

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
NR NK-I.4131.98.2018.AHOR

z dnia 29 czerwca 2018 r.

Rada Miejska w Witnicy

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994) stwierdzam nieważność pkt 8 oraz zdania: „Administracją fontann i terenu wokół nich w imieniu Burmistrza Miasta i Gminy Witnica zajmuje się Wydział Inwestycji Urzędu Miasta i Gminy Witnica (tel. 95 721 64 85)” i zdania: „Osoby naruszające postanowienia niniejszego regulaminu podlegają odpowiedzialności określonej w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń w zakresie w którym znajduje ona zastosowanie” Załącznika do Uchwały Nr LXIX/459/2018 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania z fontann miejskich na terenie Miasta i Gminy Witnica.

Uzasadnienie

W dniu 24 maja 2018 r. Rada Miejska w Witnicy podjęła Uchwałę Nr LXIX/459/2018 w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania z fontann miejskich na terenie Miasta i Gminy Witnica. Przedmiotowy akt został doręczony organowi nadzoru w dniu 4 czerwca 2018 roku.

Zgodnie z § 1 badanej uchwały: Uchwala się Regulamin określający zasady korzystania z fontann na terenie Miasta i Gminy Witnica stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

Po dokonaniu analizy prawnej przedmiotowego regulaminu organ nadzoru stwierdza, że uchwała w kwestionowanej części istotnie narusza prawo, tj. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994).

Wyjaśnić należy, że zakwestionowane przez organ nadzoru postanowienia, podjęte zostały na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że: na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Granice swobody prawodawczej rady gminy określone są nie tylko przepisami ustawy o samorządzie gminnym, ale także ustawami szczególnymi. Rada gminy, podejmując uchwałę w sprawie regulaminu korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej, zobowiązana jest do przestrzegania przepisów ustawy o samorządzie gminnym, ale także innych przepisów powszechnie obowiązujących. 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 akt 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 wskazanej ustawy 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 (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r. sygn. akt IV SA/Po 169/12). W orzecnictwie sądów administracyjnych wskazuje się, 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 ustawy o samorządzie gminnym (tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 170/10).

Zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulaminy 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 (np. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 sierpnia 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 473/07). Natomiast poza zakresem wskazanego upoważnienia pozostają sprawy związane z zasadami i trybem gospodarowania i korzystania z tego mienia przez jednostkę nim gospodarującą – administratora, opiekuna obiektu. Mając na uwadze powyższe, zdanie pierwsze załącznika do uchwały: Administracją fontann i terenu wokół nich w imieniu Burmistrza Miasta i Gminy Witnica zajmuje się Wydział Inwestycji Urzędu Miasta i Gminy Witnica (tel. 95 721 64 85) zostało podjęte z istotnym naruszeniem prawa, wykracza bowiem poza kompetencje rady. Regulując materię administratora obiektu rada wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego gminy naruszając art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Do zadań burmistrza należy gospodarowanie mieniem komunalnym, natomiast organ stanowiący ustala 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, że delegacja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie upoważniała organu stanowiącego gminy do formułowania w regulaminie korzystania z fontann miejskich zapisów zakazujących pozostawiania w pobliżu fontann dzieci do lat 10 bez opieki (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 (Dz. U. z 2018 r., poz. 618). 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 ostatnie zdanie regulaminu: Osoby naruszające postanowienia niniejszego regulaminu podlegają odpowiedzialności określonej w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń w zakresie w którym znajduje ona zastosowanie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w uzasadnieniu do wyroku z dnia 15 kwietnia 2010 r. w sprawie o sygn. akt II SA/Go 170/10 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”. Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 27 sierpnia 2015 r., sygn. IV SA/Po 368/15, 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, choć tylko informacyjne, że osoby naruszające postanowienia niniejszego regulaminu podlegają odpowiedzialności określonej w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń w zakresie w którym znajduje ona zastosowanie, może wprowadzać osoby korzystające z fontann gminnych 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 ustawy o samorządzie gminnym 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.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

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.

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.

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

Pawel Witt