



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 października 2023 r.

Poz. 6067



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.376.2023

z dnia 19 października 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXI/294/2023 Rady Gminy Susiec z dnia 19 września 2023r. w sprawie ustalenia regulaminu korzystania ze stadionu gminnego przy ul. Spółdzielczej 5 w Suścu, w części obejmującej § 2 ust. 2, § 4 ust. 4 i 5, § 5 ust. 5 zd. drugie, § 6 ust. 1 pkt 5 i ust. 5 zd. pierwsze, § 7, § 8 ust. 2 pkt 1 i pkt 4, § 8 ust. 3 pkt 5 w brzmieniu: „spożywania alkoholu i innych środków odurzających, palenia tytoniu i”, pkt 6, pkt 7 i pkt 13, § 10 ust. 4, § 11 ust. 10, ust. 12 w brzmieniu: „wszelkiego rodzaju niebezpiecznych przedmiotów” i ust. 13, § 12 ust. 3 lit. d, lit. e w brzmieniu: „palenia tytoniu, spożywania alkoholu” i lit. f, § 12 ust. 4, § 13, § 14 oraz § 15 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 2023 r. poz. 40, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXI/294/2023 Rady Gminy Susiec z dnia 19 września 2023r. w sprawie ustalenia regulaminu korzystania ze stadionu gminnego przy ul. Spółdzielczej 5 w Suścu, w części obejmującej § 2 ust. 2, § 4 ust. 4 i 5, § 5 ust. 5 zd. drugie, § 6 ust. 1 pkt 5 i ust. 5 zd. pierwsze, § 7, § 8 ust. 2 pkt 1 i pkt 4, § 8 ust. 3 pkt 5 w brzmieniu: „spożywania alkoholu i innych środków odurzających, palenia tytoniu i”, pkt 6, pkt 7 i pkt 13, § 10 ust. 4, § 11 ust. 10, ust. 12 w brzmieniu: „wszelkiego rodzaju niebezpiecznych przedmiotów” i ust. 13, § 12 ust. 3 lit. d, lit. e w brzmieniu: „palenia tytoniu, spożywania alkoholu” i lit. f, § 12 ust. 4, § 13, § 14 oraz § 15 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXI/294/2023 Rady Gminy Susiec została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 września 2023 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie m. in. 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 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, Współnota 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.

Zgodnie z § 2 ust. 2 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, *stadion jest administrowany przez Urząd Gminy w Suścu*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została przyjęta z przekroczeniem granic upoważnienia określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Organowi stanowiącemu gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, jaki podmiot ma sprawować bieżącą opiekę czy zarząd nad gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów. Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021r. poz. 679) jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej.

Rada może zatem 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: *„Do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym”*. Tym samym wybór konkretnego podmiotu należy do kompetencji wójta jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym. Nie może on natomiast subdelegować przyznanej mu kompetencji na organ stanowiący. W związku z powyższym należy stwierdzić, iż postanowienia uchwały określające administratora obiektów użyteczności publicznej zostały podjęte bez podstawy prawnej.

W wyroku z dnia 28 listopada 2012r., sygn. akt III SA/Wr 114/12, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, iż: *„na podstawie powołanej normy kompetencyjnej (art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym), radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, jaki konkretnie podmiot ma administrować gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów”*.

W konsekwencji, Radzie Gminy nie przysługuje także uprawnienie do nakładania na zarządcę/administratora obiektu użyteczności publicznej określonych obowiązków lub stanowienia o zakresie jego uprawnień. Żaden przepis ustawowy nie upoważnił Rady do regulowania tej materii w przedmiotowej uchwale.

Szczegółowe zadania zarządcy/administratora mogą być oczywiście powierzone określonemu podmiotowi, niemniej jednak takie regulacje, jako skierowane do oznaczonej jednostki, nie stanowią materii uchwały podejmowanej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącej akt prawa miejscowego.

Powyższa argumentacja przesądza o istotnej wadliwości § 12 ust. 4 Regulaminu, w którym uregulowano uprawnienia administratora stadionu.

W § 4 ust. 4 Regulaminu postanowiono, że *administrator stadionu nie ponosi odpowiedzialności za nie przygotowanie stadionu lub brak dostępu do stadionu, w przypadku nie zgłoszenia terminu lub niezgodnionej z administratorem zmiany terminu*.

Zgodnie z § 5 ust. 5 Regulaminu *wszelką odpowiedzialność ponoszą organizatorzy zajęć, zawodów i innych imprez (zd. drugie)*.

W myśl § 6 ust. 5 Regulaminu *za bezpieczeństwo uczestników zajęć sportowych odpowiedzialność prawną ponosi osoba organizująca zajęcia (nauczyciel, opiekun, trener, instruktor, organizator zajęć) – zd. pierwsze.*

Administrator stadionu nie ponosi odpowiedzialności za stan techniczny i bezpieczeństwo sprzętu i urządzeń sportowych nie stanowiących jego własności i nie związanych trwale z boiskami piłkarskimi i boiskiem wielofunkcyjnym (§ 10 ust. 4 Regulaminu).

W § 13 Regulaminu przyjęto, że *za rzeczy pozostawione w szatni i na stadionie administrator stadionu nie ponosi odpowiedzialności.*

Zgodnie z § 14 Regulaminu *za wszelkie zniszczenia urządzeń, sprzętu itp., wynikłe z przyczyn niewłaściwego korzystania ze stadionu, obciążony będzie korzystający lub przebywający na terenie stadionu, powodujący zniszczenie.*

W § 15 Regulaminu Rada postanowiła, że *administrator stadionu nie odpowiada ze ewentualne niepożądane skutki dla zdrowia oraz wypadki spowodowane w wyniku nieprzestrzegania regulaminu lub poleceń pracowników obsługi stadionu.*

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 cywilnoprawnej. 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).

W § 4 ust. 5 Regulaminu Rada Gminy postanowiła, że *korzystanie ze stadionu podlega opłacie, która ustalana jest indywidualnie według potrzeb przez administratora obiektu.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja jest sprzeczna z art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Zgodnie z tymi przepisami - jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego (art. 4 ust. 1 pkt 2); uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek (art. 4 ust. 2).

Rada Gminy jest zatem władna, według swojego wyboru ustalić wysokość opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej bądź powierzyć uprawnienia w tym zakresie organowi wykonawczemu gminy.

Uchwała w sprawie ustalenia omawianych opłat albo w sprawie powierzenia uprawnienia do ustalenia opłat wójtowi stanowi akt prawa miejscowego.

W świetle powyższego wykluczona jest natomiast cesja kompetencji do ustalenia opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej na *administratora obiektu.*

Ustanawiając na podstawie cytowanego przepisu akt prawa miejscowego, organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących.

Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 5 Regulaminu osoby korzystające ze stadionu oraz prowadzące zajęcia zostały zobowiązane do *przestrzegania przepisów bhp, p. ppoż, ewakuacyjnych, porządkowych*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie znajduje uzasadnienia prawnego, została zatem przyjęta bez podstawy prawnej.

Ustawodawca upoważnia organ stanowiący gminy do podejmowania aktów prawa miejscowego w takim celu, aby – biorąc pod uwagę miejscowe uwarunkowania – szczegółowo uregulować prawa i obowiązki adresatów. Rada nie posiada kompetencji do odsyłania w uchwalonym akcie prawa miejscowego do bliżej nieokreślonych przepisów *bhp, ppoż i porządkowych*, które i tak już przecież obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

Jak trafnie wywiedziono w orzecznictwie sądowo-administracyjnym *„Przepis wynikający z aktu uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może rozstrzygać o obowiązkach wynikających z innych ustaw, których obowiązywanie jest niezależne od woli rady gminy. Powinność przestrzegania przepisów sanitarno-epidemiologicznych, weterynaryjnych i przeciwpożarowych, a także innych (...), wynika zaś wprost z przepisów ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. [...] wprowadzenie przez Radę kwestionowanego zapisu narusza zawartą w art. 87 Konstytucji zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga on o stosowaniu norm prawnych, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego z rzędu”* (por. m. in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014r., III SA/Wr 96/14).

Jak podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. (sygn. akt II OSK 2012/12) stosownie do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Zatem niedopuszczalność dokonania w akcie prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy powtórzeń norm zawartych w aktach rangi ustawowej i odesłań do aktów prawnych wyższego rzędu należy wiązać z naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

W § 7 ust. 1 Regulaminu określono (w drodze wyliczenia przykładowego, o czym przesądza użycie sformułowania „w szczególności”) obowiązki organizatora imprezy, do których należy: *„1) respektowanie postanowień regulaminu oraz zapewnienie ładu i porządku przed rozpoczęciem imprezy, w czasie jej trwania oraz po zakończeniu imprezy; 2) niedopuszczenie do uczestnictwa w imprezie osób nietrzeźwych lub odurzonych, a także osób zamierzających wnieść na teren stadionu przedmioty wymienione w § 8 ust. 2; 3) usuwanie z terenu stadionu osób niestosujących się do postanowień regulaminu, stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia uczestników imprezy i innych osób dopuszczających się niszczenia mienia; 4) ustalenie z administratorem stadionu przed rozpoczęciem imprezy, miejsc niedostępnych dla uczestników imprezy lub widzów oraz odpowiednie oznakowanie tych miejsc; 5) niezwłoczne podejmowanie zadań mających na celu usunięcie zagrożenia życia lub zdrowia uczestników imprezy lub zapobieżenie niszczenia mienia; 6) zapewnienie drożności wejść i wyjść na stadion oraz dróg na terenie stadionu, w tym zwłaszcza drogi ewakuacyjnej; 7) niezwłoczne poinformowanie administratora stadionu o szkodach w mieniu stadionu powstałych w czasie trwania imprezy lub w związku z imprezą; 8) pokrycie wszystkich kosztów napraw szkód powstałych w czasie trwania imprezy lub w związku z imprezą”*

W § 7 ust. 2 przyjęto zaś, że *organizator imprezy odpowiada za bezpieczeństwo uczestników oraz kibiców podczas trwania imprez*.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie mieszczą się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Jak trafnie wskazano w orzecznictwie sądów administracyjnych *„regulamin korzystania ze stadionu miejskiego jest aktem prawa miejscowego, określającym zasady i tryb korzystania z gminnego obiektu*

użyteczności publicznej. Jego adresatem są potencjalni użytkownicy stadionu. Tymczasem przywołane postanowienia uchwały odnoszą się wprost do praw i obowiązków organizatora imprezy oraz warunków zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w trakcie imprez sportowych odbywających się na terenie stadionu. Należy wyraźnie podkreślić, że tak określona materia jest przedmiotem regulacji ustawowej i została szczegółowo uregulowana w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych” (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 28 listopada 2012r. sygn. III SA/Wr 114/12).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 616) za bezpieczeństwo imprezy masowej w miejscu i w czasie jej trwania odpowiada jej organizator. Szczegółowe regulacje w zakresie obowiązków służb porządkowych zawiera natomiast art. 22 tej ustawy. Ponadto, na podstawie art. 10 ustawy, organizator masowej imprezy sportowej, innej niż wymieniona w rozdziale 3, może odmówić na nią wstępu i przebywania osobie, której dane znajdują się w bazie danych, o której mowa w art. 37 pkt 2, lub objętej zakazem klubowym lub zakazem zagranicznym.

Szczegółowe regulacje ustawy oznaczają, że Rada Gminy w § 7 Regulaminu, nie tylko przekroczyła przyznane jej kompetencje (obejmujące jedynie ustalenie zasad i trybu i korzystania z obiektu), ale dokonała modyfikacji materii ustawowej, tj. art. 10 i art. 22 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Odmienne bowiem od ustawy uregulowała wymienione zagadnienia. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych, powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Modyfikacja regulacji ustawowych, bądź ich uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Uchwała Rady Gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. m. in. wyrok NSA z dnia 18 lipca 2023 r., sygn. II OSK 2685/22; wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2023r., sygn. akt II OSK 2546/20).

Zgodnie z § 8 ust. 2 Regulaminu na terenie obiektów zakazuje się m.in.: *zabrania się wnoszenia na teren stadionu broni wszelkiego rodzaju lub innych niebezpiecznych przedmiotów, które mogą być użyte jako broń lub pociski (pkt 1), materiałów wybuchowych, sztucznych ogni, rac, petard, fajerwerków, świec dymnych, wyrobów pirotechnicznych, materiałów pożarowo niebezpiecznych, z zastrzeżeniem ust. 4 (pkt 4).*

Zgodnie z § 11 ust. 12 Regulaminu zabrania się wnoszenia na teren siłowni *wszelkiego rodzaju niebezpiecznych przedmiotów (...).*

Zakaz wnoszenia przedmiotów potencjalnie niebezpiecznych, mogących spowodować zranienie lub inny uszczerbek na zdrowiu stanowi czyn wypełniający znamiona określone w art. 50a § 1 Kodeksu wykroczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm.), 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 (...)*”. Natomiast zakaz wnoszenia niebezpiecznych przedmiotów, materiałów wybuchowych, wyrobów pirotechnicznych, materiałów grożących pożarem wynika z art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wykroczeń. Zgodnie z tym przepisem: „*Kto dokonuje czynności, które mogą spowodować pożar, jego rozprzestrzenianie 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 przedmiotowym Regulaminie wprowadzono także zakazy *spożywania alkoholu i innych środków odurzających, palenia tytoniu (...)* na terenie stadionu (§ 8 ust. 3 pkt 5), na terenie boiska wielofunkcyjnego (§ 12 ust. 3 lit. e) oraz na terenie siłowni (§ 11 ust. 13).

Sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych uregulowane zostały w sposób kompleksowy w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151). 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.

Problematyka zakazów dotyczących środków psychoaktywnych objęta została kompleksowo regulacjami zawartymi w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r., poz. 1939) i jako taka nie mieści się również w zakresie delegacji ustawowej określonej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zakaz posiadania substancji psychoaktywnych wynika z art. 62b ust. 1 ww. ustawy.

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), 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. 1a cyt. wyżej ustawy właściciel lub zarządzający obiektem lub środkiem transportu, w którym obowiązuje zakaz palenia wyrobów tytoniowych i palenia papierosów elektronicznych, jest obowiązany umieścić w widocznych miejscach odpowiednie oznaczenie słowne i graficzne informujące o zakazie palenia wyrobów tytoniowych i palenia papierosów elektronicznych na terenie obiektu lub w środku transportu, zwane dalej "informacją o zakazie palenia".

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).

W przedmiotowym Regulaminie wprowadzono zakaz *niszczenia wyposażenia i urządzeń stadionu* (§ 8 ust. 3 pkt 6), *zaśmiecania stadionu* (§ 8 ust. 3 pkt 7), *niszczenia urządzeń sportowych i płyty boiska* (§ 12 ust. 3 lit. d), *zaśmiecania, wnoszenia opakowań szklanych i metalowych, tłuczenia opakowań szklanych na płycie boiska* (§ 12 ust. 3 lit. f).

Zakaz niszczenia cudzego mienia regulują zarówno przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138) - art. 288, jak i Kodeksu wykroczeń. 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 sprawy 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.

W § 8 ust. 3 pkt 13 Regulaminu wprowadzono zakaz *używania wulgarnego lub obraźliwego słownictwa, śpiewania obscenicznych lub rasistowskich piosenek i obrażania jakichkolwiek osób* (§ 8 ust. 3 pkt 13).

Powyższe zakazy obejmują swym zakresem zachowania stanowiące wykroczenie określone w art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń (wybryk).

W ocenie 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 wypowiadał się Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyrokach z dnia 19 września 2018 r., sygn. II OSK 2263/16, z dnia 6 maja 2010 r., sygn. II OSK 424/10).

Dyspozycja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminy 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. II OSK 862/15, WSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2019r., sygn. II SA/Sz 226/19, WSA w Gliwicach z 23 października 2014 r. sygn. IV SA/GI 847/14; WSA w Bydgoszczy z dnia 22 maja 2018 r. sygn. 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 r., sygn. IV SA/GI 847/14).

Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 11 grudnia 2015r. (sygn. 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.

Zgodnie z § 11 ust. 10 Regulaminu *osoby naruszające porządek publiczny lub postanowienia niniejszego regulaminu będą usuwane z terenu siłowni, niezależnie od ewentualnego skierowania sprawy na drogę postępowania w sprawach o wykroczeniach. W § 12 ust. 4 przyjęto zaś, że osoby naruszające zasady bezpieczeństwa i porządku na stadionie będą pociągnięte do odpowiedzialności karno – administracyjnej (zd. drugie).*

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 tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXI/294/2023, 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) Wójt Gminy Susiec
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Susiec