

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.107.2015.AHor

z dnia 16 lipca 2015 r.

Rada Miejska w Lubniewicach

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr VII/57/2015 Rady Miejskiej w Lubniewicach z dnia 17 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z jeziora Lubiąż w Lubniewicach.

Uzasadnienie

W dniu 17 czerwca 2015 r. Rada Miejska w Lubniewicach podjęła Uchwałę Nr VII/57/2015 w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z jeziora Lubiąż w Lubniewicach. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 czerwca 2015 r., a dzień wcześniej została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z dnia pod pozycją nr 1104.

Organ nadzoru pismem z dnia 29 czerwca br. zawiadomił radę o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały oraz wniósł o udzielenie wyjaśnień czyją własność stanowi Jezioro Lubiąż, na jakiej podstawie i w jakim zakresie Gmina Lubniewice jest uprawniona do korzystania z ww. jeziora, a także wniósł o przesłanie kopii umowy na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego Lubiąż rzece Lubna – Nr 2, zawartej przez Gminę Lubniewice z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej z siedzibą w Poznaniu.

Postanowieniem z dnia 30 czerwca 2015 r., Nr NK-I.4131.107.2015.AHor, organ nadzoru wstrzymał wykonanie Uchwały Nr VII/57/2015 Rady Miejskiej w Lubniewicach z uwagi na wysokie prawdopodobieństwo, iż uchwała została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

Pismem z dnia 6 lipca br. Burmistrz Lubniewic udzielił wyjaśnień, że zgodnie z zapisami księgi wieczystej nr GW1U/00002899/9 prowadzonej przez Sąd Rejonowy w Sulęcinie IV Wydział Ksiąg Wieczystych właścicielem działki o nr ewidencyjnym 1 (jezioro Lubiąż), obręb Lubniewice, jest Gmina Lubniewice i z tego tytułu jest uprawniona do podejmowania wszelkich działań wynikających z prawa własności, w tym także ustanowienia prawa miejscowego mającego na celu poprawę bezpieczeństwa osób korzystających z akwenu w celach turystyczno-rekreacyjnych. Burmistrz wyjaśnił również, że przepisy porządkowe kwestionowanej uchwały mają za zadanie wypełnić luki ustaw, normując zagadnienia z uwzględnieniem specyfiki lokalnej społeczności oraz warunków i potrzeb miejscowych, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Taki zaś obowiązek na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast nakłada m.in. ustawa z 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz. U. z 2011r., nr 208, poz.1240), której art. 4 mówi, że za zapewnienie bezpieczeństwa na obszarach wodnych odpowiada właściwy miejscowo wójt burmistrz, prezydent miasta) a zadania wykonywane w tym zakresie przez burmistrza należą do zadań własnych gminy. Burmistrz przedłożył również kopię umowy użytkowania obwodu rybackiego jeziora Lubiąż na rzece Lubna - Nr 2 (poz. 569) z dnia 24 kwietnia 2015 r. zawartą pomiędzy Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej z siedzibą w Poznaniu a Gminą Lubniewice. Choć przesłana kopia umowy jest niekompletna (brakuje co najmniej dwóch stron dotyczących § 4, § 5, §7 i § 8) z jej § 1 wynika, że umowa ta polega na oddaniu Gminie Lubniewice w użytkowanie obwodu rybackiego jeziora Lubiąż na rzece Lubna.

Rada Miejska w Lubniewicach w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały wskazała art. 40 ust. 2 pkt. 4 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tymi przepisami na podstawie ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4), zaś akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały (art. 41 ust. 1). Przedmiotowy regulamin korzystania z jeziora Lubiąż w Lubniewicach został więc podjęty jako akt prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W ocenie organu nadzoru Uchwała Nr VII/57/2015 została podjęta bez podstawy prawnej, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości.

Zgodnie z art. 5 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 469) śródlądowe wody powierzchniowe dzielą się m.in. na płynące, do których zalicza się m.in wody znajdujące

się w jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych o ciągłym bądź okresowym naturalnym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych. Stosownie zaś do art. 10 ust. 1a ww. ustawy śródlądowe wody powierzchniowe płynące stanowią własność Skarbu Państwa. Należy zauważyć, iż jezioro Lubiąż stosownie do art. 5 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy prawo wodne należy uznać za śródlądową wodę płynącą, gdyż posiada dwa dopływy i odpływ. Jezioro Lubiąż, jako część Kanału Jarntowskiego, jako śródlądowa woda płynąca, zostało ujęte pod poz. Nr 106 w części dotyczącej województwa lubuskiego, w załączniku nr 2 śródlądowe wody powierzchniowe lub ich części, stanowiące własność publiczną, istotne dla regulacji stosunków wodnych dla potrzeby rolnictwa, do rozporządzenia Rady Ministrów z 17 grudnia 2001 r. w sprawie śródlądowych wód powierzchniowych lub ich części stanowiących własność publiczną (Dz. U. z 2003 r. Nr 16, poz. 149). Oznacza to, iż Jezioro Lubiąż jako śródlądowa woda płynąca z mocy ustawy Prawo wodne stanowi własność Skarbu Państwa.

Wody płynące nie mogą stanowić w obecnie obowiązującym stanie prawnym przedmiotu własności jednostek samorządu terytorialnego. Obecnie tylko Skarb Państwa może być właścicielem jezior sklasyfikowanych zarówno jako "woda płynąca", jak i "woda stojąca". Jednostki samorządu terytorialnego oraz podmioty prywatne (osoby fizyczne lub osoby prawne), mogą być tylko właścicielami jezior uznanych za "wodę stojącą" – tak Marszelewski Michał, Marszelewski Włodzimierz w: Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2014.1.103. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w uzasadnieniu do wyroku z dnia 8 stycznia 2008 r., sygn. II SA/Łd 1000/07, „Brak jest podstaw do podejmowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały wprowadzającej zasady korzystania ze zbiornika wodnego, który nie stanowi własności takiej jednostki samorządu. Ustawodawca nie pozostawił w kompetencji jednostki samorządu terytorialnego prawa podejmowania uchwał regulujących zasady korzystania ze zbiornika wodnego, którego własność przynależy Skarbowi Państwa. Korzystanie z wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa ma charakter powszechny i wszelkie ograniczenia w korzystaniu, dysponowaniu tymi wodami winny wynikać z ustawy - Prawo wodne”. Ustawa ta nie daje natomiast możliwości organowi stanowiącemu gminy, na terenie której znajduje się śródlądowa woda płynąca, uchwalenia regulaminu korzystania z takiego zbiornika wodnego.

W przedmiotowej sprawie bez jakiegokolwiek znaczenia do oceny legalności badanej uchwały jest fakt, iż w księdze wieczystej Gmina Lubniewice figuruje jako właściciel działki gruntu pod Jeziorem Lubiąż. Należy rozdzielić własność wód płynących od własności znajdujących się pod takimi wodami gruntów a także wpisów w księdze wieczystej dotyczącej właściciela działki gruntu pod takim zbiornikiem wodnym. Zgodnie z art. 10 ust. 3 Prawo wodne „Płynące wody publiczne nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie”. Stosownie natomiast do art. 14 ust. 1 i 2 ww. ustawy grunty pokryte wodami powierzchniowymi stanowią własność właściciela tych wód i nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie. Przez grunty pokryte śródlądowymi wodami powierzchniowymi oraz morskimi wodami wewnętrznymi rozumie się grunty tworzące dna i brzegi cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych, w granicach linii brzegu, a także wchodzące w skład sztucznych zbiorników, art. 9 ust. 1 pkt 4a i art. 14 ust. 1a ww. ustawy. Takie grunty stanowią własność właściciela wód, zatem prawo własności wód płynących powierzchniowych rozciąga się na prawo własności gruntu, oczywiście wyłącznie w rozumieniu przepisów ustawy Prawo wodne. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w uzasadnieniu do wyroku z dnia 13 marca 2013 r., sygn. II SA/Gd 619/12, wyjaśnił, iż „ustawodawca w art. 14 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1a prawo wodne zawarł domniemanie, że wszystkie grunty pokryte śródlądowymi wodami powierzchniowymi płynącymi są przedmiotem własności państwa. Zgodnie zaś z art. 14 ust. 1a p.w., przez grunty pokryte śródlądowymi wodami powierzchniowymi rozumie się grunty tworzące dna i brzegi cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych, w granicach linii brzegu. Z powyższych przepisów wynika, że wolą ustawodawcy było, aby własność wód powierzchniowych płynących przesądzała o własności gruntu pod taką wodą w rozumieniu prawa wodnego. Własność wody płynącej rozciąga się na własność gruntu pod tymi wodami. (...) Obecnie o własności Skarbu Państwa wód płynących oraz gruntów pod tymi wodami przesądza art. 10 ust. 1a w zw. z art. 14 ust. 1 ustawy Prawo wodne z 2001 r., które stanowią podstawę wpisu do księgi wieczystej nabycia prawa własności przez Skarb Państwa bez potrzeby stwierdzenia nabycia tego prawa orzeczeniem sądu. Jeżeli jednak w księdze wieczystej jako właściciel figuruje osoba fizyczna, to - o ile do usunięcia powstałej niezgodności pomiędzy jej treścią a rzeczywistym stanem prawnym nie dojdzie w drodze oświadczenia tej osoby w odpowiedniej formie - konieczne jest orzeczenie sądu wydane na podstawie przepisu szczególnego, jakim jest art. 10 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Przepis ten pozwala, przy braku ograniczeń dowodowych, uzyskać wyrok będący podstawą wpisu stanu prawnego zgodnego ze stanem rzeczywistym. Takie rozwiązanie gwarantuje pewność i bezpieczeństwo obrotu nieruchomościami”.

Nie można podzielić argumentacji Burmistrza Lubniewic, iż przepisy porządkowe kwestionowanej uchwały mają za zadanie wypełnić luki ustaw, normując zagadnienia z uwzględnieniem specyfiki lokalnej społeczności oraz warunków i potrzeb miejscowych, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Taki zaś obowiązek zdaniem Burmistrza na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast nakłada m.in. ustawa z 18 sierpnia

2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz. U. z 2011r., nr 208, poz.1240). Jak wynika z art. 4 ust. 1 tej ustawy zapewnienie bezpieczeństwa na obszarach wodnych polega w szczególności na: 1) dokonaniu, we współpracy z policją i działającymi na danym terenie podmiotami, o których mowa w art. 12 ust. 1, analizy zagrożeń, w tym identyfikacji miejsc, w których występuje zagrożenie dla bezpieczeństwa osób wykorzystujących obszar wodny do pływania, kąpania się, uprawiania sportu lub rekreacji; 2) oznakowaniu i zabezpieczeniu terenów, obiektów i urządzeń przeznaczonych do pływania, kąpania się, uprawiania sportu lub rekreacji na obszarach wodnych; 3) prowadzeniu działań profilaktycznych i edukacyjnych dotyczących bezpieczeństwa na obszarach wodnych, polegających w szczególności na: a) oznakowaniu miejsc niebezpiecznych, b) objęciu nadzorem, we współpracy z policją i podmiotami, o których mowa w art. 12 ust. 1, miejsc niebezpiecznych, w tym miejsc zwyczajowo wykorzystywanych do kąpieli, c) uświadamianiu zagrożeń związanych z wykorzystywaniem obszarów wodnych, w szczególności prowadzeniu akcji edukacyjnych wśród dzieci i młodzieży szkolnej; 4) informowaniu i ostrzeganiu o warunkach pogodowych oraz innych czynnikach mogących powodować utrudnienia lub zagrożenia dla zdrowia lub życia osób; 5) zapewnieniu warunków do organizowania pomocy oraz ratowania osób, które uległy wypadkowi lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia. Za zapewnienie tego bezpieczeństwa nad jeziorem położonym na terenie gminy, co do zasady, odpowiada właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta). Uchwalenie regulaminu korzystania z jeziora jest jednak zupełnie czym innym od faktycznego zapewnienia bezpieczeństwa nad takim jeziorem. Przykładowy katalog obowiązków wójta wymieniony w art. 4 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych sprowadza się do podjęcia czynności i działań faktycznych, przy współpracy z innymi podmiotami w celu zapewniania bezpieczeństwa nad obszarem wodnym. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że 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. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach stanowiących własność gminy (tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 170/10). Normy zawarte w regulaminach korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej adresowane są więc do podmiotów korzystających z takich gminnych urządzeń i obiektów. Jeszcze raz należy podkreślić, iż jezioro nie stanowiące własności gminy nie może być uznane za gminny obiekt użyteczności publicznej. Za taki obiekt może być natomiast uznana plaża nad takim jeziorem. Stąd też zgodne i mające podstawę prawną było podjęcie przez Radę Miejską w Lubniewicach w dniu 11 czerwca 2015 r. Uchwały Nr VI/41/2015 w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z miejsca wykorzystywanego do kąpieli w Gminie Lubniewice.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek