



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 listopada 2014 r.

Poz. 5077



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.137.17.2014.MS1

Wrocław, dnia 4 listopada 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Świebodzicach Nr LX/360/2014 z 22 października 2014 r. w sprawie wprowadzenia *Regulaminu korzystania z Esplanady Świebodzice oraz Regulaminu Parku Miejskiego w Świebodzicach* w części, tj.:

- § 3 Załącznika nr 1 do Uchwały Nr LX/360/2014 Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 22 października 2014 r. (dalej powoływany jako: **Załącznik nr 1**);
- § 3 we fragmencie: „(...)w szczególności(...)” oraz § 4 Załącznika Nr 2 do Uchwały Nr LX/360/2014 Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 22 października 2014 r. (dalej powoływany jako: **Załącznik nr 2**).

Uzasadnienie

Na sesji 22 października 2014 r., działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Miejska w Świebodzicach podjęła uchwałę Nr LX/360/2014 w sprawie wprowadzenia *Regulaminu korzystania z Esplanady Świebodzice oraz Regulaminu Parku Miejskiego w Świebodzicach* (dalej: **Uchwała**).

Uchwałę przedłożono Wojewodzie Dolnośląskiemu 27 października 2014 r. za pośrednictwem elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności Uchwały Wojewoda Dolnośląski stwierdził jej podjęcie w części:

- § 3 Załącznika nr 1 oraz § 4 Załącznika Nr 2 z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym;

- § 3 Załącznika nr 2 we fragmencie: „(...)w szczególności(...)” z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.).

Uchwała stanowi efekt realizacji upoważnienia zawartego w przepisie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Stosownie do tego umocowania: „*Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: (...)zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.*”

Unormowaniem § 3 Załącznika nr 1 wprowadzono regulację, zgodnie z którą: „*Winni naruszenia postanowień zawartych w niniejszym regulaminie podlegają karze grzywny wymierzonej w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks Wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482 t.j.).*”. Tożsamy kształt treściowy przyjęło uregulowanie § 4 Załącznika nr 2.

Należy wskazać, że stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na jej obszarze. W oparciu o art. 40 ust. 2 ustawy samorządowej, bezpośrednio na jej podstawie, 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.**

Szczególną, odrębną w stosunku do wyliczonych w art. 40 ust. 2 pkt 1-4 ustawy aktów prawa miejscowego, kategorię stanowią **przepisy porządkowe**. Normy te stosownie do art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy może wydawać jedynie wówczas gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, a nadto jedynie w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Z mocy zaś ust. 4 cytowanego artykułu przepisy porządkowe, mogą przewidywać **za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach**.

Przepisy porządkowe służą, w świetle powyższego, uzupełnieniu obowiązujących regulacji o ustanowienie nakazów czy zakazów określonego postępowania w trosce o ochronę wskazanych w ustawie dóbr w sytuacji, gdy jest to konieczne. Akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym mają zatem charakter nadzwyczajny i powinny być wydawane w sytuacji, gdy organ gminy nie dysponuje inną prawnie dopuszczalną możliwością wyegzekwowania konkretnych zachowań. W uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 grudnia 2004 r., sygn. akt GSK 1132/04, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*, podniesiono że przysługujące radzie gminy kompetencje w zakresie stanowienia przepisów porządkowych nie mogą być wykorzystywane do bieżącego zarządzania na danym obszarze, ale wyłącznie w celu przeciwdziałania **realnym** zagrożeniom wartości określonych w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Warto wskazać, że Ustawodawca wyraźnie odróżnia tę kategorię aktów rady gminy. Przejawem tego jest zastrzeżenie 2-dniowego terminu na ich przedłożenie przez organ wykonawczy gminy organowi nadzoru (art. 90 ust. 1 zdanie 2 ustawy samorządowej).

Zgodnie z podstawą prawną Uchwały, ma ona za zadanie uregulować zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Sprowadza się to do wprowadzenia takich unormowań, które opisywałyby dopuszczalny sposób korzystania z tych urządzeń i obiektów. Dla ich ustanowienia nie jest konieczne odwołanie się do celu ochrony takich dóbr, jak życie, zdrowie obywateli, porządek, spokój i bezpieczeństwo publiczne, choć niejednokrotnie w praktyce przestrzeganie zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej służy jego realizacji.

Uchwała podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w rzeczywistości stanowi emanację uprawnień właścicielskich gminy w stosunku do gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Tym samym wprowadzone zasady, na jakich możliwe będzie korzystanie z obiektów

i urządzeń użyteczności publicznej, mają urzeczywistniać wizję właściciela co do tego, w jaki sposób mają być one wykorzystywane, czemu służyć. Tym samym regulamin wydany na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie może przewidywać kar, albowiem uprawnienie do ich wprowadzenia ograniczone zostało przez ustawodawcę wyłącznie do trybu wydawania przez radę gminy przepisów porządkowych. Jak słusznie podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w uzasadnieniu orzeczenia z 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 170/10, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych* : „Z całą pewnością zaś przepisem porządkowym **nie jest uchwała w zakresie wprowadzenia zasad i sposobu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej**. Rada gminy może wprowadzać regulaminy korzystania (...), zawierające nakazy i zakazy określonego zachowania się osób. Zakazy te i nakazy nie mogą być jednak zagrożone sankcjami karnymi przewidzianymi w kodeksie wykroczeń. Choć nie można wykluczyć, że ustanowione w formie regulaminu korzystania z placów zabaw zakazy i nakazy mieścić się mogą w dyspozycji czynu zakazanego i zagrożonego karą w kodeksie wykroczeń. Tego rodzaju informacja może być zamieszczona na tablicach informacyjnych i innych obwieszczeniach o ustanowionych zakazach regulaminowych. Informacja ta jednak **musi być ścisła i zgodna z normą karną kodeksu wykroczeń**.”

Powyższe uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności postanowienia § 3 Załącznika nr 1 oraz § 4 Załącznika nr 2.

W postanowieniu § 3 Załącznika nr 2 wprowadzono katalog działań zabronionych na terenie Parku Miejskiego w Świebodzicach. Wyliczenie zostało poprzedzone wprowadzeniem w brzemieniu: „**Na terenie parku w szczególności zabrania się:(...)**.” Użyte sformułowanie „w szczególności” wymaga stwierdzenia nieważności z uwagi na istotne naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z upoważnieniem ustawowym wyrażonym w art. 40 ust. 2 pkt 4 rada gminy jest umocowana do wydania aktu prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Ustawodawca nie upoważnił jednocześnie tego organu do dokonywania w tym zakresie subdelegacji umocowania na rzecz innego podmiotu.

Standardy prawidłowej legislacji zebrane w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., nr 100, poz. 908), wymagają aby akt wydawany na podstawie upoważnienia ustawowego wyczerpująco regulował sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu (§ 119 ust. 1 w zw. z § 143 Załącznika do Rozporządzenia). Założenie to nie jest spełnione w przypadku operowania konstrukcjami otwartymi, takimi jak w przedmiotowej sprawie: „w szczególności”. W realiach analizowanej Uchwały użycie konstrukcji „w szczególności” sugeruje, że mogą pojawić się jeszcze inne, dodatkowe zakazy obowiązujące na terenie parku. Lektura podjętego aktu nie daje przy tym jednoznacznej odpowiedzi kto i w jakim trybie miałby ustalać dodatkowe zachowania zabronione na obszarze Parku Miejskiego w Świebodzicach. Jak wskazywano powyżej, delegacja ustawowa nie zezwala na przenoszenie w jakimkolwiek zakresie umocowania legislacyjnego na inny podmiot.

Użyte sformułowanie „w szczególności” jest także nie do pogodzenia z art. 2 Konstytucji. W świetle tego przepisu: „*Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.*” Z normy tej wyprowadza się obowiązek podejmowania działań na szczeblu państwowym oraz samorządowym w duchu lojalności wobec obywateli. Do tego zmierza się poprzez unikanie sytuacji, w których obywatel znajdowałby się w swoistej „*pułapce prawnej*”. Zaufanie obywatela do organów władzy publicznej i stanowionego przez nie prawa zależy od stworzenia warunków, w których nie pozostaje on w stanie niepewności co do swojej sytuacji prawnej. Powyższe założenia są naruszone w realiach analizowanej sprawy. Mieszkaniec Gminy Świebodzice ma prawo zapoznania się z zamkniętym katalogiem zachowań zabronionych na obszarze Parku Miejskiego. Redakcja postanowienia § 3 Załącznika nr 2 nie daje takiej możliwości, pozostawiając go w stanie niepewności co do jego sytuacji prawnej.

W świetle powyższych wywodów pojawiła się potrzeba stwierdzenia nieważności postanowienia § 3 Załącznika nr 2 we fragmencie: „*(...)w szczególności(...)*”.

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.

Na podstawie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz