



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 12 sierpnia 2022 r.

Poz. 3593

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.323.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 5 sierpnia 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr LVI/412/2022 Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z dnia 29 czerwca 2022 r., w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania z Poczekalni i Sali Wystawienniczej zrewitalizowanego dawnego dworca kolejowego w Lidzbarku Warmińskim, w części dotyczącej załącznika Nr 1 do uchwały, w zakresie:

- pkt 4,
- pkt 5 lit. a- f,
- pkt 5 lit. i tiret 2, 3, 9,11,
- pkt 8 lit. a, b, e tiret 1 i 2,
- pkt 9.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Lidzbarku Warmińskim, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt.15, w związku z art. 40 ust. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania z Poczekalni i Sali Wystawienniczej zrewitalizowanego dawnego dworca kolejowego w Lidzbarku Warmińskim, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 6 lipca 2022 r.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała, w zakresie wskazanym w sentencji przedmiotowego rozstrzygnięcia, podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

W myśl art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego i działania w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję, organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady, narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że przekroczenie upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa, stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności podjętego aktu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 kwietnia 2018 r. sygn. akt IV SA/Po 166/18), stosownie bowiem do treści art. 91 ust. 1 zdanie 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, radzie gminy przysługuje - na podstawie upoważnień ustawowych – prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Z kolei, w myśl art. 40 ust. 2 pkt 4 przywołanej ustawy, bezpośrednio na jej podstawie, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń

użyteczności publicznej. Powołany wyżej przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 stanowi kompetencję dla organu stanowiącego gminy do określenia, 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, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W orzecznictwie sądowym oraz doktrynie przyjmowane jest jednolicie, że poprzez pojęcie „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”, należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 26 kwietnia 2012 r. sygn. akt IV SA/Po 169/12, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 stycznia 2014 r. sygn. akt IV SA/Wr 641/13).

Rada Miejska w Lidzbarku Warmińskim wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z ww. przepisów ustaw, regulując, iż:

- za rzeczy pozostawione bez dozoru i opieki na terenie Poczekalni i Sali Wystawienniczej Zarządzający obiektem nie ponosi odpowiedzialności (pkt 4 załącznika Nr 1 do uchwały),
- na terenie Poczekalni i Sali Wystawienniczej zrewitalizowanego dawnego dworca kolejowego w Lidzbarku Warmińskim obowiązuje:
 - a) zakaz palenia tytoniu, papierosów, e-papierosów, środków i urządzeń zawierających nikotynę, zażywania narkotyków oraz innych środków odurzających, picia alkoholu, sprzedaży i podawania, wnoszenia i spożywania środków odurzających oraz wnoszenia innych rzeczy, których posiadanie zabronione jest odrębnymi przepisami (pkt 5 lit. a załącznika Nr 1 do uchwały),
 - b) zakaz przebywania osób, których stan wskazuje na spożycie alkoholu lub innych używek oraz na brak przestrzegania zasad higieny osobistej oraz zagrażające bezpieczeństwu innych użytkowników (pkt 5 lit. b załącznika Nr 1 do uchwały),
 - c) zakaz przebywania osób, u których w domu panuje choroba zakaźna (pkt 5 lit. c załącznika Nr 1 do uchwały),
 - d) zabronione jest zachowanie uciążliwe dla innych oraz zakłócające przebywanie w pomieszczeniu innym osobom, m.in. głośne nastawianie odtwarzaczy osobistych, zakłócania porządku publicznego lub spokoju osobom korzystającym z usług obiektu, w szczególności poprzez krzyk, hałas, zachowania powszechnie uznawane za wulgarne albo agresywne (pkt 5 lit. d załącznika Nr 1 do uchwały),
 - e) zabronione są wszelkie działania i zachowania powodujące niszczenie lub uszkodzenie mienia Poczekalni i Sali Wystawienniczej (pkt 5 lit. e załącznika Nr 1 do uchwały),
 - f) zakaz wnoszenia przedmiotów o brzydkim zapachu, łatwopalnych, wybuchowych, żrących, radioaktywnych, trujących oraz innych niebezpiecznych (pkt 5 lit. f załącznika Nr 1 do uchwały),
 - zabrania się niszczenia, uszkodzania, czynienia niezdatnymi do użytku, urządzeń, kradzieży mienia znajdującego się na terenie obiektu;(pkt 5 lit. i tiret 2 załącznika Nr 1 do uchwały),
 - zabrania się zanieczyszczania i zaśmiecienia obiektu i terenu wokół obiektu (pkt 5 lit. i tiret 3 załącznika Nr 1 do uchwały),
 - zabrania się zebrania (pkt 5 lit. i tiret 9 załącznika Nr 1 do uchwały),
 - zabrania się urządzania gier, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (pkt 5 lit. i tiret 11 załącznika Nr 1 do uchwały),
 - zabrania się korzystania z toalety publicznej osobom w stanie wskazującym na spożycie alkoholu (pkt 8 lit. a załącznika Nr 1 do uchwały),
 - na terenie toalety publicznej należy zachować względną ciszę, czystość i porządek (pkt 8 lit. b załącznika Nr 1 do uchwały),
 - zabrania się: palenia tytoniu(pkt 8 lit. e tiret 1), spożywania alkoholu (pkt 8 lit. e tiret 2),

- pracownicy obiektu w przypadku naruszenia postanowień niniejszego regulaminu, mają prawo do wezwania do opuszczenia obiektu i wezwania do pomocy funkcjonariuszy Policji lub Straży Miejskiej (pkt 9 załącznika Nr 1 do uchwały).

Odnosnie pkt 4 regulaminu dotyczącego wyłączenia odpowiedzialności Zarządcy za rzeczy pozostawione bez dozoru, należy wskazać, iż pomimo, że użyte w art. 40 ust 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawierają w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, to rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest uprawniona do wprowadzenia do kwestionowanego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną. (Tak też orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt: IV SA/Po 672/11). Podkreślić przy tym należy, że akt prawa miejscowego - akt o charakterze powszechnie obowiązującym - nie może zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności zarówno gminy jak i innych podmiotów prawa. Postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności mogą zostać zawarte jedynie w ustawie lub wynikać z czynności prawnej, np. umowy. Należy tu wskazać np. na przepisy art. 415 i nast. Kodeksu cywilnego, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych.

Z przekroczeniem normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym zostały również podjęte postanowienia pkt 5 lit. a-f, i tiret 2, 3, 9 i 11, pkt 8 lit. a, b oraz lit. e tiret 1 i 2 regulaminu, w których Rada Miejska w Lidzbarku Warmiński uregulowała materię zawartą w aktach hierarchicznie wyższych.

Przepisy pkt 5 lit. a oraz pkt 8 lit. e tiret 1 i 2 regulaminu zabraniające palenia tytoniu, spożywania alkoholu i używania środków odurzających, to postanowienia regulaminu które stanowią powtórzenie przepisów występujących w innych aktach normatywnych, powszechnie obowiązujących. Należy bowiem wskazać, że zakaz palenia tytoniu uregulowany został już przepisem art. 5 ust. 1 pkt 5 i 7 ustawy z dnia 29 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1446 ze zm.). W art. 5 ust. 1 ustawodawca określił miejsca, w których zabrania się palenia wyrobów tytoniowych. Zgodnie z pkt 5 i 7 tego przepisu, zabrania się palenia w pomieszczeniach obiektów kultury i wypoczynku do użytku publicznego oraz w środkach pasażerskiego transportu publicznego oraz w obiektach służących obsłudze podróżnych;

Ponadto, wprowadzony przepisem pkt 5 lit. a oraz pkt 8 lit. e tiret 2 regulaminu, zakaz picia napojów alkoholowych powieli uregulowanie art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2018 r. poz. 2137 ze zm.), ustanawiające zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów.

Z kolei używanie środków odurzających zostało spenalizowane w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2019 r. poz. 852), zgodnie z którą, kto wbrew przepisom ustawy posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe podlega karze pozbawienia wolności. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 maja 2015 r. sygn. akt II OSK 862/15), posiadaniem środka odurzającego lub substancji psychotropowej w rozumieniu art. 62 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, jest każde władanie takim środkiem lub substancją, a więc także związane z jego użyciem lub zamiarem użycia (tak uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2011 r. sygn. akt I KZP 24/10, postanowienie Sądu Najwyższego z 1 marca 2013 r. sygn. akt V KK 425/12).

Następnie w pkt 5 lit. b, c, d, f, i tiret 9 i 11 oraz pkt 8 lit. a regulaminu, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały, wprowadzono zakazy przebywania osób znajdujących się po spożyciu alkoholu oraz osób, u których w domu panuje choroba zakaźna, zakłócenia porządku i stwarzania zagrożenia, wnoszenia przedmiotów łatwopalnych, wybuchowych i innych niebezpiecznych, żebrania, urządzania gier hazardowych, które z jednej strony, wkraczają w materię uregulowaną ustawie z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 2008 z późn. zm.), a także ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2018 r. poz. 2137 ze zm.), ustawie z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2289 z późn. zm.), ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. 2021 r. poz. 2069 ze zm.), ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 888 ze zm.), z drugiej strony wprowadzają ogólne i nieprecyzyjne pojęcia: „stan wskazuje na spożycie”, „brak

przestrzegania zasad higieny osobistej”, „inne niebezpieczne”, „zachowanie zakłócające przebywanie w pomieszczeniu” oraz „stwarzania zagrożenia”, co powoduje ryzyko ich dowolnej interpretacji.

Ponadto, w przepisach pkt 5 lit e oraz lit. i tiret 2 regulaminu, Rada Miejska uregulowała zakaz niszczenia i uszkodzania mienia Poczekalni i Sali Wystawienniczej. Tym samym, zakazała czynów niedozwolonych już na mocy przepisów: art. 124 ustawy. - Kodeks wykroczeń - niszczenie, uszkodzanie cudzej rzeczy i art. 284 ustawy. - Kodeks karny - przywłaszczenie cudzej rzeczy ruchomej bądź prawa.

W pkt 5 lit. i tiret 3 oraz pkt 8 lit. b regulaminu, Rada Miejska wprowadziła zakaz zanieczyszczania i zaśmieciania obiektu i terenu wokół obiektu oraz nakaz utrzymania czystości i porządku. Zakaz zaśmieciania, wynika z art. 145 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821 ze zm.), zgodnie z którym, „Kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany”.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym utrwalone jest stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy uchwalone przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować bowiem jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Działanie takie, jak wyżej wskazano, jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia - por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 6 sierpnia 2020 r. sygn. II SA/Op 56/20.

Powyższe unormowania naruszają bowiem obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Kwestionowanych postanowień nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa.

Ponadto w pkt 9 regulaminu, Rada Miejska w Lidzbarku Warmińskim uchwaliła, iż pracownicy obiektu w przypadku naruszenia postanowień niniejszego regulaminu, mają prawo do wezwania do opuszczenia obiektu i wezwania do pomocy funkcjonariuszy Policji lub Straży Miejskiej. Powołany w podstawie prawnej art. 40 ust. 2 pkt 4 nie stanowi podstawy prawnej do określenia zakresu obowiązków pracowników obiektu. Materia ta nie może być przedmiotem regulaminu korzystania z obiektu użyteczności publicznej.

Jednocześnie należy wskazać, że w treści wyżej wymienionego załącznika brak jest oznaczenia podstawowych jednostek redakcyjnych aktu prawnego jakimi są paragrafy wymagane odpowiednio przez § 124 ust. 1 w związku z § 141 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Tym samym w ten sposób powinny być oznaczone jednostki redakcyjne regulaminu stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały. Natomiast organ nadzoru na potrzeby niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczym przyjął, że podstawową jednostką legislacyjną załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały jest punkt.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Piotr Opaczewski
II Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski