



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 22 maja 2020 r.

Poz. 4130

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.459.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 maja 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXI/198/20 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie zatwierdzenia zarządzenia nr OK.0050.65.2020 Wójta Gminy Bobrowniki z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie przeciwdziałania rozprzestrzeniania się wirusa COVID-19 wśród mieszkańców Gminy Bobrowniki, w całości, jako sprzecznej z art. 41 ust. 3 w zw. z art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 16 kwietnia 2020 r. Rady Gminy Bobrowniki podjęła uchwałę Nr XXI/198/20 w sprawie zatwierdzenia zarządzenia nr OK.0050.65.2020 Wójta Gminy Bobrowniki z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie przeciwdziałania rozprzestrzeniania się wirusa COVID-19 wśród mieszkańców Gminy Bobrowniki.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 kwietnia 2020 r.

W toku oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. *W przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia* (ust. 2).

*Zarządzenie, o którym mowa w ust. 2, podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady* (ust. 3).

W ocenie organu nadzoru dopuszczalne jest zatwierdzenie przez radę gminy tylko takiego zarządzenia porządkowego wójta, które zarówno w dniu wydania jak i w dniu zatwierdzenia odpowiada obu przesłankom określonym w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, tj. materia podlegająca unormowaniu nie może być uregulowana w innych przepisach powszechnie obowiązujących, a także wprowadzenie określonych norm musi być uzasadnione ze względu na ochronę życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

W przedmiotowej sprawie żadna z tych przesłanek nie wystąpiła, tym samym zatwierdzenie przez Radę Gminy Bobrowniki zarządzenia Wójta Gminy Bobrowniki pozbawione było podstaw prawnych.

W tym miejscu wskazania wymaga, iż w stosunku do zarządzenia nr OK.0050.65.2020 Wójta Gminy Bobrowniki z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie przeciwdziałania rozprzestrzeniania się wirusa COVID-19 wśród mieszkańców Gminy Bobrowniki zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie Nr NPII.4131.1.437.2020, o czym – stosownie do reguł wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego – odrębnym pismem poinformowano Wójta Gminy Bobrowniki.

Organ nadzoru wszczął postępowanie w stosunku do zarządzenia nr OK.0050.65.2020 Wójta Gminy Bobrowniki, z uwagi na fakt, iż regulacja zawarta w przedmiotowym zarządzeniu w większości jest już uregulowana w akcie wyższego rzędu tj. w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, (dalej jako "rozporządzenie"), a w pozostałym zakresie regulacja zarządzenia nie spełnia wymagań drugiej przesłanki wymienionej w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą wprowadzenie takiej regulacji jest uzasadnione ze względu na ochronę życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Dokonując analizy pierwszej z wymienionych przesłanek (brak przepisów powszechnie obowiązujących regulujących daną materię) wskazać należy, że tematyka zawarta w zarządzeniu jest już uregulowana w przepisach ww. rozporządzenia, tj.:

- zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 1 lit. d rozporządzenia: *W okresie, o którym mowa w § 2 ust. 1 (w okresie od dnia 31 marca 2020 r. do odwołania) ustanawia się czasowe ograniczenie prowadzenia przez przedsiębiorców w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców oraz przez inne podmioty, działalności związanej ze sportem, rozrywkowej i rekreacyjnej (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w dziale 93.0), w szczególności polegającej na prowadzeniu miejsc spotkań, klubów, w tym klubów tanecznych i klubów nocnych oraz basenów, siłowni, klubów fitness;*

- zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia: *W okresie, o którym mowa w § 2 ust. 1 (w okresie od dnia 31 marca 2020 r. do odwołania), ustanawia się czasowe ograniczenie działalności bibliotek, archiwów, muzeów oraz pozostałej działalności związanej z kulturą (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w dziale 91.0);*

- zgodnie z § 17 ust. 1 rozporządzenia: *W okresie od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r. zakazuje się korzystania z pełniących funkcje publiczne i pokrytych roślinnością terenów zieleni, w szczególności: parków, zieleńców, promenad, bulwarów, ogrodów botanicznych, zoologicznych, jordanowskich i zabytkowych, a także plaż.*

A zatem, regulacja zawarta w § 1 ust. 1 pkt-1-6 zarządzenia, która stanowi, iż: *W celu ochrony życia i zdrowia obywateli, w związku ze stanem zagrożenia wywołanym zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 wprowadza się:*

- 1) *zakaz korzystania z placów zabaw i plenerowych urządzeń rekreacyjnych zlokalizowanych na terenie gminy Bobrowniki,*
- 2) *zakaz korzystania z obiektów sportowych należących do Gminy Bobrowniki,*
- 3) *zakazuje się wstępu do parku w Rogoźniku w celach rekreacyjnych i turystycznych,*
- 4) *zamyka się dostępność mieszkańców do pomieszczeń Gminnych Bibliotek Publicznych,*
- 5) *odwołuje się wszelkie imprezy/wydarzenia organizowane przez Gminne Centrum Kultury i Sportu,*
- 6) *odwołuje się wszelkie imprezy/wydarzenia organizowane na obiekcie amfiteatru w Rogoźniku,*

została już uregulowana w akcie wyższego rzędu tj. w rozporządzeniu. Wobec czego brak jest możliwości wydania przepisów porządkowych w powyższym zakresie.

Nadmienić w prawdzie należy, iż przepis rozporządzenia dot. zakazu korzystania z terenów zieleni w tym z parków, wchodzi w życie od dnia 1 kwietnia, tymczasem regulacja zawarta w kwestionowanym zarządzeniu dot. zakazu wstępu do parku w Rogoźniku, placów zabaw przewiduje taki zakaz od dnia 31 marca 2020 r. Wójt Gminy Bobrowniki w § 1 ust. 2 przewidział bowiem, iż: *zakazy o którym mowa w ust. 1 obowiązuje od dnia 31 marca 2020 r. i obowiązuje do odwołania. Z kolei § 3 zarządzenia wskazuje, iż: Zarządzenie wchodzi w życie z dniem 31 marca 2020 r. i podlega ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty.*

Tymczasem regulacja dot. obowiązywania i wejścia w życie przepisów jest nieprawidłowa. Wskazać bowiem należy, iż zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych *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. Z kolei, zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 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).

Tym samym wejście w życie przepisów porządkowych powinno być uzależnione od ogłoszenia i mogą one wejść w życie najwcześniej z tym dniem. A zatem, § 3 zarządzenia, który stanowi, iż: *Zarządzenie wchodzi w życie z dniem 31 marca 2020 r. i podlega ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty należy uznać za sprzeczny z prawem.* W tym miejscu wskazania wymaga, iż przedmiotowe zarządzenie nr OK.0050.65.2020 zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 2 kwietnia 2020 r. pod poz. 2924.

Wobec czego, biorąc pod uwagę fakt, iż na dzień wydania przedmiotowego zarządzenia tj. 31 marca 2020 r. obowiązywało już rozporządzenie Rady Ministrów przewidujące zakaz korzystania z terenów zieleni od 1 kwietnia, to regulację przedmiotowego zarządzenia dot. zakazu wstępu do parku w Rogoźniku, placów zabaw, czy plenerowych urządzeń rekreacyjnych należy uznać za sprzeczną z prawem.

Przechodząc do drugiej z przesłanek (ochrona wartości wymienionych w przepisie art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym) wskazać należy, że z istoty przepisów porządkowych wynika, że stanowią one regulację o charakterze wyjątkowym i ostatecznym. Zgodnie bowiem z art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wójt wydaje przepisy porządkowe w przypadku niecierpiącym zwłoki. Można je zatem wydawać tylko w przypadkach realnego i nagłego zagrożenia dla chronionych dóbr, którego nie da się wyeliminować w żaden inny sposób. Realne zagrożenie oznacza sytuację nieprzewidzianą, bezpośrednio zagrażającą jakiemuś dobru, wymagającą natychmiastowej reakcji i na tyle oczywistą, że podjęcie odpowiednich działań jest konieczne np. katastrofa ekologiczna, klęska żywiołowa. Oczywiście obecna sytuacja zagraża bezpieczeństwu obywateli, jednak regulacja zawarta w § 1 pkt 7 zarządzenia, która stanowi, iż: *wstrzymuje się wynajem pomieszczeń w nieruchomościach Gminnego Centrum Kultury i Sportu oraz amfiteatru w Rogoźniku w celach kulturalnych i edukacyjnych* narusza przepis art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, bowiem nie jest uzasadniona ze względu na ochronę życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Należy odróżnić bowiem zakaz korzystania przez mieszkańców z działalności kulturalnej, udziału w imprezach kulturalnych, mający na celu ochronę zdrowia obywateli, od kwestii stosunków cywilnoprawnych i samego najmu pomieszczeń w ośrodkach kultury.

Podnieść należy, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 lipca 2000 r. (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.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, przepis § 1 pkt 7 zarządzenia nie tylko nie mieści się w zakresie przepisów porządkowych, ale równocześnie ze względu na nieprecyzyjność i niejasność budzi wątpliwości interpretacyjne. Sformułowanie „wstrzymuje się wynajem pomieszczeń” nie wskazuje precyzyjnie, czy dotyczy to planowanych czynności najmu, czy też już obecnie zawartych umów i jakie skutki miałyby ta regulacja wywołać (zawieszenie najmu i brak opłat za czynsz, rozwiązanie umowy itd). Takie działanie należy uznać za sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15).

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, zarządzenie stanowi istotne naruszenie prawa tj. art. 40 ust. 3 w zw. z art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym i § 8 ust. 1 lit. d i ust. 2 oraz § 17 ust. 1 rozporządzenia oraz art. 4 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

W tym miejscu należy podkreślić, iż z dniem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego Nr NPII.4131.1.437.2020 stwierdzającego nieważność zarządzenia nr OK.0050.65.2020 (tj. z dniem 20 maja 2020 r.) z obrotu prawnego zostało wyeliminowane ww. zarządzenie, a uchwała Nr XXI/198/20 Rady Gminy

Bobrowniki z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie zatwierdzenia zarządzenia nr OK.0050.65.2020 Wójta Gminy Bobrowniki z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie przeciwdziałania rozprzestrzeniania się wirusa COVID-19 wśród mieszkańców Gminy Bobrowniki stała się bezprzedmiotowa.

Podkreślić należy, iż zgodnie z brzmieniem art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej mogą działać jedynie na podstawie i w granicach przyznanych im uprawnień. Powyższy przepis zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 41 ust. 3 w zw. z art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 7 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXI/198/20 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie zatwierdzenia zarządzenia nr OK.0050.65.2020 Wójta Gminy Bobrowniki z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie przeciwdziałania rozprzestrzeniania się wirusa COVID-19 wśród mieszkańców Gminy Bobrowniki, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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

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.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**