

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.163.2019.ASzc

z dnia 23 lipca 2019 r.

Rada Gminy Nowa Sól

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2019.506) stwierdzam nieważność ust. 3, ust. 6 i ust. 7 regulaminu korzystania z parku krajobrazowego Cypel w Jodłowie, stanowiącego załącznik do uchwały Nr IX/53/2019 Rady Gminy Nowa Sól z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z parku krajobrazowego Cypel w Jodłowie.

Uzasadnienie

Na sesji 19 czerwca 2019 r. Rada Gminy Nowa Sól podjęła uchwałę Nr IX/53/2019 w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z parku krajobrazowego Cypel w Jodłowie (dalej uchwała). Zgodnie z § 1 ust. 1 uchwały - regulamin korzystania z parku krajobrazowego Cypel w Jodłowie zlokalizowanego na terenie gminy Nowa Sól stanowi załącznik do niniejszej uchwały (dalej regulamin).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 1 lipca 2019 r.

Pismem z 18 lipca 2019 r., znak NK-I.4131.163.2019.ASzc, organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy Nowa Sól o wszczęciu postępowania nadzorczego, wnosząc jednocześnie o wyjaśnienie, czy park Cypel w Jodłowie jest parkiem krajobrazowym w rozumieniu art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2014 r. o ochronie przyrody (tekst jednolity Dz.U.2018.1614 ze zm., dalej u.o.p.). Zgodnie z wyjaśnieniem przedstawionym w piśmie z 19 lipca 2019 r. park Cypel w Jodłowie nie jest parkiem krajobrazowym w rozumieniu art. 16 ust. 1 u.o.p.

Po dokonaniu analizy prawnej badanego aktu 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.2019.506, 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 ust. 3 regulaminu narusza w sposób istotny art. 31 ust. 1 i 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. 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.

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).

Przechodząc do oceny prawnej badanego aktu organ nadzoru wskazuje, że delegacja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie upoważniała Rady Gminy Nowa Sól do formułowania w regulaminie zapisu, zgodnie z którym dzieci mogą przebywać na terenie parku wyłącznie pod opieką osób pełnoletnich (por. ust. 3 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. Należy zauważyć, że park jest miejscem powszechnie dostępnym, 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.2019.821 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.

Z kolei w ust. 6 regulaminu Rada Gminy Nowa Sól postanowiła, że właściciele zwierząt przebywających na terenie parku są zobowiązani do zapewnienia bezpieczeństwa i czystości oraz posiadania aktualnego świadectwa szczepienia psa przeciwko wściekliźnie. Psy powinny być prowadzone na smyczy i w razie potrzeby w kagańcu.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis narusza istotnie prawo z dwóch powodów. Po pierwsze – zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – to regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy reguluje obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Na terenie Gminy Nowa Sól powyższa materia jest regulowana uchwałą Nr XXVII/151/2016 z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowa Sól, stąd § 28 i § 29 ww. uchwały obowiązują także na terenie parku Cypel w Jodłowie.

Po drugie, w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Nowa Sól - z przekroczeniem delegacji ustawowej - wprowadziła obowiązek posiadania aktualnego świadectwa szczepienia przeciwko wściekliźnie. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 56 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jednolity Dz.U.2018.1967, dalej u.o.z.z.) – w przypadkach określonych w tym przepisie - na posiadaczy psów nałożony został obowiązek ich szczepienia. Uchylenie się od ww. obowiązku jest obłożone sankcją grzywny (por. 85 ust. 1a u.o.z.z.). Ustawodawca nie nałożył natomiast na posiadaczy psów obowiązku posiadania aktualnego świadectwa szczepienia psa przeciwko wściekliźnie. Zgodnie z art. 56 ust. 4 u.o.z.z., psy poddane szczepieniu podlegają wpisowi do rejestru prowadzonego przez lekarza weterynarii, natomiast posiadaczowi psa wydaje się zaświadczenie lub dokonuje się wpisu w paszporcie, o którym mowa w art. 24e ust. 2 (a zatem posiadacz psa nie otrzymuje świadectwa szczepienia). Zdaniem organu nadzoru art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie tylko nie upoważnia lokalnego prawodawcy do nałożenia na posiadaczy psów obowiązku posiadania takiego aktualnego świadectwa szczepienia, ale również posiadania dokumentów, o których mowa w art. 56 ust. 4 u.o.z.z.

Następnie Rada Gminy Nowa Sól – przekraczając zakres upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. - w badanej uchwale wprowadziła generalne wyłączenie odpowiedzialności

zarządzającego parkiem za przedmioty wartościowe pozostawione na terenie parku (por. ust. 7 regulaminu). Organ nadzoru wskazuje, iż akt prawa miejscowego – tj. akt o charakterze powszechnie obowiązującym - nie może zawierać regulacji odnośnie zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. Postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności mogą zostać zawarte jedynie w ustawie (por. art. 415 i nast. oraz art. 471 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny) lub na mocy czynności prawnej, np. umowy. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 7 października 2010 r. (sygn. akt III SA/Wr 421/10, LEX nr 757947) zarówno Gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu miejskiego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. W konsekwencji uznać należy, iż Rada Gminy Nowa Sól we wskazanym wyżej zakresie, przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego, określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje, że nieprawidłowe jest posługiwanie się w uchwale nazwą „park krajobrazowy” w odniesieniu do parku Cypel w Jodłowie w sytuacji, gdy park ten nie jest parkiem krajobrazowym w rozumieniu art. 16 ust. 1 u.o.p.

Odnosząc się do stwierdzonych naruszeń prawa należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. W ramach udzielonego upoważnienia rada gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące wyłącznie materię nim objętą, albowiem wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji stanowi istotne naruszenie prawa.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

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

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

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Pawel Witt