



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 3 października 2024 r.

Poz. 4363

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.312.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 3 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609, z późn. zm.), **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr V.12.2024 Rady Gminy Stare Juchy z dnia 29 sierpnia 2024 r.** w sprawie ustalenia opłaty i zasad korzystania z Sali Pożegnań w Starych Juchach **w części dotyczącej I. Zasady ogólne w zakresie pkt 1, pkt 3 lit. b i lit. c, pkt 4, pkt 5, II Ustalenia szczegółowe pkt 7, pkt 8, pkt 9, pkt 10, III. Ustalenia końcowe pkt 11.**

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Stare Juchy, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r., poz. 679), ustaliła stawkę opłaty za korzystanie z pomieszczeń Sali Pożegnań w Starych Juchach oraz określiła „Regulamin korzystania z Sali Pożegnań” w Starych Juchach, stanowiący załącznik do ww. uchwały, zwany dalej Regulaminem.

W ocenie organu nadzoru, ww. uchwała w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęta została z istotnym 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, 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 wprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, jeśli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

Dodać też trzeba, że stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, radzie gminy przysługuje - na podstawie upoważnień ustawowych - prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. Z kolei w myśl art. 40 ust. 2 przywołanej ustawy, bezpośrednio na jej podstawie, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Wskazać zatem należy, że stanowienie przez radę gminy prawa powszechnie obowiązującego na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej, zawartej w art. 40 ust. 2 powyższej ustawy, jest możliwe tylko w ramach przyznanych gminie kompetencji, związanych z realizacją nałożonych na nią zadań. 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 (podobne stanowisko zajął 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). Wobec powyższego, Rada **Gminy Stare Juchy** była uprawniona do uregulowania w załączniku do kwestionowanej uchwały wyłącznie norm i zasad prawidłowego postępowania na terenie obiektu, jakim jest sala pożegnań.

Należy również wskazać, iż zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulaminy korzystania z obiektów i urządzeń) - jak sama treść przepisu wskazuje - nie są adresowane do podmiotów nimi zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń. Osoby korzystające powinny się 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., sygn. akt II SA/Rz 473/07).

Mając powyższe na uwadze, należy zakwestionować postanowienia Regulaminu zakładające, że:

- Sala Pożegnań jest w zarządzie Gminy Stare Juchy (I. Zasady ogólne pkt 1),
- wszelkie formalności związane z korzystaniem z Sali pożegnań należy uzgadniać w Urzędzie Gminy w Starych Juchach w godzinach urzędowania urzędu osobiście lub telefonicznie pod nr 87 6199053 (II. Ustalenia szczegółowe pkt 7)

oraz, że

- skargi, zażalenia i wnioski w sprawach związanych z Salą Pożegnań można składać do Wójta Gminy Stare Juchy, tel.87 6199053 (II. Ustalenia końcowe pkt 11);.

Zdaniem organu nadzoru, rada w sposób nieuprawniony, bez stosownych upoważnień ustawowych, rozstrzygnęła, że sala pożegnań jest w zarządzie Gminy Stare Juchy. Delegacja ustawowa do uchwalenia *regulaminu* korzystania z obiektów gminnych, nie obejmuje możliwości określenia zarządcy danego obiektu oraz wywierania wpływu na funkcjonowanie.

Rada gminy - nie będąc umocowana ustawowo do sprawowania zarządu mieniem gminy (w tym także obiektów użyteczności publicznej) - nie może arbitralnie decydować o zakresie obowiązków wójta lub jego pracowników. To wójt, powierzając konkretnemu podmiotowi administrowanie obiektami użyteczności publicznej, wykonanie danej czynności, określa obowiązki i prawa wybranego podmiotu w zakresie bieżącego zarządu powierzonym mieniem.

Wadliwymi częściowo są ponadto postanowienia **załącznika do uchwały, stanowiące, że** na terenie obiektu należy zachować spokój. Zabrania się: *wprowadzania psów na teren obiektu* (I. Zasady ogólne pkt 3 lit. b) oraz *spożywania napojów alkoholowych* (I. Zasady ogólne pkt 3 lit. c).

Kwestionując pierwszy z ww. przepisów, wskazać trzeba, że postanowienia bezwzględnie zabraniające wyprowadzania psów na terenie obiektu użyteczności publicznej nie uwzględniają dyrektyw zawartych w przepisie art. 20a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2024 r., poz. 44, z późn. zm.), który przyznaje uprawnienie osobom niepełnosprawnym do korzystania z psów asystujących, także w miejscach użyteczności publicznej.

Odnosząc się natomiast do kolejnego z ww. zakazów, wyjaśnić należy, że Rada nie mogła, w oparciu o przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ustanowić w zakazu spożywania alkoholu w miejscu publicznym. Sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych, kompleksowo uregulowane zostały w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r., poz. 2151 z późn. zm.) i uchwały w sprawie regulaminu korzystania z obiektów gminnych nie mogą ingerować w tę sferę.

Dodać ponadto trzeba, że regulamin określający zasady korzystania z obiektów użyteczności publicznej musi odnosić się bezpośrednio do funkcji realizowanej przez dany obiekt. Ma określać zasady korzystania

z danego miejsca, a nie regulować materię, która jest już regulowana przepisami ustawowymi albo stanowi przedmiot delegacji ustawowej do wydania rozporządzeń lub wykonawczych aktów prawa miejscowego (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt II SA/Po 66/05), co przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności cytowanych przepisów, gdyż zamieszczanie w regulaminie zakazów, które wynikają już z powszechnie obowiązujących przepisów prawa nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Wylimitowanie z obrotu prawnego wymaga również regulacja zakładająca, że naruszenie powyższych przepisów porządkowych zagrożone jest odpowiedzialnością prawną na podstawie odrębnych przepisów (I. Zasady ogólne pkt 4), gdyż przepis ten został także przyjęty z uchybieniem ustawowych kompetencji rady gminy.

Zgodnie bowiem z art. 40 ust. 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym rada posiada upoważnienie do wydawania przepisów porządkowych w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Przepisy porządkowe, o których mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. Nadmienić trzeba, że przepisy porządkowe mogą być uchwalane tylko w wyjątkowych okolicznościach. Przy czym wymaga się, żeby materia mająca być przedmiotem regulacji przez radę gminy nie była uregulowana w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących (wyrok NSA z 22 maja 1991 r., SA/Ka 311/91, wyrok NSA z 8 grudnia 1992 r., SA/Wr 1306/92).

Przepisy porządkowe mogą być więc wydawane, jeśli wystąpią kumulatywnie dwie przesłanki: powstanie sytuacja zagrożenia życia lub zdrowia obywateli lub konieczność zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego oraz brak uregulowania tej materii w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących.

Wprowadzone Regulaminem regulacje nie spełniają ww. warunków, a żaden z przepisów ustaw nie przewiduje możliwości ustalenia odpowiedzialności za niedopełnienie określonych obowiązków na mocy uchwały rady gminy, niemającej waloru przepisu porządkowego.

Niezgodna z prawem jest także norma Regulaminu zakładająca, że użytkownicy obiektu, a w szczególności firmy pogrzebowe są zobowiązane do przestrzegania przepisów prawa dotyczących przechowywania zwłok (I. Zasady ogólne pkt 5 Regulaminu).

W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw do odsyłania w uchwalonym akcie prawa miejscowego do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych, które i tak już przecież obowiązują, niezależnie od takiego odesłania. Według utrwalonego poglądu artykułowanego w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, przepis wynikający z aktu uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może rozstrzygać o obowiązkach wynikających z innych ustaw, których obowiązywanie jest niezależne od woli rady gminy. Powinność przestrzegania np., ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2024 r., poz. 576), czy też rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi (Dz.U. z 2021 r., poz. 1910), wynika wprost z przepisów ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Tym samym, wprowadzenie przez Radę Gminy Stare Juchy kwestionowanej regulacji narusza zawartą w art. 87 Konstytucji zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga o stosowaniu norm prawnych, wobec których akt prawa miejscowego jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego. Podkreślić też trzeba, że zadaniem aktu prawa miejscowego jest dokonanie władczej ingerencji w sferę wolności obywateli za pomocą norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, w granicach ściśle wyznaczonych w delegacji ustawowej, a nie zbędne odsyłanie do powszechnie obowiązujących hierarchicznie wyższych przepisów prawa (wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 176/07 oraz z dnia 30 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 673/12).

Dodać należy ponadto, że działanie takie narusza także zasadę rzetelnej legislacji, zgodnie z którą adresat przepisu musi wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować i nie mieć żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, jak powinien się zachować, by wykonać nakaz wynikający z przepisów. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów, tak jak ma to miejsce przedmiotowym przypadku, gdyż z cytowanej regulacji w żaden sposób nie wynika, jak mają zachować się

użytkownicy obiektu, przedsiębiorcy, do których skierowana, jest przedmiotowa uchwała - jakie konkretnie przepisy, mają w tym wypadku zastosowanie.

Regulacje takie, są zatem niedopuszczalne, gdyż normy formułowane w akcie prawa miejscowego, muszą być precyzyjne i jednoznaczne, tak żeby nie budziły jakichkolwiek wątpliwości przy stosowaniu. Rada powinna tworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 131/11), nie może natomiast tego czynić w kwestionowany sposób, bo przepis ten jest nieczytelny dla adresata.

Wadliwymi są ponadto postanowienia, stanowiące, że:

- pomieszczenia Sali pożegnań zostaną udostępnione organizatorowi pogrzebu po wniesieniu opłat w ustalonej wysokości (II. Ustalenia szczegółowe pkt 8 załącznika do uchwały);
- sala pożegnań wynajmowana jest z całym wyposażeniem (II. Ustalenia szczegółowe pkt 9 załącznika do uchwały).

W ocenie organu nadzoru, cytowane przepisy również nie dotyczą zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Uregulowane przez Radę Gminy kwestie należy do sfery wykonawczej. Wójt, jako organ wykonawczy uprawniony jest do składania w imieniu gminy oświadczeń woli, jest podmiotem właściwym do kreowania sytuacji prawnej gminy i stosunków cywilnoprawnych pomiędzy gminą, a zainteresowaną stroną, czyli w tym wypadku podmiotem zainteresowanym wynajęciem sali pożegnań. Organ stanowiący nie ma kompetencji do rozstrzygnięcia o sposobie przekazania wynajmowanego lokalu, gdyż to wójt kształtuje tę dziedzinę.

Należy wobec tego stwierdzić, że wskazane powyżej przepisy Regulaminu podjęte są bez podstawy prawnej i jednocześnie burzą konstytucyjny podział organów gminy na stanowiące i wykonawcze.

Niezgodny z obowiązującym prawem jest także przepis Regulaminu, w myśl którego korzystający odpowiada materialnie za wyposażenie sali i za wyrządzone w nim szkody (II. Ustalenia szczegółowe pkt 10).

W kompetencji wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie mieszczą się regulacje mające na celu ustalenie zasad odpowiedzialności prawnej, które miałyby obowiązywać pomiędzy właścicielem, a korzystającym z obiektu użyteczności publicznej. Wskazać też należy, iż zakwestionowane powyżej postanowienie dotyczy zagadnień, które zostały uregulowane w sposób wyczerpujący normami prawa cywilnego. Nie zawierają one jakichkolwiek upoważnień dla organów jednostek samorządu terytorialnego do modyfikacji wynikających z nich zasad. **Cytowana regulacja nie może zatem pozostać w obrocie prawnym i musi być przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego.**

W związku z tym, należało rozstrzygnąć, jak na wstępie.

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

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