



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 26 maja 2020 r.

Poz. 4353

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.305.2020.8

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 25 maja 2020 roku

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

orzekam

nieważność uchwały nr XXIV/254/20 Rady Miasta Piły z dnia 28 kwietnia 2020 r. w sprawie zatwierdzenia zarządzenia Nr 707(120)2020 Prezydenta Miasta Piły z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie zakazu korzystania z boisk sportowych, placów zabaw i siłowni plenerowych zlokalizowanych na terenie miasta Piły - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 kwietnia 2020 roku Rada Miasta Piły uchwałą nr XXIV/254/20 zatwierdziła zarządzenie Nr 707(120)2020 Prezydenta Miasta Piły z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie zakazu korzystania z boisk sportowych, placów zabaw i siłowni plenerowych zlokalizowanych na terenie miasta Piły.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713) - zwanej dalej "u.s.g."

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 30 kwietnia 2020 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru 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. 1 u.s.g. na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. W myśl art. 40 ust. 2 u.s.g. „na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie:

- 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych;
- 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych;
- 3) zasad zarządu mieniem gminy;
- 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.”

Jednocześnie 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 mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach (art. 40 ust. 3 u.s.g.).

W myśl art. 41 ust. 2 u.s.g. w przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać prezydent miasta, 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. W razie nieprzedstawienia do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia zarządzenia rada gminy określa termin utraty jego mocy obowiązującej (art. 41 ust. 2 i 3 u.s.g.). Prezydent miasta przesyła przepisy porządkowe do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu (art. 41 ust. 4 u.s.g.).

Zatem ustawodawca dopuszcza w przypadku niecierpiącym zwłoki możliwość wydania przepisów porządkowych przez prezydenta miasta w formie zarządzenia. Akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym, w przeciwieństwie do aktów wykonawczych, nie są wydawane w celu szczegółowej realizacji określonych ustawowych unormowań materialno-prawnych, lecz w celu uregulowania pewnej sfery stosunków społecznych, którą nie zajął się ustawodawca, a której granice wyznacza jedynie przedmiot regulacji (ochrona życia, zdrowia, mienia itp.). Chodzi więc o unormowanie sytuacji lokalnych o charakterze szczególnym, nadzwyczajnym, co do których brak jest regulacji przepisami ogólnopaństwowymi (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 listopada 2017 r., II SA/Ke 588/17, CBOSA). Dopuszczalność ich ustanawiania odwołuje się musi zawsze do racjonalizmu i rozsądku lokalnego prawodawcy, wymagając wnikliwości i rozważli w korzystaniu z przyznanych przez ustawodawcę kompetencji. Istotnym elementem jest spełnienie przesłanki *"niezbędności dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku spokoju i bezpieczeństwa"* określonej w art. 40 ust. 3 u.s.g. Stąd przepisy porządkowe winny 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 (por. wyrok TK z 8 lipca 2000 r., P10/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 62). Za dopuszczalne można uznać zatwierdzenie przez radę gminy tylko takiego zarządzenia porządkowego, które zarówno w dniu wydania, jak i w dniu zatwierdzenia odpowiada przesłankom określonym w art. 40 ust. 3 u.s.g. (por. wyrok NSA z 08 grudnia 1992 r., SA/Wr 1306/92, CBOSA).

W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się także, iż niedopuszczalne jest wydawanie przepisów porządkowych w odniesieniu do zjawisk występujących w całym kraju, a więc sfery stosunków społecznych, która wymaga generalnych uregulowań. Przepisy porządkowe należą do prawa lokalnego i nie można przy ich pomocy likwidować braków ustawodawstwa obowiązującego na terenie całego kraju lub likwidować zagrożeń mających znaczenie ogólnokrajowe (zob. B. Dolnicki [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010, s. 643–644; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 marca 2012 roku, IV Sa/Po 576/12, CBOSA).

Ponieważ należy, że cytowany przepis art. 40 ust. 3 u.s.g. i wynikające z niego upoważnienie dla rady gminy – a poprzez art. 41 ust. 2 u.s.g. także dla prezydenta miasta – do stanowienia przepisów porządkowych nie podlegają wykładni rozszerzającej, co oznacza, że przepisy porządkowe mogą być wydawane tylko w wyjątkowych, ściśle określonych przez analizowaną regulację okolicznościach. W orzecznictwie wskazuje się, że o *"zakresie nieuregulowanym"* można mówić wyłącznie wtedy, gdy w systemie prawa powszechnie obowiązującego brak innych regulacji zezwalających na eliminację dostrzeżonych przez gminę, niepożądanych w myśl tego przepisu zjawisk (por. wyrok NSA z 11 lipca 2006 roku, II GSK 68/06, CBOSA). W konsekwencji sam fakt, iż w żadnym z przepisów prawa powszechnie obowiązującego nie było regulacji takiej samej treści, jaką planuje się zawrzeć w danym zarządzeniu, nie upoważnia do twierdzenia, że zostało ono podjęte *"w zakresie nieuregulowanym"*.

Zarządzeniem nr 707(120)2020 z dnia 16 kwietnia 2020 roku Prezydent Miasta Piły, mając na uwadze ochronę życia i zdrowia obywateli, celem zapobieganiu rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-SARS-CoV-2, wprowadził od dnia 20 kwietnia 2020 roku do odwołania całkowity zakaz korzystania z parków, boisk sportowych, placów zabaw i siłowni plenerowych zlokalizowanych na terenie miasta Piły. Tymczasem kwestię korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej reguluje art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 u.s.g. Nadto w myśl art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. zarządzanie mieniem komunalnym

należy do zadań organu wykonawczego gminy. Tym samym nie sposób uznać, że kwestie związane z zamykaniem parków, placów zabaw, boisk czy też siłowni plenerowych, stanowiących mienie gminne nie zostały uregulowane w obowiązującym ustawodawstwie.

Należy zauważyć, że także wprowadzone przez ustawodawcę regulacje zawierają unormowania mające na celu zapobieganie i zwalczanie wirusa SARS-CoV-2 wywołującego chorobę COVID-19, np. ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 374 ze zm.) czy rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 491 ze zm.). Przepisy te regulują zatem materię korzystania z boisk, placów zabaw czy siłowni plenerowych jako i materię dotyczącą ochrony życia lub zdrowia obywateli w związku ze stanem epidemii wywołanym wirusem SARS-CoV-2 na terytorium Polski. W konsekwencji nie zachodzi przesłanka obiektywna wprowadzenia przepisu porządkowego w postaci tzw. luki w prawie. Tym bardziej, że przepisy porządkowe nie mogą prowadzić do uzupełniania (poprawiania) ustaw obowiązujących w danym zakresie. Stan epidemii wywołany wirusem SARS-CoV-2 nie ma także charakteru lokalnego, tzn. nie jest zjawiskiem charakterystycznym tylko dla danej gminy a tylko takie sprawy – sprawy publiczne o charakterze lokalnym – zostały gminie i jej organom przekazane (zob. art. 6 u.s.g.), co dotyczy także działalności prawodawczej.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, 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 Miasta Piły

Prezydent Miasta Piły