

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.88.2023.ASzc

z dnia 25 sierpnia 2023 r.

Rada Miejska w Międzyrzeczu

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572 i 1463)

stwierdzam nieważność

ust. 4 pkt 1, pkt 2, pkt 7, pkt 9, pkt 10 oraz ust. 5 załącznika do uchwały Nr LXIX/673/23 Rady Miejskiej w Międzyrzeczu z dnia 25 lipca 2023 r. w sprawie Regulaminu korzystania z terenu fontanny miejskiej.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 lipca 2023 r. Rada Miejska w Międzyrzeczu podjęła uchwałę Nr LXIX/673/23 w sprawie Regulaminu korzystania z terenu fontanny miejskiej (dalej uchwała).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 lipca 2023 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 1 oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.).

Zgodnie z § 1 uchwały określa się Regulamin korzystania z terenu fontanny miejskiej, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały (dalej Regulamin).

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że: ust. 4 pkt 1, pkt 2, pkt 7, pkt 9, pkt 10, a także ust. 5 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, istotnie naruszają prawo, tj. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40, ze zm., dalej u.s.g.), a ust. 4 pkt 1 Regulaminu - art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. w zw. z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej Konstytucja) poprzez uchwalenie - z przekroczeniem delegacji ustawowej - zasad postępowania regulowanych już aktem rangi ustawowej oraz innym aktem prawa miejscowego, jak również zamieszczenie regulacji o charakterze nienormatywnym, mającym charakter wyłącznie informacyjny.

Na wstępie należy podnieść, że zakwestionowane przez organ nadzoru przepisy, podjęte zostały na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Stosownie do powyższego 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.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że w orzecznictwie 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. Ustanawiając akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z 28 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 97/18).

Kierując się powyższą wykładnią organ nadzoru wskazuje, że zakwestionowane przepisy z przekroczeniem delegacji ustawowej: wprowadzają zakazy regulowane przepisami rangi ustawowej (por. ust. 4 pkt 1, pkt 7, pkt 9, pkt 10 Regulaminu); wprowadzają zakaz regulowany innym aktem prawa miejscowego (por. ust. 4 pkt 2 Regulaminu); nie mają charakteru normatywnego, a wyłącznie informacyjny (por. ust. 5 Regulaminu). W ocenie organu nadzoru naruszenia te mają charakter istotny, stąd rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdzono ich nieważność.

Przechodząc do oceny prawnej poszczególnych zapisów Regulaminu, w ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo ust. 4 pkt 1 Regulaminu, zgodnie z którym na terenie fontanny zabrania się pozostawiania dzieci do lat 7 bez opieki.

Należy zauważyć, że ograniczenie prawa do przebywania w miejscach publicznych - jako element wolności człowieka oraz prawa poruszania się, chronionych w art. 31 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Konstytucji wymaga 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 art. 32 ust. 1 Konstytucji. Niezależnie od powyższego, materię związaną z przebywaniem małoletniego w okolicznościach niebezpiecznych uregulował ustawodawca w art.106 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2022 r., poz. 2151 ze zm., dalej K.W.). 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. Skutki powtarzania regulacji ustawowych w aktach prawa miejscowego zostały szerzej omówione w części dotyczącej ust. 4 pkt 7, pkt 10 i pkt 11 Regulaminu.

Następnie w ust. 4 pkt 2 Regulaminu wprowadzono zakaz wprowadzania zwierząt na teren fontanny. Organ nadzoru wskazuje, że na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r., poz. 2519 ze zm., dalej u.u.c.p.g.) rada gminy ma obowiązek uregulować obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Mając na uwadze powyższą regulację, jak również relację zachodzącą pomiędzy przepisami art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g. i art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. – kierując się wykładnią ww. przepisów, dokonaną przez sądy administracyjne – należy stwierdzić, że: (1) wprowadzenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zakazu wprowadzania zwierząt na dany teren jest środkiem nadmiernie ograniczającym swobodę poruszania się i przebywania w określonym miejscu, która przysługuje wszystkim obywatelom, w tym właścicielom zwierząt; (2) zakres delegacji ustawowej objęty art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g. wyłącza

wydawanie aktów prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. (innymi słowy art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. obejmuje tylko takie sprawy, które nie są objęte delegacją ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g., a dotyczą zasad i trybu korzystania z urządzeń i obiektów użyteczności publicznej). Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 3084/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 31 maja 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 384/23 i powołane tamże orzecznictwo).

Kolejno w ust. 4 pkt 7, pkt 9 i pkt 10 Regulaminu Rada Miejska w Międzyrzeczu wprowadziła zakaz: zaśmiecania i zanieczyszczania fontanny, w tym środkami czystości; niszczenia i uszkodzenia roślin; niszczenia elementów małej architektury. Organ nadzoru wskazuje, że podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego powinny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. 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 jest skierowany. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Z takim niestety przypadkiem mamy do czynienia w przypadku ww. zakazów, które są już regulowane przepisami rangi ustawowej - kolejno w: art. 145 § 1 K.W.; art. 144 § 1 K.W.; art. 124 § 1 K.W. i art. 288 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r., poz. 1138).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jednocześnie takie powtórzenia są też najczęściej dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; z 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; z 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09; z 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08).

Jednocześnie należy zauważyć, że funkcją prawa nie jest informowanie, lecz regulowanie. Oznacza to, że względy praktyczne nie mogą uzasadniać praktyki polegającej na powielaniu w uchwałach organów samorządu postanowień ustaw i rozporządzeń (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 28 września 2021 r., sygn. akt II SA/Op 372/21; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 22 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 328/18; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 4 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 226/19; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 29 października 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 94/20 i powołane tam orzecznictwo).

Natomiast przepis ust. 5 Regulaminu, zgodnie z którym Administratorem terenu fontanny jest Międzyrzeckie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o. o., gdzie można zgłaszać wszelkie uwagi dotyczące funkcjonowania terenu fontanny/ adres Święty Wojciech 46, 66-300 Międzyrzecz, tel. 697700449, e-mail: sekretariat@mpwik.org - ma wyłącznie charakter informacyjny.

Jak już wskazano powyżej pojęcie „zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., zawiera w sobie upoważnienie dla 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. Przywołane zapisy nie mają takiego charakteru, a zatem nie mogą zostać zamieszczone w akcie prawa miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Do wydania aktu prawa miejscowego wymagane jest zawarte w ustawie odrębne upoważnienie konkretnego organu do uregulowania w określonej formie danego zakresu spraw. Jednocześnie konstytucyjna zasada praworządności - wyrażona w art. 7 Konstytucji - wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i mieściła się w granicach prawa. Wynika to również wprost z art. 40 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Wszelkie uchwały podejmowane przez radę gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii wynikających z upoważnienia. Niedopuszczalna jest zatem realizacja upoważnienia ustawowego regulująca kwestie nie przekazane do uregulowania w upoważnieniu.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

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.

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

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli