



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 29 listopada 2019 r.

Poz. 5678

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.599.2019 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 27 listopada 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.) **stwierdzam nieważność § 2** uchwały Nr XVI/127/2019 Rady Gminy Grunwald z siedzibą w Gierzwaldzie z dnia 29 października 2019 r. w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej na terenie Gminy Grunwald oraz załącznika do uchwały, **w części dotyczącej:**

- § 2 ust. 4,
- § 4 ust. 4, ust. 5 i ust. 8,
- § 5 ust. 4,
- § 6 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 4 oraz
- § 7 ust. 3.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 października 2019 r. Rada Gminy powołując się na art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, podjęła uchwałę, o której na wstępie.

W zasadach i trybie korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, stanowiących załącznik do przedmiotowej uchwały, Rada Gminy wprowadziła szereg postanowień, dotyczących ponoszenia odpowiedzialności, a mianowicie:

- wynajmujący ponosi odpowiedzialność za stan techniczny pomieszczeń oraz wyposażenie sal (§ 2 ust. 4),
- wynajmujący reprezentuje grupę oraz ustala sprawy organizacyjne, a także ponosi odpowiedzialność za zachowanie grupy zgodnie z zapisami zawartymi w niniejszym regulaminie (§ 4 ust. 8),
- za bezpieczeństwo i przestrzeganie postanowień niniejszego regulaminu odpowiedzialne są wszystkie osoby korzystające z pomieszczeń szkolnych (§ 5 ust. 4),
- osoby uszkadzające sprzęt lub urządzenia znajdujące się na terenie obiektów użyteczności publicznej ponoszą odpowiedzialność materialną za wyrządzone szkody (§ 6 ust. 4),
- za bezpieczeństwo uczestników zajęć odpowiedzialna jest osoba wynajmującą (§ 7 ust. 3).

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy wprowadzając wyżej wskazane postanowienia działała bez upoważnienia ustawowego.

Gmina, jako jednostka samorządu terytorialnego, realizuje ustawowo określone cele publiczne. Z realizacją tych celów może, zarówno w sferze publicznej jak i prywatnej, wiązać się ryzyko ponoszenia odpowiedzialności, w szczególności z tytułu wyrządzenia szkody. Kwestie dotyczące odpowiedzialności mogą być przedmiotem regulacji ustawowej bądź umownej.

W ocenie organu nadzoru, akty prawa miejscowego, jakim jest m.in. badana uchwała, nie mogą zawierać regulacji, dotyczących odpowiedzialności użytkowników obiektów, o których mowa w badanej uchwale oraz innych osób.

Stosownie do art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W przepisie tym upoważnienie zostało sformułowane bardzo ogólnie, co powoduje, iż rada gminy posiada dużą swobodę, co do zakresu regulowanej materii. Nie daje to jednak jej pełnej dowolności. Zasady korzystania z obiektu użyteczności publicznej, w tym m.in. boisk sportowych nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tego obiektu, w szczególności nie mogą zawierać regulacji, zawartych w przepisach wyższego rzędu.

Zgodnie z przyjętym stanowiskiem judykatury, zawartym, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt: II SA/Go 97/18, 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 ustawie o samorządzie gminnym.

Rada może zatem, w ramach upoważnienia, stanowić o prawach i obowiązkach oraz nakazach i zakazach określonego zachowania w korzystaniu z gminnych obiektów użyteczności publicznej, z wyjątkiem tych które wynikają z przepisów powszechnie obowiązujących. Nie może natomiast stanowić w kwestiach związanych z odpowiedzialnością użytkowników obiektów, innych osób czy też z obowiązkiem naprawienia szkody, są one bowiem przedmiotem regulacji aktów rangi ustawowej.

Materia zawarta w kwestionowanych postanowieniach została uregulowana w szczególności w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r., Kodeks cywilny, zgodnie z art. 415, każdy kto z własnej winy wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia. Na mocy powołanego przepisu, podstawą odpowiedzialności jest dopuszczenie się bezprawnego zachowania - którym może być zarówno działanie lub zaniechanie sprzeczne z prawem, fakt powstania szkody oraz związek przyczynowy pomiędzy zachowaniem się, a szkodą.

Należy również wskazać, iż odpowiedzialność właścicieli i zarządców obiektów regulują również przepisy ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej oraz przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, określające obowiązki właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego.

W ramach regulacji przewidzianej w ww. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie mieszczą się również kwestie dotyczące reprezentacji grupy korzystającej z obiektów i ponoszenia odpowiedzialności za zachowanie grupy. Poza delegacją pozostają również postanowienia, o których mowa w § 4 ust. 4 i ust. 5 załącznika do uchwały, które dotyczą odpowiedzialności za przygotowanie umowy oraz organizację wykorzystania pomieszczeń i wskazania podmiotu zobowiązanego do sporządzania harmonogramu wynajmu pomieszczeń. Nie odnoszą się one bowiem, jak wskazano wyżej, do praw i obowiązków oraz nakazów i zakazów określonego zachowania w korzystaniu z gminnych obiektów użyteczności publicznej.

W § 6 ust. 1 załącznika do uchwały, Rada Gminy wprowadziła zakazy obowiązujące na terenie obiektów użyteczności publicznej.

Wprawdzie osoby korzystające z obiektów użyteczności publicznej, powinny podporządkować się uchwalonym w Zasadach korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej 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 (wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 sierpnia 2007 r., sygn. akt: II SA/Rz 473/07), niemniej jednak postanowienia, odnoszące się do zakazu wstępu osobom będącym w stanie wskazującym na spożycie alkoholu lub wszelkiego rodzaju środków odurzających (§ 6 ust. 1 pkt 2), należy uznać za nieodpowiadające wymogom poprawnej legislacji. Jest ono nieprecyzyjne, nie wiadomo bowiem, czy chodzi o stan wskazujący na spożycie alkoholu, wyrażony zawartością alkoholu w organizmie, czy o uwidocznione objawy spożycia alkoholu. W pierwszym przypadku stan ten mogłyby wykazać jedynie badania, do przeprowadzenia których musi być wyraźna podstawa prawna, a badana uchwała z pewnością jej nie stanowi. W sposób istotny kwestionowane postanowienie narusza zatem <https://sip.lex.pl/> § 21 i 25 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r.

w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", które zgodnie z § 143 rozporządzenia stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego.

Odnosząc się natomiast do zakazu spożywania alkoholu oraz palenia tytoniu, zawartego w § 6 ust. 1 pkt 1 załącznika do uchwały, należy wskazać, iż kwestie te zostały uregulowane przepisami powszechnie obowiązującymi. Wydanie aktu prawa miejscowego na podstawie, ww. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają w określonym zakresie, może następować w ramach ustawowych upoważnień. A zatem nie może polegać na powtarzaniu lub modyfikowaniu przepisów wyższej rangi lub równorzędnych. Tymczasem, zakaz spożywania napojów alkoholowych na terenie szkół oraz innych zakładów i placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych oraz w miejscu publicznym przewiduje art. 14 ust. 1 pkt 1 i ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W załączniku do uchwały, w § 1 pkt 4 Rada Gminy wyjaśnia, iż ilekroć mowa o obiektach użyteczności publicznej należy rozumieć przedszkola, szkoły, hale sportowe, siłownie, boiska sportowe wraz z infrastrukturą. Zakaz palenia wyrobów tytoniowych w miejscach publicznych formułuje natomiast art. 5 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych.

Również postanowienia § 2 uchwały, wprowadzające regulacje określające tryb ustalania wysokości opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, wykraczają poza granice upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Treść § 2 uchwały, zdaniem organu nadzoru, prowadzi do wniosku, iż lokalny prawodawca scedował na organ wykonawczy swoje uprawnienie do określania wysokości opłat za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Wprowadzone rozstrzygnięcie znajduje podstawę w art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, zgodnie z którym uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek. Sam zatem fakt, udzielenia takiego upoważnienia organowi wykonawczemu nie budzi żadnych zastrzeżeń, co do swojej legalności. Badana uchwała Rady Gminy Grunwald posiada status aktu prawa miejscowego, natomiast akt na podstawie, którego możliwe jest przekazanie kompetencji, uprawnienia do ustalania opłat za korzystanie z obiektów urządzeń użyteczności publicznej organowi wykonawczemu może nastąpić w formie uchwały, stanowiącej akt prawa wewnętrznego. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego utrwalony jest pogląd, który organ nadzoru aprobejuje, iż art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie stanowi podstawy do podjęcia uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego (wyrok NSA z dnia 25 listopada 2004 r., sygn. akt: OSK 821/04 ; wyrok NSA z dnia 20 października 2005 r., sygn. akt: II OSK 138/05 ; wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2006 r., sygn. akt: II OSK 19/06 ; wyrok NSA z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt: II GSK 1103/08 oraz wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2011 r., sygn. akt: II GSK 758/10). Nie jest zatem prawnie dopuszczalnym regulowanie wysokości opłat za korzystanie z urządzeń użyteczności publicznej w drodze aktu prawa miejscowego. Jeżeli zatem wolą Rady Gminy Grunwald było skorzystanie z uprawnienia, jakie przewiduje art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, to winna dać temu wyraz w uchwale będącej aktem kierownictwa wewnętrznego, a nie aktem prawa miejscowego. Należy jednocześnie podkreślić, iż zgodnie z zasadą przyzwoitej legislacji niedopuszczalnym jest regulowanie w ramach jednej uchwały, mającej charakter aktu prawa miejscowego, materii stanowiącej prawo miejscowe (zasady korzystania z urządzeń użyteczności publicznej) i materii nienależącej do tej kategorii (opłaty za korzystanie z tych obiektów i upoważnienie organu wykonawczego do ich ustalenia). Zgodnie z dyrektywą § 115 ww. Zasad techniki prawodawczej, w rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Natomiast według § 119 ust. 1 Zasad (...), na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Z kolei § 135 w zw. z § 143 Zasad (...), przesądza o tym, że w uchwale będącej aktem prawa miejscowego zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu wydającego akt. W rozpatrywanym przypadku, naruszenie ww. zasad prowadzi, zdaniem organu nadzoru, do pomieszczenia materii prawa miejscowego i prawa wewnętrznego w jednym akcie normatywnym. Wystąpienie takiej wady powoduje trudności interpretacyjne, dotyczące wszystkich przepisów uchwały, ponieważ powstaje wątpliwość, kto jest głównym adresatem przepisów.

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki