



WOJEWODA PODKARPACKI

35-959 Rzeszów, skr. poczt.297
ul.Grunwaldzka 15

P-II.4131.2.265.2017

URZĄD GMINY
W RYMANOWIE

2017 -12- 05

L. dz. 13197 Zst.

SPIERNIANO.....

Rzeszów, 2017-12-01

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 oraz art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz.1875)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

ust.8 i 9 , ust. 13 pkt 1, 2, 6, 8, 9, 11 , 12 Regulaminu korzystania z placów zabaw stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały Nr XLV/404/17 Rady Miejskiej w Rymanowie z dnia 27 października 2017r. w sprawie uchwalenia regulaminów korzystania z placów zabaw, boisk sportowych, skateparku oraz siłowni plenerowych stanowiących własność Gminy Rymanów,

- ust.6 i 7 ,ust.11 pkt 2, 3, 6 ,8 Regulaminu korzystania z boisk sportowych zabaw stanowiącego załącznik Nr 2 do ww. uchwały ,
- ust. 8 i 9 , ust.13 pkt 1, 2, 3, 5, 6, 8 , 9 Regulaminu korzystania ze skateparków stanowiącego załącznik Nr 3 do ww. uchwały ,
- ust.8 i 9 , ust.14 pkt 1, 2, 5 , 7, 8 ,10 ,11 Regulaminu korzystania z siłowni plenerowych stanowiącego załącznik Nr 4 do ww. uchwały ,

UZASADNIENIE

W dniu 27 października 2017 r. Rada Miejska w Rymanowie podjęła uchwałę nr XLV/404/17. Przedmiotową uchwałą Rada uchwaliła regulaminy korzystania z placów zabaw, boisk sportowych, skateparku oraz siłowni plenerowych stanowiących własność Gminy Rymanów.

Zakwestionowana uchwała została podjęta na podstawie art. 40 ust. 1 i 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym . Zgodnie z powołanym art. 40 ust. 1 ww. ustawy na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, natomiast zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 na

podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu 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 w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na terenie lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. 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. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 1 października 2010 r. sygn. akt III SA/Gl 2083/10, "z treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie wynika, by treść uchwalanych aktów prawa miejscowego musiała zawierać kompletne uregulowania wszelkich kwestii dotyczących zasad funkcjonowania obiektów i zachowania się ich użytkowników. W tym miejscu należy wskazać na dyspozycję ww. przepisu, wykluczającego ustanowienie lub rozszerzenie zakazów zawartych w prawie miejscowym w przypadku istnienia uregulowań dotyczących tego samego przedmiotu w aktach prawnych prawa powszechnie obowiązującego. Organy gminy uchwalając akty prawa miejscowego winny kierować się szczegółowymi zasadami ujętymi w treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 283). W § 137 tego rozporządzenia wprost stwierdzono, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń, zaś naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych lub ich rozszerzenie powoduje nieważność tych przepisów".

Tymczasem wprowadzone przez Radę Miejską w Rymanowie zapisy w poszczególnych regulaminach korzystania z obiektów użyteczności publicznej stanowią zakazy, które są normowane przepisami innych ustaw.

Jak już wspomniano, ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych

dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Zgodnie z wyrokiem WSA we Wrocławiu z dnia 7 grudnia 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 401/09 materia będąca przedmiotem regulacji prawnej w drodze uchwały rady gminy nie może być regulowana w odrębnych przepisach prawa powszechnie obowiązujących. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej gminy musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu.

W granicach kompetencji rady gminy nie mieści się zatem wprowadzenie obowiązków przebywania dzieci lub niepełnoletnich wyłącznie pod opieką dorosłych oraz określenie odpowiedzialności cywilnoprawnej rodziców lub opiekunów wobec dzieci i młodzieży zawarte w poszczególnych regulaminach. Kwestie związane z odpowiedzialnością za małoletnich regulują odpowiednie przepisy Kodeksu cywilnego oraz Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Wedle art. 95 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego obowiązkiem rodziców jest piecza nad dzieckiem, cyt.: "Władza rodzicielska obejmuje w szczególności obowiązek i prawo rodziców do wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka oraz do wychowania dziecka, z poszanowaniem jego godności i praw.". Zgodnie natomiast z art. 155 § 1 Krio opiekun sprawuje pieczę nad osobą i majątkiem pozostającego pod opieką; podlega przy tym nadzorowi sądu opiekuńczego.

Brak jest także podstaw prawnych do zamieszczania w uchwale regulacji obejmujących zakaz rozpalania ognisk oraz używania otwartego ognia. Zakaz używania otwartego ognia wynika bowiem z art. 82 § 1 pkt 1 ustawy Kodeks wykroczeń. Materia objęta działaniem powyższego zakazu stanowi także przedmiot regulacji art. 83 § 1 Kw. Zgodnie z powołanym przepisem, kto nieostrożnie obchodzi się z materiałami wybuchowymi, łatwo zapalnymi lub substancjami promieniotwórczymi albo wykracza przeciwko przepisom o wyrobie, sprzedaży, przechowywaniu, używaniu lub przewożeniu takich materiałów podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany.

Również sformułowany przez Radę Miejską w Rymanowie w zakwestionowanych Regulaminach zakaz palenia tytoniu, spożywania alkoholu i używania środków odurzających znalazł już unormowanie w przepisach innych ustaw.

Zakaz palenia wyrobów tytoniowych w miejscach przeznaczonych do zabaw dzieci normuje bowiem art. 5 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 957).

Natomiast odpowiedzialność za wykroczenia związane z posiadaniem i używaniem środków odurzających jest regulowana w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2017 r. poz. 783 ze zm.) i nie ma uzasadnienia, by w regulaminach korzystania z obiektów użyteczności publicznej wprowadzać postanowienia przypominające o zakazie używania środków odurzających.

Poza tym zakaz spożywania alkoholu w miejscach publicznych reguluje art. 14 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r., poz. 487 ze zm.). Zgodnie z art. 14 ust. 2a ww. 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. Podstawą zaś do wprowadzenia zakazu spożywania napojów alkoholowych przez radę gminy jest przepis art. 14 ust. 6, który upoważnia radę do wprowadzania czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy. Realizacja tej delegacji winna jednak nastąpić w uchwale ustalającej generalnie powyższe zakazy na terenie gminy, nie zaś w regulaminie normującym zasady i tryb korzystania z oznaczonego obiektu użyteczności publicznej. Również przepisy art. 15 i art. 16 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi regulują kwestie dopuszczalności sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych w miejscach użyteczności publicznej, co wyklucza uregulowanie tych kwestii w treści uchwały organów gminy.

W ocenie organu nadzoru brak jest także upoważnienia rady do wprowadzania ograniczenia dostępu do obiektów sportowo-rekreacyjnych dla osób w stanie wskazującym na spożycie alkoholu lub po użyciu środków odurzających. Jest to bowiem pojęcie nieprecyzyjne, zbyt ogólne, nie wiadomo czy chodzi o zakaz przebywania osobom w stanie nietrzeźwym wyrażonym określoną zawartością alkoholu w organizmie, czy też o widoczne objawy świadczące o stanie wskazującym na spożycie alkoholu lub środków odurzających. Nadto w pierwszym przypadku mogły by to wykazać jedynie przeprowadzone badania, do przeprowadzenia których musi być określona, wyraźna podstawa prawna, a przedmiotowa uchwała z pewnością ich nie stanowi. Również ustawa o samorządzie gminnym jak i ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie zawiera delegacji upoważniającej organ stanowiący gminy do wprowadzenia obowiązku poddania się takiemu badaniu czy też upoważnienia dla wskazanego organu do jego przeprowadzenia.

Z kolei odpowiedzialność sprawcy za niszczenie roślinności, drzew, krzewów i kwiatów przewiduje art. 144 Kodeksu wykroczeń, który stanowi „Kto na terenach przeznaczonych do

użytku publicznego niszczy lub uszkadza roślinność lub też dopuszcza do niszczenia roślinności przez zwierzęta znajdujące się pod jego nadzorem albo na terenach przeznaczonych do użytku publicznego deptce trawnik lub zieleniec w miejscach innych niż wyznaczone dla celów rekreacji przez właściwego zarządcę terenu, podlega karze grzywny do 1000 złotych albo karze nagany.

W poszczególnych regulaminach obiektów użyteczności publicznej Rada Miejska w Rymanowie ustanowiła również zakaz niszczenia urządzeń oraz innego wyposażenia placu zabaw, skateparku. Natomiast zakaz dewastowania urządzeń zabawowo-rekreacyjnych ww. obiektów stanowi przedmiot regulacji art. 143 Kodeksu wykroczeń. Utrudnianie lub uniemożliwianie korzystania z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego jest czynem zagrożonym karą aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny stypizowany w art. 143 § 1 Kodeksu wykroczeń.

Z kolei odpowiedzialność za zaśmiecanie terenu reguluje art. 145 Kodeksu wykroczeń, który wprowadził odpowiedzialność sprawcy, który zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec.

Również zapisy regulaminów wprowadzające zakaz zakłócania porządku i używania słów wulgarnych stanowi przedmiot regulacji art. 51 § 1 i § 2 Kodeksu wykroczeń przewidującego odpowiedzialność sprawcy, który krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym.

Rada wprowadziła również zakaz wprowadzania zwierząt na place zabaw, do skateparków oraz siłowni plenerowych, gdzie kwestie te reguluje 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 (Dz. U. z 2017 r. poz.1289). 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. Wprowadzenie w kwestionowanej uchwale powyższego zakazu, jako jednego z obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mającego na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, ma swoje uzasadnienie w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ustalone przez Radę Miejską w Rymanowie zakazy dotyczące korzystania z obiektów użyteczności publicznej niewątpliwie dotyczą sposobu zachowania się na ich terenie, jednakże ich redakcja nie odpowiada warunkom legislacyjnym oraz świadczy o tym, że organ je uchwalający nie dokonał merytorycznej analizy ich zakresu przedmiotowego pod kątem obowiązujących przepisów prawnych.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje zostały wprowadzone bez podstawy prawnej, z przekroczeniem upoważnienia określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zdaniem organu nadzoru prawo do ustanowienia tego rodzaju przepisów może wynikać jedynie wprost z odrębnego przepisu rangi ustawowej albo wyraźnego brzmienia normy kompetencyjnej. Kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować.

Niewątpliwym jest ponadto, że choć rada gminy może wprowadzać regulaminy korzystania z obiektów użyteczności publicznej, zawierające 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. Nie można natomiast wykluczyć, że ustanowione dla korzystania z obiektów użyteczności publicznej nakazy czy zakazy mieszczące się w dyspozycji czynu zakazanego, mogą stanowić informację zamieszczoną na tablicach informacyjnych bądź podaną do wiadomości w inny sposób. Informacja taka nie może jednak stanowić elementu podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym uchwały, albowiem uchwała taka nie może być traktowana jako informator o powszechnie obowiązujących przepisach prawa - zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 lipca 2009 r. (sygn. akt II SA/GI 252/09).

Z tych powodów stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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

Otrzymują:

1. Burmistrz Gminy Rymanów
 2. Przewodniczący Rady Miejskiej
- w Rymanowie

~ up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO


Marcin Zaborniak
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU