



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 15 października 2024 r.

Poz. 4897



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.343.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 11 października 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr V/30/2024 Rady Gminy Baranów z dnia 12 września 2024 r. w sprawie Regulaminu korzystania ze skweru przy ul. Stawowej w Baranowie, w części obejmującej § 2 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 4, pkt 5, pkt 6, pkt 7, pkt 8, pkt 13, § 4 oraz § 5 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. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/30/2024 Rady Gminy Baranów z dnia 12 września 2024 r. w sprawie Regulaminu korzystania ze skweru przy ul. Stawowej w Baranowie, w części obejmującej § 2 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 4, pkt 5, pkt 6, pkt 7, pkt 8, pkt 13, § 4 oraz § 5 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr V/30/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 września 2024r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie 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.

Zgodnie z treścią § 2 ust. 1 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, na terenie skweru zabrania się:

- 1) *zaśmiecania terenu,*
- 2) *niszczenia drzew, krzewów, trawników i kwiatów oraz rozkopywania gruntu, (...)*
- 4) *niszczenia oraz przestawiania ławek, koszy i innych urządzeń,*
- 5) *spożywania napojów alkoholowych z wyłączeniem miejsc, w których prowadzona jest działalność gospodarcza w tym zakresie oraz w trakcie organizowanych imprez na zasadach określonych odrębną decyzją,*
- 6) *palenia ognisk i grillowania,*
- 7) *zachowań zagrażających spokojowi, odpoczynkowi i bezpieczeństwu innych użytkowników skweru,*
- 8) *jazdy po chodnikach wszelkimi pojazdami, z wyjątkiem rowerków dziecięcych i wózków inwalidzkich, pojazdów służbowych Policji oraz pojazdów upoważnionych, z bezpieczną prędkością oraz pojazdów posiadających zgodę administratora, (...)*
- 13) *umieszczenia tablic, reklam, napisów oraz ogłoszeń bez zgody administratora, (...).*

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).

Zakaz zanieczyszczania i zaśmiecania terenu (§ 2 ust. 1 pkt 1 Regulaminu) wkracza w materię uregulowaną w art. 145 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. 2023 r. poz. 2119, ze zm.). Zgodnie z art. 145 § 1 Kodeksu wykroczeń „*kto zanieczyszcza lub zaśmieca obszar kolejowy lub miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleń, podlega karze grzywny nie niższej niż 500 złotych.*”

Zakaz niszczenia, uszkodzenia roślinności, trawników lub zieleńca (§ 2 ust. 1 pkt 2) na terenach przeznaczonych do użytku publicznego wynika z art. 144 Kodeksu wykroczeń.

Zakaz niszczenia cudzego mienia (§ 2 ust. 1 pkt 4) regulują zarówno przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.) - art. 288, jak i Kodeksu 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 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.*”

Przedmiotem czynności wykonawczej sprawcy są urządzenia przeznaczone do użytku publicznego. Przy czym przytoczony wyżej zapis 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.

Sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych (§ 2 ust. 1 pkt 5) uregulowane zostały w sposób kompleksowy w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151, ze zm.). Ustawa ta w art. 14 ust. 2a wprowadza zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym. Do takiej kategorii miejsc należy zaliczyć obiekty użyteczności publicznej. W myśl art. 14 ust. 6 ww. ustawy, rada gminy została upoważniona do wprowadzania czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter. Mając na uwadze powyższe należy uznać, że wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zakaz palenia ognisk i grillowania (§ 2 ust. 1 pkt 6) narusza materię uregulowaną w art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym kto dokonuje 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 podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. III SA/Wr 426/19).

Zakaz zakłócania porządku publicznego (§ 2 ust. 1 pkt 7) obejmuje swym zakresem zachowania stanowiące wykroczenie określone w art. 51 Kodeksu wykroczeń.

Zakaz jazdy po chodnikach wszelkimi pojazdami (§ 2 ust. 1 pkt 8) wkracza w materię uregulowaną w art. 33 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2024r. poz. 1251). W art. 33 ust. 1 ww. ustawa stanowi, iż kierujący rowerem lub hulajnogą elektryczną jest obowiązany korzystać z drogi dla rowerów, drogi dla pieszych i rowerów lub pasa ruchu dla rowerów, jeżeli są one wyznaczone dla kierunku, w którym się porusza lub zamierza skręcić. Kierujący rowerem lub hulajnogą elektryczną, korzystając z drogi dla pieszych i rowerów, jest obowiązany zachować szczególną ostrożność i ustępować pierwszeństwa pieszemu. Natomiast zgodnie z art. 45 ust. 1 pkt 4 ustawy zabrania się wykorzystywania drogi lub poszczególnych jej części w sposób niezgodny z przeznaczeniem, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

Zakazy umieszczania tablic, reklam, napisów oraz ogłoszeń (§ 2 ust. 1 pkt 13) stanowią materię art. 63a Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym *„kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny”*.

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).

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 może tego uczynić w formie uchwały, lecz co najwyżej w formie umieszczenia na tablicy informacyjnej dosłownej treści owych przepisów wraz z przytoczeniem ich podstawy prawnej.

Zgodnie z treścią § 4 Regulaminu *naruszenie postanowień regulaminu podlega karze przewidzianej w Kodeksie wykroczeń.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie mieści się w granicach kompetencji przyznanych Radzie w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten nie zezwala na 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 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 2021r., sygn. akt II SA/Op 294/21).

Stosownie do treści § 5 Regulaminu *obowiązki administratora skweru pełni Urząd Gminy Baranów, ul. Rynek 14, 24-105 Baranów.*

Powyższa regulacja również 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 administrować 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 administratora terenu skweru zostało podjęte bez podstawy prawnej.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr V/30/2024, 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

Otrzymuje:

- 1) Wójt Gminy Baranów,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Baranów.