



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 16 sierpnia 2024 r.

Poz. 4141



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.307.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 14 sierpnia 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr IV/23/24 Rady Gminy Puchaczów z dnia 29 lipca 2024 r. w sprawie Regulaminu korzystania z fontanny gminnej oraz terenu wokół niej położonej przy ul. Rynek w Puchaczowie, w części obejmującej ust. 5 pkt 5, pkt 6 w brzmieniu: „niszczenia lub uszkodzenia urządzeń wodnych”, pkt 8, pkt 9 w brzmieniu: „Spożywania alkoholu lub środków odurzających i”, pkt 10, pkt 11 i pkt 12 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/23/24 Rady Gminy Puchaczów z dnia 29 lipca 2024 r. w sprawie Regulaminu korzystania z fontanny gminnej oraz terenu wokół niej położonej przy ul. Rynek w Puchaczowie, w części obejmującej ust. 5 pkt 5, pkt 6 w brzmieniu: „niszczenia lub uszkodzenia urządzeń wodnych”, pkt 8, pkt 9 w brzmieniu: „Spożywania alkoholu lub środków odurzających i”, pkt 10, pkt 11 i pkt 12 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr IV/23/24 została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 sierpnia 2024r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie m. in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Z powołanego przepisu wynika upoważnienie do wydawania aktów prawa miejscowego regulujących zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Użyte w ww. przepisie sformułowanie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się w tych obiektach. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego trybu oraz sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (por. m. in. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2012r. sygn. IV SA/Po 169/12; WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2014r. sygn. IV SA/Wr 641/13). Należy zatem podkreślić, że zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej – jak sama treść przepisu wskazuje – nie są adresowane do podmiotów nimi zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z tych obiektów i urządzeń.

Szeroki zakres delegacji zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ze względu na jej ogólność, nie zmienia faktu, że rada gminy winna treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśniać te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92, Wspólnota 1993 Nr 2, s. 21).

W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika także niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji wiążących go powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Zgodnie z treścią ust. 5 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, w celu zachowania bezpieczeństwa osób przebywających na terenie usytuowania fontanny gminy zabrania się: (...)

- 5) *Zaśmiecania i zanieczyszczania fontanny, tj. wrzucania żwirku, piasku, kamyków, zabawek, papierów, niedopalków, worków foliowych oraz wszelkich innych śmieci.*
- 6) (...), *niszczenia lub uszkodzania urządzeń wodnych.(...)*
- 8) *Wnoszenia w pobliżu fontanny materiałów niebezpiecznych i łatwopalnych oraz innych substancji niebezpiecznych.*
- 9) *Spożywania alkoholu lub środków odurzających i (...)*
- 10) *Zakłócania spokoju i porządku publicznego.*
- 11) *Niszczenia elementów małej architektury, roślinności.*
- 12) *Umieszczania tablic, reklam, napisów oraz ogłoszeń.*

Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie powyższych zakazów wykracza poza granice upoważnienia przyznanego Radzie w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż zakazy te są normowane przepisami ustawowymi.

O zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego wypowiedział się m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach: z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, z dnia 14 października 1999 r., 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).

Zakaz zanieczyszczania i zaśmiecania terenu wkracza w materię uregulowaną w art. 145 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. 2023 r. poz. 2119, ze zm.). Zgodnie z art. 145 § 1 Kodeksu wykroczeń „*kto zanieczyszcza lub zaśmieca obszar kolejowy lub miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny nie niższej niż 500 złotych.*”

Zakaz niszczenia cudzego mienia regulują zarówno przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.) - art. 288, jak i Kodeksu wykroczeń. Zgodnie z art. 143 § 1 Kodeksu wykroczeń „*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 sprawy są urządzenia przeznaczone do użytku publicznego. Przy czym przytoczony wyżej zapis art. 143 Kodeksu wykroczeń 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.

Zakaz wnoszenia niebezpiecznych narzędzi wynika z art. 50a Kodeksu wykroczeń, a określony w ust. 5 pkt 8 Regulaminu zakaz wnoszenia substancji łatwopalnych normuje art. 82 §1 Kodeksu wykroczeń.

Sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych uregulowane zostały w sposób kompleksowy w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151, ze zm.). Ustawa ta w art. 14 ust. 2a wprowadza

zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym. Do takiej kategorii miejsc należy zaliczyć obiekty użyteczności publicznej. W myśl art. 14 ust. 6 ww. ustawy, rada gminy została upoważniona do wprowadzania 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. Mając na uwadze powyższe należy uznać, że wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Problematyka zakazów dotyczących środków psychoaktywnych objęta została kompleksowo regulacjami zawartymi w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r., poz. 1939 ze zm.) i jako taka nie mieści się również w zakresie delegacji ustawowej określonej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zakaz posiadania substancji psychoaktywnych wynika z art. 62b ust. 1 ww. ustawy.

Zakaz zakłócania porządku publicznego (ust. 5 pkt 10 Regulaminu) obejmuje swym zakresem zachowania stanowiące wykroczenie określone w art. 51 Kodeksu wykroczeń.

Zakaz niszczenia, uszkodzenia roślinności, trawników lub zieleńca na terenach przeznaczonych do użytku publicznego wynika z art. 144 Kodeksu karnego.

Umieszczanie ogłoszeń, plakatów, afiszów, apeli, ulotek, napisów i rysunków w miejscu publicznym zostało uregulowane w art. 63a Kodeksu wykroczeń, a umieszczanie reklam i tablic w art. 63b tej ustawy.

Dyspozycja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminy wyklucza ustanawianie lub rozszerzanie zakazów w prawie miejscowym w przypadku istnienia uregulowań dotyczących tego samego przedmiotu w aktach prawnych prawa powszechnie obowiązującego (zob. m. in. wyroki: NSA z dnia 14 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 862/15, WSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2019r., sygn. akt II SA/Sz 226/19, WSA w Gliwicach z 23 października 2014 r. sygn. akt IV SA/Gl 847/14; WSA w Bydgoszczy z dnia 22 maja 2018 r. sygn. akt II SA/Bd 328/18).

Podkreślenia wymaga, że wydanie aktu prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają, oczywiście w ramach ustawowych upoważnień. Ta nowa jakość nie może więc polegać na powtarzaniu lub modyfikowaniu przepisów aktów wyższej rangi lub równorzędnych, ale właściwych dla danej materii (wyrok WSA w Gliwicach z 23 października 2014 sygn. akt IV SA/Gl 847/14).

Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 11 grudnia 2015r. (III SA/Łd 1168/15) powtórzenie i to w dodatku w niepełnym brzmieniu myli obywatela i deprecjonuje przepisy prawa miejscowego. Obywatel może bowiem dojść do przekonania, że co prawda na terenie obiektu obowiązują liczne zakazy, ale brak jest sankcji za ich nieprzestrzeganie.

Przy czym podkreślenia wymaga, że nie jest wykluczona możliwość poinformowania podmiotów korzystających z obiektów użyteczności publicznej o obowiązujących na jego terenie zakazach wynikających z przepisów ustaw, ale organ nie może tego uczynić w formie uchwały, lecz co najwyżej w formie umieszczenia na tablicy informacyjnej dosłownej treści owych przepisów wraz z przytoczeniem ich podstawy prawnej.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IV/23/24, 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.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymuje:

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