



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 14 sierpnia 2024 r.

Poz. 4117



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.304.2024

z dnia 13 sierpnia 2024 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr V/31/24 Rady Gminy Biłgoraj z dnia 30 lipca 2024 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z wiaty grillowej, znajdującej się na działce gminnej w miejscowości Korczów, w części obejmującej ust. 9 lit. c, lit. d, lit. e, lit. f, ust. 15 oraz ust. 16 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 2024 r. poz. 609, ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr V/31/24 Rady Gminy Biłgoraj z dnia 30 lipca 2024 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z wiaty grillowej, znajdującej się na działce gminnej w miejscowości Korczów, w części obejmującej ust. 9 lit. c, lit. d, lit. e, lit. f, ust. 15 oraz ust. 16 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr V/31/24 Rady Gminy Biłgoraj została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 lipca 2024 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Biłgoraj przyjęła Regulamin korzystania z wiaty grillowej, w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały powołano m. in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z brzmieniem tego 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.

Użyte w powołanym 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 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.

Wyznaczając reguły korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej rada 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. Zatem zasady ustanowione przez radę nie mogą wkraczać w materię uregulowaną w przepisach aktów wyższego rzędu.

Stanowiąc zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej rada 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). 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.

W ust. 9 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, podczas korzystania z wiaty grillowej wprowadzono zakazy m.in.:

- *zaśmiecania i zanieczyszczania terenu* (lit. c);
- *niszczenia budowli i jej wyposażenia* (lit. d);
- *przyjmowania środków odurzających i psychotropowych* (lit. e);
- *zakłócania porządku publicznego i ciszy nocnej* (lit. f).

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 wypowiedział 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).

Dyspozycja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminy 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).

W wyroku z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 97/18, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim wskazał, iż: „*regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mogą być utożsamiane z przepisami porządkowymi. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urzędzeń 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. Ustanawiając na podstawie cytowanego przepisu 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. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, a zatem nie mogą ich zastępować, tak więc niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń przepisów zawartych w aktach wyższej rangi i tym bardziej poddaniu ich jakiegokolwiek modyfikacji*”.

Zakaz zaśmiecania terenu określony w ust. 9 lit. c Regulaminu, wkracza w materię uregulowaną w art. 145 Kodeksu wykroczeń (Dz. U. z 2023 r., poz. 2119 ze zm.). Przepis ten wprowadza bowiem odpowiedzialność za wykroczenie sprawcy, który zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec.

Należy przy tym zaznaczyć, iż dobrem chronionym przez art. 145 Kodeksu wykroczeń jest czystość i estetyczny wygląd miejsc powszechnie dostępnych, wśród których ustawodawca jedynie tytułem przykładu wymienia drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec. Niewątpliwie jednak do miejsc dostępnych dla nieograniczonej liczby osób należy zaliczyć również place zabaw i inne miejsca rekreacji przeznaczone do użytku publicznego.

Zakazy dotyczące niszczenia bądź dewastacji sprzętu, urządzeń czy elementów małej architektury stanowią powielenie przepisów ustawowych.

Zakaz niszczenia cudzego mienia regulują zarówno art. 288 Kodeksu karnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 17), jak i Kodeks wykroczeń. Zgodnie z art. 143 §1 Kodeksu wykroczeń „*kto ze złośliwości lub swawoli utrudnia lub uniemożliwia korzystanie z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego, a w szczególności uszkadza 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*”.

Przedmiotem czynności wykonawczej sprawcy są urządzenia przeznaczone do użytku publicznego. Przy czym przytoczony art. 143 Kodeksu wykroczeń wymienia jedynie przykładowo takie urządzenia jak przyrząd alarmowy, instalacja oświetleniowa, zegar, automat, telefon, oznaczenie nazwy miejscowości, ulicy, placu lub nieruchomości, urządzenie służące do utrzymania czystości lub ławka.

Problematyka zakazów dotyczących środków psychoaktywnych objęta została kompleksowo regulacjami zawartymi w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1939, ze zm.) i jako taka nie mieści się również w zakresie delegacji ustawowej określonej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zakazy posiadania substancji środków odurzających, substancji psychotropowych i psychoaktywnych wynikają z art. 62 i art. 62b ww. ustawy.

Zakaz zakłócania porządku publicznego i ciszy nocnej określony w ust. 9 lit. f Regulaminu obejmuje swym zakresem zachowania stanowiące wykroczenie, określone w art. 51 §1 Kodeksu wykroczeń. Stosownie bowiem do wymienionego przepisu Kodeksu „*kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorzenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny*”.

W utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że powtarzanie przepisów ustawowych i ich modyfikowanie, przytaczanie wyłącznie ich części może prowadzić do zmiany ich znaczenia i wprowadzania odbiorców uchwały w błąd a tym samym deprecjonuje przepisy prawa miejscowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 11 grudnia 2015r. sygn. III SA/Łd 1168/15 i powołane tam orzeczenia).

W ust. 15 Regulaminu Rada przyjęła, że *przebywający na terenie obiektu mają obowiązek stosować się do poleceń sołtysa sołectwa Korczów oraz pracowników Urzędu Gminy Biłgoraj wyznaczonych przez wójta, którzy mają prawo wyprosić korzystających z wiaty w przypadku naruszenia postanowień niniejszego Regulaminu.*

Zgodnie z ust. 16 Regulaminu *w sprawach skarg i wniosków dotyczących funkcjonowania wiaty należy zwracać się do sołtysa sołectwa Korczów.*

W ocenie organu nadzoru przytoczone regulacje wykraczają poza granice upoważnienia określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie którego Rada została uprawniona do stanowienia zasad normujących korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej przez osoby, które w nich przebywają.

Kompetencje w tym zakresie nie mogą być scedowane przez Radę Gminy w podjętej uchwale na żaden inny podmiot (organ wykonawczy gminy, organy jednostki pomocniczej gminy) i nie obejmują upoważnienia do rozstrzygnięcia o tym, jaki podmiot administruje (zarządza) obiektem użyteczności publicznej czy też o zakresie uprawnień administratora.

Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Tym samym ewentualny wybór konkretnego podmiotu administrującego (zarządzającego) obiektem stanowiącym mienie gminne należy do kompetencji wójta.

Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej Radzie Gminy nie przysługuje zatem uprawnienie do decydowania o tym, jaki podmiot ma sprawować bieżącą opiekę nad gminnymi obiektami i urządzeniami

użyteczności publicznej. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów. Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021r. poz. 679), jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Rada może zatem określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej. W żaden natomiast sposób nie można wysnuć z tego przepisu upoważnienia dla rady do wskazywania podmiotu wykonującego to zadanie.

W wyroku z dnia 28 listopada 2012r., sygn. akt III SA/Wr 114/12 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, iż: *„na podstawie powołanej normy kompetencyjnej (art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym), 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 podkreślić, że w granicach upoważnienia określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie mieści się określenie jakichkolwiek sankcji, w tym sankcji za nieprzestrzeganie postanowień Regulaminu. Uchwała wydana na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy nie stanowi przepisów porządkowych. Przepisy porządkowe wydawane są na podstawie 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 (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 V/31/24 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

**Krzysztof Komorski**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Biłgoraj
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Biłgoraj