



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 14 sierpnia 2024 r.

Poz. 4116



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.303.2024

z dnia 13 sierpnia 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr V/30/24 Rady Gminy Biłgoraj z dnia 30 lipca 2024 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z boisk sportowych, będących własnością Gminy Biłgoraj, w części obejmującej ust. 5; ust. 6; ust. 9; ust. 13 lit. e, lit. f, lit. n, lit. o, lit. p, lit. q; ust. 16; ust. 17 oraz ust. 18 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 V/30/24 Rady Gminy Biłgoraj z dnia 30 lipca 2024 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z boisk sportowych, będących własnością Gminy Biłgoraj, w części obejmującej ust. 5; ust. 6; ust. 9; ust. 13 lit. e, lit. f, lit. n, lit. o, lit. p, lit. q; ust. 16; ust. 17 oraz ust. 18 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr V/30/24 Rady Gminy Biłgoraj została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 lipca 2024 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Biłgoraj przyjęła Regulamin korzystania z boisk sportowych, w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym 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 tym 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, 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 wiążących go powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

W Regulaminie korzystania z boisk sportowych, przyjętym przedmiotową uchwałą, określono w ust. 3 i ust. 4 godziny dostępności tych obiektów dla osób korzystających oraz postanowiono, że *w celu zapewnienia możliwości korzystania z boiska w konkretnym terminie lub uzyskania zgody na korzystanie poza wyznaczonymi godzinami, należy kontaktować się z właścicielem obiektu: Urząd Gminy Biłgoraj, tel. 84 6882830 (ust. 5); w sytuacji niekorzystnych warunków atmosferycznych (tj. temperatura poniżej 0°C, oblodzenie, śnieg, ulewny deszcz, burza), mogących mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo użytkowników i stan boiska, o czasie korzystania z boiska decyduje właściciel obiektu (ust. 6).*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten nie zawiera kompetencji do określania obowiązków właściciela obiektu użyteczności publicznej czy też przynależnych mu uprawnień.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy, do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym.

Tym samym wybór konkretnego podmiotu administrującego należy do kompetencji wójta (burmistrza) jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym, który jest uprawniony ponadto do określenia wyznaczonemu przez siebie administratorowi konkretnych praw i obowiązków. Nie może on natomiast subdelegować przyznanej mu kompetencji na organ stanowiący.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 20 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 1409/17 przyjął, że *„Radzie Gminy (...) nie przysługiwała kompetencja do wskazania konkretnego podmiotu mającego prawo administrować targowiskiem gminny, a tym bardziej określania jego zadań i obowiązków, gdyż gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań wójta (art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g.) (...) wyraźnego podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. określenie dni i godzin otwarcia targowiska należy do wyłącznej kompetencji rady gminy. Ewentualne dopuszczenie możliwości prowadzenia handlu na targowisku w dodatkowe dni (w innych terminach niż wskazane w § 4 uchwały), powinno zostać w sposób kompletny i nie budzący wątpliwości określone w jego regulaminie, których to uprawnień rada gminy jako wyłącznie właściwa w tym przedmiocie nie może scedować na inny podmiot”* (por. także m. in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014r. sygn. III SA/Wr 476/14).

W ust. 9 Regulaminu przyjęto, że *każdy korzystający z boiska, poza planowanymi zajęciami wymienionymi w pkt. 3 lit. „a”, przebywa na nim na własną odpowiedzialność i ponosi związane z tym ryzyko, a w przypadku osoby małoletniej odpowiedzialność tą ponosi osoba pełnoletnia sprawująca nad nią opiekę.*

Zgodnie z ust. 16 i 17 Regulaminu *za wypadki i zdarzenia powstałe w trakcie korzystania z boiska, wynikające z nieprzestrzegania postanowień niniejszego Regulaminu, właściciel nie ponosi odpowiedzialności (ust. 16); za rzeczy pozostawione na terenie boiska właściciel nie ponosi odpowiedzialności (ust. 17).*

W ust. 18 Regulamin stanowi zaś, że *za zniszczenia wynikające z nienależytego użytkowania boiska i urządzeń sportowych znajdujących się na terenie obiektu odpowiedzialność materialną ponosi osoba, która dopuściła się zniszczeń, a w przypadku osoby małoletniej, jej prawny opiekun.*

W ocenie organu nadzoru przytoczone postanowienia ust. 9, ust. 16, ust. 17 i ust. 18 wykraczają poza granice upoważnienia przyznanego Radzie w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

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 właścicielem obiektu, a osobą uprawnioną do korzystania z niego, mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego. Zbyteczne zatem jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi.

Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 października 2010 r. (sygn. akt III SA/Wr 421/10).

W tym miejscu wskazać trzeba, że akty prawa miejscowego muszą być zakotwiczone w reżimie upoważnienia ustawowego i w całości je wypełniać. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już uregulowane ustawowo, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Zasady odpowiedzialności kontraktowej określają art. 471 i nast. k.c., przy czym przepis art. 473 § 1 k.c. dopuszcza jedynie umowne (a nie jednostronne, jak w drodze uchwały rady gminy) rozszerzenie lub zawężenie odpowiedzialności stron stosunku prawnego. Możliwość odmiennego kształtowania tego stosunku w drodze umowy doznaje jednak i tak pewnych ograniczeń, bowiem nieważne jest, np. zastrzeżenie, że dłużnik nie będzie odpowiedzialny za szkodę, którą może wyrządzić wierzycielowi umyślnie (art. 473 § 2 k.c.). Ponadto, w myśl art. 353¹ k.c., postanowienia umowy nie mogą sprzeciwiać się naturze danego stosunku prawnego, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

Reguły odpowiedzialności deliktowej są z kolei szeroko reglamentowane w przepisach art. 415 i nast. k.c. Należy zatem stwierdzić, że przepisy kodeksu cywilnego normują w sposób wyczerpujący kwestię odpowiedzialności cywilnej i roszczeń odszkodowawczych, dopuszczając jednakże możliwości ich modyfikacji, choć wyłącznie w drodze umowy stron.

Nie można także pominąć okoliczności, że kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej – we wszystkich przypadkach wyrządzenia szkody - będą ostatecznie oceniały sądy powszechne, w ramach swoich kompetencji, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność), jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich zasadach i w jakiej wysokości). Stanowione przez radę przepisy prawa miejscowego nie mogą zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności zarówno gminy, jak też innych podmiotów.

W ust. 13 Regulaminu, Rada Gminy ustaliła na terenie boisk zakazy m.in.:

- *zaśmiecania boiska* (lit. e);
- *wnoszenia na teren boiska przedmiotów szklanych lub metalowych, ostrych narzędzi, broni oraz innych niebezpiecznych przedmiotów* (lit. f);
- *spożywania napojów alkoholowych, palenia papierosów i zażywania środków odurzających* (lit. n);
- *używania ognia otwartego (tj. rac, petard itp.)* (lit. o);
- *zakłócania porządku publicznego* (lit. p);
- *prowadzenia działalności handlowej i umieszczania reklam* (lit. q).

Zdaniem 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 m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach: z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, z dnia 14 października 1999 r., 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).

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. akt II OSK 862/15, WSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 226/19, WSA w Gliwicach z 23 października 2014 r. sygn. akt IV SA/Gl 847/14; WSA w Bydgoszczy z dnia 22 maja 2018 r. sygn. akt II SA/Bd 328/18).

W wyroku z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 97/18, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim wskazał, iż: „*regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mogą być utożsamiane z przepisami porządkowymi. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do*

terenów i urzędzeń 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 o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Ustanawiając na podstawie cytowanego przepisu akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, a zatem nie mogą ich zastępować, tak więc niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń przepisów zawartych w aktach wyższej rangi i tym bardziej poddaniu ich jakiegokolwiek modyfikacji”.

Zakaz zaśmiecania terenu boiska określony w ust. 13 lit. e Regulaminu, wkracza w materię uregulowaną w art. 145 Kodeksu wykroczeń (Dz. U. z 2023 r., poz. 2119 ze zm.). Przepis ten wprowadza bowiem odpowiedzialność za wykroczenie sprawcy, który zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec.

Należy przy tym zaznaczyć, iż dobrem chronionym przez art. 145 Kodeksu wykroczeń jest czystość i estetyczny wygląd miejsc powszechnie dostępnych, wśród których ustawodawca jedynie tytułem przykładu wymienia drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec. Niewątpliwie jednak do miejsc dostępnych dla nieograniczonej liczby osób należy zaliczyć również place zabaw i inne miejsca rekreacji przeznaczone do użytku publicznego.

W ust. 13 pkt f Regulaminu wprowadzono zakaz wnoszenia przedmiotów szklanych lub metalowych, ostrych narzędzi, broni oraz innych 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, 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 (...)*”.

Sprawy związane z zakazem palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych unormowane zostały w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1162, ze zm.). Ustawa ta w szczególności w art. 5 ust. 4 upoważnia radę gminy do ustalenia, 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. Z tego też względu wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

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, 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.

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, ze zm.) i jako taka nie mieści się również w zakresie delegacji ustawowej określonej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zakazy posiadania substancji środków odurzających, substancji psychotropowych i psychoaktywnych wynikają z art. 62 i art. 62b ww. ustawy.

Określony w ust. 13 lit. o Regulaminu zakaz używania otwartego ognia normuje art. 82 § 1 Kodeksu wykroczeń. Przepis ten stanowi, że: „*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”.

Zakaz zakłócania spokoju i porządku publicznego określony w ust. 13 lit. p Regulaminu obejmuje swym zakresem zachowania stanowiące wykroczenie, określone w art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń. Stosownie bowiem do wymienionego przepisu Kodeksu „*kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorzsenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny”.*

Sformułowany w ust. 13 lit. q Regulaminu zakaz prowadzenia działalności handlowej i umieszczania reklam mieści się w dyspozycji art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń. Przepis ten stanowi, że: „*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 ograniczenia wolności albo grzywny”.*

W utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że powtarzanie przepisów ustawowych i ich modyfikowanie, przytaczanie wyłącznie ich części może prowadzić do zmiany ich znaczenia i wprowadzania odbiorców uchwały w błąd a tym samym deprecjonuje przepisy prawa miejscowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 11 grudnia 2015r. sygn. III SA/Łd 1168/15 i powołane tam orzeczenia).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr V/30/24 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 Biłgoraj
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Biłgoraj