



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 29 marca 2018 r.

Poz. 1426

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.50.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 27 marca 2018 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 oraz art. 40 ust.2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2017r. poz. 1875 z późn.zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały NR XLIX/416/18 Rady Miasta Sanoka z dnia 20 lutego 2018r. w sprawie uchwalenia "Regulaminu korzystania z fontann miejskich usytuowanych na Placu Św. Jana, Placu Rynek oraz Placu Miast Partnerskich w Sanoku"

Uzasadnienie

Rada Miasta Sanoka w dniu 20 lutego 2018 roku podjęła uchwałę Nr XLIX/416/18 w sprawie uchwalenia „Regulaminu korzystania z fontann miejskich usytuowanych na Placu Św. Jana, Placu Rynek oraz Placu Miast Partnerskich w Sanoku” na podstawie art. 40 ust.2 pkt 4 oraz art. 41 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2017r., poz.1875 ze zm.). Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 lutego 2018r.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z treścią przepisu art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym 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.

Wobec brzmienia wyżej przytoczonego przepisu art.40 ust.2 pkt 4 ustawy nie budzi wątpliwości uprawnienie organu stanowiącego gminy do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Jednakże należy podkreślić, że przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. wyrok TK z 25.05.1998 r., K 19/97, OTK 1998/4, poz. 48). Organ stanowiący gminy wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest umocowany ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Ustalając zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej rada gminy nie ma zatem niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie. Granice tej swobody wyznacza bowiem obowiązujący porządek prawny, a prawotwórcze działanie organu jednostki samorządu terytorialnego winno następować w granicach przyznanego upoważnienia.

Należy następnie wskazać, że przepisy aktów prawa miejscowego winny być stanowione zgodnie z zasadami określonymi w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016r., poz. 283). Z treści § 137 w związku z § 143 zasad techniki prawodawczej wprost zaś wynika, że w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Powtórzenie w uchwale regulacji ustawowych lub ich modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała nie powinna powtarzać przepisów ustawowych, jak również nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010r., sygn. akt II OSK 170/10, z dnia 10 listopada 2009r., sygn. akt II OSK 1256/09). Taka uchwała jako istotnie naruszająca prawo jest nieważna.

Z podstawy prawnej analizowanej uchwały Rady Miasta Sanoka z dnia 20 lutego 2018 roku Nr XLIX/416/18 wynika, że ma ona za zadanie uregulować zasady i tryb korzystania z gminnych urządzeń publicznych, do jakich należą fontanny miejskie. Chodzi zatem o wprowadzenie takich przepisów, które opisywałyby dopuszczalny sposób korzystania z tych urządzeń wodnych. Dla ich ustanowienia nie jest jednak konieczne odwoływanie się do celu jakim jest konieczność zapewnienia ochrony takich dóbr jak ład, porządek, spokój, czy bezpieczeństwo publiczne.

Jak wyżej wskazano, uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już zawarte w obowiązującej ustawie. Natomiast zdaniem organu nadzoru, regulacje wprowadzone przez Radę Miasta Sanoka w regulaminie korzystania z fontann miejskich nadanym uchwałą z dnia 20 lutego 2018 roku Nr XLIX/416/18 są już unormowane przepisami ustawowymi, tj. przepisami ustawy z dnia 20 maja 1971r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015r. poz. 1094 ze zm.)

Zgodnie z treścią § 2 regulaminu zawierającego katalog niepożądanych zachowań ze względu na troskę o zachowanie ładu, porządku i spokoju, a przede wszystkim bezpieczeństwa wszystkich osób korzystających z fontann:

- „zabrania się stwarzania swoim zachowaniem zagrożeń narażających siebie lub innych na utratę zdrowia” (§ 2 pkt 2) .
- „zabrania się manipulowania przy instalacjach i urządzeniach elektrycznych znajdujących się przy fontannach oraz w nieckach fontann” (§ 2 pkt 6)
- „zabrania się niszczenia i uszkodzania urządzeń wodnych” (§ 2 pkt 7)

Tymczasem przepis art. 71 Kodeksu wykroczeń stanowi, że „kto przez wadliwe wykonanie urządzeń lub uczynienie ich niezdatnymi do funkcjonowania zgodnie z przeznaczeniem albo przez niewłaściwe ich użytkowanie lub samowolne uruchomienie wywołuje stan niebezpieczny dla życia lub zdrowia człowieka, podlega karze aresztu albo grzywny.” Natomiast przepis art. 143 § 1 Kodeksu wykroczeń stanowi, że „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. Zgodnie zaś z kolejnym § 2 powołanego przepisu „w razie popełnienia wykroczenia można orzec obowiązek zapłaty równowartości wyrządzonej szkody albo obowiązek przywrócenia do stanu poprzedniego”.

Określone w § 2 pkt 2, 6 i 7 Regulaminu zakazy określonego zachowania są już zatem objęte uregulowaniem w innym akcie o randze ustawowej tj. w Kodeksie wykroczeń, w którym wprowadzono odpowiedzialność za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu osób i mieniu oraz odpowiedzialność za wykroczenia przeciwko urządzeniom użytku publicznego”.

Również postanowienia zawarte w § 2 pkt 3-5 Regulaminu normują takie sytuacje, które zostały już uregulowane przepisami Kodeksu wykroczeń.

Zgodnie z § 2 pkt 3 Regulaminu „zabrania się wrzucania do fontann wszelkiego rodzaju przedmiotów oraz wlewania jakichkolwiek płynów i środków chemicznych.” W kolejnym pkt 4 „zabrania się zaśmiecania i zanieczyszczania fontann”. Natomiast w pkt 5 „zabrania się zatykania dysz fontann.”

Art.75. Kodeksu wykroczeń stanowi zaś w § 1, że „kto bez zachowania należytej ostrożności wystawia lub wywiesza ciężkie przedmioty albo nimi rzuca, wylewa płyny, wyrzuca nieczystości albo doprowadza do wypadania takich przedmiotów lub wylewania się płynów, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany”. Natomiast zgodnie z § 2 powołanego przepisu „jeżeli sprawca dopuszcza się czynu określonego w § 1 ze złośliwości lub swawoli, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.”

Następnie przepis art. 145 Kodeksu wykroczeń stanowi, że „kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany”.

Wszystkie zabronione zachowania jakie zostały wymienione w § 2 pkt 3-5 Regulaminu mieszczą się w otwartym katalogu czynów stanowiących wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu osób i mienia i przeciwko urządzeniom użytku publicznego, o których mowa w przepisach art. 75 i art. 145 Kodeksu wykroczeń.

Stąd też, w ocenie organu nadzoru skoro wskazane wyżej przepisy art. 73, art.75, art.143 i art.145 Kodeksu wykroczeń normują już sytuacje, o których mowa w § 2 pkt 2-7 Regulaminu korzystania z fontann miejskich usytuowanych na Placu Św. Jana, Placu Rynek oraz Placu Miast Partnerskich w Sanoku, to należy je wyeliminować jako istotnie naruszające prawo. Dochodzi bowiem do sytuacji, kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktem wyższego rzędu.

Należy nadmienić, że w orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowany został pogląd o możliwości powtórzenia zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, ale z tym zastrzeżeniem, iż powtórzenie to miałooby formę przytoczenia in extenso i nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 listopada 2006r., sygn. akt II SA/Wr 745/06). Przyjmując zatem dopuszczalność powtórzeń na wskazanych warunkach wskazać należy, iż kontrolowany regulamin ich nie spełnia

Zgodnie z brzmieniem § 3 Regulaminu „naruszanie postanowień regulaminu podlega karze przewidzianej w Kodeksie wykroczeń”.

W ocenie organu nadzoru § 3 narusza w sposób istotny przepis art. 40 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Delegacja wynikająca z przepisu art. 40 ust.2 pkt 4 powołanej ustawy nie upoważnia bowiem rady gminy ani do zamieszczania sankcji za naruszenie postanowień regulaminu określającego zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, ani do odsyłania w tej kwestii do przepisów ustaw. Oczywiście regułą nawiązującą do elementarnych zasad techniki prawodawczej jest natomiast dyrektywa, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych (wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 176/07 oraz z dnia 30 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 673/12).

W § 4 Regulaminu zawarty został zapis zawierający informację o numerach telefonu, na jakie należy zgłaszać wszelkie zauważone uszkodzenia. Wskazać jednakże należy, że przepis art. 40 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania, reguł zachowania się w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Przepis ten nie daje natomiast radzie gminy upoważnienia do zawierania w regulaminie korzystania z urządzeń użyteczności publicznej zapisów o charakterze informacyjnym, a taki stanowi informacja o numerach telefonu, na jakie należy zgłaszać zauważone uszkodzenia.

W tak obowiązującym stanie prawnym wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność podjętej uchwały jest uzasadnione, wobec czego należało orzec jak na wstępie.

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.

WOJEWODA PODKARPACKI

Ewa Leniart