



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 30 grudnia 2024 r.

Poz. 5954

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.377.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 23 grudnia 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr VIII/60/2024 Rady Miejskiej w Węgorzewie z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z sali szkoleniowej w Remizie Ochotniczej Straży Pożarnej w Radziejach, w części dotyczącej:

- **I. Postanowienia Ogólne - pkt 2 i pkt 3,**
- **II. Gospodarz Remizy,**
- **III. Zasady Korzystania z Remizy - pkt 2 w zakresie sformułowania: „ponosi odpowiedzialność za zniszczenie mienia a także”,**
- **IV. Postanowienia Końcowe - pkt 1 i pkt 2**

załącznika Nr 1 do uchwały - Regulamin korzystania z Sali szkoleniowej w Remizie Ochotniczej Straży Pożarnej w Radziejach.

Uzasadnienie

Wskazaną na wstępie uchwałą, przekazaną organowi nadzoru w dniu 5 grudnia 2024 r., Rada Miejska w Węgorzewie, powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwaliła w załączniku do uchwały regulamin korzystania z sali szkoleniowej w Remizie Ochotniczej Straży Pożarnej w Radziejach [dalej: regulamin].

W ocenie organu nadzoru, wskazane w sentencji rozstrzygnięcia postanowienia regulaminu istotnie naruszają prawo.

Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 40 ust. 2 pkt. 4 ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. 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. Natomiast "tryb" zdefiniowano jako procedurę; system organizacji czegoś lub mechanizm pewnych działań, w którym ktoś musi żyć i działać według narzuconych mu zasad. W tym miejscu wyjaśnić należy, co ma zasadnicze znaczenie w niniejszej sprawie, iż zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulamin korzystania z obiektów i urządzeń) - jak sama treść przepisu wskazuje - nie są adresowane do podmiotów zarządzających, lecz 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 orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 7 sierpnia 2007 r., sygn. akt. II SA/Rz 473/07).

Wskazać należy, iż przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia radę gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie tworzenia zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej przez społeczność lokalną, natomiast poza zakresem wskazanego upoważnienia pozostają sprawy związane z zasadami i trybem gospodarowania i korzystania z tego mienia przez jednostkę nim gospodarującą (tak też orzekł m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 20 maja 2008 r. sygn. akt II SA/Op 83/08, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 18 września 2014 r. sygn. akt II SA/Gd 395/14).

Z tego też względu należy uznać, że regulacje **pkt 2 i pkt 3 - I. Postanowienia ogólne** regulaminu, stanowiące, że właścicielem remizy Ochotniczej Straży Pożarnej w Radziejach wraz z salą szkoleniową jest Gmina Węgorzewo, która na podstawie odrębnej umowy przekazała ją we władanie Ochotniczej Straży Pożarnej w Radziejach /pkt 2/ oraz, że Prezes Ochotniczej Straży Pożarnej, jako gospodarz remizy odpowiada za jej stan, wyposażenie oraz wszelkie konsekwencje wynikająca z jej udostępnienia /pkt 3/, a także regulacje **II. Gospodarz remizy regulaminu**, określające gospodarza remizy i wskazujące jego obowiązki, zostały podjęte z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Należy wskazać, iż na podstawie wskazanej normy kompetencyjnej, radzie gminy nie przysługuje uprawnienie określenia podmiotu zarządzającego obiektem – administratora, ani do decydowania o tym, jaki podmiot będzie „opiekował” się obiektem użyteczności publicznej, jak też rozstrzyganie o obowiązkach i uprawnieniach takiego podmiotu. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów. Wybór konkretnego podmiotu, zarządzającego w imieniu organu wykonawczego obiektami użyteczności publicznej, należy bowiem do zadań wójta, jako organu gospodarującego mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym). Nadto, należy podkreślić, iż żaden inny przepis ustawowy nie zawiera upoważnienia do regulowania tej materii w przedmiotowym akcie.

Za przekraczające delegację ustawową z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym należy uznać również regulacje:

- **pkt 2 - III. Zasady korzystania z remizy regulaminu**, zgodnie z którymi podmiot, któremu udostępniona jest sala szkoleniowa w remizie OSP ponosi odpowiedzialność za zniszczenia mienia,

- **pkt 1 - IV. Postanowienia końcowe regulaminu**, który stanowi, iż osoby korzystające z sali szkoleniowej w remizie Ochotniczej Straży Pożarnej w Radziejach winny przestrzegać przepisów BHP, ppoż., dotyczących porządku publicznego oraz przepisów sanitarnych,

- **pkt 2 - IV. Postanowienia końcowe regulaminu**, zgodnie, z którym zabrania się spożywania alkoholu, palenia tytoniu oraz przebywania pod wpływem alkoholu na terenie obiektu.

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. Przepisy uchwały podjętej przez radę gminy na podstawie upoważnienia ustawowego nie mogą nakładać na adresatów jej przepisów obowiązku stosowania się do przepisów hierarchicznie wyższych, tj. przepisów ustawowych i podstawowych normujących kwestie bezpieczeństwa i higieny pracy, porządku publicznego czy innych obowiązujących przepisów prawa, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

Wprowadzony w regulaminie zakaz spożywania alkoholu powiela uregulowanie art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 ze zm.), ustanawiające zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Natomiast wprowadzony w regulaminie zakaz przebywania na terenie obiektu osób będących pod wpływem alkoholu wkracza w materię uregulowaną ustawie z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119 z późn. zm.), a także ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Ponadto przechodząc do zakazu palenia tytoniu, wskazać należy, iż zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1162), zabrania się palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich *wyrobów tytoniowych*, i palenia papierosów elektronicznych, z zastrzeżeniem art. 5a, w innych pomieszczeniach dostępnych do użytku publicznego. Dodatkowo w myśl art. 5 ust. 4 ww. ustawy, rada gminy może ustalić, w drodze uchwały, dla terenu gminy inne niż wymienione w ust. 1 miejsca

przeznaczone do użytku publicznego jako strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego. Wprowadzenie takich zakazów wymaga odrębnej uchwały, nie zaś wprowadzania ich w regulaminie korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1001/22);

Odnosnie zaś **pkt 2 - III. Zasady korzystania z remizy** regulaminu, dotyczącego odpowiedzialności za zniszczenie mienia, 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 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.

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