



WOJEWODA LUBELSKI
NR PN-II.4131.9.2022

Lublin, 21 stycznia 2022 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXVII/269/2021 Rady Miasta Lubartów z dnia 23 grudnia 2021r. w sprawie wprowadzenia regulaminów korzystania z obiektów użyteczności publicznej zlokalizowanych na terenie Parku Miejskiego imienia Książąt Sanguszków w Lubartowie, w części obejmującej § 5 pkt 1 i pkt 3 i § 8 w brzmieniu: "przepisy Kodeksu Cywilnego oraz Kodeksu Karnego" załącznika Nr 1 do uchwały oraz § 1 zd. drugie, § 17, § 20 w brzmieniu: "przepisy Kodeksu Cywilnego oraz Kodeksu Karnego" i § 21 załącznika Nr 2 do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVII/269/2021 Rady Miasta Lubartów z dnia 23 grudnia 2021r. w sprawie wprowadzenia regulaminów korzystania z obiektów użyteczności publicznej zlokalizowanych na terenie Parku Miejskiego imienia Książąt Sanguszków w Lubartowie, w części obejmującej § 5 pkt 1 i pkt 3 i § 8 w brzmieniu: "przepisy Kodeksu Cywilnego oraz Kodeksu Karnego" załącznika Nr 1 do uchwały oraz § 1 zd. drugie, § 17, § 20 w brzmieniu: "przepisy Kodeksu Cywilnego oraz Kodeksu Karnego" i § 21 załącznika Nr 2 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVII/269/2021 została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 stycznia 2022 r.

Przedmiotową uchwałą podjętą na podstawie m. in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym Rada Miasta Lubartów przyjęła Regulamin Parku Miejskiego imienia Książąt Sanguszków w Lubartowie, stanowiący załącznik Nr 1 oraz Regulamin korzystania z łowiska zlokalizowanego w Parku Miejskim imienia Książąt Sanguszków w Lubartowie, stanowiący załącznik Nr 2 do uchwały.

Z powołanego przepisu ustawy o samorządzie gminnym 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 § 5 załącznika Nr 1 do uchwały, na terenie Parku zabrania się:

- zaśmiecania i zanieczyszczania terenu i stawu (pkt 1),
- powodowania hałasu, a także używania sprzętu nagłaśniającego bez zgody Burmistrza Miasta Lubartów (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 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).

Zakazy określone w § 5 pkt 1 i pkt 3 mieszczą się w dyspozycji czynów zakazanych, określonych ustawą z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 2008 ze zm.)

Zakaz zaśmiecania terenu wkracza w materię uregulowaną w art. 145 Kodeksu wykroczeń, a zakaz zakłócania spokoju i porządku publicznego określony w § 5 pkt 5 załącznika do uchwały obejmuje swym zakresem zachowania stanowiące wykroczenie określone w art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń.

Dyspozycja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym 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 2019 r., 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 2015 r. (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 mógł tego uczynić w formie uchwały,

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

Stosownie do § 8 załącznika Nr 1 do uchwały, w kwestiach nie uregulowanych w niniejszym regulaminie zastosowanie mają przepisy Kodeksu Cywilnego oraz Kodeksu Karnego.

Analogiczny zapis znajduje się w § 20 Regulaminu korzystania z łowiska zlokalizowanego w Parku Miejskim imienia Książąt Sanguszków w Lubartowie, stanowiącego załącznik Nr 2 do uchwały.

Zdaniem organu nadzoru powyższe regulacje naruszają zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 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 § 8 załącznika Nr 1 i § 20 załącznika Nr 2 do uchwały nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa.

Zauważyć trzeba, że przepis zawarty w uchwale Rady Miasta 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 kwestionowanych regulacji wynika, że w pierwszej kolejności stosuje się Regulamin Parku Miejskiego oraz Regulamin korzystania z łowiska, a dopiero w sprawach nieuregulowanych w regulaminie - powszechnie obowiązujące przepisy prawa.

Tym samym Rada Miasta przyznała pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawami.

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).

Jak wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 2 października 2013r., sygn. akt IV SA/Wr 303/13, „można przyjąć, biorąc pod uwagę konstrukcję powołanego § 15 ust. 2 statutu, że przepisy te miałyby uzupełnić ewentualną lukę powstałą w toku stosowania uregulowań statutu. Jednakże w takim przypadku uchwałodawca pomija zupełnie, że statut może być oparty na konkretnym upoważnieniu ustawowym nie mogąc wykraczać poza to upoważnienie. Inaczej mówiąc statut władny jest normować tylko te materie do jakich upoważnienie znajduje się w akcie rangi wyższego rzędu. Nie przystawalność jego postanowień do określanych sytuacji faktycznych wymagałoby jego zmiany lub uchylecia, a nie odsyłania do innych przepisów prawa (...) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu”.

Zgodnie z § 1 zd. drugie załącznika Nr 2 do uchwały, zarządcą Parku jest Burmistrz Miasta Lubartów.

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 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 zarządcę Parku zostało podjęte bez podstawy prawnej.

Jak stanowi § 17 załącznika Nr 2 do uchwały, wędkujący na łowisku Lubartów Staw biorą na siebie pełną odpowiedzialność cywilną za zdarzenia losowe zagrażające ich życiu i zdrowiu.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie mieszczą się w granicach kompetencji przyznanych Radzie Gminy. 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.

Zakwestionowane regulacje uchwały 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 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)

Zgodnie z treścią § 21 załącznika Nr 2 do uchwały, nieprzestrzeganie powyższego regulaminu może skutkować konsekwencjami prawnymi z ustawy o rybactwie śródlądowym.

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. Jednakże Rada nie ma uprawnień do określania jakichkolwiek sankcji za nieprzestrzeganie Regulaminu (por. m. in. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 3 grudnia 2020r. sygn. II SA/OI 736/20).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVII/269/2021 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

Lech Sprawka

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miasta Lubartów
2. Burmistrz Miasta Lubartów



DOKUMENT PODPISANY ELEKTRONICZNIE

Dane podpisywanego dokumentu

Typ dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze
Numer dokumentu	PN-II.4131.9.2022
Data dokumentu	2022-01-21
Organ wydający	Wojewoda Lubelski
Przedmiot regulacji	stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXVII/269/2021 Rady Miasta Lubartów z dnia 23 grudnia 2021r. w sprawie wprowadzenia regulaminów korzystania z obiektów użyteczności publicznej zlokalizowanych na terenie Parku Miejskiego imienia Księżąt Sanguszków w Lubartowie, w części obejmującej § 5 pkt 1 i pkt 3 i § 8 w brzmieniu: "przepisy Kodeksu Cywilnego oraz Kodeksu Karnego" załącznika Nr 1 do uchwały oraz § 1 zd. drugie, § 17, § 20 w brzmieniu: "przepisy Kodeksu Cywilnego oraz Kodeksu Karnego" i § 21 załącznika Nr 2 do uchwały.
Identyfikator dokumentu	AB1AAFE8-F67D-484B-B4EA-B07046C2BABF

Informacje o złożonych podpisach elektronicznych

Podpis:	
Sygnatura	Signature-1076419950
Numer seryjny	713E3667679D6B4CEB55A7D632914861
Osoba podpisująca	Lech Sprawka\; Wojewoda Lubelski
Instytucja	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
Miejscowość	Lublin
Województwo	lubelskie
Kraj	PL
Data złożenia podpisu	21.01.2022 15:35:00
Zakres podpisu	Cały dokument
Wystawca certyfikatu	VATPL-5170359458 Certum QCA 2017 Asseco Data Systems S.A. PL