



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 25 czerwca 2025 r.

Poz. 2777

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2. 191 .2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 23 czerwca 2025 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz.1465 z późn.zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

- ust. 7 i ust. 10 lit. d) i e) Regulaminu korzystania z Kompleksu boisk sportowych „Orlik” w Birczy stanowiącego Załącznik nr 1 do uchwały Nr LXXIV/34/2025 Rady Miejskiej w Birczy z dnia 20 maja 2025r. w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z Kompleksu boisk sportowych „Orlik” w Birczy, Hali sportowo-widowiskowej w Birczy oraz siłowni plenerowej ,
- ust. 10 , 17 i 18 Regulaminu korzystania z Hali sportowo-widowiskowej w Birczy stanowiącego Załącznik nr 2 do ww. uchwały Nr LXXIV/34/2025 Rady Miejskiej w Birczy z dnia 20 maja 2025r. w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z Kompleksu boisk sportowych „Orlik” w Birczy, Hali sportowo-widowiskowej w Birczy oraz siłowni plenerowej,
- ust.6 i ust. 12 lit. a) Regulaminu korzystania z siłowni plenerowej w Birczy stanowiącego Załącznik nr 3 do uchwały Nr LXXIV/34/2025 Rady Miejskiej w Birczy z dnia 20 maja 2025r. w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z Kompleksu boisk sportowych „Orlik” w Birczy, Hali sportowo-widowiskowej w Birczy oraz siłowni plenerowej.

Uzasadnienie

W dniu 20 maja 2025 r. Rada Miejska w Birczy podjęła uchwałę NR XXIX/34/2025 w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z Kompleksu boisk sportowych „Orlik” w Birczy , Hali sportowo-widowiskowej w Birczy oraz siłowni plenerowej w Birczy.

Zakwestionowana uchwała została podjęta na podstawie art. 40 ust.2 pkt 4 i art.41 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym . Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ww. 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 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.

Upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym przyznaje organowi stanowiącemu gminy kompetencję do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się przez korzystających z takich terenów i urządzeń. Jednakże rada gminy nie jest na tej podstawie uprawniona do wprowadzenia w akcie prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilnoprawną, karną lub administracyjną (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 31.05.2023r. Sygn.akt II SA/Łd 384/23).

Poza tym z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 1 października 2010 r. sygn. akt III SA/Gl 2083/10, "z treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie wynika, by treść uchwalanych aktów prawa miejscowego musiała zawierać kompletne uregulowania wszelkich kwestii dotyczących zasad funkcjonowania obiektów i zachowania się ich użytkowników. W tym miejscu należy wskazać na dyspozycję ww. przepisu, wykluczającego ustanowienie lub rozszerzenie zakazów zawartych w prawie miejscowym w przypadku istnienia uregulowań dotyczących tego samego przedmiotu w aktach prawnych prawa powszechnie obowiązującego. Organy gminy uchwalając akty prawa miejscowego winny kierować się szczegółowymi zasadami ujętymi w treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 283). W § 137 tego rozporządzenia wprost stwierdzono, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń, zaś naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych lub ich rozszerzenie powoduje nieważność tych przepisów".

Tymczasem wprowadzone przez Radę Miejską w Birczy zapisy zarówno w Regulaminie korzystania z Kompleksu boisk sportowych „Orlik” w Birczy (Załącznik nr 1 do niniejszej uchwały) jak i w Regulaminie korzystania Hali sportowo-widowiskowej w Birczy (Załącznik nr 2 do ww. uchwały) oraz siłowni plenerowej w Birczy(Załącznik nr 3 do niniejszej uchwały) zawierają postanowienia , które są normowane przepisami innych ustaw.

Jak już wspomniano, ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych 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 przedmiocie 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.

W granicach kompetencji rady gminy nie mieści się zatem wskazywanie, że osoby niepełnoletnie mogą korzystać z Kompleksu boisk wyłącznie pod opieką rodziców lub osób dorosłych (ust. 7 Załącznika nr 1). Podobny zapis zawiera również Regulamin korzystania z siłowni plenerowej w Birczy (ust. 6 Załącznika nr 3).

Kwestie związane z odpowiedzialnością za małoletnich regulują odpowiednie przepisy Kodeksu cywilnego oraz Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Według art. 95 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego obowiązkiem rodziców jest piecza nad dzieckiem, cyt.: "Władza rodzicielska obejmuje w szczególności obowiązki i prawo rodziców do wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka oraz do wychowania dziecka, z poszanowaniem jego godności i praw.". Zgodnie natomiast z art. 155 § 1 Krio opiekun sprawuje pieczę nad osobą i majątkiem pozostającego pod opieką; podlega przy tym nadzorowi sądu opiekuńczego.

W ocenianym Regulaminie korzystania z Kompleksu boisk sportowych Rada Miejska w Birczy zabroniła zaśmiecania terenu boiska, palenia ognisk, używania materiałów pirotechnicznych i szkodliwych substancji chemicznych (ust. 10 lit.d Załącznika nr 1).

Natomiast odpowiedzialność za zaśmiecanie terenu reguluje art.145 Kodeksu wykroczeń, przewidujący odpowiedzialność sprawcy, który zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleń.

Brak jest także podstaw prawnych do zamieszczania w uchwale regulacji obejmujących zakaz rozpalania ognisk oraz używania otwartego ognia . Zakaz używania otwartego ognia wynika bowiem z art. 82 § 1 pkt 1 ustawy Kodeks wykroczeń. Materia objęta działaniem powyższego zakazu stanowi także przedmiot regulacji art. 83 § 1 Kw. 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.

Również sformułowany przez Radę Miejską w Birczy w zakwestionowanym Regulaminie zakaz palenia wszelkich wyrobów tytoniowych oraz papierosów elektronicznych, wnoszenia i spożywania alkoholu, używania środków odurzających oraz przebywania osób w stanie nietrzeźwym znalazł już unormowanie w przepisach innych ustaw (ust. 10 lit.e Załącznika nr 1). Analogiczne zapisy zawiera także Regulamin korzystania z Hali sportowo-widowiskowej w Birczy (ust. 17 Załącznika nr 2).

Zakaz palenia wyrobów tytoniowych oraz papierosów elektronicznych normuje bowiem art. 5 ust. 1 pkt 9 i 11 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1162 z późn.zm.).

Z kolei zakaz spożywania alkoholu w miejscach publicznych reguluje art. 14 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r., poz. 2151). Zgodnie z art. 14 ust. 2a ww. ustawy, zabrania się spożywania napojów alkoholowych na ulicach, placach i w parkach, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Podstawą zaś do wprowadzenia zakazu spożywania napojów alkoholowych przez radę gminy jest przepis art. 14 ust. 6 ww. ustawy , który upoważnia radę gminy do wprowadzania czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy. Realizacja tej delegacji winna jednak nastąpić w uchwale ustalającej generalnie powyższe zakazy na terenie gminy, nie zaś w regulaminie normującym zasady i tryb korzystania z oznaczonego obiektu użyteczności publicznej. Również przepisy art. 15 i art. 16 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi regulują kwestie dopuszczalności sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych w miejscach użyteczności publicznej, co wyklucza uregulowanie tych kwestii w treści uchwały organów gminy.

Z kolei odpowiedzialność za wykroczenia związane z posiadaniem i używaniem środków odurzających jest regulowana w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1939 z późn.zm.) i nie ma uzasadnienia, by w regulaminach korzystania z obiektów użyteczności publicznej wprowadzać postanowienia przypominające o zakazie używania środków odurzających .

W ocenie organu nadzoru brak jest także upoważnienia dla rady gminy do wprowadzania ograniczenia dostępu do korzystania z siłowni plenerowej dla osób będących pod wpływem alkoholu lub środków odurzających (ust. 12 lit.a Załącznika nr 3), czy też wchodzenia na halę osobom znajdującym się pod wpływem alkoholu, narkotyków lub innych środków odurzających (ust. 18 Załącznika nr 2). .

Jest to bowiem pojęcie nieprecyzyjne, zbyt ogólnikowe, nie wiadomo czy chodzi o zakaz przebywania osobom w stanie nietrzeźwym wyrażonym określoną zawartością alkoholu w organizmie, czy też o widoczne objawy świadczące o stanie wskazującym na spożycie alkoholu lub środków odurzających. Nadto w pierwszym przypadku mogłyby to wykazać jedynie badania, do przeprowadzenia których musi być określona, wyraźna podstawa prawna, a przedmiotowa uchwała z pewnością ich nie stanowi. Również ustawa o samorządzie gminnym jak i ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie zawiera delegacji upoważniającej organ stanowiący gminy do wprowadzenia obowiązku poddania się takiemu badaniu czy też upoważnienia dla wskazanego organu do jego przeprowadzenia.

W tym miejscu wymaga zaznaczenia, że art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia do stanowienia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie daje zaś podstawy do stanowienia przepisów wyłącznie o charakterze informacyjnym. W związku z powyższym zapis ust.10 Załącznika nr 2 do niniejszej uchwały , w którym rada gminy wskazała, że „ na terenie hali obowiązują bezwzględne przestrzegania przepisów bhp i p.poż” , należało zakwestionować.

Niewątpliwym jest ponadto, że choć rada gminy może wprowadzać regulaminy korzystania z obiektów użyteczności publicznej, 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 obiektów użyteczności publicznej 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 uchwały podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, 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/Gl 252/09).

Z tych powodów stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru