



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 1 czerwca 2016 r.

Poz. 1788

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.85.2016 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 25 maja 2016 r.

Na podstawie art. 76 ust. 1 i 2 oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz. U. z 2015 r., poz. 1445 ze zm.),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XV/117/2016 Rady Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu korzystania z Parku, Ścieżki Zdrowia oraz Placu Zabaw w Domu Pomocy Społecznej w Lubzinie.

Uzasadnienie

W dniu 2 maja 2016 r. do organu nadzoru wpłynęła uchwała Nr XV/117/2016 Rady Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu korzystania z Parku, Ścieżki Zdrowia oraz Placu Zabaw w Domu Pomocy Społecznej w Lubzinie.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały rada powołała się na art. 40 ust. 2 pkt 4 z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym rada powiatu może wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Wprawdzie ustawa o samorządzie powiatowym nie zawiera definicji obiektu użyteczności publicznej ale można posilkowo stosować definicję obiektu budowlanego określoną w art. 3 pkt 1 prawa budowlanego. Tymczasem uchwała Rady Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego dotyczy korzystania z Parku, Ścieżki Zdrowia oraz Placu Zabaw w Domu Pomocy Społecznej w Lubzinie, czyli pewnego obszaru, który jednak nie jest obiektem. Tak więc wskazana podstawa prawna nie daje podstaw do regulacji zasad i trybu korzystania z pewnych obszarów na terenie powiatu.

Wątpliwości również budzi charakter regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały. Zdaniem organu nadzoru taki regulamin należy traktować jako regulaminy, o których mowa w art. 385 i nast. kc, wiązą więc drugą stronę, gdy mogła ona z łatwością dowiedzieć się o ich treści albo gdy zostały jej doręczone przy zawarciu umowy. Są więc aktami stosunkowo niskiego rzędu w hierarchii źródeł prawa, nie mogą być więc uznane za akty prawa miejscowego.

Z treści uchwały nie wynikają żadne zasady i tryb korzystania ale faktycznie wprowadza się tylko zakazy określonego zachowania pod groźbą kary grzywny. Ma zatem charakter przepisów porządkowych, które rady gminy zgodnie z art. 40 ust. 3 i 4 ustawy o samorządzie powiatowym mogą wydawać po spełnieniu dwóch koniecznych przesłanek. Po pierwsze – materia ta nie jest uregulowana w przepisach powszechnie obowiązujących (por. wyrok NSA z 22.05.1991 r. SA/Ka 311/91 z glosą A. Jaroszyńskiego, OSP 1992, Nr 11-12, poz. 233). Po drugie – uregulowanie takie jest niezbędne dla ochrony wartości wymienionych w art. 40 ust. 3 *in fine*.

Podkreślić trzeba, że ustanowione w regulaminie przez radę powiatu zakazy zostały już uregulowane w przepisach ustawowych i nie ma podstaw by te kwestie ponownie regulować.

Zgodnie z zasadą legalności (art. 7 Konstytucji RP), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Rada powiatu 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 powiatowym. 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.

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 orzecnictwie 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 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 za uzasadnione zarzuty 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 Powiatu przekroczyła określone normami ustawowymi granice przyznanego jej władztwa w zakresie stanowienia Regulaminu korzystania z obiektów użyteczności publicznej, do których należą min. parki czy place zabaw.

Przedmiotem zakwestionowanej uchwały objęto zakres uregulowany już aktem rangi ustawowej, tj. przepisem art. 51 § 1 ustawy z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (tj. Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm.) wprowadzającym odpowiedzialność za wykroczenie sprawcy, który na terenach przeznaczonych do użytku publicznego, między innymi, niszczy lub uszkadza roślinność 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.).

Dodać do tego należy, iż w/wym. aktem prawnym objęto nadto zakres uregulowany w załącznikach do uchwały: 1) prowadzenie działalności handlowej, albowiem art. 60³ § 1 k.w. wprowadza odpowiedzialność za wykroczenie sprawcy, który prowadzi sprzedaż na terenie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy; 2) zakłócanie spokoju i porządku, gdyż art. 51 § 1 k.w. 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 3) zamieszczania reklam, albowiem art. 63a. § 1 k.w. 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, co jest sprzeczne z 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 2016 r. poz. 250). 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.

Przekroczenie normy kompetencyjnej nastąpiło również w załączniku w zakresie, jakim zawiera zakaz wnoszenia i spożywania napojów alkoholowych, co narusza art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 487). Przepisy ustawy alkoholowej 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. Ustalenie zatem, iż na terenie wymienionych w uchwale obiektów użyteczności publicznej zabrania się wnoszenia alkoholu oraz spożywania go poza obrębem punktów gastronomicznych powinno nastąpić w uchwale wydanej tylko i wyłącznie na podstawie art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Również należy zwrócić uwagę na to, że w przepisach prawa obowiązują zakazy, które zostały powtórzone w kwestionowanym regulaminie. Jedynie przykładowo wskazać należy na art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (tj. Dz. U. z 2015 r., poz. 2139 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. Ponadto zgodnie z postanowieniami § 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.

Również umieszczenie w treści kwestionowanej uchwały regulacji dotyczącej odpowiedzialności cywilnej osób korzystających za 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 2016 r., poz. 380 ze zm.), stanowi niedopuszczalne powtarzanie w akcie prawa miejscowego postanowień ustaw lub ich modyfikacji (zob. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., II OSK 370/07, Lex nr 446997).

Ponadto Rada w sposób nieuprawniony zniosła odpowiedzialność powiatu za wypadki powstałe w wyniku nie przestrzegania regulaminu. Wskazać należy, że ogólne reguły odpowiedzialności cywilnej, w tym zasady odpowiedzialności właściciela i zarządcy nieruchomości zostały określone w art.415 oraz

434 kodeksu cywilnego. Nie jest zatem możliwe dowolne zniesienie tej ustawowej odpowiedzialności przez regulamin.

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 załączniku ich nie spełnia.

Zdaniem organu nadzoru organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługującą mu kompetencję powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Zwrócić należy uwagę, iż podobnie jak w przypadku upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim nie wymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ władzy wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego co zostało już ustawowo uregulowane ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Mając na uwadze powyższe, należało stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały.

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

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

Marcin Zaborniak