



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 września 2015 r.

Poz. 2949



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.373.2015 Wojewody Lubelskiego

z dnia 25 września 2015 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr VIII/48/2015 Rady Gminy Puławy z dnia 19 sierpnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania ze skwerów na terenie Gminy Puławy, w części obejmującej ust. 4 pkt 3, 4, 5, 8, 10 oraz ust. 5 i ust. 8 Regulaminu korzystania ze skwerów na terenie Gminy Puławy, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/48/2015 Rady Gminy Puławy z dnia 19 sierpnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania ze skwerów na terenie Gminy Puławy, w części obejmującej ust. 4 pkt 3, 4, 5, 8, 10 oraz ust. 5 i ust. 8 Regulaminu korzystania ze skwerów na terenie Gminy Puławy, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 sierpnia 2015 r.

Rada Gminy Puławy, działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, uchwałą Nr VIII/48/2015 ustaliła regulamin korzystania ze skwerów na terenie Gminy Puławy. Regulamin stanowi załącznik do przedmiotowej uchwały.

Zgodnie z powołanym art. 40 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Oznacza to, że rada gminy posiada ustawowe upoważnienie do określania zasad korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej położonych na jej terenie. Wyznaczając te reguły rada gminy nie ma jednakże niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie. Granice przewidzianej prawem swobody rady w zakresie realizacji normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wyznacza obowiązujący porządek prawny.

Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji wiążących go powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Z § 118 zasad techniki prawodawczej określonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki

prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908) wprost wynika, iż w rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Z mocy § 143 zasad regulacja ta ma odpowiednie zastosowanie także do aktów prawa miejscowego.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 listopada 2009 r. (sygn. akt II OSK 1256/09) wskazał, że naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych przepisów. Tym bardziej sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian z przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. O zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego wypowiedział się także Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach: z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, z dnia 14 października 1999r., II SA/Wr 1179/98, z dnia 28 lutego 2003 r., I SA/Lu 882/02, z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02).

Zdaniem organu nadzoru zakazy wprowadzone przez Radę Gminy Puławy w ust. 4 pkt 3, 4, 5, 8 i 10 załącznika do uchwały określającego zasady korzystania ze skwerów na terenie Gminy Puławy są normowane przepisami ustawowymi i mieszczą się w dyspozycji czynów zakazanych, określonych ustawą z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r. poz.1094, ze zm.).

W przyjętym w załączniku do uchwały regulaminie Rada Gminy wskazała, iż na terenie skwerów obowiązują zakazy (ust. 4):

- zaśmiecania terenu (pkt 3),
- niszczenia lub uszkodzania drzew, krzewów, trawników i kwiatów (pkt 4),
- niszczenia oraz przestawiania ławek, koszy i innych urządzeń małej architektury (pkt 5),
- zachowań zakłócających spokój, odpoczynek i bezpieczeństwo innych użytkowników (pkt 8),
- prowadzenia sprzedaży towarów i usług oraz umieszczania reklam bez zgody Administratora (pkt 10).

W ocenie organu nadzoru zakaz wprowadzony ust. 4 pkt 3 Regulaminu wkracza w materię uregulowaną w art. 145 Kodeksu wykroczeń. Przepis ten wprowadza bowiem odpowiedzialność za wykroczenie sprawcy, który zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec. Należy przy tym zaznaczyć, iż dobrem chronionym przez art. 145 jest czystość i estetyczny wygląd miejsc powszechnie dostępnych, wśród których ustawodawca jedynie tytułem przykładu wymienia drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec. Niewątpliwie jednak do miejsc dostępnych dla nieograniczonej liczby osób należy zaliczyć również skwery, czy też boiska bądź plac zabaw dla dzieci.

Zdaniem organu brak jest także podstaw prawnych do zamieszczenia w Regulaminie postanowień dotyczących zakazu *niszczenia lub uszkodzania drzew, krzewów, trawników i kwiatów* (ust. 4 pkt 4 Regulaminu). Powyższy zakaz wynika bowiem z art. 144 § 1 Kodeksu wykroczeń. Zgodnie z powołanym przepisem, *kto na terenach przeznaczonych do użytku publicznego niszczy lub uszkodza 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.*

Odnośnie zakazu zawartego w ust. 4 pkt 5 Regulaminu, należy zauważyć, iż dotyczy on zachowań wyczerpujących znamiona czynu zabronionego - wykroczenia z art. 143 § 1 Kodeksu wykroczeń. Zgodnie bowiem z art. 143 § 1 Kw *kto ze złośliwości lub swawoli utrudnia lub uniemożliwia korzystanie z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego, a w szczególności uszkodza lub usuwa przyrząd alarmowy, instalację oświetleniową, zegar, automat, telefon, oznaczenie nazwy miejscowości, ulicy, placu lub nieruchomości, urządzenie służące do utrzymania czystości lub ławkę, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.*

Przedmiotem czynności wykonawczej sprawcy są urządzenia przeznaczone do użytku publicznego. Przy czym art. 143 wymienia jedynie przykładowo takie urządzenia jak przyrząd alarmowy, instalacja oświetleniowa, zegar, automat, telefon, oznaczenie nazwy miejscowości, ulicy, placu lub nieruchomości, urządzenie służące do utrzymania czystości lub ławka.

Również zakaz *zachowań zakłócających spokój, odpoczynek i bezpieczeństwo innych użytkowników*, wprowadzony w ust. 4 pkt 8 Regulaminu, obejmuje swym zakresem zachowania stanowiące wykroczenie, określone w art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń. Stosownie bowiem do wymienionego przepisu Kodeksu *kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorzenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny*.

Regulacja ust. 4 pkt 10 Regulaminu w zakresie jakim ustanawia *zakaz sprzedaży towarów i usług bez zgody Administratora obiektu* wkracza w dyspozycję art. 60³ § 1 Kodeksu wykroczeń. Przepis ten wprowadza bowiem odpowiedzialność za wykroczenie dla każdego, kto prowadzi sprzedaż na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy.

Ponadto, Rada Gminy stanowiąc w ust. 4 pkt 10 Regulaminu o zakazie *umieszczania reklam bez zgody Administratora obiektu*, wkroczyła w materię uregulowaną w art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym *podlega karze 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*.

Kwestionując powyższe brzmienie regulaminu należy zaznaczyć, iż brak jest legalnej definicji "reklamy" i z tego powodu konieczne jest odwołanie się do definicji słownikowej tegoż pojęcia. Zgodnie z definicją zawartą w Uniwersalnym słowniku języka polskiego pod redakcją prof. Stanisława Dubisza reklamą jest *działanie polegające na zachęcaniu potencjalnych klientów do zakupu określonych towarów i usług. Reklamą jest też napis, rysunek, plakat, film itp. służące temu celowi* (Uniwersalny słownik języka polskiego pod redakcją prof. Stanisława Dubisza, Wydawnictwo Naukowe PWN; Warszawa 2007). Z kolei *ogłoszeniem jest zawiadomienie o czymś, anons, reklama czegoś, umieszczone w miejscu publicznym; plakatem jest ogłoszenie, informacja czy też reklama, które posiadają artystyczną szatę drukarską, malarską czy graficzną; ulotka to druk z krótkim tekstem, najczęściej o charakterze propagandowym, reklamowym lub politycznym* (por. Kasicki G., Wiśniewski A., Kodeks wykroczeń z komentarzem, s. 221, 229, Warszawa 2002)

Wobec powyższego należy uznać, iż użyte w ust. 4 pkt 10 Regulaminu sformułowanie „zakaz umieszczania reklam bez zgody Administratora obiektu” wypełnia znamiona wykroczenia określonego w art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń.

W ust. 5 Regulaminu Rada Gminy Puławy nałożyła na właścicieli psów obowiązek sprzątnięcia odchodów pozostawionych przez ich zwierzęta. *Psy mogą być wprowadzane tylko na smyczy, a psy ras agresywnych dodatkowo w kagańcu*.

Należy jednak zaznaczyć, iż Rada Gminy Puławy realizując kompetencję wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399, ze zm.) podjęła uchwałę Nr XX/110/2012 z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Puławy. W rozdziale 6 ww. uchwały Rada zawarła obowiązki dla osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych dla wspólnego użytku.

W § 16 ust. 2 uchwały Nr XX/110/2012 postanowiono, że: *w prowadzenie psów na tereny przeznaczone do użytku publicznego jest dozwolone tylko na smyczy, natomiast psy ras uznawanych za agresywne oraz inne psy mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi i zwierząt, mogą być wprowadzane tylko na smyczy i w kagańcu*. Z kolei w § 16 ust. 8 wskazano, iż *usuwanie zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta domowe z obiektów i innych terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, należy do obowiązków właściciela*.

W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Puławy, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XX/110/2012 normują już sytuację, o której mowa w ust. 5 Regulaminu korzystania ze skwerów na terenie Gminy Puławy, stanowiącego załącznik do

kwestionowanej uchwały Nr VIII/48/2015. Jak już wspomniano, zgodnie z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych, w tym obowiązujących już aktów prawa miejscowego. Taka praktyka - niezależnie od motywacji, która legła u podstaw jej stosowania - jest z jednej strony zbędna (jako że rozwiązania zawarte we wcześniej podjętej uchwale i tak już obowiązują), z drugiej zaś strony może być przyczyną dezinformacji wynikającej z faktu odmiennego interpretowania tych samych zapisów na gruncie uchwały, w której je powtórzono.

Powtórzenie regulacji uregulowanych już uchwałą, stanowiącą akt prawa miejscowego, powoduje ponowne nadanie postanowieniom uchwały mocy obowiązującej, podczas gdy w istocie obowiązują już one od daty określonej w uchwale. Należy również podkreślić, iż funkcją prawa nie jest informowanie, lecz regulowanie. Tak więc nawet względy praktyczne nie mogą uzasadniać praktyki polegającej na powielaniu w uchwałach organów samorządu obowiązujących już postanowień, zawartych w innych aktach prawa miejscowego wydanych przez ten sam organ samorządu.

W ust. 8 Regulaminu Rada Gminy Puławy postanowiła, iż „*naruszenie postanowień regulaminu podlega karze przewidzianej przepisami ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń*”.

W ocenie organu nadzoru w ramach kompetencji przyznaných Radzie nie mieści się regulowanie jakichkolwiek sankcji za nieprzestrzeganie postanowień przyjętego regulaminu. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urzędzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Jednakże rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest uprawniona do wprowadzenia do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 roku, sygn. akt IV SA/Po 672/11).

Niewątpliwym przy tym jest, że choć rada gminy może wprowadzać regulaminy korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej, w tym skwerów, zawierając w nich nakazy i zakazy określonego zachowania się osób, to normy te, w przypadku wydania ich na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie mogą stanowić przepisów porządkowych zagrożonych w uchwale sankcjami przewidzianymi w kodeksie karnym czy kodeksie wykroczeń.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje ust. 4 pkt 3, 4, 5, 8, 10 oraz ust. 5 i 8 Regulaminu korzystania ze skwerów na terenie Gminy Puławy, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Rada Gminy Puławy ustalając zasady korzystania z obiektów użyteczności publicznej – skwerów, położonych na terenie gminy winna treść swoich regulacji dostosowywać ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, wynikających z jej zadań, a w razie wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (wyrok NSA z 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92). 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. 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 (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/48/2015 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w/z WOJEWODY LUBELSKIEGO

Marian Starownik
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Puławy,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Puławy.