



WOJEWODA PODKARPACKI
ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

URZĄD MIASTA TARNOBZIEGA
ul. Tatarska 32
33-400



00008055022

Numer: KO.O.7145.2024

Data wpływu: 26-03-2024

Przyjął: ANNA GRYGIEL

BIURO OBSŁUGI INTERESANTÓW



Rzeszów, 2024-03-25

PH.4131.2.119.2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r, poz. 40 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 4 ust. 5 i ust. 6 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XC/944/2024 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie *Regulaminu korzystania z terenów rekreacyjnych wokół Jeziora Tarnobrzieskiego*.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 28 lutego 2024 r. Rada Miasta Tarnobrzega podjęła uchwałę Nr XC/944/2024 w sprawie *Regulaminu korzystania z terenów rekreacyjnych wokół Jeziora Tarnobrzieskiego*. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 marca 2024 r.

Podjęta przez Radę Miasta Tarnobrzega uchwała Nr XC/944/2024 wskazuje w podstawie prawnej przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej *ustawy o samorządzie gminnym*. Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 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 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 gminy do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego trybu oraz sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na terenie lub w obiektach,

o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Wyznaczając te reguły rada gminy nie ma jednakże niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie. Granice przewidzianej prawem swobody rady w zakresie realizacji normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wyznacza obowiązujący porządek prawny. Tak więc zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wkraczać w materię uregulowaną w przepisach aktów wyższego rzędu. W ocenie organu nadzoru zasady te nie mogą również wkraczać w treść stosunków cywilnoprawnych wiążących administratora danego obiektu z osobami korzystającymi z niego.

Według art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z tą treścią normy konstytucyjnej koresponduje przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Z zacytowanych regulacji oraz z konstytucyjnej zasady praworządności, zapisanej w art. 7 Konstytucji RP wynika wymóg regulowania przez akt prawa miejscowego na podstawie delegacji ustawowej i wyłącznie w granicach zawartego w ustawie upoważnienia, ponieważ w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną - jako uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu nie mogą regulować materii ustawowych ani nie mogą wykroczać poza unormowania ustawowe. Każdorazowo w akcie rangi ustawowej zawarte być musi upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie to musi być przy tym wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych, nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie jest istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej i stanowi jednocześnie o naruszeniu konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego.

Ponadto należy zauważyć, że przepisy aktów prawa miejscowego powinny być uchwalane zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). W myśl § 143 załącznika do tegoż rozporządzenia do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziału 2-7, chyba, że odrębne przepisy stanowią inaczej. Według § 134 - podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który:

- 1) upoważnia dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw;
- 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego organu.

W świetle brzmienia § 135 - w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu, o których mowa w § 134 pkt 2.

W orzeczeniach sądów podkreśla się, że rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (wyrok NSA z 26 V 1992 r., SA/Wr 310/92). Gmina nie może przykładowo w ramach określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym) ustanowić opłat za korzystanie z gminnych dróg wewnętrznych (wyrok NSA z 16 XII 1996 r., SA/Kr 1377/96). Nadto Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się, że brak upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego w danej materii oznacza, że nie podlega ono regulacji w tej formie prawnej, przy czym bez znaczenia pozostaje czy dotyczyłoby ono uprawnień czy nakładania obowiązków (wyrok NSA z 4 IV 2008 r. II OSK 102/08, wyrok NSA z 3 X 2006 r. I OSK 1035/06, podobnie też: wyrok WSA we Wrocławiu z 15 III 2007 r. II SA/Wr 745/06).

Odnosząc poczynione uwagi do postanowień ustanowionych przez Radę Miasta Tarnobrzega w uchwale z dnia 28 lutego 2024 r. Nr XC/944/2024 w sprawie *Regulaminu korzystania z terenów rekreacyjnych wokół Jeziora Tarnobrzeskiego* wskazać należy, że Rada w zakresie § 4 ust. 5 i ust. 6 załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały przekroczyła swe kompetencje i delegację ustawową określoną w art. 40 ust. 2 pkt 4) ustawy o samorządzie gminnym.

Ustanowienie w § 4 ust. 5 „zakazu wjazdu i poruszania się pojazdami silnikowymi, motorowerami, rowerami, a także innymi urządzeniami, za wyjątkiem wózków inwalidzkich i wózków dziecięcych na terenach ograniczonych linia brzegową i chodnikiem, z wyłączeniem uprawnionych służb ratowniczych i porządkowych, podmiotów serwisujących infrastrukturę oraz pracowników obsługi” nie należy do materii przedmiotowej uchwały. Zgodnie z art. 10 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2023 r., poz. 1047 ze zm.) zarządzanie ruchem na drogach powiatowych i gminnych należy do starosty, natomiast zarządzanie ruchem na drogach wewnętrznych, w tym ich oznakowanie, należy do zarządcy terenu, na którym zlokalizowana jest droga, a w przypadku jego braku – do właściciela terenu (art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz. U. z 2024 r., poz. 320). Zarządzanie terenami rekreacyjnymi, jako obiektami użyteczności

publicznej, należy do kompetencji prezydenta miasta określonych w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zatem zarządzanie drogami wewnętrznymi, w tym ustanowienie zakazu wjazdu, należy do kompetencji prezydenta i nie może być przedmiotem regulacji uchwały rady gminy.

W ocenie organu nadzoru brak jest także upoważnienia rady do wprowadzania w § 4 ust. 5 Regulaminu korzystania z terenów rekreacyjnych wokół Jeziora Tarnobrzieskiego *zakazu rozpalania ognisk i grillowania w innych miejscach niż do tego wyznaczone*. Zakaz ten znalazł już unormowanie w przepisach innej ustawy. Mianowicie art. 82 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. 2023, poz. 2119 ze zm.) wskazuje na wykroczenia polegające na dokonywaniu czynności, które mogą spowodować pożar, jego rozprzestrzenianie się, utrudnienie prowadzenia działania ratowniczego lub ewakuacji. Materia objęta działaniem powyższego zakazu stanowi także przedmiot regulacji art. 83 § 1 Kodeksu wykroczeń. Zgodnie z powołanym przepisem, kto nieostrożnie obchodzi się z materiałami wybuchowymi, łatwo zapalnymi lub substancjami promieniotwórczymi albo wykracza przeciwko przepisom o wyrobie, sprzedaży, przechowywaniu, używaniu lub przewożeniu takich materiałów podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany.

Jak już wspomniano, ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Zgodnie z wyrokiem WSA we Wrocławiu z dnia 7 grudnia 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 401/09 materia będąca przedmiotem regulacji prawnej w drodze uchwały rady gminy nie może być regulowana w odrębnych przepisach prawa powszechnie obowiązujących. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej gminy musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu. Rada Gminy winna treść swoich regulacji dostosowywać ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, wynikających z jej zadań, a w razie wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (wyrok NSA z 26 maja 1992 r. SA/Wr 310/92, Wspólnota 1993, Nr 2, s.21).

Niewątpliwym jest, że choć rada gminy może wprowadzać regulaminy korzystania z terenów rekreacyjnych, zawierające nakazy i zakazy określonego zachowania się osób to normy te, w przypadku wydania ich na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie mogą stanowić przepisów porządkowych. Nie można natomiast wykluczyć, że

ustanowione dla korzystania z terenów rekreacyjnych nakazy czy zakazy mieszczące się w dyspozycji czynu zakazanego, mogą stanowić informację zamieszczoną na tablicach informacyjnych bądź podaną do wiadomości w inny sposób. Informacja taka nie może jednak stanowić elementu podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym uchwały, albowiem uchwała taka nie może być traktowana jako informator o powszechnie obowiązujących przepisach prawa - zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 lipca 2009 r. (sygn. akt II SA/GI 252/09).

Zauważyć należy, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie przypominano, że ustawa stanowi zarówno podstawę wydania aktu normatywnego, jak i określa jego granice przedmiotowe. Konsekwentnie też akcentowano, iż upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych oraz że nie podlega wykładni rozszerzającej ani celowościowej.

Wobec powyższego należało stwierdzić, iż § 4 ust. 5 i ust. 6 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XC/944/2024 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 28 lutego 2024 r. *w sprawie Regulaminu korzystania z terenów rekreacyjnych wokół Jeziora Tarnobrzskiego*, narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że wskazane wyżej zapisy uchwały są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, a co czyni zasadnym stwierdzenie ich nieważności.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak na wstępie.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Małgorzata Wąsacz
Zastępca Dyrektora
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Otrzymują:

1. Prezydent Miasta Tarnobrzega
2. Przewodniczący Rady Miasta Tarnobrzega