



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 6 czerwca 2022 r.

Poz. 2689

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.256.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 2 czerwca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXIX/317/2022 Rady Miejskiej w Miłomłynie z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie zapewnienia bezpieczeństwa na jeziorze Ilińsk na terenie Miasta Miłomłyn.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Miłomłynie, działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, wprowadziła zakaz używania jednostek pływających wyposażonych w silniki spalinowe na części jeziora Ilińsk.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 maja 2022 r.

Zdaniem organu nadzoru ww. uchwała została podjęta bez podstawy prawnej.

W myśl art. 7 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, które w szczególności obejmują ład przestrzenny, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej. Powyższy przepis określa jedynie zadanie gminy, nie zawiera zaś normy o charakterze kompetencyjnym do stanowienia prawa przez Radę Miejską.

Stosownie do art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym 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. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 września 2021 r. sygn. akt II GSK 875/21 Rekonstrukcja normatywnej treści art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zakresie odnoszącym się do ustanowionej nim przesłanki faktycznej, aby mogła być uznana za prawidłową, nie może więc pomijać, ani systemowego - gdy chodzi o organy gminy uprawnione do stanowienia przepisów porządkowych - ani też funkcjonalnego - gdy chodzi o cel stanowienia przepisów porządkowych oraz ich niezbędność - kontekstu jego obowiązywania. Co więcej, wobec tego, że przepisy porządkowe mają charakter samoistny, a ich tworzenie zostało zastrzeżone dla sytuacji szczególnego rodzaju, w korespondencji do przedstawionych argumentów oraz zwłaszcza wniosków formułowanych na gruncie konsekwencji wynikających z art. 41 ust. 2 przywołanej ustawy, nie można również pomijać potrzeby ścisłej wykładni wymienionych przepisów kompetencyjnych, a w tym kontekście tego, że - w relacji do zasady zakazu domniemywania kompetencji - przeciwnego podejścia nie może uzasadniać okoliczność operowania na ich gruncie przez ustawodawcę pojęciami oraz zwrotami nieostryimi i niedookreślonymi. Ustawodawca określił trzy przesłanki stanowienia przepisów porządkowych przez organ wykonawczy gminy, a mianowicie, po pierwsze, odnoszącą się do stanu prawnego przesłankę "braku uregulowań w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących w danym zakresie", po drugie, odnoszącą się do stanu faktycznego przesłankę "niezbędności ustanowienia przepisów porządkowych dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego", zaś po trzecie, również uzasadnianą względami natury faktycznej przesłankę "niecierpiącego zwłoki ustanowienia przepisów porządkowych przez

organ wykonawczy gminy". Co więcej, z konwencji językowej, którą na gruncie przywołanych przepisów prawa operuje ustawodawca wynika, że wymienione przesłanki mają charakter kumulatywny, a więc innymi słowy, że tylko ich łączne ziszczenie się aktualizuje możliwość zrealizowania przez organ wykonawczy gminy kompetencji, o której w nich mowa, a mianowicie kompetencji do stanowienia przepisów porządkowych.

Zatem z uwagi, na to iż w przedmiotowej sprawie przepisy porządkowe wydał organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego należało rozpatrzyć czy zostały spełnione łącznie dwie pierwsze z powyższych przesłanek.

Analizując przesłankę braku uregulowania danego zagadnienia w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących należy wskazać, iż o zakresie nieuregulowanym można mówić, na gruncie przepisu art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, wyłącznie wtedy gdy w systemie prawa powszechnie obowiązującego nie ma innych regulacji zezwalających na eliminację dostrzeżonych przez gminę, niepożądanych w myśl tego przepisu zjawisk (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lipca 2020 r. sygn. akt II OSK 90/20).

Rada gminy w § 1 ust. 1 przedmiotowego aktu, uchwaliła, że w celu zapewnienia bezpieczeństwa na jeziorze Ilińsk na terenie Miasta Miłomłyn wprowadza się zakaz używania jednostek pływających wyposażonych w silniki spalinowe na części jeziora Ilińsk(...). W obrocie prawnym istnieją już regulacje mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa osobom korzystającym z wód, kwestie tą reguluje m.in. Ustawa z 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 315 z zm.).

Przechodząc do przesłanki niezbędności ustanowienia przepisów porządkowych dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, należy wskazać, że kompetencja do stanowienia przepisów porządkowych nie może być wykorzystywana do bieżącego zarządzania na danym obszarze, ale wyłącznie w celu przeciwdziałania w szczególnych sytuacjach bezpośrednim i realnym zagrożeniom dla określonych wartości (por. wyrok TK 8 lipca 2003 r., P 10/02, Legalis; zob. też wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 11 marca 2010 r., II SA/Go 72/10, Legalis). Jak wynika z uzasadnienia do zakwestionowanej uchwały zagrożenie to nie jest bezpośrednie, a jedynie potencjalne, gdyż „odnotowano już na naszych jeziorach niebezpieczne przypadki przez kierujących jednostkami pływającymi”.

Mając powyższe na uwadze, przepis art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić podstawy prawnej kwestionowanej uchwały.

Na marginesie należy wskazać, iż wprost przewidzianą przez regulacje rangi ustawowej metodą zapewnienia bezpieczeństwa osobom kąpiącym się i pływającym w danym zbiorniku wodnym, jest nie ustanawianie przez organy gminy przepisów porządkowych na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, lecz ustanowienia kąpieliska lub miejsca wykorzystywanego do kąpieli, w którego wydzielonym i oznakowanym obszarze wprowadzić następnie można zasady bezpieczeństwa obejmujące chociażby zakaz poruszania się jednostek pływających, w tym z napędem motorowym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lipca 2020 r. sygn. akt II OSK 90/20).

W tym stanie rzeczy postanowiono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki