



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 5 września 2023 r.

Poz. 5329



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.321.2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 4 września 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LX/355/2023 Rady Gminy Stoczek Łukowski z dnia 1 sierpnia 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z obiektu turystyczno-rekreacyjnego „Staw w Jagodnem”, w części obejmującej pkt 2, pkt 6 lit. a, pkt 7, pkt 8 w brzmieniu: „oraz za szkody powstałe podczas pobytu” oraz pkt 9 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LX/355/2023 Rady Gminy Stoczek Łukowski z dnia 1 sierpnia 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z obiektu turystyczno-rekreacyjnego „Staw w Jagodnem”, w części obejmującej pkt 2, pkt 6 lit. a, pkt 7, pkt 8 w brzmieniu: „oraz za szkody powstałe podczas pobytu” oraz pkt 9 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LX/355/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 sierpnia 2023r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Stoczek Łukowski przyjęła regulamin korzystania z obiektu turystyczno-rekreacyjnego „Staw w Jagodnem”. Regulamin stanowi załącznik do uchwały.

Uchwała została podjęta na podstawie m. in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Z powołanego przepisu wynika upoważnienie do wydawania aktów prawa miejscowego regulujących zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Użyte w ww. przepisie sformułowanie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się w tych obiektach. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego trybu oraz sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (por. m. in. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2012r. sygn. IV SA/Po 169/12; WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2014r. sygn. IV SA/Wr 641/13). Należy zatem podkreślić, że zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej – jak sama treść przepisu wskazuje – nie są adresowane do podmiotów nimi zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z tych obiektów i urządzeń.

Szeroki zakres delegacji zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ze względu na jej ogólność, nie zmienia faktu, że rada gminy winna treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśniać te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92, Wspólnota 1993 Nr 2, s. 21).

W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika także niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji wiążących go powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Jak stanowi pkt 2 regulaminu, *obiektom zarządza Sołtys i Rada Solecka wsi Jagodne*.

Powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej Radzie nie przysługuje bowiem uprawnienie do decydowania o tym, jaki konkretnie podmiot ma zarządzać gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r., poz. 679), jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Oznacza to niewątpliwie, że Rada może jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej. W żaden natomiast sposób nie można wysnuć z przytoczonej normy kompetencyjnej, upoważnienia dla Rady do wskazywania imiennie oznaczonego podmiotu wykonującego to zadanie.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym to do wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Zdaniem organu nadzoru w zakresie kompetencji organu wykonawczego wynikających z tego przepisu mieści się także wskazanie podmiotu zarządzającego określonym obiektem, stanowiącym własność gminy.

Stanowienie przez Radę w sprawach, które mieszczą się w kompetencjach wójta, określonych w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, jest działaniem z istotnym naruszeniem prawa.

Jak trafnie zauważa Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 1894/06, jeżeli sprawa należy do właściwości organu wykonawczego gminy, to bez podstawy prawnej rada gminy nie może wkraczać w kompetencje tego organu.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż postanowienie uchwały określające zarządcę obiektu turystyczno-rekreacyjnego „staw w Jagodnem” zostało podjęte bez podstawy prawnej.

W pkt 6 regulaminu wskazano, że na terenie obiektu zabrania się *zaśmiecania i zanieczyszczania w jakikolwiek sposób wody oraz niszczenia roślinności rosnącej wokół* (lit. a).

W pkt 7 regulaminu stanowi, że *przebywającym na terenie obiektu zabrania się używania wulgarnego słownictwa, zachowania się w sposób agresywny i zagrażający bezpieczeństwu użytkowników*.

Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie powyższych zakazów wykracza poza granice upoważnienia przyznanego Radzie w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż zakazy te są normowane przepisami ustawowymi.

O zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego wypowiadał się m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach: z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, z dnia 14 października 1999 r., 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).

Zakazy określone w pkt 6 lit. a i pkt 7 regulaminu mieszczą się w dyspozycji czynów zakazanych, określonych ustawą z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 2008 ze zm.)

Zakaz zaśmiecania terenu wkracza w materię uregulowaną w art. 145 Kodeksu wykroczeń, zakaz niszczenia zieleni obejmuje swym zakresem zachowania stanowiące wykroczenie określone w art. 144 Kodeksu wykroczeń, a zakaz używania wulgarnego słownictwa został sformułowany w art. 141 Kodeksu wykroczeń. Zakaz zachowania się w sposób agresywny i zagrażający bezpieczeństwu

użytkowników określono w art. 51 § 1 i art. 160 § 1 Kodeksu wykroczeń. Zakaz zachowań zagrażających bezpieczeństwu innych osób nie może wynikać z aktu prawa miejscowego, można go bowiem wyinterpretować z powszechnie obowiązujących przepisów ustaw przewidujących sankcje karne dla określonych osób na tle konkretnego zdarzenia (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 maja 2017 r. sygn. Akt IV SA/Po 227/17 i wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2020 r. sygn. akt II SA/Wa 1238/20).

Dyspozycja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wyklucza ustanawianie lub rozszerzanie zakazów w prawie miejscowym w przypadku istnienia uregulowań dotyczących tego samego przedmiotu w aktach prawnych prawa powszechnie obowiązującego (zob. m. in. wyroki: NSA z dnia 14 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 862/15, WSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2019r., sygn. akt II SA/Sz 226/19, WSA w Gliwicach z 23 października 2014 r. sygn. akt IV SA/Gl 847/14; WSA w Bydgoszczy z dnia 22 maja 2018 r. sygn. akt II SA/Bd 328/18).

Podkreślenia wymaga, że wydanie aktu prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają, oczywiście w ramach ustawowych upoważnień. Ta nowa jakość nie może więc polegać na powtarzaniu lub modyfikowaniu przepisów aktów wyższej rangi lub równorzędnych, ale właściwych dla danej materii (wyrok WSA w Gliwicach z 23 października 2014 sygn. akt IV SA/Gl 847/14).

Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 11 grudnia 2015r. (III SA/Łd 1168/15) powtórzenie i to w dodatku w niepełnym brzmieniu myli obywatela i deprecjonuje przepisy prawa miejscowego. Obywatel może bowiem dojść do przekonania, że co prawda na terenie obiektu obowiązują liczne zakazy, ale brak jest sankcji za ich nieprzestrzeganie.

Przy czym podkreślenia wymaga, że nie jest wykluczona możliwość poinformowania podmiotów korzystających z obiektów użyteczności publicznej o obowiązujących na jego terenie zakazach wynikających z przepisów ustaw, ale organ nie mógł tego uczynić w formie uchwały, lecz co najwyżej w formie umieszczenia na tablicy informacyjnej dosłownej treści owych przepisów wraz z przytoczeniem ich podstawy prawnej.

W pkt 8 regulaminu zostało przyjęte, że korzystający z obiektu ponoszą odpowiedzialność za utrzymanie ładu i porządku w trakcie użytkowania obiektu *oraz za szkody powstałe podczas pobytu*.

Zgodnie z pkt 9 regulaminu, *sołectwo wsi Jagodne nie podnosi odpowiedzialności za: a) wypadki powstałe na terenie obiektu, b) wszelkie zagubione rzeczy*.

W ocenie organu nadzoru regulacje pkt 8 w brzmieniu: *oraz za szkody powstałe podczas pobytu* oraz pkt 9 regulaminu nie mieszczą się w granicach kompetencji przyznanych Radzie. 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 w istocie 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 miejskiej, jak i objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy.

Kwestie odpowiedzialności cywilnoprawnej 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 gminnego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. Nie budzi bowiem wątpliwości, że stosunki prawne pomiędzy zarządcą obiektu, 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).

Należy także podkreślić, że w ramach kompetencji przyznanych Radzie w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie mieści się regulowanie jakichkolwiek sankcji za nieprzestrzeganie postanowień przyjętego regulaminu czy też innych, powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Użyte w ustawie o samorządzie gminnym 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.

W pojęciu "zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej" nie mieści się wprowadzanie sankcji za naruszenie wprowadzonych zakazów i nakazów. Przewidziane w regulaminie zakazy i nakazy nie mogą być zagrożone jakimikolwiek sankcjami, ponieważ nie są to przepisy porządkowe. Delegację ustawową do stanowienia przez radę gminy przepisów porządkowych zawiera ustawy o samorządzie gminnym, podczas gdy przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 tej ustawy (por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Op 294/21).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LX/355/2023, 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

Lech Sprawka

Otrzymuje:

- 1) Wójt Gminy Stoczek Łukowski,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Stoczek Łukowski.