

Łódź, 31 maja 2021 r.

PNIK-I.4131.473.2021

Rada Gminy Zapolice

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735)

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały nr XXXI/223/21 Rady Gminy Zapolice z dnia 12 maja 2021 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania ze ścieżki rowerowej na terenie gminy Zapolice, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 20 maja 2021 r.

Uzasadnienie

Uchwałą nr XXXI/223/21 z dnia 12 maja 2021 r. Rada Gminy Zapolice przyjęła regulamin korzystania ze ścieżki rowerowej na terenie gminy Zapolice w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały, zwany dalej Regulaminem.

W ust. 1 Regulaminu wskazano, że regulamin dotyczy ścieżki rowerowej biegnącej wzdłuż drogi powiatowej Nr 4913E od miejscowości Zapolice do miejscowości Holendry.

Wyjaśnienia zatem wymaga czy przedmiotowa ścieżka rowerowa znajduje się w pasie drogowym ww. drogi powiatowej. Jeśli tak to ścieżka stanowi część drogi publicznej, która stosownie do treści art. 2a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470 z późn. zm.) stanowi własność powiatu. W takiej sytuacji Rada Gminy nie mogłaby uchwalić regulaminu tej ścieżki, gdyż zarządcą drogi powiatowej jest na podstawie art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych – zarząd powiatu.

Nadto należy zauważyć, że zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych drogi rowerowe niezlokalizowane w pasie drogowym drogi publicznej są drogami wewnętrznymi. Z art. 10 ust. 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 450 z późn. zm.) Prawa o ruchu drogowym wynika natomiast, że organem właściwym do zarządzania ruchem na drodze wewnętrznej stanowiącej własność gminy, tj. drogi rowerowej (w tym prawo do umieszczania na drodze znaku drogowego) jest wójt (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 marca 2018 r. II SA/Gl 1214/17). W tym stanie rzeczy w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Zapolice nie mogła wprowadzić przepisów regulujących zasady ruchu drogowego na przedmiotowej ścieżce, tj. np. ust. 6, 7, 9 czy 10 Regulaminu.

W dalszej kolejności należy mieć wątpliwości, czy na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym Rada Gminy może ustanowić regulamin korzystania ze ścieżki rowerowej. Na podstawie powyższej regulacji, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania jedynie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Niezależnie od powyższego w ocenie organu nadzoru, doszło do przekroczenia delegacji ustawowej określonej w treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Wydanie aktu prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień. W utrwalonym orzecznictwie sądownoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (wyrok NSA z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 862/15).

W ust. 11 wprowadzono m. in. zakaz niszczenia zieleni, zaśmiecania i zanieczyszczania, picia alkoholu, jazdy pod wpływem alkoholu lub innych środków odurzających, niszczenia wyposażenia ławek, które to zakazy wynikają już z przepisów

ustawowych przewidujących sankcję karną. Zakaz zaśmiecania miejsca publicznego wynika z art. 145 Kodeksu wykroczeń. Zakaz niszczenia urządzeń wynika np z art. 124 Kodeksu wykroczeń i 288 Kodeksu karnego. Zakaz niszczenia zieleni wynika z art. 144 § 1 Kodeksu wykroczeń. Zakaz spożywania alkoholu w miejscu publicznym jest już wprowadzony w art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2277 z późn. zm.). Zakaz jazdy w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka przewidziany jest w art. 87 Kodeksu wykroczeń w odniesieniu do pojazdów mechanicznych oraz w strefie ruchu i w strefie zamieszkania w odniesieniu do innych pojazdów. Ponadto zawarty w uchwale zapis „pod wpływem alkoholu” jest niejasny i nie wiadomo czy chodzi w tym przypadku o stan po użyciu alkoholu czy stan nietrzeźwości. Przewidziany w ust. 13 zakaz używania wulgarnego słownictwa, zachowania się w sposób agresywny i zagrażający bezpieczeństwu wynika choćby art. 51 Kodeksu wykroczeń.

W ust. 11 pkt 6 zawarto zakaz wprowadzania psów bez smyczy oraz obowiązek sprzątnięcia po psie. Nakaz zachowania środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia przewidziany jest w art. 77 Kodeksu wykroczeń. Nadto sprawy wyprowadzania psów na smyczy oraz obowiązku sprzątnięcia po psie powinny zostać uregulowane w uchwale wydanej na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2021 r. poz. 888).

Regulamin wydany na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym jako akt prawa miejscowego nie powinien zawierać przepisów nie mających charakteru normatywnego i o wyłącznie informacyjnym charakterze. W związku z powyższym w ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo m.in. ust. 4 i 12 Regulaminu czy też zamieszczone na końcu Regulaminu wyrazy nie przypisane do żadnego z ustępów.

Wobec powyższego, w terminie 7 dni od doręczenia niniejszego zawiadomienia, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Ewa Wardęga
**Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru
i Kontroli**

Do wiadomości:

Wójt Gminy Zapolice