



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 14 maja 2025 r.

Poz. 2642



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.129.2025

Lublin, dnia 13 maja 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XVIII/189/2025 Rady Miasta Świdnik z dnia 22 kwietnia 2025r. w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania ze Strefy piknikowej, w części obejmującej § 1 ust. 4, § 2 ust. 4 i ust. 10, § 3 i §4 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, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/189/2025 Rady Miasta Świdnik z dnia 22 kwietnia 2025 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania ze Strefy piknikowej, w części obejmującej § 1 ust. 4, § 2 ust. 4 i ust. 10, § 3 i § 4 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XVIII/189/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 kwietnia 2025 r.

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 § 1 ust. 4 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, *teren Strefy piknikowej jest monitorowany*. W § 4 ust. 2 Regulaminu przyjęto zaś, że *niniejszy regulamin umieszczono na terenie obiektu, ul. Krępiecka w Świdniku oraz na stronie internetowej <https://e-swidnik.pl/>*.

W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy o charakterze informacyjnym nie mieszczą się w zakresie pojęcia „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”, a jedynie w takich ramach organ stanowiący gminy został upoważniony do wydawania aktów prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Kwestia monitoringu Strefy należy do administratora obiektu. Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej Radzie Gminy nie przysługują zatem uprawnienia do decydowania o powyższych kwestiach.

Jak stanowi § 2 ust. 4 Regulaminu *korzystający zobowiązany jest do przestrzegania zasad ochrony przeciwpożarowej, wynikających ze stosownych przepisów oraz ogólnie przyjętych norm dotyczących porządku publicznego*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie znajduje uzasadnienia prawnego i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Akt niższego rzędu, w tym uchwała, nie może odsyłać do przepisów hierarchicznie wyższych, przepisów ustawowych i podustawowych normujących kwestie ochrony przeciwpożarowej oraz pozostałych przepisów prawa, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

Jak trafnie wywieziono w orzecznictwie sądowo-administracyjnym „Przepis wynikający z aktu uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może rozstrzygać o obowiązkach wynikających z innych ustaw, których obowiązywanie jest niezależne od woli rady gminy. Powinność przestrzegania przepisów sanitarno-epidemiologicznych, weterynaryjnych i przeciwpożarowych, a także innych (...), wynika zaś wprost z przepisów ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. [...] wprowadzenie przez Radę kwestionowanego zapisu narusza zawartą w art. 87 Konstytucji zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga on o stosowaniu norm prawnych, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego z rzędu” (por. m. in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014r., III SA/Wr 96/14).

W myśl § 2 ust. 10 Regulaminu *Administrator nie ponosi odpowiedzialności za skutki korzystania ze Strefy Piknikowej w sposób niezgodny z jej przeznaczeniem lub niezgodnie z postanowieniami niniejszego regulaminu*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie mieści 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. Przytoczona regulacja uchwały stanowi w istocie ustalenie zasad odpowiedzialności cywilno-prawnej. 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 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 korespondują wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 października 2010 r. (sygn. akt III SA/Wr 421/10), Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r. (sygn. akt IV SA/Po 672/11).

W § 3 Regulamin stanowi, iż *podczas korzystania z obiektu obowiązuje zakaz:*

- niszczenia drzewostanu i innych roślin znajdujących się na terenie obiektu,
- pozostawiania ognia bez nadzoru,
- zaśmiecania i zanieczyszczania terenu,
- niszczenia elementów małej architektury i wyposażenia,
- zakłócania porządku publicznego i ciszy nocnej,
- używania wulgarnego słownictwa, zachowywania się w sposób agresywny czy zagrażający zdrowiu lub życiu.

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 niszczenia, uszkodzenia roślinności, trawników lub zieleńca na terenach przeznaczonych do użytku publicznego wynika z art. 144 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. 2023 r. poz. 2119, ze zm.).

Zakaz pozostawiania ognia bez nadzoru wynika z art. 82 § 1 i § 5 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym kto w inny sposób nieostrożnie obchodzi się z ogniem, podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany.

Zakaz zaśmiecania i zanieczyszczania terenu wkracza w materię uregulowaną w art. 145 Kodeksu wykroczeń. 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 zieleniec, podlega karze grzywny nie niższej niż 500 złotych.”

Zakaz niszczenia cudzego mienia regulują zarówno przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383) - art. 288 (Kto cudzą rzecz niszczy, uszkodza lub czyni niezdatną do użytku, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5 - § 1; W wypadku mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. - § 2), 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.

Zakaz zakłócania porządku publicznego obejmuje swym zakresem zachowania stanowiące wykroczenie określone w art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym 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.

Zakaz używania wulgarnego słownictwa wynika z art. 141 Kodeksu wykroczeń. Przepis ten stanowi, iż kto w miejscu publicznym umieszcza nieprzyzwoite ogłoszenie, napis lub rysunek albo używa słów nieprzyzwoitych, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1500 złotych albo karze nagany.

Zakaz zachowywania się w sposób agresywny czy zagrażający zdrowiu lub życiu wynika zaś z art. 160 Kodeksu karnego, zgodnie z którym kto naraża człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 (§ 1). Jeżeli na

sprawcy ciąży obowiązek opieki nad osobą narażoną na niebezpieczeństwo, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5 (§ 2). Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 lub 2 działa nieumyślnie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku (§ 3).

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 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.

W § 4 ust. 1 Regulaminu ujęto zapis informujący o numerach alarmowych i kontaktowych, zgodnie z którym *w przypadku zaobserwowania zdarzenia/wypadku należy zawiadomić służby ratownicze: • Numer Alarmowy: 112, • Pogotowie ratunkowe: 999, • Straż pożarna: 998, • Policja: 997, • Straż Miejska: 81 751 41 30 • Administrator obiektu: tel. 81 751 76 63, • Aplikacja mobilna: Świdnik.*

W ocenie organu nadzoru zamieszczenie powyższych postanowień w przedmiotowej uchwale, stanowiącej akt prawa miejscowego, 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.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVIII/189/2025, 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) Burmistrz Miasta Świdnik,
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Świdnik