



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 5 sierpnia 2024 r.

Poz. 4028



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.292.2024

z dnia 2 sierpnia 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr III/17/24 Rady Gminy Łomazy z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania z zewnętrznych obiektów sportowych przy szkole podstawowej, dla których organem prowadzącym jest Gmina Łomazy, w części obejmującej ust. 1, ust. 2, ust. 7, ust. 12 pkt 3, ust. 12 pkt 4 w brzmieniu: „palenia tytoniu, spożywania alkoholu” oraz w brzmieniu: „materiałów i przedmiotów niebezpiecznych” oraz ust. 14 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r.poz. 609 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/17/24 Rady Gminy Łomazy z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania z zewnętrznych obiektów sportowych przy szkole podstawowej, dla których organem prowadzącym jest Gmina Łomazy, w części obejmującej ust. 1, ust. 2, ust. 7, ust. 12 pkt 3, ust. 12 pkt 4 w brzmieniu: „palenia tytoniu, spożywania alkoholu” oraz w brzmieniu: „materiałów i przedmiotów niebezpiecznych” oraz ust. 14 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr III/17/24 Rady Gminy Łomazy została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 lipca 2024 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Łomazy przyjęła Regulamin korzystania z placu zabaw i kompleksu boisk sportowych „Orlik 2012” w Łomazach, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

W podstawie prawnej uchwały powołano m. in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Użyte w powołanym przepisie sformułowanie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego trybu oraz sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (por. m. in. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2012r. sygn. IV SA/Po 169/12; WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2014r. sygn. IV SA/Wr 641/13). Należy zatem podkreślić, że zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej – jak sama treść przepisu wskazuje – nie są adresowane do podmiotów nimi zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z tych obiektów i urządzeń.

Wyznaczając reguły korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej rada nie ma jednakże niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie. Granice przewidzianej prawem swobody rady w zakresie realizacji normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wyznacza obowiązujący porządek prawny. Zatem zasady ustanowione przez radę nie mogą wkraczać w materię uregulowaną w przepisach aktów wyższego rzędu.

Stanowiąc zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej rada winna treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśniać te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92). W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.

W ust. 1 Regulaminu postanowiono, że *plac zabaw i kompleks boisk sportowych pozostaje w zarządzie dyrektora Zespołu Placówek Oświatowych w Łomazach, ul. Szkolna 18A, 21-532 Łomazy zwanego dalej Zarządcą.*

Powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej Radzie nie przysługuje bowiem uprawnienie do wskazywania podmiotu administrującego gminnym obiektem użyteczności publicznej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że postanowienia uchwały wskazujące administratora obiektu użyteczności publicznej mają jedynie charakter informacyjny, a nie prawotwórczy. Zamieszczanie takich postanowień w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego pozbawione jest zatem uzasadnienia prawnego i stanowi naruszenie zasad prawidłowej legislacji (por. m. in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 grudnia 2023r. sygn. III SA/GI 485/23).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Oznacza to niewątpliwie, że Rada może jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej. W żaden natomiast sposób nie można wysnuć z przytoczonej normy kompetencyjnej upoważnienia dla Rady do wskazywania imiennie oznaczonego podmiotu wykonującego to zadanie. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym: "Do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym". Tym samym wybór konkretnego podmiotu należy do kompetencji wójta jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym. Nie może on natomiast subdelegować przyznanej mu kompetencji na organ stanowiący (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 476/14, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2007 r., sygn. akt II FSK 1008/06).

W ocenie organu nadzoru poza granice upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wykraczają także postanowienia ust. 2 i ust. 7 przedmiotowego Regulaminu.

W ust. 2 Regulaminu przyjęto, że *przedstawicielem Zarządcy na terenie obiektu jest osoba wskazana przez Zarządcę, która czuwa nad bezpieczeństwem osób korzystających z obiektów, zwanych dalej użytkownikami i w tym celu upoważniona jest do wydawania użytkownikom odpowiednich poleceń.* Zgodnie zaś z ust. 7 Regulaminu *obiekty czynne są w dni i godziny ustalone przez Zarządcę i podane do publicznej wiadomości.*

Żaden przepis ustawowy nie upoważnia Rady Gminy do decydowania o tym, jaki podmiot ma zarządzać gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej, do stanowienia w uchwale o wskazywaniu przez zarządcę swoich przedstawicieli uprawnionych do wydawania poleceń użytkownikom obiektów użyteczności publicznej, ani też do uprawniania zarządy do ustalania, w jakich godzinach czynny jest obiekt użyteczności publicznej.

Szczegółowe zadania zarządcy mogą być powierzone określonemu podmiotowi, niemniej jednak takie regulacje, jako skierowane do oznaczonej jednostki, nie powinny się znajdować w uchwale w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z obiektów użyteczności publicznej, stanowiącej akt prawa miejscowego.

W ust. 12 pkt 3 Regulaminu wprowadzono zakaz „niszczenia urządzeń sportowych i płyty boiska”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie gminy w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zakazy niszczenia cudzego mienia wynikają z art. 288 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17) oraz art. 143 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeksu wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119). Zgodnie z art. 143 § 1 Kodeksu wykroczeń *"kto ze złośliwości lub swawoli utrudnia lub uniemożliwia korzystanie z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego, a w szczególności uszkadza lub usuwa przyrząd alarmowy, instalację oświetleniową, zegar, automat, telefon, oznaczenie nazwy miejscowości, ulicy, placu lub nieruchomości, urządzenie służące do utrzymania czystości lub ławkę, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny"*.

Przedmiotem czynności wykonawczej sprawcy są urządzenia przeznaczone do użytku publicznego. Przy czym przytoczony wyżej zapis art. 143 Kodeksu wykroczeń wymienia jedynie przykładowo takie urządzenia jak przyrząd alarmowy, instalacja oświetleniowa, zegar, automat, telefon, oznaczenie nazwy miejscowości, ulicy, placu lub nieruchomości, urządzenie służące do utrzymania czystości lub ławka.

Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się wielokrotnie o zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego, m.in. w wyrokach: z dnia 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, z dnia 14 października 1999 r. II SA/Wr 1179/98, z dnia 28 lutego 2003 r. I SA/Lu 882/02, z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02.

Jak stanowi ust. 12 pkt 4 Regulaminu, na placu zabaw i kompleksie boisk sportowych zabrania się *„palenia tytoniu, spożywania alkoholu, wnoszenia jedzenia, materiałów i przedmiotów niebezpiecznych (...)”*.

Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja w brzmieniu: *„palenia tytoniu, spożywania alkoholu”* oraz w brzmieniu: *„materiałów i przedmiotów niebezpiecznych”* wykracza poza granice upoważnienia przyznanego Radzie w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż zakazy te są normowane przepisami ustawowymi.

Kwestie związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych uregulowane zostały w sposób kompleksowy w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151). Ustawa ta w art. 14 ust. 2a wprowadza zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym. Do takiej kategorii miejsc należy zaliczyć obiekty użyteczności publicznej.

W art. 14 ust. 6 ww. ustawy rada gminy została upoważniona do wprowadzania czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter. Mając na uwadze powyższe należy uznać, że wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Problematyka zakazów dotyczących palenia tytoniu objęta została kompleksowo regulacjami zawartymi w ustawie z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 700, ze zm.). W art. 5 ust. 1 ustawa wprowadza zakaz palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, palenia papierosów elektronicznych, w miejscach publicznych, m.in. w ogólnodostępnych miejscach przeznaczonych do zabaw dzieci (pkt 10) oraz w innych pomieszczeniach obiektów sportowych, czy w innych pomieszczeniach dostępnych do użytku publicznego (pkt 11).

Na podstawie art. 5 ust. 4 ww. ustawy rada gminy może ustalić, w drodze uchwały, dla terenu gminy inne niż wymienione w art. 5 ust. 1 ustawy miejsca przeznaczone do użytku publicznego jako strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego.

W orzecnictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, iż za niedopuszczalne uznaje się powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02).

W ocenie organu nadzoru także wprowadzenie zakazu wnoszenia materiałów i przedmiotów niebezpiecznych w ust. 12 pkt 4 Regulaminu nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Zakaz posiadania niebezpiecznych przedmiotów w miejscu publicznym wynika z art. 50a § 1 Kodeksu wykroczeń. Zgodnie z tym przepisem „kto w miejscu publicznym posiada nóż, maczetę lub inny podobnie niebezpieczny przedmiot, a okoliczności jego posiadania wskazują na zamiar użycia go w celu popełnienia przestępstwa, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 3000 zł.”

Nakazy czy zakazy mieszczące się w dyspozycji czynu zakazanego mogą stanowić informację zamieszczoną na tablicach informacyjnych bądź podaną do wiadomości w inny sposób. Informacja taka nie może jednak stanowić elementu podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym uchwały, uchwała taka nie może być traktowana jako informator o powszechnie obowiązujących przepisach prawa (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/GI 252/09).

Dyspozycja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wyklucza ustanawianie lub rozszerzanie zakazów w prawie miejscowym w przypadku istnienia uregulowań dotyczących tego samego przedmiotu w aktach prawnych prawa powszechnie obowiązującego (zob. m. in. wyroki: NSA z dnia 14 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 862/15, WSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 226/19, WSA w Gliwicach z 23 października 2014 r. sygn. akt IV SA/GI 847/14; WSA w Bydgoszczy z dnia 22 maja 2018 r. sygn. akt II SA/Bd 328/18).

W ust. 14 Regulaminu przyjęto, że: „przedstawiciel Zarządcy odmawia wstępu na obiekt lub nakazuje jego opuszczenie użytkownikom, którzy nie przestrzegają niniejszego regulaminu, tj. złamali którykolwiek z obowiązujących zakazów, pomimo upomnienia nadal nie przestrzegają podstawowych obowiązków użytkownika, posiadają nieodpowiednie obuwie.”

Przytoczona regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Radzie nie przysługuje uprawnienie do określenia o uprawnieniach, jakie przysługują „przedstawicielowi zarządcy”.

Należy także podkreślić, że w normie kompetencyjnej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącej podstawę wydania przedmiotowej uchwały, nie mieści się określenie jakichkolwiek sankcji, w tym sankcji za naruszenie postanowień Regulaminu. Uchwała wydana na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 nie może zawierać przepisów porządkowych.

Przepisy porządkowe wydawane są na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i podlegają odrębnym rygorom w zakresie publikacji i daty wejścia w życie. Przepisy takie rada może wydawać jedynie wówczas gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, a nadto jedynie w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących.

Uchwała w zakresie wprowadzenia zasad i sposobu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie stanowi przepisów porządkowych. Rada Gminy może wprowadzić regulamin korzystania z określonego miejsca użyteczności publicznej zawierający nakazy i zakazy określonego zachowania się osób. Zakazy te i nakazy nie mogą być jednak zagrożone sankcjami karnymi (por. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Op 294/21; WSA we Wrocławiu z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 421/10).

W wyroku z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 97/18, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim wskazał, iż: „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. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy 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 u.s.g. 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. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, a zatem nie mogą ich zastępować, tak więc niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń przepisów zawartych w aktach wyższej rangi i tym bardziej poddaniu ich jakiegokolwiek modyfikacji”.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr III/17/24, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Łomazy
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Łomazy