



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 22 września 2025 r.

Poz. 4164



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.252.2025

Lublin, dnia 19 września 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XV/90/25 Rady Gminy Adamów z dnia 2 września 2025 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu korzystania z fontanny zlokalizowanej na Placu Niedźwiedzim w Adamowie”, w części obejmującej ust. 3, ust. 6 lit. a w brzmieniu: *"niszczenia i uszkodzania urządzeń wodnych"* oraz w brzmieniu: *"niszczenia elementów małej architektury"*, lit. e, lit. j i ust. 8 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 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/90/25 Rady Gminy Adamów z dnia 2 września 2025 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu korzystania z fontanny zlokalizowanej na Placu Niedźwiedzim w Adamowie”, w części obejmującej ust. 3, ust. 6 lit. a w brzmieniu: *"niszczenia i uszkodzania urządzeń wodnych"* oraz w brzmieniu: *"niszczenia elementów małej architektury"*, lit. e, lit. j i ust. 8 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XV/90/25 została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 września 2025 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie m. in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Z powołanego przepisu wynika upoważnienie dla Rady Gminy 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.

W ust. 3 Regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, Rada Gminy określiła, że *zarządcą fontanny Urząd Gminy Adamów*.

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 2019 r. poz. 712, ze zm.), 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.

Stosownie do treści art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym 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 gminnego obiektu użyteczności publicznej zostało podjęte bez podstawy prawnej.

Zgodnie z treścią ust. 6 Regulaminu, w trosce o zachowanie porządku i bezpieczeństwa osób korzystających z fontanny oraz z terenu wokół fontanny, zabrania się: (...)

- a) (...) niszczenia i uszkodzania urządzeń wodnych, (...) niszczenia elementów małej architektury; (...)
- e) wlewania do fontanny jakichkolwiek płynów, (...)
- j) zaśmiecania, zanieczyszczania fontanny.

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 cudzego mienia 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 sprawy 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 zanieczyszczania i zaśmiecania miejsc ogólnodostępnych 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 zieleniec, podlega karze grzywny nie niższej niż 500 złotych.*”

W ust. 8 Regulaminu Rada postanowiła, że *naruszenie niniejszego regulaminu może stanowić podstawę do egzekwowania jak za naruszenie porządku publicznego.*

W ocenie organu nadzoru w ramach kompetencji przyznanych Radzie nie mieści się regulowanie jakichkolwiek sankcji za nieprzestrzeganie postanowień przyjętego regulaminu.

Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy 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.

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 art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, podczas gdy przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 tej ustawy (por. np. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Op 294/21; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 stycznia 2024 r., sygn. akt II SA/Wa 1170/23).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XV/90/25 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 Adamów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Adamów