

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.101.2018.ASz

z dnia 28 czerwca 2018 r.

Rada Miejska w Lubsku

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2018.994 ze zm.) stwierdzam nieważność § 1 ust. 2, ust. 3 pkt 8 i ust. 4 uchwały Nr LXI/329/19 Rady Miejskiej w Lubsku z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z fontanny miejskiej, zlokalizowanej przy Placu Jana Pawła II w Lubsku.

Uzasadnienie

W dniu 30 maja 2018 r. Rada Miejska w Lubsku podjęła Uchwałę Nr LXI/329/19 w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z fontanny miejskiej, zlokalizowanej przy Placu Jana Pawła II w Lubsku (dalej Regulamin).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 maja 2018 r.

Po dokonaniu analizy prawnej przedmiotowego regulaminu organ nadzoru stwierdza, że uchwała w zakwestionowanej części istotnie narusza prawo, tj. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2018.994 ze zm., dalej u.s.g.). Stosownie do ww. przepisu: Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Ponadto § 1 ust. 2 Regulaminu narusza w sposób istotny art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., a § 1 ust. 3 pkt 8 Regulaminu art. 31 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Konstytucji.

Tytułem wstępu wskazać należy, że granice swobody prawodawczej rady gminy określone są nie tylko przepisami ustawy o samorządzie gminnym, ale także ustawami szczególnymi. Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organ samorządu terytorialnego musi następować na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiące akty prawa miejscowego, winny zatem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. 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 wykonawczy jest skierowany. Jeśli dane zagadnienie jest przedmiotem regulacji ustawowej oznacza to, że jest ono wyłączone z kompetencji uchwałodawczej organu stanowiącego gminy.

Stanowienie przez radę gminy prawa powszechnie obowiązującego na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w art. 40 ust. 2 u.s.g. jest możliwe tylko w ramach przyznanych gminie kompetencji, związanych z realizacją nałożonych na nią zadań. W orzecznictwie oraz doktrynie przyjmowane jest jednolicie, że przez pojęcie „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12, LEX nr 1272351). W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się również, że 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. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 170/10, LEX nr 619913).

Zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (przybierające formę regulaminów korzystania z obiektów i urządzeń) - jak sama treść przepisu wskazuje - nie są adresowane do podmiotów zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń, a więc do społeczności lokalnej. Osoby korzystające powinny natomiast podporządkować się uchwalonym w tym zakresie regulacjom, bowiem w przeciwnym razie mogą zostać niedopuszczone do skorzystania z tych obiektów i urządzeń (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 7 sierpnia 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 473/07, LEX nr 960384).

Jednocześnie poza zakresem wskazanego upoważnienia pozostają sprawy związane z zasadami i trybem gospodarowania i korzystania z tego mienia przez jednostkę nim gospodarującą – administratora, opiekuna obiektu. Z uwagi na powyższe, § 1 ust. 2 Regulaminu, zgodnie z którym: „Administracją fontann i terenu wokół niej w imieniu Burmistrza Lubuska zajmuje się Wydział Infrastruktury i Gospodarki Komunalnej tut. Urzędu Miejskiego w Lubsku”, zostało podjęte z istotnym naruszeniem prawa, wykracza bowiem poza kompetencje przyznane radzie gminy. Regulując materię związaną z administrowaniem obiektu, Rada Miejska w Lubsku wkroczyła ponadto w kompetencje organu wykonawczego gminy - naruszając art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. Do zadań burmistrza należy gospodarowanie mieniem komunalnym, natomiast organ stanowiący ustala jedynie zasady, na jakich organ wykonawczy będzie tym mieniem gospodarował. Informacja dotycząca podmiotu administrującego fontanną gminną może wprawdzie zostać zamieszczona na tablicy informacyjnej zamieszczonej przy tym obiekcie, nie może ona jednak stanowić treści regulaminu korzystania z takiego gminnego obiektu użyteczności publicznej.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że delegacja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie upoważniała organu stanowiącego gminy do formułowania w Regulaminie zapisów zakazujących pozostawiania w pobliżu fontann dzieci do lat 10 bez opieki (por. § 1 ust. 3 pkt 8 Regulaminu). Ograniczenie prawa do przebywania w miejscach publicznych - jako element wolności człowieka oraz prawa poruszania się, chronionych w art. 31 ust. 1 i 52 ust. 1 Konstytucji, wymaga - zgodnie z art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji RP - ustawowego upoważnienia. Ponadto place na których znajdują się fontanny miejskie są miejscami powszechnie dostępnymi, dlatego też ograniczenie możliwości przebywania na jego terenie osobom przestrzegającym ładu i porządku publicznego, należy uznać za niedopuszczalne i godzące w poczucie sprawiedliwości społecznej i równości, wyrażone w art. 2 i 32 ust. 1 Konstytucji. Poza tym kwestię dopuszczenia do przebywania małoletniego w okolicznościach niebezpiecznych uregulował ustawodawca w art. 106 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (tekst jednolity Dz.U.2018.618 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem: Kto, mając obowiązek opieki lub nadzoru nad małoletnim do lat 7 albo nad inną osobą niezdolną rozpoznać lub obronić się przed niebezpieczeństwem, dopuszcza do jej przebywania w okolicznościach niebezpiecznych dla zdrowia człowieka, podlega karze grzywny albo karze nagany.

W ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo również § 1 ust. 4 Regulaminu, zgodnie z którym: „Osoby naruszające postanowienia niniejszego regulaminu podlegają odpowiedzialności określonej w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (dalej Kodeks wykroczeń)”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w uzasadnieniu do wyroku z 15 kwietnia 2010 r. w sprawie o sygn. akt II SA/Go 170/10 (LEX nr 619913), na przykładzie placów zabaw, które również są obiektami użyteczności publicznej, wskazał, że: „Rada gminy może wprowadzać regulaminy korzystania z placów zabaw należących do Gminy, 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”. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 27 sierpnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 368/15 (LEX nr 1799971), wyjaśnił, że „Wprawdzie rada gminy może wprowadzać regulaminy korzystania z obiektów użyteczności publicznej zawierające zakazy i nakazy określonego zachowania się osób, to jednak zakazy te i nakazy nie mogą być zagrożone sankcjami karnymi w kodeksie wykroczeń. Wydając przepisy gminne na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej określonej w art. 40 ust. 2 u.s.g. rada gminy nie może stanowić przepisów karnych, bowiem do ich stanowienia konieczne jest wyraźne upoważnienie ustawowe, którego art. 40 ust. 2 u.s.g. nie zawiera.”

Odesłanie - choćby tylko informacyjne - że osoby naruszające postanowienia niniejszego regulaminu podlegają odpowiedzialności określonej w Kodeksie wykroczeń, może wprowadzać osoby korzystające z fontanny gminnej w błąd, co do odpowiedzialności za ewentualne naruszenie postanowień Regulaminu. Jak wynika z art. 1 § 1 i § 2 Kodeksu wykroczeń wykroczeniem jest czyn człowieka zabroniony pod groźbą kary przez ustawę określającą jego znamiona, bezprawny, zawiniony i społecznie szkodliwy. O tym, jaki czyn stanowi wykroczenie, może decydować wyłącznie ustawodawca. Delegacja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. upoważnia do formułowania nakazów i zakazów określonego zachowania się osób korzystających z gminnego obiektu użyteczności publicznej, nie upoważnia natomiast do odsyłania do przepisów wyższych w hierarchii źródeł prawa, w tym do Kodeksu wykroczeń.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje, że z numeru uchwały wynika, jakoby przedmiotowy Regulamin był uchwalony przez Radę Miejską w Lubsku w 2019 r. Z oczywistych względów zostało to potraktowane jako omyłka pisarska.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

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 niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
p.o. Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli

Paweł Witt