzystywanym w okresie letnim. Na jego terenie wyznaczone są ciągi pieszo-jezdne, które są wykorzystywane na jazdy różnymi pojazdami, które zagrażają osobą korzystającym z tych ciągów (pieszym). Stwarza to istotne zagrożenie dla zdrowia a nawet i życia zatem konieczne jest ograniczenie korzystania z ciągów w sposób określony w uchwale.”

Podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały stanowił art. 40 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, dalej: „SamGminU”). W myśl tego przepisu 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. Przepisy porządkowe, o których mowa w art. 40 ust. 3 SamGminU, mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach (art. 40 ust. 4 SamGminU).

Wskazany wyżej przepis art. 40 ust. 3 SamGminU określa 2 przesłanki umożliwiające wydanie przez organ gminy przepisów porządkowych, które powinny być spełnione łącznie:

- powstanie sytuacji zagrożenia życia lub zdrowia obywateli lub konieczności zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (przesłanka subiektywna);
- brak uregulowania tej materii w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących (przesłanka obiektywna).

Przedmiot regulacji uchwały XVIII/146/2020, tj. ograniczenie korzystania z niektórych pojazdów na terenie Ośrodka Wypoczynkowego w Skorzęcinie nie spełnia warunków określonych w art. 40 ust. 3 SamGminU, ponieważ nie doszło do ziszczenia się zarówno przesłanki subiektywnej, tj. uchwała nie została podjęta w związku z zaistnieniem sytuacji zagrożenia życia, zdrowia czy bezpieczeństwa, jak również nie sposób się zgodzić, iż w obowiązującym systemie prawnym brak jest regulacji prawnych, które umożliwiają przeciwdziałanie wskazanym w uzasadnieniu do uchwały sytuacjom.

W doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że art. 40 ust. 3 SamGminU nie może być pojmowany rozszerzająco. Wynika to z reglamentacyjnego charakteru tych przepisów, które mogą zawierać nakazy i zakazy określonego działania, zaniechania lub znoszenia oraz mogą przewidywać za ich naruszenie kary grzywny (por. wyrok NSA z dnia 11 lipca 2006 r., sygn. akt II GSK 68/06; wyrok WSA Poznaniu z dnia 8 grudnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Po 793/10).

Rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Pojęcie niezbędności, o którym mowa w art. 40 ust. 3 SamGminU obejmuje sytuację, gdy chodzi o konkretne, jednostkowe i bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia, porządku lub spokoju, którego nie da się przewyciężyć przez wydanie w późniejszym czasie trwalszych przepisów prawnych. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego ośrodka zamiejscowego w Krakowie z dnia 13 stycznia 2003 r. sygn. akt II SA/Kr 2812/02).

Odnosząc się do powyższego należy wskazać, że w niniejszej sprawie nie występuje bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia, porządku lub spokoju, a nadto kwestia zakazu poruszania się pojazdami wymienionymi w § 2 uchwały po terenie Ośrodka Wypoczynkowego może zostać uregulowana w ramach ustanowionych przez radę gminy zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4 SamGminU). Na marginesie organ nadzoru wskazują, że regulamin korzystania z Ośrodka Wypoczynkowego w Skorzęcinie został określony w rozdziale 3 uchwały nr XXXII/311/2014 Rady Miejskiej w Witkowie z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie: ustalenia zasad zarządu oraz korzystania z Ośrodka Wypoczynkowego w Skorzęcinie.

Odnosząc się do drugiej z przesłanek, tj. braku uregulowania materii objętej uchwałą w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących (przesłanka obiektywna) należy wskazać, że o nieuregulowanym zakresie spraw można mówić wtedy, gdy nie istnieją mechanizmy prawne pozwalające na usunięcie zagrożenia dla dóbr mających podlegać ochronie (por. wyrok NSA z dnia 18 marca 1999 r., sygn. akt II SA/Po 1399/98; wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 listopada 2005 r., sygn. akt III SA/Kr 953/05; wyrok

NSA z dnia 11 lipca 2006 r., sygn. akt II GSK 68/06; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 listopada 2009 r., sygn. akt III SA/GI 1023/09; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Po 793/10).

W ocenie organu nadzoru materia zawarta w zakwestionowanej uchwale uregulowana została ustawowo między innymi w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 110, ze zm., dalej: „PrDrog”). Ustawa ta określa: 1) zasady ruchu na drogach publicznych, w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu; 2) zasady i warunki dopuszczenia pojazdów do tego ruchu; 3) wymagania w stosunku do osób kierujących pojazdami i innych uczestników tego ruchu; 4) zasady i warunki kontroli ruchu drogowego (art. 1 ust. 1 PrDrog).

Zgodnie natomiast z art. 1 ust. 2 PrDrog „Przepisy ustawy stosuje się również do ruchu odbywającego się poza miejscami wymienionymi w art. 1 ust. 1 pkt 1, w zakresie: 1) koniecznym dla uniknięcia zagrożenia bezpieczeństwa osób; 2) wynikającym ze znaków i sygnałów drogowych”. Ponadto w myśl z art. 3 ust. 1 PrDrog: uczestnik ruchu i inna osoba znajdująca się na drodze są obowiązani zachować ostrożność albo gdy ustawa tego wymaga – szczególną ostrożność, unikać wszelkiego działania, które mogłoby spowodować zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego, ruch ten utrudnić albo w związku z ruchem zakłócić spokój lub porządek publiczny oraz narazić kogokolwiek na szkodę. Przez działanie rozumie się również zaniechanie. Przepis art. 3 ust. 1 PrDrog stosuje się odpowiednio do osoby znajdującej się w pobliżu drogi, jeżeli jej zachowanie mogłoby pociągnąć za sobą skutki, o których mowa w tym przepisie (art. 3 ust. 2 PrDrog). Jeżeli uczestnik ruchu lub inna osoba spowodowała jednak zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, jest obowiązana przedsięwziąć niezbędne środki w celu niezwłocznego usunięcia zagrożenia, a gdyby nie mogła tego uczynić, powinna o zagrożeniu uprzedzić innych uczestników ruchu (art. 3 ust. 3 PrDrog).

Przedmiotową materię określają również przepisy Rozdziału XI „Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji” ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks Wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821, ze zm., dalej: „kw”). W szczególności istotnym przepisem z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym jest art. 86 § 1 kw. zgodnie z którym kto to na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, nie zachowując należytej ostrożności, powoduje zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, podlega karze grzywny.

Nie można zatem mówić o rzeczywistym zagrożeniu takich dóbr jak życie, zdrowie, porządek, spokój, bezpieczeństwo publiczne w sytuacji, gdy odrębne ustawy lub inne przepisy powszechnie obowiązujące dają - w określonym zakresie - podstawy do przeciwdziałania zagrożeniom i zapewnieniu porządku, spokoju, bezpieczeństwa publicznego.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż powyższa uchwała obarczona jest jeszcze jedną istotną wadą prawną, a dotyczy ona kwestii jej wejścia w życie.

W § 7 uchwały rada postanowiła, że: „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

Zapis ten w sposób istotny narusza przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, dalej: „u.ogł.pr.”).

Zgodnie z art. 4 ust. 3 u.ogł.pr. 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.

Natomiast zgodnie z art. 14 ust. 1 u.ogł.pr. przepisy porządkowe ogłasza się w drodze obwieszczeń, 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 (art. 14 ust. 2 u.ogł.pr.). Ogłoszenie przepisów porządkowych w sposób określony w art. 14 ust. 1 u.ogł.pr. nie zwalnia z obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 14 ust. 3 u.ogł.pr.).

Klauzula zawarta w § 7 uchwały jest zatem sprzeczna z określonymi w u.ogł.pr. zasadami wprowadzania w życie przepisów porządkowych (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 590/15; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 268/08; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Po 793/10).

Z uwagi na powyższe, koniecznym i w pełni uzasadnionym jest stwierdzenie nieważności uchwały nr XVIII/146/2020 Rady Miejskiej w Witkowie z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ograniczenia korzystania z niektórych pojazdów na terenie Ośrodka Wypoczynkowego w Skorzęcinie.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 SamGminU, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

z up. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Aneta Niestrawska
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Miejska w Witkowie
Burmistrz Miasta i Gminy Witkowo