



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 maja 2018 r.

WNP-I.4131.66.2018.MS

**Rada Gminy Kołbiel**  
**ul. Szkolna 1**  
**05-340 Kołbiel**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXVII/297/2018 Rady Gminy Kołbiel z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie *przyjęcia regulaminu korzystania z boiska do piłki nożnej z bieżnią w Kołbieli*, w zakresie załącznika Nr 1 do uchwały, w części dotyczącej ust. 4 lit. i, j, k, o oraz w części dotyczącej *Przepisów porządkowych*, w zakresie ust. 1 lit. d, e – w odniesieniu do zakazu *spożywania alkoholu* oraz *żucia gumy*, i, j.

### **Uzasadnienie**

Na sesji 24 kwietnia 2018 r. Rada Gminy Kołbiel podjęła uchwałę Nr XXXVII/297/2018 w sprawie *przyjęcia regulaminu korzystania z boiska do piłki nożnej z bieżnią w Kołbieli*. Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowią przepisy ustawy o samorządzie gminnym, tj. art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1. Zgodnie z tymi przepisami *Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.*

Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie *zasady i tryb korzystania* zawiera w sobie upoważnienie dla 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 kompetencję 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 ustawy o samorządzie gminnym, która jednak nie obejmuje upoważnienia do wprowadzenia do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną lub cywilną.

W ocenie organu nadzoru brak jest podstawy prawnej do przyjęcia przez organ jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały regulacji dotyczącej odpowiedzialności cywilnoprawnej (ust. 4 lit. i, j, k, o załącznika Nr 1 do uchwały). Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie. Tymczasem rada gminy nie miała żadnego upoważnienia, do uregulowania tych kwestii w formie aktu prawa miejscowego. Z istoty upoważnienia wynika bowiem, że musi być ono wyrażne, a nie tylko pośrednio wynikające

z przepisów ustawowych i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego.

Ponadto Rada Gminy Kołbiel w załączniku Nr 1 do uchwały określiła *Przepisy porządkowe*. Jak wskazuje doktryna ustanowienie przepisów porządkowych może nastąpić po kumulatywnym spełnieniu kilku przesłanek. Przede wszystkim konieczne jest, aby istniała pewna irrelevantna prawnie (w zakresie prawa powszechnie obowiązującego) przestrzeń aktywności ludzkiej (przesłanka obiektywna), aby wystąpił określony stan faktyczny odpowiadający zagrożeniu dla dóbr prawnie chronionych, w zakresie których ustawodawca przyznaje kompetencje prawodawcze, oraz aby tworzona regulacja była niezbędna dla ochrony tych dóbr (przesłanki subiektywne). W niektórych przypadkach stawiany jest także wymóg co do minimalnego albo konkretnego zakresu terytorialnego występowania zagrożenia (przesłanka terytorialna). Dalsze przesłanki wynikają z istoty prawodawstwa miejscowego i zasad konstytucyjnych. Konieczne jest uwzględnienie lokalnego charakteru prawa miejscowego oraz zasady proporcjonalności, która w przypadku porządkowych aktów prawa miejscowego nabiera szczególnego znaczenia i przejawia się przede wszystkim w tymczasowym charakterze tych aktów.

Każdy z przepisów upoważniających do wydania porządkowego aktu prawa miejscowego zawiera także drugą przesłankę subiektywną, wyrażoną sformułowaniem „jeżeli jest to niezbędne”. Oznacza to, że przepisy porządkowe stanowią *ultima ratio* ochrony wskazanych w ustawach dóbr. Mogą być one podejmowane tylko wtedy, gdy brak innych środków, za pomocą których możliwe byłoby zniesienie stanu zagrożenia.

Niezbędność to nieodzowność podjęcia działań na rzecz ochrony zagrożonych wartości, którą należy rozumieć jako zobiektywizowaną obligatoryjną konieczność wydania przepisów porządkowych i podjęcia działań, których niepodjęcie w stosownym czasie będzie godzić w istniejący porządek prawny. Dla podjęcia działań prawodawczych konieczne jest zatem realne zagrożenie, które oznacza sytuację nieprzewidzianą, zagrażającą jakiemuś dobru i na tyle oczywistą, że przedsięwzięcie działań przeciwstawiających się zagrożeniu jest nieodzowne. Realność zagrożenia należy zawsze odróżniać od sytuacji, w której zagrożenie jest tylko potencjalne. Nie oznacza to jednak konieczności wystąpienia zachowań bezpośrednich, narażających ustawowo chronione dobra na niebezpieczeństwo. O realności można bowiem mówić także wtedy, gdy istnieje obiektywne niebezpieczeństwo katastrof i wypadków bądź narażenia jakiegoś człowieka na uszkodzenie ciała, trwałe kalectwo lub śmierć, które może zrealizować się w każdym czasie. Każdy z organów umocowanych do stanowienia porządkowych aktów prawa miejscowego może tymi aktami chronić wyłącznie dobra wskazane w przepisie kompetencyjnym. Ustanowione w porządkowym akcie prawa miejscowego normy muszą bezpośrednio oddziaływać na istniejące zagrożenie, będąc do niego proporcjonalnymi i adekwatnymi dla jego uchylenia.

Konkludując powyższe, w ocenie organu nadzoru błędnie wskazano nazewnictwo części załącznika Nr 1 do uchwały zatytułowane *Przepisy porządkowe*, gdyż nie spełnia ono wymogów wskazanych przez ustawodawcę. Ponadto w części tej określono szereg zakazów, nie mieszczących się w delegacji ustawowej przewidzianej dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, tj.:

- niszczenie urządzeń sportowych, płyty boiska oraz ogrodzeń (ust. 1 lit. d);
- palenie tytoniu, spożywanie alkoholu, żucie gumy (ust. 1 lit. e);
- zakłócanie porządku i używanie wulgarnych słów (ust. 1 lit. i);

- wprowadzanie zwierząt (ust. 1 lit. j).

Kwestionowane przez organ nadzoru zakazy wskazane w załączniku Nr 1 do przedmiotowej uchwały mieszczą się w zakresie uregulowań w innych aktach prawnych rangi ustawowej, bądź brak jest do nich bezpośredniej delegacji ustawowej, tj.:

- ust. 1 lit. d zawiera się w przepisie art. 143 ustawy z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2018 r. poz. 618, z późn. zm.),
- ust. 1 lit. e, w zakresie zakazu spożywania alkoholu mieści się w dyspozycji art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi (Dz. U. z 2018 r. poz. 650),
- ust. 1 lit. e, w zakresie zakazu żucia gumy – brak delegacji ustawowej,
- ust. 1 lit. i, uregulowany jest w art. 141 Kodeksu wykroczeń,
- ust. 1 lit. j – brak delegacji ustawowej dla rady gminy do ustanowienia całkowitego zakazu wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc. Ponadto należy również uwzględnić przepisy odrębne, w zakresie wstępu do obiektów użyteczności publicznej osób niepełnosprawnych wraz z psem asystującym (art. 20a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych – Dz. U. z 2018 r. poz. 511) oraz wprowadzania na tereny obiektów użyteczności publicznej psów służbowych.

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy oznacza, że Rada Gminy Kołbiel uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe postanowienia *Regulaminu korzystania z boiska do piłki nożnej* nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika bowiem, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien on być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia.

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVII/297/2018 Rady Gminy Kołbiel z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie *przyjęcia regulaminu korzystania z boiska do piłki nożnej z bieżnią w Kołbieli*, w części wskazanej w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, w części objętej rozstrzygnięciem, z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera

