

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.148.2016.AKop

z dnia 23 maja 2016 r

Rada Gminy Krzeszyce

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2016. 446. j.t.) stwierdzam nieważność : § 1 pkt 2 w zakresie "o ile nie są one w ten sposób niszczone", w § 2: pkt 1-6, pkt 8 w zakresie "pojazdów uprzywilejowanych", pkt 9-11 , § 3 pkt 1, § 4, § 5, § 7, § 8 w Regulaminie Placu Rekreacyjno-Wypoczynkowym Imieniem Danuty Siedzikówny ps. "INKA" w Krzeszycach, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XIV/89/2016 Rady Gminy Krzeszyce z dnia 18 kwietnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Placu rekreacyjno-wypoczynkowego im. Danuty Siedzikówny ps. „INKA” w Krzeszycach.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 kwietnia 2016 r. Rada Gminy Krzeszyce podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Regulaminu Placu rekreacyjno-wypoczynkowego im. Danuty Siedzikówny ps. „INKA” w Krzeszycach. Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 25 kwietnia 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że ustalony uchwałą "Regulamin Placu" istotnie narusza prawo, tj. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U.2016. 446 j.t.).

Zgodnie z powołanym przepisem, 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. Ustalając 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 w związku z § 143 zasad techniki prawodawczej określonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. 2016.283. j.t.) wprost wynika, iż w uchwale nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

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 regulacje wprowadzone przez Radę Gminy Krzeszyce w Regulaminie Placu § 1 pkt 2 w zakresie „o ile nie są one w ten sposób niszczone”, § 2 pkt: 1- 6, 8 w zakresie „pojazdów uprzywilejowanych”, w pkt 9- 11, § 3 pkt 1, § 4, § 5, § 7, § 8 , który stanowi załącznik do ww. uchwały są normowane przepisami ustawowymi tj. ustawą z dnia 23 kwietnia 1964r. kodeks cywilny (Dz.U. 2016.380 j.t.ze zm.), ustawą z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. 2015.1094. j.t. ze zm.), ustawą z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. 2015.2139. j.t.), ustawą z

dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. 2016.487. j.t.) oraz ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U.2016.224. j.t.).

W § 2 Regulaminu Placu rada ustaliła, że na ternie placu zabrania się:

- pozostawienia dzieci do lat 7 bez opieki osób dorosłych (pkt 1),
- zachowań zakłócających spokój, odpoczynek oraz zagrażających bezpieczeństwu innych użytkowników placu (pkt 2),
- używania słów uznanych za obraźliwe i nieprzyzwoite (pkt 3),
- niszczenia i uszkodzania roślinności, rozkopywania terenu, wrywania krzewów i drzew (pkt 4),
- zaśmiecania terenu placu, a szczególnie fontanny (pkt 5)
- przestawiania koszy, ławek i innych urządzeń, a w szczególności urządzeń sportowo- rekreacyjnych oraz ich niszczenia (pkt 6),
- jazdy i parkowania pojazdów silnikowych z wyjątkiem pojazdów służby komunalnych, pojazdów uprzywilejowanych oraz pojazdów administratora terenu (pkt 8)
- spożywania napojów alkoholowych z wyłączeniem miejsc, w których prowadzona jest działalność gospodarcza w tym zakresie oraz w trakcie organizowanych imprez na zasadach określonych odrębną decyzją (pkt 9)
- spożywania środków odurzających, halucynogennych, a także tzw. dopalaczy (pkt 10)
- wprowadzania zwierząt domowych na zieleńce oraz do piaskownic dla dzieci (pkt 11).

Zakazy ustalone w Regulaminie Placu wynikają z przepisów art. 51 §1, art. 106, art 141, art 143 §1 art. 144 §1, art.145 Kodeksu wykroczeń, nie mogła więc rada w akcie prawa miejscowego ponownie regulować tych kwestii.

W § 1 pkt 2 Regulaminu Placu rada zezwoliła się na piesze poruszanie się i przebywanie na trawnikach „o ile nie są one w ten sposób niszczone”. Organ nadzoru zakwestionował wskazaną część tego przepisu z uwagi na to, że zawiera uregulowanie nie ostre .

Uprawnienia pojazdów uprzywilejowanych unormowane zostały w ustawie z dnia 20 czerwca 1997r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U.2012.1137. j.t ze zm.). Zgodnie z art. 53 ust. 2 ustawy kierujący pojazdem uprzywilejowanym może, pod warunkiem zachowania szczególnej ostrożności, nie stosować się do przepisów o ruchu pojazdów, zatrzymaniu i postoju oraz do znaków i sygnałów drogowych tylko w razie, gdy (...). Rada Gminy nie może zatem aktem prawa miejscowego regulować kwestii związanych z ruchem pojazdów uprzywilejowanych (§ 2 pkt 8 załącznika do uchwały).

Następnie w § 2 pkt 9 i 10 Regulaminu Placu rada zabroniła na terenie placu spożywania napojów alkoholowych z wyłączeniem miejsc, w których prowadzona jest działalność gospodarcza w tym zakresie oraz w trakcie organizowanych imprez na zasadach określonych odrębną decyzją. Zakazem objęte jest również spożywanie środków odurzających, halucynogennych, a także tzw. dopalaczy. W ocenie organu nadzoru powyższe zakazy stanowią powtórzenie i modyfikację art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zgodnie ze wskazanym przepisem ustawy zabrania się spożywania napojów alkoholowych na ulicach, placach i w parkach, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Z kolei zakazy odnoszące się do spożywania środków odurzających, halucynogennych, a także tzw. dopalaczy powinien regulować ustawodawca, a nie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Zakazy te muszą wynikać z ustaw. Rada gminy nie jest uprawniona do stanowienia o powyższych zakazach.

Poruszona w § 3 pkt 1 załącznika do uchwały kwestia uzgodnień z administratorem placu organizacji imprez masowych uregulowana została w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U.2015.2139. j.t). Jak wynika z art. 1 pkt 3 tej ustawy określa ona zasady i tryb wydawania zezwoleń na przeprowadzanie imprez masowych. Zgodnie zaś z jej art.24 organem wydającym zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej, jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, właściwy ze względu na miejsce przeprowadzenia imprezy masowej.

W § 2 pkt. 11 Rada ustanowiła zakaz wprowadzania zwierząt domowych na zieleńce oraz do piaskownic dla dzieci, w § 4 nałożyła na właścicieli psów obowiązek sprzątnięcia odchodów pozostawionych przez ich zwierzęta a w § 5 postanowiła, że psy mogą być wprowadzane tylko na smyczy i w kagańcu, za wyjątkiem tych psów, którym niemożliwe jest założenie kagańca ze względu na budowę ciała lub niewskazane ze względów zdrowotnych, poświadczane zaświadczeniem weterynarza.

Organ nadzoru zakwestionował wymienione przepisy Regulaminu Placu. Należy bowiem wskazać, że Rada Gminy Krzeszyce realizując kompetencję wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach podjęła uchwałę Nr XX/113/20112 z dnia 10 grudnia 2012 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Krzeszyce (Dz.Urz. z 2012r. poz. 2729). W rozdziale 7 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.

Skoro powyższe przepisy Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Krzeszyce, normują już sytuacje, o których mowa w § 2 pkt. 11, § 4 i § 5 Regulaminu Placu należało je wyeliminować. Jak już wyżej 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.

Następnie w § 7 Regulaminu Rada wskazała, iż opiekunowie prawni ponoszą odpowiedzialność za osoby pozostające pod ich opieką lub nadzorem.

Powyższą materię reguluje art. 427 kodeksu cywilnego zgodnie z którym kto z mocy ustawy lub umowy jest zobowiązany do nadzoru nad osobą, której z powodu wieku albo stanu psychicznego lub cielesnego winy poczytać nie można, ten obowiązany jest do naprawienia szkody wyrządzonej przez tę osobę, chyba że uczynił zadość obowiązkowi nadzoru albo że szkoda byłaby powstała także przy starannym wykonywaniu nadzoru. Przepis ten stosuje się również do osób wykonywających bez obowiązku ustawowego ani umownego stałą pieczę nad osobą, której z powodu wieku albo stanu psychicznego lub cielesnego winy poczytać nie można.

Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 7 października 2010 r. (sygn. akt III SA/Wr 421/10) zarówno Gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu miejskiego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. Stosunki prawne pomiędzy zarządcą placu, a osobą uprawnioną do korzystania z niego, mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego. Zbytecznym zatem jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi.

Natomiast w § 8 Regulaminu Rada postanowiła, iż osoby niestosujące się do powyższych zakazów będą podlegały odpowiedzialności przewidzianej w ustawie z dnia 20 maja 1971r. kodeks wykroczeń oraz ustawy z dnia 26 października 1982r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

W ocenie organu nadzoru w ramach kompetencji przyznanych Radzie nie mieści się regulowanie 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 urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. 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).

Rada gminy może wprowadzać regulamin korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym skwerów, zawierając w nich nakazy i zakazy określonego zachowania się osób, jednakże normy te nie mogą stanowić przepisów porządkowych zagrożonych w uchwale sankcjami przewidzianymi w kodeksie karnym czy kodeksie wykroczeń.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje § 1 pkt 2 w zakresie „o ile nie są one w ten sposób niszczone”, § 2 pkt: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 w zakresie „pojazdów uprzywilejowanych”, 9, 10, 11, § 3 pkt 1, § 4, § 5, § 7, § 8 Regulaminu Placu rekreacyjno-Wypoczynkowego im. Danuty Siedzikówny ps. „INKA” w Krzeszycach, 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 Krzeszyce 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).

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek