



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 10 lipca 2026 r.

Poz. 3483



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.218.2026

Lublin, dnia 9 lipca 2026 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXIX/144/2026 Rady Miejskiej w Lubyczy Królewskiej z dnia 3 czerwca 2026 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania z ogólnodostępnych obiektów infrastruktury, w części obejmującej § 2 ust. 4 pkt 2 i 3, § 3 oraz § 4 ust. 2 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 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX/144/2026 Rady Miejskiej w Lubyczy Królewskiej z dnia 3 czerwca 2026 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania z ogólnodostępnych obiektów infrastruktury, w części obejmującej § 2 ust. 4 pkt 2 i 3, § 3 oraz § 4 ust. 2 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIX/144/2026 została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 czerwca 2026 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Lubyczy Królewskiej przyjęła regulamin korzystania z ogólnodostępnych obiektów infrastruktury na terenie gminy Lubycza Królewska. Regulamin stanowi załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały powołano 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).

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 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 § 2 ust. 4 Regulaminu przyjętego przedmiotową uchwałą przyjęto, że zabrania się *niszczenia, uszkodzenia lub przedstawiania elementów małej architektury* (pkt 2) *ingerowania w instalacje elektryczne, uszkodzenia słupów i opraw oświetleniowych* (pkt 3).

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).

Zakaz niszczenia cudzego mienia regulują zarówno przepisy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383, 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 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 wyżej zapis 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.

Zgodnie z § 3 Regulaminu, *„Użytkownicy ponoszą odpowiedzialność za szkody powstałe z ich winy”* (ust. 1). *„W przypadku zniszczenia mienia publicznego sprawca zobowiązany jest do pokrycia kosztów naprawy”* (ust. 2). *„Naruszenie regulaminu może skutkować odpowiedzialnością wynikającą z obowiązujących przepisów prawa”* (ust. 3).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie mieszczą się w granicach kompetencji przyznanых Radzie Miejskiej. 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.

Przytoczone postanowienia § 3 Regulaminu stanowią 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 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, 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.

Z powyższym stanowiskiem korespondują wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 października 2010 r. (sygn. akt III SA/Wr 421/10) i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r. (sygn. akt IV SA/Po 672/11).

Jak stanowi § 4 ust. 2 Regulaminu, „w *sprawach nieuregulowanych zastosowanie mają przepisy prawa powszechnie obowiązującego*”.

W ocenie organu nadzoru taki zapis narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z Konstytucji RP. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu.

Przepisu § 4 ust. 2 regulaminu nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis zawarty w uchwale Rady Miejskiej nie może przyznawać mocy obowiązującej ustawom, wobec których jest hierarchicznie niższy.

Co więcej, w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów uchwały jak i przepisów hierarchicznie wyższych (ustaw, rozporządzeń wykonawczych do ustaw), rozstrzygnięcie powinno nastąpić na podstawie przepisów hierarchicznie wyższych.

Z kwestionowanej regulacji wynika, że w pierwszej kolejności stosuje się uchwałę Rady Miejskiej, a dopiero w sprawach nieuregulowanych w tej uchwale - powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w przedmiotowym przepisie, dopuszczalne jest jedynie w aktach prawnych tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów uchwały wydawanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przed przepisami ustawy. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIX/144/2026 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.

w z. WOJEWODY LUBELSKIEGO

Wojciech Wołoch

I WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Lubyczy Królewskiej
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Lubyczy Królewskiej