



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 7 października 2015 r.

Poz. 2855

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.128.2015 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 1 października 2015 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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

ust. 20 lit. c-i załącznika do uchwały Nr XII/73/15 Rady Miejskiej w Oleszycach z dnia 28 sierpnia 2015 r. w sprawie przyjęcia regulaminów korzystania z kompleksu sportowego „Moje boisko Orlik” w Oleszycach.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 sierpnia 2015 r. Rada Miejska w Oleszycach podjęła uchwałę Nr XII/73/15 Rady Miejskiej w Oleszycach z dnia 28 sierpnia 2015 r. w sprawie przyjęcia regulaminów korzystania z kompleksu sportowego „Moje boisk Orlik” w Oleszycach.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 września 2015 r. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza wykazała, że zapisy przedmiotowej uchwały naruszają prawo, w związku, z czym w dniu 17 września 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.

Szczególą, 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.

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 wykraczać 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 szczególne 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 szczególne może także polegać na ustawowym uregulowaniu szczególnego reżimu prawnego i pozostawieniu ocenie organów samorządu terytorialnego konieczności wprowadzenia lub zniesienia tego reżimu na danym terytorium.

W świetle poczynionych uwag, zauważa się, że w przedmiotowej uchwale nie powinny być zamieszczane zapisy stanowiące modyfikację, powtórzenia regulacji ustawowych oraz naruszające delegację ustawową. W związku z tym, podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Oleszycach przekroczyła określone normami ustawowymi granice przyznanego jej władztwa w zakresie stanowienia Regulaminu korzystania z obiektów użyteczności publicznej, do których należą min. boiska sportowe.

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 2015 r., poz. 1094) wprowadzającym odpowiedzialność za wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu czy urządzeniom użytku publicznego. Mianowicie zakłócanie porządku i używanie słów wulgarnych (ust. 20 lit. h) Regulaminu) reguluje przepis art. 51 § 1, który wprowadza odpowiedzialność za wykroczenie sprawcy, który krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorzenie w miejscu publicznym, a nadto zapisy ust. 20 lit. c), d), f) g), Regulaminu stanowią przedmiot regulacji art. 143 Kodeksu wykroczeń, który wprowadza odpowiedzialność sprawcy za uniemożliwianie lub utrudnianie korzystania z urządzeń użyteczności publicznej, a kolejno art. 145 Kodeksu wykroczeń, które wprowadzają odpowiedzialność sprawcy za niszczenie lub zaśmiecanie miejsc dostępnych dla publiczności, a w szczególności dróg, ulic, placów, ogrodów, trawników lub zieleńców (art. 145 k.w.).

Rada wprowadziła również zakaz wprowadzania zwierząt na teren obiektów użyteczności publicznej (ust. 20 lit. i) Regulaminu), co jest sprzeczne z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. 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 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.

Przekroczenie normy kompetencyjnej nastąpiło również w zakresie, jakim zawiera zakaz spożywania alkoholu 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 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”.

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 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 424/10; WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 672/11).

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 kontrolowana uchwała w załącznikach 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