



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 3 listopada 2015 r.

Poz. 4175

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK-I.4131.523.2015 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 30 września 2015 r.

Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, poz. 645, poz. 1318, z 2014 r. poz. 379, poz. 1072)

stwierdzam nieważność:

§ 1 pkt 3 załącznika nr 1, nr 2, nr 3, nr 4, nr 5, nr 6, § 3 pkt 1 załącznika nr 1, nr 2, nr 3, nr 4, nr 5, § 3 pkt 2 załącznika nr 1, nr 2, nr 3, nr 4, nr 5, § 3 pkt 4 załącznika nr 1 i nr 3, § 3 pkt 5 załącznika nr 2, § 3 pkt 3 załącznika nr 4 i nr 5, § 5 pkt 7 załącznika nr 6, § 3 pkt 5 i pkt 6 załącznika nr 1, § 3 pkt 6 załącznika nr 2, § 3 pkt 5 i 6 załącznika nr 3, § 3 pkt 4 i 5 załącznika nr 4 i nr 5, § 3 pkt 7 załącznika nr 2 w części „niszczenia jego mienia”, § 5 pkt 1 załącznika nr 6, § 5 pkt 2 załącznika nr 6, § 5 pkt 5 załącznika nr 6, § 5 pkt 6 załącznika nr 6 do uchwały Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego nr XIII/155/15 z 26 sierpnia 2015 r. w sprawie regulaminów określających zasady korzystania z parków, skwerów, placów zabaw należących do Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 sierpnia 2015 r. Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego uchwaliła regulaminy określające zasady korzystania z parków, skwerów, placów zabaw należących do Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

Zawiadomieniem z dnia 15 września 2015 r. Wojewoda Łódzki poinformował Radę Miasta Piotrkowa Trybunalskiego o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie powyższej uchwały. W ocenie organu nadzoru wskazane w zawiadomieniu zapisy załączników do uchwały stanowią powtórzenie i modyfikację przepisów ustawowych.

Pismem z dnia 21 września 2015 r. wyjaśnienia złożył Wiceprzewodniczący Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego wyjaśniając, iż zakwestionowane zapisy nie wprowadzają powtórzeń czy modyfikacji zakazów wynikających z innych obowiązujących przepisów ustawowych. Regulamin określa jedynie zasady postępowania jakie obowiązują osoby przebywające na terenie parków, skwerów i placów zabaw. Żaden przepis uchwały nie zakazuje określonych zachowań. Zdaniem Wiceprzewodniczącego Rady w regulaminach stwierdza się jedynie, że na terenie danego obiektu obowiązują zakazy, które niewątpliwie wynikają z powszechnie obowiązujących ustaw. Zawarte w załącznikach do uchwały, kwestionowane przez organ nadzoru zapisy mają wyłącznie charakter informacyjny i ich zadaniem jest zwrócenie osobom korzystającym z obiektów uwagi na sposób zachowania, który nie może mieć miejsca na danym terenie. Wiceprzewodniczący wskazał również, iż o informacyjnym charakterze tych zapisów świadczy brak w uchwale jakiegokolwiek sankcji o charakterze karnym, za niestosowanie się do przepisów regulaminów.

Zgodnie z § 1 pkt 3 załącznika nr 1, nr 2, nr 3, nr 4, nr 5, nr 6, właściciel danych parków, skweru oraz placu zabaw ani ich administrator nie ponoszą odpowiedzialności za osoby nieletnie przebywające w parku bez opieki osoby dorosłej ani za rzeczy pozostawione na jego terenie. Powyższy zapis przekracza zakres upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Kwestie odpowiedzialności

dotyczące osób nieletnich oraz odpowiedzialności za rzeczy, które m.in. zostały pozostawione na terenie parku wynikają z przepisów ustaw, w tym m.in. z przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, z późn. zm.).

W § 3 pkt 1 załącznika nr 1, nr 2, nr 3, nr 4, nr 5 Rada ustanowiła zakaz zanieczyszczania i zaśmiecania terenu wskazanych parków i skweru, co stanowi powtórzenie i modyfikację art. 145 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r. poz. 1094, z późn. zm.), zgodnie z którym kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany.

Treść § 3 pkt 2 załącznika nr 1, nr 2, nr 3, nr 4, nr 5, zgodnie z którą na terenie parków i skweru obowiązuje zakaz niszczenia roślinności, tj. drzew, krzewów, trawników, kwiatów i elementów małej architektury jest powtórzeniem i modyfikacją art. 144 kodeksu wykroczeń, na mocy którego kto na terenach przeznaczonych do użytku publicznego niszczy lub uszkadza roślinność lub też dopuszcza do niszczenia roślinności przez zwierzęta znajdujące się pod jego nadzorem albo na terenach przeznaczonych do użytku publicznego depta trawnik lub zieleniec w miejscach innych niż wyznaczone dla celów rekreacji przez właściwego zarządcę terenu, podlega karze grzywny do 1000 złotych albo karze nagany.

Zgodnie z § 3 pkt 4 załącznika nr 1 i nr 3, § 3 pkt 5 załącznika nr 2, § 3 pkt 3 załącznika nr 4 i nr 5 i § 5 pkt 7 załącznika nr 6, na terenie wskazanych parków, skweru oraz placu zabaw dla dzieci obowiązuje zakaz spożywania napojów alkoholowych i środków odurzających, co stanowi powtórzenie i modyfikację art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356, z późn. zm.), zgodnie z którym zabrania się spożywania napojów alkoholowych na ulicach, placach i w parkach, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Z kolei odpowiedzialność za wykroczenia związane z posiadaniem i sprzedażą środków odurzających została uregulowana w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2012 r. poz. 124, z późn. zm.).

Zapisy § 3 pkt 5 i pkt 6 załącznika nr 1 (na terenie parku obowiązuje zakaz wnoszenia i używania materiałów pirotechnicznych, wybuchowych i szkodliwych substancji oraz zakaz palenia ognisk), § 3 pkt 6 załącznika nr 2 (na terenie parku obowiązuje zakaz wnoszenia i używania materiałów pirotechnicznych, wybuchowych i szkodliwych substancji, przy czym używanie materiałów pirotechnicznych jest dozwolone 1 stycznia, 31 grudnia oraz w trakcie imprez organizowanych przez Miasto), § 3 pkt 5 i 6 załącznika nr 3 (na terenie parku obowiązuje zakaz wnoszenia i używania materiałów pirotechnicznych, wybuchowych i szkodliwych substancji oraz zakaz palenia ognisk) i § 3 pkt 4 i 5 załącznika nr 4 i nr 5 (na terenie parku obowiązuje zakaz wnoszenia i używania materiałów pirotechnicznych, wybuchowych i szkodliwych substancji oraz zakaz palenia ognisk) stanowią powtórzenie i modyfikację regulacji zawartej w art. 82 § 1 ust. 1 kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym kto dokonuje czynności, które mogą spowodować pożar, jego rozprzestrzenienie się, utrudnienie prowadzenia działania ratowniczego lub ewakuacji, polegających na niedozwolonym używaniu otwartego ognia, paleniu tytoniu i stosowaniu innych czynników mogących zainicjować zapłon materiałów palnych, podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany.

Zgodnie z § 3 pkt 7 załącznika nr 2 na terenie parku obowiązuje zakaz wchodzenia na teren amfiteatru miejskiego w czasie, gdy nie trwają imprezy kulturalne oraz niszczenia jego wyposażenia. Powyższy zapis w części „niszczenia jego mienia” stanowi powtórzenie i modyfikację treści art. 288 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.), na mocy którego kto cudzą rzecz niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

W § 5 pkt 1 załącznika nr 6 Rada ustanowiła zakaz zaśmiecania terenu i niszczenia zieleni w otoczeniu placu zabaw oraz niszczenia wyposażenia placu. Powyższe wynika z art. 144 § 1 kodeksu wykroczeń (kto na terenach przeznaczonych do użytku publicznego niszczy lub uszkadza roślinność lub też dopuszcza do niszczenia roślinności przez zwierzęta znajdujące się pod jego nadzorem albo na terenach przeznaczonych do użytku publicznego depta trawnik lub zieleniec w miejscach innych niż wyznaczone dla celów rekreacji przez właściwego zarządcę terenu, podlega karze grzywny do 1000 złotych albo karze nagany), art. 145 kodeksu wykroczeń (kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany) oraz z art. 288 § 1 kodeksu karnego (kto cudzą rzecz niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5).

Treść § 5 pkt 2 załącznika nr 6, zgodnie z którą na placu zabaw obowiązuje zakaz niszczenia nawierzchni placu zabaw, umieszczania graffiti i malowania urządzeń znajdujących się na placu zabaw, stanowi powtórzenie oraz modyfikację art. 63a § 1 kodeksu wykroczeń (kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny) oraz art. 124 § 1 kodeksu wykroczeń (kto cudzą rzecz umyślnie niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, jeżeli szkoda nie przekracza 1/4 minimalnego wynagrodzenia, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny).

Zakaz wnoszenia i używania materiałów pirotechnicznych, napojów zawierających alkohol, środków odurzających, szkodliwych substancji chemicznych oraz przedmiotów niebezpiecznych dla zdrowia i życia na terenie placu zabaw ustanowiony w § 5 pkt 5 załącznika nr 6 stanowi powtórzenie i modyfikację art. 50a § 1 kodeksu wykroczeń (kto w miejscu publicznym posiada nóż, maczetę lub inny podobnie niebezpieczny przedmiot, a okoliczności jego posiadania wskazują na zamiar użycia go w celu popełnienia przestępstwa, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 3000 zł), art. 82 § 1 pkt 1 kodeksu wykroczeń (kto dokonuje czynności, które mogą spowodować pożar, jego rozprzestrzenianie się, utrudnienie prowadzenia działania ratowniczego lub ewakuacji, polegających na niedozwolonym używaniu otwartego ognia, paleniu tytoniu i stosowaniu innych czynników mogących zainicjować zapłon materiałów palnych, podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany), art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (zabrania się spożywania napojów alkoholowych na ulicach, placach i w parkach, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów) art. 16 ust. 1 ww. ustawy (zabrania się wnoszenia napojów alkoholowych na teren zakładów pracy, obiektów wymienionych w art. 14 ust. 1 pkt 6, jak również stadionów i innych obiektów, w których odbywają się masowe imprezy sportowe i rozrywkowe, a także obiektów lub miejsc objętych zakazem wnoszenia napojów alkoholowych) oraz z art. 62 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (kto, wbrew przepisom ustawy, posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3).

Zapis § 5 pkt 6 załącznika nr 6 do uchwały ustanawia na placu zabaw zakaz wstępu i przebywania w stanie nietrzeźwym lub pod wpływem środków odurzających. Powyższe stanowi modyfikację przepisu art. 51 kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.

W przedmiotowej sprawie podkreślić należy, iż powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnianie przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia (por. wyrok WSA w Opolu z 19 września 2013 r., sygn. akt II SA/Op 270/13). Ponadto zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 17 kwietnia 2014 r., sygn. akt IV SA/PO 170/14 „Jednym ze wspomnianych „rudymenarnych kanonów” tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 w zw. z § 143 rozporządzenia, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Podobnie zakotwiczona w art. 94 Konstytucji jest dyrektywa wynikająca z art. 118 w zw. z § 143 rozporządzenia, w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 633). Takie powtórzenie jest, co do zasady, zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa sądów administracyjnych i TK jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 30.06.2011 r., IV SA/Po 431/11, CBOSA). Jedynie w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne można uznać powtarzanie w aktach praw miejscowego, takich zwłaszcza jak statuty czy regulaminy, innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku tego rodzaju powtórzenia powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania (zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 35 i 241)”.

Wymienione powyżej zapisy załączników do przedmiotowej uchwały stanowią powtórzenia wraz z modyfikacją przepisów ustawowych i przekraczają zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Rada zatem winna uregulować zasady i tryb korzystania z urządzeń i obiektów użyteczności publicznej w zakresie nieuregulowanym przepisami ustaw. Tymczasem w regulaminach znajdują się również zapisy powtarzające i modyfikujące wynikające już z ustaw zakazy obwarowane określonymi sankcjami karnymi oraz zasady odpowiedzialności, które uregulowane zostały m.in. w przepisach kodeksu cywilnego. Nie zasługują na uwzględnienie wyjaśnienia Wiceprzewodniczącego Rady Miasta, iż kwestionowane zapisy stwierdzają jedynie obowiązujące zakazy. W sytuacji gdy niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń przepisów ustaw, niedopuszczalne wydaje się również zawieranie w treści uchwał zapisów stwierdzających istnienie m.in. zakazów wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów prawa w celach informacyjnych. Powyższe jest zbędne i nie wpływa na wyższą komunikatywność aktu. Z upoważnienia ustawowego wynikającego z treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie wynika uprawnienie Rady do zawierania w treści regulaminów zapisów informujących o istnieniu ustawowych zakazów lub uregulowanej już w ustawodawstwie odpowiedzialności za określone zachowania. Podkreślić należy, iż regulaminy korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej winny ustalać kwestie nieuregulowane dotąd w pozostałych aktach powszechnie obowiązujących, nie zaś powtarzać po raz kolejny przepisy ustaw czy też przypominać mieszkańcom o istnieniu takowych.

W tak obowiązującym stanie prawnym, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki
Jolanta Chełmińska

Do wiadomości:

Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.