



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 29 kwietnia 2024 r.

Poz. 2470

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.165.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 24 kwietnia 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr LXXI/650/2024 Rady Gminy Stawiguda z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie Regulaminu korzystania z placów zabaw, siłowni zewnętrznych, boisk oraz terenów rekreacyjnych zlokalizowanych na terenie Gminy Stawiguda, w części dotyczącej:

- ust. 5 pkt 1, 4, 6-12,
- ust. 6-10

załącznika Nr 1 do uchwały - Regulamin korzystania z placu zabaw,

- ust. 6 pkt 1-3, pkt 5-9,
- ust. 7-11

załącznika Nr 2 do uchwały - Regulamin korzystania z siłowni zewnętrznych,

- ust. 5 pkt 2, pkt 4 -6, pkt 9-13,
- ust. 6-10

załącznika Nr 3 do uchwały - Regulamin korzystania z boisk,

- ust. 2 pkt 1-5,
- ust. 4 - 8

załącznika Nr 4 do uchwały - Regulamin korzystania z terenów rekreacyjnych w gminie Stawiguda.

Uzasadnienie

Wskazaną na wstępie uchwałą, przekazaną organowi nadzoru w dniu 28 marca 2024 r., Rada Gminy Stawiguda, powołując się na art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, uchwaliła Regulamin korzystania z placów zabaw zlokalizowanych na terenie Gminy Stawiguda, stanowiący załącznik nr 1, Regulamin korzystania z siłowni zewnętrznych zlokalizowanych na terenie Gminy Stawiguda, stanowiący załącznik nr 2, Regulamin korzystania z boisk zlokalizowanych na terenie Gminy Stawiguda, stanowiący załącznik nr 3 oraz Regulamin korzystania z terenów rekreacyjnych zlokalizowanych na terenie Gminy Stawiguda, stanowiący załącznik nr 4.

W ocenie organu nadzoru uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia, została podjęta z rażącym naruszeniem prawa.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu Rada Gminy Stawiguda wskazała art.40ust. 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 Stawiguda 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 wprost 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 akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące podejmowane przez radę gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też regulacje w nich zawarte 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 wykraczaniu poza zakres przekazanego upoważnienia oraz powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Na podstawie normy kompetencyjnej, zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Gminy Stawiguda 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. Oznacza to, że rada gminy została wyposażona w dużą swobodę, co do regulacji wskazanych kwestii, jednakże nie daje to organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności w regulowaniu tychże zasad. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. 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. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, a zarazem nie mogą naruszać przepisów ustaw i innych aktów prawa powszechnie obowiązującego.

Dodać też trzeba, że zgodnie z definicją zawartą w Słowniku Języka Polskiego (wydawnictwo PWN) „zasadę” 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, natomiast „tryb” zdefiniowano, jako procedurę; system organizacji czegoś lub mechanizm pewnych działań, w którym ktoś musi żyć i działać według narzuconych mu zasad.

Wskazane w sentencji rozstrzygnięcia przepisy: ust. 5 pkt 1, 6, 7, 8, 10, 11, 12 Regulaminu korzystania z placu zabaw, ust. 6 pkt 1, 2, 5, 7, 8 i 9 Regulaminu korzystania z siłowni zewnętrznych, ust. 5 pkt 4, 5, 9, 11, 12, 13 Regulaminu korzystania z boisk, ust. 2 pkt 1, 2, 4 i 5 Regulaminu korzystania z terenów rekreacyjnych w gminie Stawiguda podjęte zostały z naruszeniem powszechnie obowiązujących norm prawnych, gdyż we wskazanych przypadkach organ stanowiący dokonał powtórzeń i modyfikacji unormowań, zawartych w:

- ustawie z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. 2023 r., poz. 2119) - w art. 51 § 1, który dotyczy zakłócenia spokoju lub porządku publicznego, w art. 82 dotyczącym niewykonywania obowiązków przeciwpożarowych, w art. 124 dotyczącym niszczenia lub uszkodzenia cudzej rzeczy, w art. 145 dotyczącym zanieczyszczania lub zaśmiecania miejsc dostępnych dla publiczności,

- ustawie z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 700) w art. 5 ust. 1 pkt 9 dotyczącym zakazu palenia tytoniu;

- ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r., poz. 2151 z późn. zm.) - w art. 14 ust. 2a, ustanawiającym zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym;

- ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2023 r., poz. 1939 z późn. zm.), zgodnie z którą, kto wbrew przepisom ustawy posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe podlega karze pozbawienia wolności (art. 62 ust. 1). Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 maja 2015 r. sygn. akt II OSK 862/15), posiadanie 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);

- ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2023 r., poz. 1049 z późn. zm.), w art. 46 ust. 1, który dotyczy dozwolonych miejsc zatrzymania i postoju pojazdu oraz w art. 49 ust. 2 pkt 1, dotyczącym zakazu postoju pojazdów;

Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r. sygn. II SA/Wr 479/11 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r. sygn. II SA/Wr 1179/98). Jakikolwiek inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy z punktu widzenia techniki prawodawczej za bezwzględnie niedopuszczalne (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 listopada 2009 r. sygn. IISA/GI 522/09).

Wskazane powyżej kwestionowane przepisy regulaminów, wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz ingerują, w sposób nieuprawniony, w materię uregulowaną ustawowo, naruszając prawo w sposób istotny. W tej sytuacji, należało wyeliminować je z obrotu prawnego.

Rada Gminy Stawiguda w ust. 5 pkt 9 Regulaminu korzystania z placu zabaw, w 6 pkt 6 Regulaminu korzystania z siłowni zewnętrznych oraz ust. 5 pkt 10 postanowiła odpowiednio, że zabrania się przebywania na obiekcie osób, których stan wskazuje na spożycie alkoholu lub środków odurzających.

Zagadnienia przebywania w miejscu publicznym osób nietrzeźwych lub pod wpływem środków odurzających nie przekazano do regulacji organowi stanowiącemu gminy. Przepisy rangi ustawowej przewidują możliwość odpowiedniej reakcji organów porządkowych w sytuacji, gdyby takie osoby swoim przebywaniem powodowały albo zgorzenie lub zagrożenie dla siebie lub innych. Podobnie w sytuacji bycia pod wpływem środków odurzających, w sposób nieuprawniony powtarzana jest norma z art. 62 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, który stanowi, że: „Kto, wbrew przepisom ustawy, posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”. Zgodnie z poglądami orzecznictwa, 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 (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 marca 2013 r., V KK 425/12, LEX nr 1293872, wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 7 maja 2018 r. II AKa 450/17, Lex nr 2680335).

W ocenie organu nadzoru postanowienia ust. 5 pkt 4 Regulaminu korzystania z placu zabaw, ust. 6 pkt 3 Regulaminu korzystania z siłowni zewnętrznych, ust. 5 pkt 2 i 6 Regulaminu korzystania z boisk, ust. 2 pkt 3 Regulaminu korzystania z terenów rekreacyjnych w gminie Stawiguda dot. zakazu wprowadzania na ww. tereny zwierząt istotnie narusza art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. W tym miejscu należy wskazać, iż z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Wyprowadzona z omawianego przepisu zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Jeżeli zatem prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Wobec powyższego, ustanowienie bezwzględnego zakazu wprowadzania zwierząt na teren obiektu użyteczności publicznej nie zawiera się w kompetencjach organu stanowiącego gminy wynikających z przepisu art. 40 ust. 2

pkt 4 ustawy. W kompetencjach rady mieści się wyłącznie określenie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, który w żaden sposób nie może naruszać konstytucyjnej zasady równości. Ustanowienie tak daleko idącego zakazu nadmiernie ogranicza swobodę poruszania i przebywania w określonym miejscu właścicieli zwierząt, co oznacza, że istotnie narusza prawo. Ponadto wskazać należy, że ustalenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do użytku wspólnego stanowi materię regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, a nie przedmiotowej uchwały podejmowanej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

W ust. 6 i 7 Regulaminu korzystania z placu zabaw, w ust. 7 i 8 Regulaminu korzystania z siłowni zewnętrznych, w ust. 6 i 7 Regulaminu korzystania z boisk oraz w ust. 4 i 5 Regulaminu korzystania z terenów rekreacyjnych w gminie Stawiguda, Rada Gminy Stawiguda postanowiła odpowiednio, iż wszelkie nieprawidłowości i uszkodzenia należy niezwłocznie zgłaszać do urzędu Gminy Stawiguda, ul. Olsztyńska 10, 11-034 Stawiguda, tel. 89 512-64-75, w przypadku sytuacji związanych z naruszeniem zapisów regulaminu, w szczególności zagrożenia zdrowia lub życia użytkownika boiska, należy dokonywać zgłoszeń pod numer telefonu alarmowego 112 lub skontaktować się z właściwymi służbami (pogotowie ratunkowe tel. 999, straż pożarna tel. 998, policja tel. 997).

Kwestionowane regulacje, w ocenie organu nadzoru, nie dotyczą zasad korzystania z obiektów gminnych, mają charakter jedynie informacyjny, nie wprowadzają norm o charakterze powszechnie obowiązującym, a to właśnie stanowi istotę aktu prawa miejscowego. Należy wskazać, że akt prawa miejscowego - jak każdy akt normatywny - ze swej istoty powinien zawierać wyłącznie wypowiedzi (postanowienia) służące wyrażaniu norm prawnych, a więc określonych dyrektyw postępowania, a nie przekazywaniu nienormatywnych wypowiedzi (apeli, postulatów, informacji, itd.). Regulacje te nie mieszczą się zatem w upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawie o samorządzie gminnym. Treści powyżej wskazanych przepisów regulaminu, nie sposób zaliczyć do "zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej", co skutkuje koniecznością wyeliminowania ich z obrotu prawnego.

Akt prawa miejscowego nie może również regulować kwestii ustalenia odpowiedzialności, czy zmierzać do zwolnienia organów gminy od odpowiedzialności.

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 miejscowego 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 uprawniony 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.

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.

Kwestionowanych postanowień ust. 8-10 Regulaminu korzystania z placu zabaw, ust. 9-11 Regulaminu korzystania z siłowni zewnętrznych, ust. 8-10 Regulaminu korzystania z boisk, ust. 6-8 Regulaminu korzystania z terenów rekreacyjnych w gminie Stawiguda, dotyczących odpowiedzialności, nie można zaliczyć do żadnej z norm prawidłowego postępowania, tj. do zasad, bądź trybu korzystania z ww. obiektów użyteczności publicznej.

Potencjalną odpowiedzialność odszkodowawczą regulują przede wszystkim w przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.), zbędne jest wobec tego poruszanie tych kwestii w regulaminie. Ponadto takie regulacje mogą sugerować, że gmina nie ponosi odpowiedzialności za bezpieczeństwo użytkowników obiektu użyteczności publicznej, podczas gdy w istocie tak nie jest, bowiem jako podmiot zarządzający pływalnią jest zobowiązana do odpowiedniej dbałości o stan tego miejsca, a więc także jest odpowiedzialna za bezpieczeństwo. Postanowienie takie sugeruje więc swoiste wyłączenie odpowiedzialności gminy.

Zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulaminy korzystania z obiektów i urządzeń) - jak sama treść przepisu wskazuje - są adresowane do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń, a więc do społeczności lokalnej. 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 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 7 sierpnia 2007 r., II SA/Rz 473/07).

Ustanawiając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym 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. (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 13 maja 2021 r. sygn. III SA/GI 146/21).

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

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

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski