



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 2 sierpnia 2023 r.

Poz. 4988

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 71/2023 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 1 sierpnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

w części, uchwały nr LII/571/2023 Rady Gminy Dobrcz z dnia 27 czerwca 2023 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania ze Świetlicy Wiejskiej w miejscowości Strzelce Górne, w gminie Dobrcz, w zakresie zapisów pkt III ppkt 3-5, pkt VII ppkt 3, pkt VIII ppkt 1 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą nr LII/571/2023 Rada Gminy Dobrcz przyjęła w formie załącznika Regulamin korzystania ze Świetlicy Wiejskiej w miejscowości Strzelce Górne, w gminie Dobrcz. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 lipca 2023 r.

Zawiadomieniem z 20 lipca 2023 r. znak: WNK.IV.4131.74.2023 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. W odpowiedzi na zawiadomienie, w piśmie z 24 lipca 2023 r. (znak: BOG.033.2.3.2023), Wójt Gminy uznał stanowisko przedstawione przez Wojewodę.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (zwanej dalej: ustawą), w myśl którego organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Upoważnienie zawarte w tym przepisie sformułowane jest w sposób ogólny, jednakże „Zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, zwłaszcza wtedy, gdy cechy prawne i granice owego korzystania zostały zdefiniowane w przepisach wyższego rzędu. Jak wskazał w wyroku z dnia 28 marca 2018 r. sygn. akt II SA/Go 97/18 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim „Regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mogą być utożsamiane z przepisami porządkowymi. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. 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, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się (...). Ustanawiając na podstawie cytowanego przepisu 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.”

Wobec tego akt prawa miejscowego (akt normatywny) wprowadza nowe, dodatkowe regulacje i nie jest zbiorem reguł zachowania, które już ustalono w odrębnych przepisach.

W pkt VII ppkt 3 Regulaminu Rada Gminy Dobrcz postanowiła że: „za ewentualne uszkodzenia odpowiada osoba wynajmująca, która winna usunąć usterki na swój koszt w terminie do 30 dni”.

Przywołane powyżej postanowienie nawiązuje do problematyki odpowiedzialności za szkody, która została uregulowana w Kodeksie cywilnym. W ocenie organu nadzoru ustalanie lub modyfikacja zasad odpowiedzialności cywilnej, w tym odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną, powstałą lub poniesioną na terenie gminnego obiektu użyteczności publicznej nie mieści się w upoważnieniu z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy (por. wyroki WSA: z 2 września 2010 r., II SA/Ol 659/10; z 19 grudnia 2012 r., III SA/Kr 58/12, z 16 listopada 2011 r., IV SA/Po 672/11 - CBOSA). Materia ta została kompleksowo uregulowana w przepisach ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych.

Natomiast zgodnie z wyrokiem WSA w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17: „Nie jest wykluczona możliwość poinformowania podmiotów korzystających ze świetlic o obowiązujących na ich terenie zasadach zachowania i odpowiedzialności za wyrządzone szkody, wynikających z przepisów ustaw, ale organ nie może tego uczynić w formie uchwały, lecz co najwyżej w formie umieszczenia na tablicy informacyjnej dosłownej treści owych przepisów wraz z przytoczeniem ich podstawy prawnej.”

Organ nadzoru jako wadliwe uznaje również zapisy Regulaminu zawarte w pkt III ppkt 3-5, noszące charakter przepisów porządkowych. Rada Gminy w pkt III Regulaminu postanowiła o bezwzględny zakazie palenia tytoniu, spożywania alkoholu i środków odurzających oraz przebywania pod ich wpływem na terenie budynku świetlicy i na należącym do niej terenie.

Powyższe kwestie są bowiem przedmiotem regulacji ustawowych, m.in.: ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 165, z późn. zm.), ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2023 r. poz. 172) oraz ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 700), które przewidują szeroki wachlarz stanów i sytuacji, rodzących odpowiedzialność karną lub porządkową. Obejmują one m.in. kwestie zakazu posiadania, wnoszenia i używania środków odurzających i alkoholu; zakazu palenia w miejscach publicznych;

W podobnym stanie faktycznym Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. III SA/Wr 427/19, stwierdził „odnosząc się do wprowadzonego w regulaminie korzystania z lodowiska zakazu palenia tytoniu, spożywania alkoholu lub innych środków odurzających, należy wskazać, że przekroczenie normy kompetencyjnej nastąpiło tu poprzez powtórzenie zakazu wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy z 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, art. 14 ust. 2a ustawy z 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi oraz art. 62 ust. 1 ustawy z 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii”. III SA/Wr 427/19, stwierdził „odnosząc się do wprowadzonego w regulaminie korzystania z lodowiska zakazu palenia tytoniu, spożywania alkoholu lub innych środków odurzających, należy wskazać, że przekroczenie normy kompetencyjnej nastąpiło tu poprzez powtórzenie zakazu wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy z 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, art. 14 ust. 2a ustawy z 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi oraz art. 62 ust. 1 ustawy z 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii”.

Należy zaznaczyć, że powyższy pogląd znalazł odzwierciedlenie w licznych orzecznictwie sądów administracyjnych (por. Wyrok NSA z dnia 26 maja 2023 r., III OSK 98/22, Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 listopada 2022 r. sygn. akt III SA/Wr 105/22, Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r. sygn. akt III SA/Łd 35/17).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 maja 2023 r. sygn. akt III OSK 98/22 „wydanie aktu prawa miejscowego na omawianej podstawie (art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.) polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegółwiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień. W utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka

uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje”.

Na marginesie zaznaczyć należy również, że postanowienia końcowe regulaminu, zgodnie z którymi osoby korzystające ze świetlicy winny przestrzegać przepisów BHP, ppoż. i tych dotyczących porządku publicznego oraz stanu sanitarnego naruszają obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. „Obowiązek przestrzegania przepisów przeciwpożarowych na kilku płaszczyznach wynika z ustawy o ochronie przeciwpożarowej, a odpowiedzialność za naruszenie tych obowiązków określa art. 82 § 1 k.w., który określa odpowiedzialność m.in. za czynności, które mogą spowodować pożar. Natomiast konieczność przestrzegania przepisów bhp - jak zauważył Prokurator w treści skargi - wynika z przepisów kodeksu pracy i jest adresowana do pracowników, a nie wszelkich użytkowników obiektu użyteczności publicznej, jakim jest boisko”(Wyrok WSA w Łodzi z dnia 31 maja 2023 r. II SA/Łd 384/23 orzeczenie nieprawomocne).

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium „istotnego” naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Mając na uwadze przedstawione okoliczności sprawy, Rada Gminy Dobrcz podejmując uchwałę nr LII/571/2023 w sposób istotny naruszyła wskazane przepisy przywołanych ustaw, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w części, a tym samym oznacza, że pozostaje w obrocie prawnym w pozostałym zakresie.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
Wicewojewoda
Józef Ramlau