



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 21 października 2022 r.

Poz. 4436

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.373.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 18 października 2022 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r., poz. 1526), **stwierdzam nieważność** uchwały Nr XXXIX/268/22 Rady Powiatu Braniewskiego z dnia 21 września 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania z wirtualnej strzelnicy laserowej „Legion” w Zespole Szkół Budowlanych w Braniewie, **w części dotyczącej: ust. 2, ust. 3 pkt 2) i ust. 5 Rozdziału 2 załącznika do uchwały.**

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie Rada Powiatu Braniewskiego, działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, przyjęła regulamin korzystania z wirtualnej strzelnicy laserowej „Legion” w Zespole Szkół Budowlanych w Braniewie. Regulamin stanowi załącznik do uchwały.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 września 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. 79 ust. 1 zdanie 1 ustawy o samorządzie powiatowym, uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem są nieważne.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, radzie powiatu przysługuje - na podstawie upoważnień ustawowych - prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze powiatu. Z kolei, w myśl art. 40 ust. 2 pkt 4 przywołanej ustawy, bezpośrednio na jej podstawie, organy powiatu mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Powołany wyżej przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 stanowi kompetencję dla organu stanowiącego powiatu 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 powiatu 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 powiatowym.

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).

W ust. 2 Rozdziału 2 Regulaminu, zatytułowanego „Warunki korzystania z wirtualnej strzelnicy laserowej”, Rada Powiatu Braniewskiego postanowiła, iż: „Prowadzący strzelanie: 1) odpowiada za bezpieczeństwo użytkowników Strzelnicy, 2) odpowiada za mienie Strzelnicy, 3) wyznacza korzystającym ze Strzelnicy stanowiska strzeleckie, a osobom towarzyszącym - miejsce bezpiecznego pobytu poza Strzelnic, 4) prowadzi książkę rejestru pobytu na Strzelnicy, w której zamieszcza się następujące dane: a) imię i nazwisko korzystającego ze Strzelnicy, b) potwierdzenie podpisem prowadzącego strzelanie udzielenia instruktażu obsługi broni w systemie wirtualnej strzelnicy, c) oświadczenie korzystającego ze Strzelnicy o zapoznaniu się z regulaminem Strzelnicy i przepisami bezpieczeństwa, potwierdzone własnoręcznym podpisem.” W ocenie organu nadzoru, powołany w podstawie prawnej uchwały art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym, nie stanowi podstawy do określenia zakresu obowiązków pracowników obiektu. Materia ta nie może być przedmiotem regulaminu korzystania z obiektu użyteczności publicznej.

W Regulaminie korzystania z wirtualnej strzelnicy laserowej „Legion” Rada Powiatu Braniewskiego zawarła postanowienia, w myśl których:

- na Strzelnicy zabrania się spożywania alkoholu lub używania środków odurzających oraz przebywania na terenie Strzelnicy osób będących pod ich wpływem (ust. 3 pkt 2) Rozdziału 2 załącznika do uchwały),
- za szkody powstałe podczas strzelania oraz spowodowanie wypadku odpowiada gospodarz Strzelnicy, prowadzący strzelanie lub trening strzelecki a w przypadku szkód spowodowanych nieprzestrzeganiem zasad obchodzenia się z bronią i sposobem zachowania się w Sali strzelania odpowiada korzystający ze Strzelnicy (ust. 5 Rozdziału 2 załącznika do uchwały).

Przywołane postanowienia Regulaminu, zostały podjęte z przekroczeniem normy kompetencyjnej, wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym, bowiem uregulowały materię zawartą w aktach hierarchicznie wyższych.

Przepisy ust. 3 pkt 2 Rozdziału 2 Regulaminu, zabraniające spożywania alkoholu i używania środków odurzających, to postanowienia, które stanowią powtórzenie przepisów występujących w innych aktach normatywnych, powszechnie obowiązujących. Należy bowiem wskazać, że zakaz spożywania 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 (art. 62 ustawy). 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 władowanie 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).

Dodatkowo wprowadzony w ust. 3 pkt 2 Rozdziału 2 załącznika do uchwały, zakaz przebywania osób będących pod wpływem alkoholu wkracza 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.).

Odnosnie ust. 5 rozdziału 2 Regulaminu, dotyczącego odpowiedzialności za szkody powstałe podczas strzelania oraz spowodowanie wypadku, a także szkody spowodowane nieprzestrzeganiem zasad obchodzenia się z bronią i sposobem zachowania się w Sali strzelania, należy wskazać, iż pomimo, że użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawierają w sobie kompetencję

organu stanowiącego powiatu do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, to rada powiatu na podstawie powyższego przepisu nie jest uprawniona do wprowadzenia do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek regulacji 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.

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 uchwały nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa.

Jednocześnie należy wskazać, że w treści wyżej wymienionego załącznika nieprawidłowo oznaczono podstawowe jednostki redakcyjne aktu prawnego, bowiem zgodnie z § 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), podstawową jednostką redakcyjną aktu prawnego jest paragraf. Tym samym w ten sposób powinny być oznaczone jednostki redakcyjne regulaminu stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały. Natomiast organ nadzoru, na potrzeby niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, przyjął, że podstawową jednostką legislacyjną załącznika do przedmiotowej uchwały jest ustęp.

W związku z powyższym orzeczono jak na wstępie.

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia jego doręczenia.**

Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Artur Chojecki