



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 21 października 2015 r.

Poz. 3177



Wojewoda Lubelski

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN- II.4131.459.2015 Wojewody Lubelskiego**

z dnia 20 października 2015 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XII/79/2015 Rady Miasta Tomaszów Lubelski z dnia 11 września 2015r. w sprawie ustalenia "Regulaminu korzystania z Parku Miejskiego im. Augusta Krzyżanowskiego w Tomaszowie Lubelskim", w części obejmującej:**

- pkt 3 lit. a-d oraz lit. g, pkt 8, pkt 9, pkt 10 oraz sformułowanie w brzmieniu: „Telefony alarmowe: pogotowie ratunkowe - 999 (tel. kom. 112), straż pożarna - 998, policja - 997" Regulaminu korzystania z Parku Miejskiego im. Augusta Krzyżanowskiego w Tomaszowie Lubelskim, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały;
- pkt 5, pkt 8 zd. pierwsze i drugie oraz sformułowanie w brzmieniu: „Telefony alarmowe: pogotowie ratunkowe - 999 (tel. kom. 112), straż pożarna - 998, policja - 997" Regulaminu korzystania z placu zabaw, stanowiącego załącznik Nr 1 do Regulaminu korzystania z Parku Miejskiego im. Augusta Krzyżanowskiego w Tomaszowie Lubelskim;
- tiret czwarte, tiret piąte oraz sformułowanie: "Osoby przebywające na terenie skateparku, które będą zakłócać porządek i utrudniać korzystanie z urządzeń innym osobom zostaną usunięte z obiektu. Telefony alarmowe: pogotowie ratunkowe - 999 (tel. kom. 112), straż pożarna - 998, policja - 997" Regulaminu korzystania ze skateparku stanowiącego Załącznik Nr 2 do Regulaminu korzystania z Parku Miejskiego im. Augusta Krzyżanowskiego w Tomaszowie Lubelskim;
- załącznik Nr 3 do Regulaminu korzystania z Parku Miejskiego im. Augusta Krzyżanowskiego w Tomaszowie Lubelskim.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XII/79/2015 Rady Miasta Tomaszów Lubelski z dnia 11 września 2015r. w sprawie ustalenia "Regulaminu korzystania z Parku Miejskiego im. Augusta Krzyżanowskiego w Tomaszowie Lubelskim", w części obejmującej:

- pkt 3 lit. a-d oraz lit. g, pkt 8, pkt 9, pkt 10 oraz sformułowanie w brzmieniu: „Telefony alarmowe: pogotowie ratunkowe - 999 (tel. kom. 112), straż pożarna - 998, policja - 997" Regulaminu korzystania z Parku Miejskiego im. Augusta Krzyżanowskiego w Tomaszowie Lubelskim, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały;

- pkt 5, pkt 8 zd. pierwsze i drugie oraz sformułowanie w brzmieniu: „Telefony alarmowe: pogotowie ratunkowe - 999 (tel. kom. 112), straż pożarna - 998, policja - 997” Regulaminu korzystania z placu zabaw, stanowiącego załącznik Nr 1 do Regulaminu korzystania z Parku Miejskiego im. Augusta Krzyżanowskiego w Tomaszowie Lubelskim;
- tiret czwarte, tiret piąte oraz sformułowanie: "Osoby przebywające na terenie skateparku, które będą zakłócać porządek i utrudniać korzystanie z urządzeń innym osobom zostaną usunięte z obiektu. Telefony alarmowe: pogotowie ratunkowe - 999 (tel. kom. 112), straż pożarna - 998, policja - 997" Regulaminu korzystania ze skateparku stanowiącego Załącznik Nr 2 do Regulaminu korzystania z Parku Miejskiego im. Augusta Krzyżanowskiego w Tomaszowie Lubelskim;
- załącznik Nr 3 do Regulaminu korzystania z Parku Miejskiego im. Augusta Krzyżanowskiego w Tomaszowie Lubelski

### Uzasadnienie

Działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym Rada Miasta Tomaszów Lubelski przyjęła Regulamin korzystania z Parku Miejskiego im. Augusta Krzyżanowskiego w Tomaszowie Lubelskim, stanowiący załącznik do uchwały oraz Regulaminy korzystania z placu zabaw, korzystania ze skateparku oraz korzystania z bulodromu, stanowiące załączniki Nr 1-3 do Regulaminu korzystania z Parku Miejskiego.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4).

Użyte w ww. przepisie sformułowanie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na terenie lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Wyznaczając te reguły rada gminy nie ma jednakże niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie.

Granice przewidzianej prawem swobody rady w zakresie realizacji normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wyznacza obowiązujący porządek prawny.

Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji wiążących go powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Z § 137 zasad techniki prawodawczej określonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908) wprost wynika, iż w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Z mocy § 143 zasad regulacja ta ma odpowiednie zastosowanie także do aktów prawa miejscowego.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 listopada 2009 r. (sygn. akt II OSK 1256/09) wskazał, że naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych przepisów. Tym bardziej sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

O zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego wypowiedział się także Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, z dnia 14 października 1999r., II SA/Wr 1179/98, z dnia 28 lutego 2003 r., I SA/Lu 882/02, z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02).

Zdaniem organu nadzoru zakazy wprowadzone przez Radę Miasta w punkcie 3 lit. a-d oraz lit. g Regulaminu korzystania z Parku Miejskiego, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały oraz pkt 8 zd. pierwsze Regulaminu korzystania z placu zabaw, stanowiącego załącznik Nr 1 do Regulaminu korzystania z Parku Miejskiego, są normowane przepisami ustawowymi i mieszczą się w dyspozycji czynów zakazanych, określonych ustawą z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz.275 ze zm.).

W pkt 3 Regulaminu korzystania z Parku Miejskiego Rada Miasta ustaliła, że na obszarze parku obowiązuje zakaz m.in.:

- zaśmiecania terenu (lit. a),
- niszczenia i uszkodzania roślinności oraz rozkopywania gruntu (lit. b),
- niszczenia oraz przestawiania ławek, koszy i innych urządzeń parkowych (lit. c),
- palenia ognisk, pozostawiania palących się przedmiotów (lit. d),
- zachowań zakłócających spokój, odpoczynek i bezpieczeństwo innych użytkowników parku (lit. g).

Natomiast w pkt 8 Regulaminu korzystania z placu zabaw zabroniono niszczenia roślinności i zaśmiecania terenu (zd. pierwsze).

Zakazy określone w pkt 3 lit. a i b Regulaminu korzystania z Parku Miejskiego oraz pkt 8 Regulaminu korzystania z placu zabaw stanowią przedmiot regulacji przepisów art. 144 i 145 Kodeksu wykroczeń (Rozdział XVII – Wykroczenia przeciwko urządzeniom użyteczności publicznej).

W myśl przepisu art. 144 § 1 Kodeksu wykroczeń, kto na terenach przeznaczonych do użytku publicznego niszczy lub uszkodza roślinność lub też dopuszcza do niszczenia roślinności przez zwierzęta znajdujące się pod jego nadzorem albo na terenach przeznaczonych do użytku publicznego, deptce trawnik lub zieleń w miejscach innych niż wyznaczone dla celów rekreacji przez właściwego zarządcę terenu, podlega karze grzywny do 1.000 złotych albo karze nagany.

Zgodnie zaś z art. 145 Kodeksu wykroczeń, zanieczyszczanie lub zaśmiecanie miejsc dostępnych dla publiczności, a w szczególności drogi, ulicy, placu, ogrodu, trawnika lub zieleńca stanowi czyn zagrożony karą grzywny do 500 złotych albo karą nagany.

Zakaz niszczenia oraz przestawiania ławek, koszy i innych urządzeń parkowych ustanowiony w pkt 3 lit. c Regulaminu korzystania z Parku Miejskiego został uregulowany w art. 143 § 1 Kodeksu wykroczeń. Stosownie do wymienionego przepisu kto ze złośliwości lub swawoli utrudnia lub uniemożliwia korzystanie z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego, a w szczególności uszkodza lub usuwa przyrząd alarmowy, instalację oświetleniową, zegar, automat, telefon, oznaczenie nazwy miejscowości, ulicy, placu lub nieruchomości, urządzenie służące do utrzymania czystości lub ławkę, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.

Natomiast zakaz palenia ognisk, pozostawiania palących się przedmiotów wprowadzony w pkt 3 lit. d Regulaminu korzystania z Parku Miejskiego wynika z art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wykroczeń. Przepis ten przewiduje karę za dokonanie czynności, które mogą spowodować pożar, jego rozprzestrzenianie się, utrudnienie prowadzenia działania ratowniczego lub ewakuacji, polegających na niedozwolonym używaniu otwartego ognia, paleniu tytoniu i stosowaniu innych czynników mogących zainicjować zapłon materiałów palnych.

Zakaz wprowadzony w pkt 3 lit. g Regulaminu korzystania z Parku Miejskiego wynika z art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń. Przepis ten wprowadza odpowiedzialność za wykroczenie sprawcy, który krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorznienie w miejscu publicznym.

W pkt 5 Regulaminu korzystania z placu zabaw postanowiono, iż za szkody wyrządzone przez dzieci na osobach lub mieniu odpowiadają rodzice.

Zgodnie zaś z Regulaminem korzystania ze skateparku, stanowiącym załącznik Nr 2 do Regulaminu korzystania z Parku Miejskiego *za wypadki na terenie skateparku wyłączną odpowiedzialność ponoszą korzystający* (tiret czwarte), *w przypadku osób niepełnoletnich odpowiedzialność ponoszą ich prawni opiekunowie* (tiret piąte).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie mieszczą się w ramach kompetencji przyznanych radzie gminy. W szczególności uprawnienia do regulowania odpowiedzialności za szkody, a zatem kwestii o charakterze cywilnoprawnym, nie można wywieść z delegacji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zakwestionowane regulacje uchwały stanowią de facto ustalenie zasad odpowiedzialności cywilnoprawnej. Kwestie odpowiedzialności za szkodę są uregulowane w Kodeksie cywilnym (art. 415 i n. k.c.).

Za niedopuszczalne należy uznać określenie przez radę gminy w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, zasad odpowiedzialności za szkodę powstałą na terenie obiektu użyteczności publicznej. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia dla rady gminy, jak i objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy.

Kwestie odpowiedzialności cywilno-prawnej rozstrzyga ustawodawca w kodeksie cywilnym, nie zaś organ stanowiący w drodze podjętej przez siebie uchwały. Modyfikacja tych regulacji może nastąpić wyłącznie na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego lub w drodze umowy zawartej pomiędzy stronami.

Podkreślić należy, że zarówno gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego.

Nie budzi bowiem wątpliwości, że stosunki prawne pomiędzy zarządcą parku, a osobą uprawnioną do korzystania z niego, mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego. Zbytecznym zatem jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi.

Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 października 2010 r. (sygn. akt III SA/Wr 421/10).

W pkt 8 Regulaminu korzystania z Parku Miejskiego Rada Miasta ustaliła, że naruszenie postanowień regulaminu podlega karze przewidzianej w art. 143, 144, 145 Kodeksu wykroczeń.

W Regulaminie korzystania ze skateparku wprowadzono zaś sformułowanie, zgodnie z którym *osoby przebywające na terenie skateparku, które będą zakłócać porządek i utrudniać korzystanie z urządzeń innym osobom zostaną usunięte z obiektu*.

Zdaniem organu nadzoru w normie kompetencyjnej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącej podstawę wydania przedmiotowej uchwały, nie mieści się określenie sankcji za naruszenie postanowień regulaminu.

Uchwała wydana na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 nie może zawierać przepisów porządkowych. Przepisy porządkowe wydawane są w oparciu o art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i podlegają odrębnym rygorom w zakresie publikacji i daty wejścia w życie.

Przepisy takie rada 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.

Uchwała w zakresie wprowadzenia zasad i sposobu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie stanowi przepisów porządkowych. Rada Miejska może wprowadzić regulamin korzystania z parku miejskiego, skwerów zieleni i miejsc rekreacji, zawierający nakazy i zakazy określonego zachowania się osób.

Zakazy te i nakazy nie mogą być jednak zagrożone sankcjami karnymi (por. przywołany wyżej wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 października 2010 r.).

W pkt 9 Regulaminu korzystania z Parku Miejskiego postanowiono, iż obowiązki administratora terenu Parku Miejskiego im. A. Krzyżanowskiego pełni Urząd Miasta Tomaszów Lubelski.

Podobnie w pkt 8 Regulaminu korzystania z placu zabaw zdanie drugie stanowi, iż administratorem placu zabaw jest Urząd Miasta Tomaszów Lubelski ul. Lwowska 57, tel. 846643740.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Rada Miasta uchwalając regulamin korzystania z parku oraz placu zabaw uprawniona jest do wprowadzenia zasad i trybu korzystania z tych miejsc. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie Rady do unormowania reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie powołanej normy kompetencyjnej, radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, jaki konkretnie podmiot ma administrować gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów.

Należy także nadmienić, że zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011r., Nr 45, poz. 236) jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej.

Zatem Rada może jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej (np. gminną jednostkę organizacyjną), a nie wskazywać imiennie oznaczony podmiot wykonujący te zadania. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. W analizowanej sprawie wybór konkretnego podmiotu należy zatem do kompetencji Burmistrza jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym.

Powyższe stanowisko potwierdza orzecznictwo sądowoadministracyjne. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2072/12 Sąd wskazał, że do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym, stąd rada gminy nie może w tym zakresie przejmować tych zadań, w tym także określać administratora obiektów użyteczności publicznej.

Jak stanowi przepis pkt 10 Regulaminu korzystania z Parku Miejskiego: w sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem obowiązują przepisy kodeksu cywilnego.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie takiego unormowania narusza art. 87 Konstytucji i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa.

W kwestionowanym zapisie regulaminu wyraźnie zastrzeżono, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajdują postanowienia uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, a dopiero w sprawach w niej nieuregulowanych przepisy ustawowe. Wprowadzenie takiego zapisu przyznaje zatem pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawą.

Zastrzeżenie zawarte w przytoczonej regulacji jest dopuszczalne tylko w aktach tego samego rządu. Niezgodne z Konstytucją jest stawianie przepisów mających charakter wykonawczy przed przepisami ustawy. Stanowi to bowiem istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06, NZS 2007/4/69).

Akt niższego rządu, w tym uchwała, nie może odsyłać do przepisów hierarchicznie wyższych, przepisów ustawowych, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

W Regulaminach korzystania z Parku Miejskiego, korzystania z placu zabaw oraz korzystania ze skateparku wyszczególniono telefony alarmowe pogotowie ratunkowe - 999 (tel. kom. 112) - straż pożarna - 998, policja - 997.

W ocenie organu nadzoru zamieszczenie w przedmiotowej uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego telefonów alarmowych nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia tej uchwały. Rada wykroczyła poza zakres przyznanego jej przez ustawodawcę upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miasta musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny.

Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Powyższa argumentacja uzasadnia także zakwestionowanie zgodności z prawem regulaminu korzystania z bulodromu, określonego w załączniku Nr 3 do Regulaminu korzystania z Parku Miejskiego. W załączniku tym określono informacje o grze petanque oraz zasady tej gry. Regulamin ten nie zawiera natomiast jakichkolwiek norm regulujących zachowanie na terenie obiektu użyteczności publicznej (bulodromie).

Jak wspomniano powyżej, na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym Rada Miasta uprawniona jest do wprowadzenia w zasad i trybu korzystania z miejsc użyteczności publicznej.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzenie nieważności uchwały Nr XII/79/2015, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

**Wojciech Wilk**

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Miasta Tomaszów Lubelski
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Tomaszów Lubelski