



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-O.4131.3.2014.AD

Warszawa, 24 kwietnia 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

ust. 2, 3, 9 pkt 2, 3, 4, 6 w zakresie słowa „zaśmiecania”, 9 i 10 oraz ust. 10, 11, 13 i 16 załącznika do uchwały Rady Gminy Karniewo Nr XXXIII/184/2014 z dnia 20 marca 2014 r. *w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania ze stadionu gminnego w Karniewie.*

Uzasadnienie

W dniu 20 marca 2014r. Rada Gminy Karniewo podjęła uchwałę Nr XXXIII/184/2014 w sprawie uchwalenia *Regulaminu korzystania ze stadionu gminnego w Karniewie*.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 25 marca 2014 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2013r. poz. 594, ze zm.) – dalej: *u.s.g.*

W toku kontroli legalności uchwały Nr XXXIII/184/2014 organ nadzoru stwierdził, iż przedmiotowa uchwała wraz z załącznikiem, stanowiącym jej integralną część, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w szczególności poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 *u.s.g.*

I. W ust. 1 i 2 załącznika do ww. uchwały (dalej: *Regulaminu*) Rada Gminy wskazała odpowiednio: administratora i zarządzającego stadionem gminnym. Zdaniem organu nadzoru, takie postanowienia istotnie naruszają prawo, bowiem nie tylko wykraczają poza ramy upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 *u.s.g.*, ale także stanowią niedopuszczalną ingerencję Rady w zakres kompetencji organu wykonawczego określony w art. 30 ust. 2 pkt 3 *u.s.g.* Upoważnienie organów gminy do wydawania aktów prawa w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4 *u.s.g.*) nie uprawniało Rady Gminy Karniewo do decydowania o tym, jaki konkretnie podmiot ma administrować czy zarządzać takimi obiektami czy urządzeniami. Materia ta nie mieści się bowiem ani w sferze zasad ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów. Organ stanowiący gminy może jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej bez wskazywania jednak podmiotu wykonującego zadania w tym zakresie. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 *u.s.g.* gospodarowanie mieniem gminy należy do zadań wójta i to on jest organem właściwym do wyboru konkretnego podmiotu jako zarządcy czy administratora.

Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądownoadministracyjne. W wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. (sygn. akt II OSK 2072/12, publ. w CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym, stąd rada gminy nie może w tym zakresie przejmować zadań związanych z gospodarowaniem mieniem komunalnym, w tym także określać administratora obiektów użyteczności publicznej.

II. W ust. 9 pkt 2, pkt 6 w zakresie słowa „zaśmiecania” i pkt 9 *Regulaminu* Rada Gminy Karniewo uregulowała zakazy (niszczenia, zaśmiecania, zakłócania porządku) będące przedmiotem unormowania odpowiednio art. 124, 145 i 51 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. *Kodeks wykroczeń* (Dz. U. 2013 r. poz. 482, ze zm.).

Z kolei w ust. 9 pkt 4 *Regulaminu* Rada Gminy Karniewo sformułowała zakaz wnoszenia oraz spożywania na terenie stadionu środków odurzających, wkraczając tym samym w materię uregulowaną w art. 62 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o *przeciwdziałaniu narkomanii* (Dz. U. z 2012 r. poz. 124, ze zm.).

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalony jest pogląd, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Rada gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, winna być uznana za nieważną w części, w jakiej zawiera takowe regulacje. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już istnieje (zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 19 września 2013 r. sygn. akt II SA/Op 270/13 i wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r. sygn. akt IV SA/Po 169/12, publ. w CBOSA).

Krytycznie należy ocenić również zapis ust. 9 pkt 3 *Regulaminu*, stanowiący o zakazie wnoszenia oraz spożywania na terenie stadionu napojów alkoholowych. Zdaniem organu nadzoru taka regulacja wykracza poza zakres normy kompetencyjnej i pozostaje w sprzeczności z art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356, ze zm.). W ocenie organu nadzoru powyższy przepis stanowi samodzielną delegację dla rady gminy do wprowadzenia w drodze odrębnej uchwały 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. Ustalenie zatem, iż na terenie stadionu gminnego w Karniewie zabrania się wnoszenia oraz spożywania alkoholu powinno nastąpić w uchwale wydanej na podstawie art. 14 ust. 6 *ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, nie zaś w *Regulaminie*. Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 19 września 2013 r. (sygn. akt II SA/Op 270/13, publ. w CBOSA).

Podobnie wypada potraktować uregulowanie w ust. 9 pkt 10 *Regulaminu* zakazu wprowadzania zwierząt na teren stadionu. W ocenie organu nadzoru powyższy zapis narusza przepis 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 2013 r. poz. 1399, ze zm.). Zdaniem Wojewody, wprowadzenie powyższego zakazu, jako jednego z obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mającego na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, ma swoje uzasadnienie w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. W tym jednak znaczeniu stanowi część uchwalanego przez radę na podstawie odrębnej delegacji regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Słuszność argumentacji organu nadzoru potwierdza przywołany wyżej wyrok WSA w Opolu.

III. W ust. 10, 11 i 13 *Regulaminu* Rada Gminy Karniewo zawarła regulacje dotyczące odpowiedzialności cywilnej osób korzystających ze stadionu gminnego. Zdaniem organu nadzoru, przekroczyła w ten sposób zakres przyznanego jej przez ustawodawcę upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Kwestia odpowiedzialności za wyrządzenie szkody na mieniu bądź osobie została uregulowana przez ustawodawcę w art. 415 i następnych ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (Dz. U. z 2014 r. poz. 121). Nie ma zatem potrzeby regulować tej kwestii w przedmiotowej uchwale. Ponadto Rada Gminy nie jest upoważniona do stanowienia o kwestiach ponoszenia odpowiedzialności za szkody, bowiem są one już uregulowane w aktach rangi ustawowej (*Kodeks cywilny*) a więc w aktach prawnych wyższej rangi w hierarchii źródeł prawa niż akt prawa miejscowego.

Rada Gminy zobligowana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. Tymczasem żaden przepis prawa nie upoważnia Rady Gminy do stanowienia o odpowiedzialności osób korzystających z obiektów użyteczności publicznej czy też ich opiekunów prawnych. W szczególności upoważnienia tego nie można wywodzić z art. 40 ust. 2 pkt 4 *u.s.g.*, nie jest to bowiem ani zasada ani tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, iż upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 *u.s.g.* przyznaje organowi stanowiącemu gminy kompetencję do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się przez korzystających z takich terenów i urządzeń. Jednakże rada gminy nie jest na tej podstawie uprawniona do wprowadzenia w akcie prawa miejscowego jakichkolwiek

przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilnoprawną, karną lub administracyjną (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 maja 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 113/12 i wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r. sygn. akt IV SA/Po 672/11, publ. w CBOSA).

Rada Gminy Karniewo uchwalając w kwestionowanych zapisach *Regulaminu* zasady odpowiedzialności cywilnoprawnej na terenie stadionu, wyrządzone w mieniu, na osobie czy zasady odpowiedzialności za rzeczy wnoszone na teren obiektu w istocie wkroczyła w materię uregulowaną ustawą, co jest niedopuszczalne. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji), musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu.

IV. Stanowiąc w ust. 16 *Regulaminu*, iż wszelkie odstępstwa od regulaminu mogą odbywać się wyłącznie za pisemną zgodą wójta, Rada Gminy Karniewo po raz kolejny przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 *u.s.g.* W sposób nieuprawniony, niemający oparcia w przepisach prawa, przekazała bowiem kompetencje do regulowania wyjątków od ustanowionych przez nią zasad i trybu korzystania z gminnego obiektu - stadionu, organowi wykonawczemu gminy.

Podsumowując wskazać należy, że Rada Gminy zobligowana jest do działania uchwałodawczego jedynie w granicach wyznaczonych przepisami prawa. Tymczasem w opisanych przez organ nadzoru przypadkach Rada Gminy Karniewo przekroczyła te uprawnienia.

Wydanie przez radę gminy aktu prawa miejscowego z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego musi zostać zakwalifikowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności. Z tych powodów orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:
wz. *Dariusz Piątek*
Wicewojewoda Mazowiecki
WOJEWODA MAZOWIECKI
wz. *Dariusz Piątek*
Wicewojewoda Mazowiecki