

Rzeszów, 2024-11-28

WOJEWODA PODKARPACKI

ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

P. II. 4131.2.404.2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, art. 86 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

pkt 2, pkt 10, pkt 11, pkt 13 lit. b, lit. d, lit. e, lit. g, lit. h, pkt 15, pkt 16, pkt 17, pkt 18, pkt 19, pkt 20 i pkt 21 załącznika do uchwały nr V/38/2024 Rady Gminy Tuszów Narodowy z dnia 22 października 2024 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z kompleksu boisk sportowych w Tuszowie Narodowym

Uzasadnienie

Rada Gminy Tuszów Narodowy podjęła w dniu 22 października 2024 r. uchwałę nr V/38/2024 w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z kompleksu boisk sportowych w Tuszowie Narodowym.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 października 2024 r. W podstawie prawnej w/w uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.).

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że regulacje pkt 2, pkt 10, pkt 11, pkt 13 lit. b, lit. d, lit. e, lit. g, lit. h, pkt 15, pkt 16, pkt 17, pkt 18, pkt 19, pkt 20 i pkt 21 załącznika do w/w uchwały naruszają obowiązujące przepisy prawa, a w związku z tym w dniu 18 listopada 2024 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały w w/w części.

Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić co następuje.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.) 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 ww. 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 gminy do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego trybu oraz sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na terenie lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Wyznaczając te reguły rada gminy nie ma jednakże niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie. Granice przewidzianej prawem swobody rady gminy w zakresie realizacji normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wyznacza obowiązujący porządek prawny. Tak więc zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wkraczać w materię uregulowaną w przepisach aktów wyższego rzędu. W ocenie organu nadzoru zasady te nie mogą również wkraczać w treść stosunków cywilnoprawnych wiążących administratora danego obiektu z osobami korzystającymi z niego. Według art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z tą treścią normy konstytucyjnej koresponduje art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Z zacytowanych regulacji oraz z konstytucyjnej zasady praworządności, zapisanej w art. 7 Konstytucji RP wynika wymóg regulowania przez akt prawa miejscowego na podstawie delegacji ustawowej i wyłącznie w granicach zawartego w ustawie upoważnienia, ponieważ w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną - jako uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu nie mogą regulować materii ustawowych ani nie mogą wykraczać poza unormowania ustawowe. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92). Nadto Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się, że brak upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego w danej

materii oznacza, że nie podlega ono regulacji w tej formie prawnej, przy czym bez znaczenia pozostaje czy dotyczyłoby ono uprawnień czy nakładania obowiązków (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 102/08, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1035/06, podobnie też: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

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

W pkt 2 załącznika do uchwały – Regulaminie korzystania z kompleksu boisk sportowych w Tuszowie Narodowym, Rada Gminy Tuszów Narodowy uregulowała, iż: „Administratorem kompleksu jest Urząd Gminy Tuszów Narodowy, tel. 17 774 37 20.” Takie unormowanie wkracza w materię uregulowaną aktami wyższego rzędu, tj. art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r., poz. 679) oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn zm.). Jak wynika z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Tym samym rada gminy może określić tylko sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej. Na podstawie przytoczonej normy kompetencyjnej nie można uznawać, iż rada gminy posiada uprawnienie do wskazywania imiennie oznaczonego podmiotu wykonującego to zadanie. Zatem to do kompetencji wójta należy decyzja, czy będzie samodzielnie wykonywać ten zarząd, czy też powierzy zadanie administratorowi, a także jaki będzie zakres tych zadań i sposób ich realizacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2024 r. o sygn. akt III OSK 1465/22, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 19 stycznia 2023 r., sygn. akt III SA/Łd 703/22).

W pkt 10 załącznika do uchwały uregulowano, że: „Osoby poniżej 18-stego roku życia mogą korzystać z kompleksu pod nadzorem osoby pełnoletniej.” Pkt 11 tego załącznika stanowi następująco: „Dzieci do lat 7 mogą przebywać w obiekcie pod opieką osoby pełnoletniej.” Według pkt 15 w/w załącznika: „Za uczniów korzystających z boisk sportowych podczas zajęć szkolnych odpowiada prowadzący zajęcia.” Natomiast jego pkt 16 stanowi: „Za osoby nieletnie korzystające z boisk sportowych poza godzinami pracy szkoły odpowiadają rodzice lub opiekunowie.” Zdaniem organu nadzoru w granicach kompetencji rady gminy wynikających z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie mieści się wprowadzenie obowiązków

przebywania dzieci lub niepełnoletnich wyłącznie pod opieką dorosłych. Kwestie związane z odpowiedzialnością za małoletnich regulują przepisy ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2809 z późn. zm.). W szczególności według art. 95 § 1 ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy obowiązkiem rodziców jest piecza nad dzieckiem, cyt.: „Władza rodzicielska obejmuje w szczególności obowiązki i prawo rodziców do wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka oraz do wychowania dziecka, z poszanowaniem jego godności i praw.”. Zgodnie natomiast z art. 155 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńskiego: „opiekun sprawuje pieczę nad osobą i majątkiem pozostającego pod opieką; podlega przy tym nadzorowi sądu opiekuńskiego”. Ponadto art. 121 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńskiego stanowi: „Przez przysposobienie powstaje między przysposabiającym a przysposobionym taki stosunek, jak między rodzicami a dziećmi.” Oznacza to, że przysposabiający sprawuje pieczę nad osobą przysposobionego. Co więcej, przepis art. 105 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119) reguluje naruszenie obowiązków rodzicielskich lub opiekuńczych. Natomiast zgodnie z § 13 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1604 z późn. zm.) niedopuszczalne jest prowadzenie jakichkolwiek zajęć bez nadzoru upoważnionej do tego osoby.

W pkt 13 załącznika do analizowanej uchwały Rada Gminy Tuszów Narodowy uregulowała, że w celu zapewnienia bezpieczeństwa użytkownikom i korzystania z kompleksu boisk sportowych zgodnie z ich przeznaczeniem zabrania się: „niszczenia urządzeń sportowych i płyty boiska” (lit. b), „palenia tytoniu, spożywania alkoholu, przyjmowania środków odurzających” (lit. d), „zaśmiecania płyty boisk i ich obrębu, w tym szczególnie sztucznej trawy gumą do żucia, pestkami np. słonecznika” (lit. e), „zakłócania porządku i używania słów wulgarnych” (lit. g), „wprowadzania zwierząt” (lit. h). Według pkt 17 załącznika do analizowanej uchwały: „Osoby dorosłe korzystają z boisk sportowych na własną odpowiedzialność.” Zgodnie z pkt 18 załącznika do tej uchwały: „Za szkody materialne powstałe na skutek nieprawidłowego korzystania z boisk sportowych i urządzeń należących do kompleksu, w tym szatni, odpowiedzialność materialną ponoszą osoby korzystające. W przypadku osób niepełnoletnich ich opiekunowie/rodzice. Obowiązuje odpłatność w wysokości 100% szkody.” Według pkt 19 załącznika do uchwały: „Osoby naruszające porządek publiczny lub przepisy niniejszego regulaminu będą usuwane z terenu obiektu, niezależnie od ewentualnego skierowania sprawy na drogę postępowania w sprawach wykroczeń.” Odnosząc się do zacytowanych postanowień, organ nadzoru stwierdza,

że przedmiotowe regulacje⁴ modyfikujące lub ustalające zasady odpowiedzialności cywilnej bądź karnej, w tym za szkodę powstałą w obiekcie użyteczności publicznej, nie mieszczą się w upoważnieniu z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ materia ta została kompleksowo uregulowana w przepisach ustaw. Podkreślenia wymaga, że zasady odpowiedzialności deliktowej, szeroko regulują przepisy art. 415 i n. ustawy Kodeks cywilny, która normuje w sposób wyczerpujący kwestię odpowiedzialności cywilnej i roszczeń odszkodowawczych, a korzystający z obiektu gminnego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. Nie budzi bowiem wątpliwości, że stosunki prawne pomiędzy zarządcą boiska, a osobą uprawnioną do korzystania z niego, mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego. Zbytecznym zatem jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 października 2010 r. o sygn. akt III SA/Wr 421/10). Jednocześnie norma kompetencyjna z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje upoważnienia dla rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności karnej i mających charakter przepisów porządkowych. Ustalone powyżej opisanymi postanowieniami zakazy stanowią m. in. przedmiot regulacji ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119), ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151), ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1162) i mieszczą się w dyspozycjach czynów zakazanych określonych tymi przepisami. W szczególności zakazy dewastowania urządzeń zabawowo-rekreacyjnych, niszczenia zieleni, ogrodzeń oraz pozostałego wyposażenia placu zabaw, zaśmiecania i zaśmiecania terenu stanowią przedmiot regulacji odpowiednio art. 143, 144 i 145 Kodeksu wykroczeń (Rozdział XVII - Wykroczenia przeciwko urządzeniom użyteczności publicznej), natomiast zakłócania spokoju i porządku publicznego – art. 51 § 1 i § 2 Kodeksu wykroczeń (Rozdział VIII - Wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu). Rada Gminy Tuszów Narodowy wprowadziła również zakaz wprowadzania zwierząt na teren obiektów użyteczności publicznej, co jest sprzeczne z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r., poz. 399). Zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy rada gminy, po zasięgnięciu opinii powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, będący aktem prawa miejscowego. Regulamin ten określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące między innymi: obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi

oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, a więc dotyczy kwestii objętych pkt 13 lit. h załącznika do analizowanej uchwały. Przekroczenie normy kompetencyjnej nastąpiło również w zakresie, w jakim w/w załącznik do uchwały zawiera zakaz spożywania alkoholu, co narusza przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz zakaz palenia tytoniu w miejscach użytku publicznego uregulowany przepisami ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych. Natomiast zakaz posiadania środków odurzających wynika z art. 62 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1939 z późn. zm.). Jak stwierdził Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z dnia 27 stycznia 2011 r. o sygn. akt I KZP 24/10 posiadaniem środka odurzającego lub substancji psychotropowej w rozumieniu art. 62 ustawy z dnia 21 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii jest każde władowanie takim środkiem lub substancją, a więc także związane z jego użyciem lub zamiarem użycia.

Pkt 20 załącznika do analizowanej uchwały stanowi, że „Administrator nie ponosi odpowiedzialności za rzeczy pozostawione w obiekcie.” Pkt 21 w/w załącznika reguluje, iż „Administrator nie ponosi odpowiedzialności za wypadki powstałe na obiekcie w trakcie korzystania z niego oraz zaistniałe w wyniku nieprzestrzegania niniejszego regulaminu.” W ocenie organu nadzoru kształtowanie zasad odpowiedzialności administratora boiska, nie stanowi materii przekazanej do uregulowania w zakresie dotyczącym zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej i tym samym przekracza delegację ustawową z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Treść pkt 20 i 21 załącznika do uchwały Rady Gminy Tuszów Narodowy wprowadza unormowania, których skutkiem ma być generalne uwolnienie Gminy Tuszów Narodowy od odpowiedzialności za następstwa korzystania z obiektu lub jego wyposażenia w sposób niezgodny z ich przeznaczeniem, bądź z postanowieniami regulaminu. Taka regulacja w sposób istotny ingeruje w zasady określone w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 4 sierpnia 2020 r. o sygn. akt III SA/Po 324/20).

Podsumowując, należy wskazać, że stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym (por. wyrok Wojewódzkiego

Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 kwietnia 2024 r. o sygn. akt IV SA/Wr 30/24).

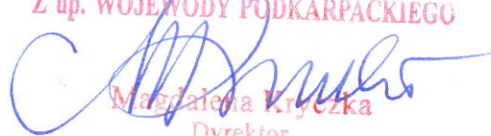
Biorąc pod uwagę powyższe, zaznaczenia również wymaga, że jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyrażnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (por. postanowienie 7 sędziów Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04). Nie ulega wątpliwości, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (por. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyrażnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni, jak również nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyrażnie w normie prawnej (por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzcíński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997).

Mając na względzie powyższe, stwierdzone naruszenia prawa pociągają za sobą konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w w/w części.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Otrzymują:

- Wójt Gminy Tuszów Narodowy,
- Przewodniczący Rady Gminy Tuszów Narodowy.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Małgorzata Kryczka
Dyrektor
Wydziału Prawnego i Nadzoru

