



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 19 lipca 2024 r.

Poz. 3859



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.263.2024

z dnia 19 lipca 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr III/12/2024 Rady Gminy Jastków z dnia 28 czerwca 2024 r. w sprawie regulaminu korzystania ze „zbiornika retencyjnego Jastków”, w części obejmującej ust. 6 lit. e, lit. g, lit. h, lit. i, lit. j, lit. l, lit. m; ust. 9; ust. 10; ust. 12 oraz ust. 13 w brzmieniu: „TELEFONY ALARMOWE Telefon Alarmowy – 112 / Pogotowie Ratunkowe – 999 / Straż Pożarna – 998 / Policja – 997” 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. 609, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/12/2024 Rady Gminy Jastków z dnia 28 czerwca 2024 r. w sprawie regulaminu korzystania ze „zbiornika retencyjnego Jastków”, w części obejmującej ust. 6 lit. e, lit. g, lit. h, lit. i, lit. j, lit. l, lit. m; ust. 9; ust. 10; ust. 12 oraz ust. 13 w brzmieniu: „TELEFONY ALARMOWE Telefon Alarmowy – 112 / Pogotowie Ratunkowe – 999 / Straż Pożarna – 998 / Policja – 997” Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr III/12/2024 Rady Gminy Jastków została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 lipca 2024 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem 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 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 zawarty 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 powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

W Regulaminie, przyjętym przedmiotową uchwałą, wprowadzono m.in. zakaz *niszczenia urządzeń hydrologicznych* (ust. 6 lit. e) oraz *zaśmiecania terenu „zbiornika retencyjnego Jastków” i zanieczyszczania wody* (ust. 6 lit. j).

Zakazy niszczenia cudzego mienia wynikają z art. 288 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17) oraz art. 143 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeksu wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119). 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 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.

W art. 145 Kodeksu wykroczeń przewiduje zaś odpowiedzialność za zanieczyszczanie lub zaśmiecanie miejsc dostępnych dla publiczności.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 grudnia 2020 r. sygn. akt II OSK 1943/18 wskazuje, iż *„z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm ustawowych. Uznać zatem należy, że powtórzenie unormowania ustawowego w akcie prawa miejscowego - co do zasady - jest niedopuszczalne. Konsekwencją zaś dokonania takiego powtórzenia jest przyjęcie wystąpienia istotnego naruszenia prawa, co z kolei stanowić będzie podstawę do stwierdzenia nieważności przepisu prawa miejscowego”*.

O zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się także m.in. w wyrokach: z dnia 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, z dnia 14 października 1999r. 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.

W Regulaminie wprowadzono także zakazy *palenia wyrobów tytoniowych i e-papierosów* (ust. 6 lit. g) oraz *spożywania alkoholu* (ust. 6 lit. h) na terenie „zbiornika retencyjnego Jastków”.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 700, ze zm.), zabrania się palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych, z zastrzeżeniem art. 5a w pomieszczeniach obiektów kultury i wypoczynku do użytku publicznego. Stosownie zaś do art. 5 ust. 4 tej ustawy rada gminy może ustalić, w drodze uchwały, dla terenu gminy inne niż wymienione w ust. 1 miejsca przeznaczone do użytku publicznego jako strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego.

Należy zatem uznać, że ustalenie miejsc przeznaczonych do użytku publicznego jako strefy wolne od dymu tytoniowego może nastąpić na podstawie uchwały podejmowanej na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, realizującej kompleksowo upoważnienie udzielone Radzie Gminy w tym przepisie.

Sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych uregulowane zostały 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.

Odnosnie niedopuszczalności wprowadzania regulacji powielających unormowania powyższych ustaw w uchwale podejmowanej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wypowiadały się wielokrotnie sądy administracyjne (por. m. in. wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 września 2023r. sygn. II SA/Łd 530/23).

Zgodnie z ust. 6 lit. i Regulaminu, zabrania się *wnoszenia opakowań szklanych, ostrych narzędzi i innych przedmiotów mogących stanowić zagrożenie dla osób korzystających ze „zbiornika retencyjnego Jastków”*.

W ust. 6 lit. i Regulaminu wprowadzono zakaz *rozniecania ognia, palenia ognisk i grillowania*.

Zakaz wnoszenia przedmiotów potencjalnie niebezpiecznych, mogących spowodować zranienie lub inny uszczerbek na zdrowiu stanowi czyn wypełniający znamiona określone w art. 50a § 1 Kodeksu wykroczeń który stanowi: *„Kto w miejscu publicznym posiada nóż, maczetę lub inny podobnie niebezpieczny przedmiot, a okoliczności jego posiadania wskazują na zamiar użycia go w celu popełnienia przestępstwa, podlega karze (...)”*.

Z kolei zakaz rozniecania ognia, palenia ognisk i grillowania wynika z art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wykroczeń. Zgodnie z tym przepisem: *„Kto dokonuje czynności, które mogą spowodować pożar, jego rozprzestrzenienie 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. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 5 grudnia 2019r., sygn. III SA/Wr 426/19, a także z dnia 28 listopada 2012r. sygn. III SA/Wr 114/12.

W ust. 6 lit. m Regulaminu Rada wprowadziła *zakaz instalowania reklam, ogłoszeń i informacji bez zgody Zarządcy „zbiornika retencyjnego Jastków”*.

Powyższy zakaz umieszczania materiałów informacyjnych w miejscu publicznym bez zgody zarządzającego tym miejscem stanowi czyn wypełniający znamiona określone w art. 63a § 1 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 (...)”*.

W ust. 9 Regulaminu postanowiono, że *użytkownicy korzystają ze „zbiornika retencyjnego Jastków” na własną odpowiedzialność i ponoszą materialną odpowiedzialność za wyrządzone szkody, pokrywając 100% kosztów napraw, odtworzenia lub zakupu uszkodzonego mienia*.

W myśl ust. 10 Regulaminu, *Gmina Jastków nie ponosi odpowiedzialności za:*

- a) *wypadki i szkody na osobach i mieniu będące skutkiem korzystania ze „zbiornika retencyjnego Jastków” lub jego wyposażenia w sposób niezgodny z ich przeznaczeniem bądź postanowieniami niniejszego Regulaminu,*
- b) *wypadki i szkody na osobach i mieniu będące skutkiem korzystania ze „zbiornika retencyjnego Jastków” lub jego wyposażenia po spożyciu alkoholu lub środków odurzających,*
- c) *rzeczy osobiste wniesione na teren „zbiornika retencyjnego Jastków”*.

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

Przytoczone postanowienia ust. 9 i ust. 10 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 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.

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 ust. 12 Regulaminu *osoby naruszające porządek i spokój publiczny, niestosujące się do niniejszego Regulaminu, ponosić będą odpowiedzialność zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa.*

Zdaniem organu nadzoru w normie kompetencyjnej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącej podstawę wydania przedmiotowej uchwały, nie mieści się określenie jakichkolwiek sankcji, w tym sankcji za naruszenie postanowień Regulaminu. Uchwała wydana na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 nie może zawierać przepisów porządkowych.

Przepisy porządkowe wydawane są na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i podlegają odrębnym rygorom w zakresie publikacji i daty wejścia w życie. Przepisy takie rada może wydawać jedynie wówczas gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, a nadto jedynie w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących.

Uchwała w zakresie wprowadzenia zasad i sposobu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie stanowi przepisów porządkowych. Rada Gminy może wprowadzić regulamin korzystania z określonego miejsca użyteczności publicznej zawierający nakazy i zakazy określonego zachowania się osób. Zakazy te i nakazy nie mogą być jednak zagrożone sankcjami karnymi (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Op 294/21, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 421/10).

W ust. 13 regulaminu ujęto zapis informujący o numerach telefonów alarmowych, zgodnie z którym, *TELEFONY ALARMOWE Telefon Alarmowy – 112 / Pogotowie Ratunkowe – 999 / Straż Pożarna – 998 / Policja – 997.*

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 III/12/2024, 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

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Jastków,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Jastków