



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 23 września 2022 r.

Poz. 4008

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.344.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 15 września 2022 r.

Na podstawie Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr XLIII.247.2022 Rady Gminy Prostki z dnia 9 sierpnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu korzystania z Kompleksu Turystyczno-Rekreacyjno-Sportowego „Stadionu Leśnego”, kompleksu boisk sportowych „Orlik”, boiska do siatkówki plażowej, siłowni zewnętrznej i placu zabaw, zlokalizowanych na terenie Gminy Prostki, w zakresie:

- Załącznika Nr 1 do uchwały w części dotyczącej pkt I ust. 3, ust. 8 tiret 3 co do sformułowania „Właściciele ponoszą odpowiedzialność za szkody na osobach i mieniu wyrządzone przez zwierzęta”, tiret 4-7, pkt II, pkt III ust. 1 i 3 wraz z pouczeniem o innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa na terenie obiektu,
- Załącznika Nr 2 do uchwały w części dotyczącej pkt I ust. 3, ust. 8 tiret 3 co do sformułowania „Właściciele ponoszą odpowiedzialność za szkody na osobach i mieniu wyrządzone przez zwierzęta”, tiret 4-7, pkt II, pkt III wraz z pouczeniem o innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa na terenie obiektu,
- Załącznika Nr 3 do uchwały w części dotyczącej pkt I ust. 3, ust. 11 tiret 6-8, pkt II, pkt III ust. 2 i 3 wraz z pouczeniem o innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa na terenie obiektu,
- Załącznika Nr 4 do uchwały w części dotyczącej ust. 3, ust. 7 tiret 4-5 oraz informacji wymienionych pod tiretem 7, w tym pouczenia o innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa na terenie obiektu
- Załącznika Nr 5 do uchwały w części dotyczącej ust. 6, ust. 7 tiret 3 co do sformułowania „Właściciele ponoszą odpowiedzialność za szkody na osobach i mieniu wyrządzone przez zwierzęta”, tiret 4-5 oraz informacji wymienionych pod tiretem 8, w tym pouczenia o innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa na terenie obiektu,
- Załącznika Nr 6 do uchwały w części dotyczącej ust. 4, ust. 7 tiret 4-5 oraz informacji wymienionych pod tiretem 10, w tym pouczenia o innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa na terenie obiektu.

Uzasadnienie

Wskazaną na wstępie uchwałą, przekazaną organowi nadzoru w dniu 16 sierpnia 2022 r., Rada Gminy Prostki, powołując się na art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, uchwaliła zasady i tryb korzystania z Kompleksu Turystyczno-Rekreacyjno-Sportowego „Stadionu Leśnego”, kompleksu boisk sportowych „Orlik”, boiska do siatkówki plażowej, siłowni zewnętrznej i placu zabaw, zlokalizowanych na terenie gminy Prostki, w formie regulaminów stanowiących integralną część uchwały, jako załączniki od nr 1 do 6 (zwane dalej regulaminami).

W przyjętych regulaminach stanowiących załączniki od 1 do 3 wprowadzone zostały postanowienia wskazujące podmiot, który jest administratorem i zarządcą obiektu – Wójt Gminy Prostki (pkt I ust. 3), zaś w załączniku Nr 2 określono dodatkowo podmiot użytkujący obiekt (pkt I ust. 3). Ponadto regulaminy stanowiące załączniki Nr 1, 2 i 5 zawierają postanowienia regulujące kwestie odpowiedzialności właścicieli zwierząt za szkody na osobach i mieniu wyrządzone przez zwierzęta (pkt I ust. 8 tiret 3 w Zał. Nr 1 i 2 pkt I ust. 7 tiret 3 w Zał. Nr 5). We wszystkich regulaminach wprowadzono zakaz używania wulgaryzmów i zachowań

obraźliwych oraz naruszających godność osobistą, agresywnych zaczepnych prowokujących do powstania konfliktów i powodujących zgorznie społeczne oraz zakaz zaśmiecania i zanieczyszczania danego obiektu (pkt I ust. 8 tiret 3 w Zał. Nr 1 i 2, pkt I ust. 11 tiret 6 w Zał. Nr 3 oraz ust. 7 tiret 4 w Zał. Nr 4-6). Dodatkowo regulaminy objęte załącznikami 1-3 formułują zakazy niszczenia infrastruktury obiektu - trawników i innej roślinności, murawy, nawierzchni boisk, urządzeń i budowli (pkt I ust. 8 tiret 7 w Zał. Nr 1, pkt I ust. 8 tiret 6 w Zał. Nr 2 oraz pkt I ust. 11 tiret 8 w Zał. Nr 3). Jednocześnie we wszystkich przyjętych regulaminach znajdują się postanowienia dotyczące kwestii odpowiedzialności za bezpieczeństwo, zgodnie z którymi osoby korzystające z obiektu ponoszą odpowiedzialność za bezpieczeństwo swoje i dzieci pozostających pod ich opieką, zaś administrator obiektu nie ponosi odpowiedzialności za uszkodzenia ciała i szkody w mieniu powstałe podczas użytkowania obiektu, w tym za pozostawione przedmioty wartościowe. Regulacje te wskazują też podmioty odpowiedzialne za szkody wyrządzone poprzez nieprawidłowe korzystanie z obiektu (pkt II w Zał. Nr 1 - 3, ust. 3 w Zał. Nr 4, ust. 6 w Zał. Nr 5 i ust. 4 w Zał. Nr 6). We wszystkich regulaminach przewidziano także treści o charakterze stricte informacyjnym, w tym dotyczące wskazania podmiotów, które należy powiadomić o zagrożeniach, danych teleadresowych administratora obiektu, czy pouczeń o innych powszechnie obowiązujących przepisach mających zastosowanie na terenie obiektu (pkt III w Zał. Nr 1 – 3 oraz poniżej ostatniego tiretru w Zał. Nr 4 -6).

W ocenie organu nadzoru, wprowadzenie opisanych wyżej postanowień, szczegółowo wymienionych w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, przekracza kompetencje organu stanowiącego gminy,

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu Rada Gminy Prostki wskazała art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, zatem ww. uchwała została podjęta zgodnie z przysługującą Radzie Gminy Prostki kompetencją ustawową. W świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że do wydania aktu prawa miejscowego wymagane jest zawarte w ustawie odrębne upoważnienie konkretnego organu do uregulowania w określonej formie danego zakresu spraw. Jednocześnie konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i mieściła się w granicach prawa. Wynika to również z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a w szczególności z art. 40, zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Należy zatem podkreślić, iż wszelkie uchwały podejmowane przez radę gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też regulacje zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika zatem niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na wykroczeniu poza zakres przekazanego upoważnienia oraz powtarzaniu bądź modyfikacji norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Na podstawie normy kompetencyjnej zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Gminy Prostki zobowiązana była do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Użyte w ww. artykule 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. Wyjaśnić przy tym trzeba, iż zgodnie z definicją zawartą w Słowniku Języka Polskiego (wydawnictwo PWN) słowo „zasada” określono, jako prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; formułę wyjaśniającą to prawo; normę postępowania; ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach. Słowo „tryb” natomiast zdefiniowano, jako procedurę; system organizacji czegoś lub mechanizm pewnych działań, w którym ktoś musi żyć i działać według narzuconych mu zasad.

Podkreślić w tym miejscu trzeba, co ma zasadnicze znaczenie w niniejszej sprawie, iż zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulaminy korzystania z obiektów i urządzeń) – nie są adresowane do podmiotów zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń, Osoby korzystające powinny natomiast podporządkować się uchwalonym, w tym zakresie regulacjom, bowiem w przeciwnym razie mogą zostać niedopuszczone do skorzystania z obiektów i urządzeń

użyteczności publicznej lub w trakcie korzystania mogą zostać pozbawione dalszej takiej możliwości (tak też orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 7 sierpnia 2007 r., II SA/Rz 473/07).

Mając na względzie poczynione wyżej rozważania, przytoczonych postanowień regulaminu nie można zaliczyć do zasad, bądź trybu korzystania z obiektów wskazanych w analizowanej uchwale. W szczególności bowiem postanowienia określające administratora obiektu i podmiot nim zarządzający, nie są skierowane stricte do osób korzystających z obiektu, lecz odnoszą się do wewnętrznej struktury organizacyjnej. Kwestii odpowiedzialności za szkody poniesione bądź wyrządzone przez osoby korzystające z poszczególnych obiektów, czy też zwierzęta, również nie można łączyć wprost z korzystaniem z obiektu lub jego urządzeniami. Abstrahując od okoliczności wyjścia poza kierunek delegacji ustawowej, wskazać można, iż potencjalną odpowiedzialność odszkodowawczą regulują przede wszystkim w przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360), zbędne jest wobec tego poruszanie tych kwestii w regulaminie. Podobnie rzecz ma się w wypadku odpowiedzialności za bezpieczeństwo osób niepełnoletnich, przebywających na terenie obiektów. Dodatkowo wskazać trzeba, iż poza regulacjami Kodeksu cywilnego, kwestie te normują również dotyczące wykonywania władzy rodzicielskiej przepisy ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks Rodzinny i Opiekuńczy (Dz. U. 2020 r., poz. 1359) – vide art. 95 § 1.

Zauważyć trzeba także, że wymienione wyżej zakazy dotyczące nieodpowiedniego zachowania, uszkodzenia infrastruktury, czy zaśmiecania i zanieczyszczenia obiektu, wypełniają znamiona czynów zabronionych, stypizowanych w art. 141, 144 i 145 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r., poz. 2008 z późn. zm.).

W tym miejscu wskazać należy, iż niedopuszczalne jest powtarzanie w akcie prawa miejscowego postanowień ustaw lub ich modyfikacji. Naruszenie tej zasady stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy lokalnego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy. W tej sytuacji uprawnionym jest pogląd, że zasady korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mogą zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności zarówno gminy, jak też innych podmiotów korzystających z nich, a także powielać zakazów wynikających z przepisów wyższej rangi. Tożsame stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, wedle którego użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym 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. Jednak rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest uprawniona do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną.

W tej sytuacji, kwestionowane postanowienia regulaminu należało wyeliminować z obrotu prawnego.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki