



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 6 sierpnia 2015 r.

Poz. 2392

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.94.2015 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 5 sierpnia 2015 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr VIII/58/15 Rady Miasta Dynów z dnia 29 czerwca 2015r. w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z zabytkowego Parku Przydworskiego oraz boiska wielofunkcyjnego i kortu zlokalizowanego na terenie parku przy ul. Dworskiej w Dynowie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 czerwca 2015 r. Rada Miasta Dynów podjęła uchwałę Nr VIII/58/15 w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z zabytkowego Parku Przydworskiego oraz boiska wielofunkcyjnego i kortu zlokalizowanego na terenie parku przy ul. Dworskiej w Dynowie. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 lipca 2015 r. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza wykazała, że zapisy przedmiotowej uchwały naruszają prawo, w związku, z czym w dniu 13 lipca 2015 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. W myśl z kolei art. 40 ust. 2 przywołanej ustawy bezpośrednio na jej podstawie 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.

Szczególną, odrębną w stosunku do wyliczonych w art. 40 ust. 2 pkt 1-4 ustawy aktów prawa miejscowego kategorię stanowią przepisy porządkowe, które stosownie do art. 40 ust. 3 rada gminy także może wydawać jednak jedynie wówczas gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, a nadto jedynie w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Z mocy zaś ust. 4 cytowanego artykułu przepisy porządkowe, mogą przewidywać za ich naruszanie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

Podjęta przez Radę Miasta Dynów uchwała w sprawie w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z zabytkowego Parku Przydworskiego oraz boiska wielofunkcyjnego i kortu zlokalizowanego na terenie parku przy ul. Dworskiej w Dynowie, wskazuje w części nagłówkowej, iż jej podstawę prawną stanowi

min. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. W konsekwencji formułując stanowiący załącznik do uchwały regulamin, Rada Miasta uprawniona była do uregulowania w nim zasad i trybu korzystania z takich obiektów, niewątpliwie bowiem należą one do kategorii gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej.

Zgodnie z zasadą legalności (art. 7 Konstytucji RP), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Rada gminy obowiązana jest, zatem przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wykroczać w materię uregulowaną ustawą.

W stosunku do aktów prawa miejscowego zasady te wyraża art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, przy czym ustawa określa zasady i tryb ich wydawania. W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną, gdyż są uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu i z tego względu nie mogą regulować materii objętej regulacjami tego aktu, jak również zawierać zapisów pozostających z nimi w sprzeczności. Regulacje w nim zawarte mają, bowiem na celu jedynie uzupełnienie ustawowych przepisów powszechnie obowiązujących. Każdorazowo w akcie rangi ustawowej zawarte być musi upoważnienie dla aktu prawa miejscowego, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie to musi być przy tym wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych, nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych (por. D. Dąbek, : "Prawo miejscowe samorządu terytorialnego", Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz - Kraków 2003, s. 135) i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Zasada ta znajduje potwierdzenie w przepisie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego może przybrać postać delegacji szczególnej albo generalnej. Na podstawie delegacji szczególnej stanowione są akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, na podstawie zaś delegacji ogólnej - akty porządkowe i ustrojowo-organizacyjne. Najczęściej upoważnienie szczegółowe dotyczy materii, która jest ogólnie uregulowana w ustawie, a organom terenowym pozostawione zostaje uregulowanie kwestii szczegółowych. Akt prawa miejscowego ma w tym przypadku charakter dopełniający do regulacji ustawowej. Upoważnienie szczegółowe może także polegać na ustawowym uregulowaniu szczególnego reżimu prawnego i pozostawieniu ocenie organów samorządu terytorialnego konieczności wprowadzenia lub zniesienia tego reżimu na danym terytorium.

Wskazać również należy, iż przepisy aktów prawa miejscowego winny być uchwalone zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. nr 100, poz. 908). Przepis § 136 tego rozporządzenia wyraźnie ustanawia zakaz zamieszczania w uchwale i zarządzeniu przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami, zaś § 137 zawiera czytelnie sformułowany zapis, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Na mocy § 143 rozporządzenia wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. 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, bowiem trzeba 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 nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych oraz z dnia 10 listopada 2009 r., sygn., akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08 – opubl. LEX nr 511464).

W świetle poczynionych uwag, jako zasadne należy uznać zarzuty organu nadzoru dotyczące naruszenia prawa przez uchwałę, na skutek zamieszczenia w niej zapisów stanowiących modyfikację, powtórzenia regulacji ustawowych oraz naruszające delegację ustawową. W związku z tym, podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miasta Dynów przekroczyła określone normami ustawowymi granice przyznanego jej władztwa w zakresie stanowienia Regulaminu korzystania z obiektów użyteczności publicznej, do których należą min. boiska.

Przedmiotem zakwestionowanej uchwały objęto zakres uregulowany już aktem rangi ustawowej, tj. przepisami ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 482) wprowadzającym odpowiedzialność za wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu czy urządzeniom użytku publicznego. Mianowicie zakłócanie porządku i używanie słów wulgarnych [§ 2 ust. 1 pkt 3) i pkt 8) oraz § 4 ust. 7 lit. i) i lit. j) Regulaminu] reguluje przepis art. 51 § 1, który wprowadza odpowiedzialność za wykroczenie sprawcy, który krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spójność, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym, a nadto zapisy § 2 ust. 1 pkt 1) i pkt 2) oraz § 4 ust. 7 lit. c), d), g), h) Regulaminu stanowią przedmiot regulacji art. 143 Kodeksu wykroczeń, który wprowadza odpowiedzialność sprawcy za uniemożliwianie lub utrudnianie korzystania z urządzeń użyteczności publicznej, a kolejno art. 144 i 145 Kodeksu wykroczeń, które wprowadzają odpowiedzialność sprawcy, który na terenach przeznaczonych do użytku publicznego, między innymi, 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 (art. 144 § 1 k.w.) oraz zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec (art. 145 k.w.). Kolejny zapis § 2 ust. 2 pkt 1) Regulaminu dot. zamieszczania materiałów reklamowych, jest uregulowany art. 63a. § 1 kodeksu wykroczeń, który wprowadza odpowiedzialność sprawcy za umieszczenie w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenia, plakatu, afisza, apelu, ulotki, napisu lub rysunku (...) bez zgody zarządzającego tym miejscem.

Rada wprowadziła również zakaz wprowadzania zwierząt na teren obiektów użyteczności publicznej [§ 2 ust. 1 pkt 7 oraz § 4 ust. 7 lit. k) Regulaminu], gdzie kwestie te reguluje art. 4 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.). Zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy rada gminy, po zasięgnięciu opinii powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany „regulaminem” będący aktem prawa miejscowego. Regulamin ten określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące między innymi: obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Wprowadzenie w kwestionowanej uchwale powyższego zakazu, jako jednego z obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mającego na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, ma swoje uzasadnienie w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W tym jednak znaczeniu stanowi część uchwalanego przez radę na podstawie odrębnej delegacji regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Taki regulamin Rada Miasta Dynów przyjęła uchwałą Nr XXVIII/158/12 z dnia 27 grudnia 2012r. (Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego z dnia 8 stycznia 2013 r. poz. 142.), która w Rozdziale 5 normuje obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe.

Przekroczenie normy kompetencyjnej nastąpiło również w zakresie, jakim zawiera zakaz przebywania na terenie obiektu osobom, których stan wskazuje na spożycie alkoholu lub innych środków odurzających czy spożywania alkoholu lub innych środków odurzających [§ 2 ust. 1 pkt. 4) i 9) Regulaminu], co narusza art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tj. Dz. U. z 2012 r. poz. 1356 ze zm.). Przepisy tej ustawy stanowią samodzielną delegację dla rady gminy do wprowadzenia w drodze odrębnej uchwały na podstawie art. 14 ust. 6 ustawy czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter.

W zakresie, w jakim regulaminy formułują zakaz palenia wyrobów tytoniowych, stanowi powtórzenie art. 5 ust. 1 pkt 5,9,10,11 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 1996 r. nr 10, poz. 55 ze zm.): „zabrania się palenia wyrobów tytoniowych w, z zastrzeżeniem art. 5a: w pomieszczeniach zakładów pracy innych niż wymienione w pkt 1 i 2, w pomieszczeniach obiektów kultury i wypoczynku publicznego, w pomieszczeniach obiektów sportowych, w ogólnodostępnych miejscach przeznaczonych do zabaw dzieci, w innych pomieszczeniach dostępnych do użytku publicznego”. Z kolei odpowiedzialność za wykroczenia związane z posiadaniem i sprzedażą środków odurzających lub substancji psychotropowych jest regulowana w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2012 r. poz. 124 ze zm.) i nie ma uzasadnienia, by w regulaminie wprowadzać regulacje przypominające o zakazie sprzedaży, posiadania i zażywania środków odurzających lub substancji psychotropowych określonych w tej ustawie.

Również należy zwrócić uwagę na to, że w przepisach prawa obowiązują zakazy, które zostały powtórzone w kwestionowanych regulaminach. Jedynie przykładowo wskazać należy na art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 611 ze zm.), zgodnie z którym zabrania się wnoszenia na imprezę masową i posiadania przez osoby w niej uczestniczące broni lub innych niebezpiecznych przedmiotów, materiałów wybuchowych, wyrobów pirotechnicznych, materiałów pożarowo niebezpiecznych, napojów alkoholowych, środków odurzających lub substancji psychotropowych, z zastrzeżeniem art. 8a. Podobnie w § 4 ust. 1 pkt 1) lit. a) oraz pkt 5) rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. Nr 109, poz. 719), uregulowano m.in. zakazy rozpalania ognia. Nadto odpowiedzialność za naruszenie przepisów o wyrobie, sprzedaży, przechowywaniu, używaniu lub przewożeniu materiałów wybuchowych, w tym pirotechnicznych przewiduje Kodeks wykroczeń w art. 83.

Na gruncie niniejszej sprawy podkreślić należy, iż w orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalony jest pogląd, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, winna być uznana za nieważną w części w jakiej zawiera takowe regulacje. Ponadto wskazać należy, iż powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (podobnie: WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 29 września 2010r., sygn. akt II SA/Sz 424/10; WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 16 listopada 2011r., sygn. akt IV SA/Po 672/11).

Wobec powyższego umieszczenie w treści zaskarżonej uchwały regulacji dotyczącej odpowiedzialności cywilnej osób korzystających z tych obiektów czy też rodziców i opiekunów prawnych dzieci za wyrządzone szkody, w sytuacji gdy odpowiedzialność deliktowa została już uregulowana w art. 415 oraz art. 427, 428 i 430 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.), stanowi niedopuszczalne powtarzanie w akcie prawa miejscowego postanowień ustaw lub ich modyfikacji (wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008r. II OSK 370/07, Lex nr 446997).

Ponadto Rada Miasta w sposób nieuprawniony zniosła odpowiedzialność gminy za wypadki powstałe w trakcie korzystania z obiektu. Wskazać należy, że ogólne reguły odpowiedzialności cywilnej, w tym zasady odpowiedzialności właściciela i zarządcy nieruchomości zostały określone w art. 415 oraz art. 434 kodeksu cywilnego. Nie jest zatem możliwe dowolne zniesienie tej ustawowej odpowiedzialności przez akt prawa miejscowego.

W tej mierze podzielić należy tezy dotyczące niedopuszczalności dokonywania powtórzeń unormowań zawartych w innych aktach normatywnych. Tego typu inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy z punktu widzenia techniki prawodawczej za bezwzględnie niedopuszczalne (por. np. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r.). Powtórzenie regulacji ustawowych powoduje bowiem ponowne nadanie normie ustawowej mocy obowiązującej podczas gdy w istocie obowiązuje ona już od daty określonej w ustawie - por. § 118 w zw. Z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Innymi słowy - stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować

kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Przeto też z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Niewątpliwym przy tym jest, że choć rada gminy może wprowadzać regulaminy korzystania z gminnych obiektów, zawierające nakazy i zakazy określonego zachowania się osób to normy te, w przypadku wydania ich na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, nie mogą stanowić przepisów porządkowych zagrożonych w uchwale sankcjami przewidzianymi w kodeksie wykroczeń.

Warto też zwrócić uwagę, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowany został pogląd o możliwości powtórzenia in extenso zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, ale z tym zastrzeżeniem, że to powtórzenie nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06, dostępne na stronie internetowej <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Przyjmując nawet wyjątkową dopuszczalność powtórzeń na wskazanych powyżej warunkach, zważyć trzeba, że kwestionowana uchwała ich nie spełnia.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak na wstępie.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Dyrektor Generalny Urzędu

Janusz Olech