



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 7 lutego 2023 r.

Poz. 836

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.72.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 1 lutego 2023 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40), stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XLIV/412/22 Rady Gminy Dywity z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania ze świetlicy wiejskiej w Różnowie, gmina Dywity, w części dotyczącej:

- I. Postanowienia ogólne - pkt 2 - 6,
- II. Opiekun świetlicy - pkt 1 - 10,
- III. Zasady korzystania ze świetlicy - pkt 7,
- IV. Postanowienia końcowe - pkt 1 w zakresie sformułowania „i opiekuna obiektu,” oraz pkt 2 - 5.

Uzasadnienie

W załączniku do uchwały, o której mowa we wstępie, Rada Gminy Dywity działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40), przyjęła regulamin korzystania ze świetlicy wiejskiej w Różnowie.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 stycznia 2023 r.

W ocenie organu nadzoru, wskazane w sentencji rozstrzygnięcia postanowienia regulaminu istotnie naruszają prawo.

Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 40 ust. 2 pkt. 4 ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku Języka Polskiego (wydawnictwo PWN) słowo "zasada" określono jako prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; formułę wyjaśniającą to prawo; normę postępowania; ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach. Natomiast "tryb" zdefiniowano jako procedurę; system organizacji czegoś lub mechanizm pewnych działań, w którym ktoś musi żyć i działać według narzuconych mu zasad. W tym miejscu wyjaśnić należy, co ma zasadnicze znaczenie w niniejszej sprawie, iż zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulamin korzystania z obiektów i urządzeń) - jak sama treść przepisu wskazuje - nie są adresowane do podmiotów zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń, a więc do społeczności lokalnej. Osoby korzystające powinny natomiast podporządkować się uchwalonym w tym zakresie 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 (tak też orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 7 sierpnia 2007 r., sygn. akt. II SA/Rz 473/07).

Wskazać należy, iż przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia radę gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie tworzenia zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej przez społeczność lokalną, natomiast poza zakresem wskazanego upoważnienia pozostają sprawy związane z zasadami i trybem gospodarowania i korzystania z tego mienia przez jednostkę

nim gospodarującą (tak też orzekł m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 20 maja 2008 r. sygn. akt II SA/Op 83/08, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 18 września 2014 r. sygn. akt II SA/Gd 395/14).

Z tego też względu należy uznać, że regulacje **pkt 3, 4, 5 - I. Postanowienia ogólne** regulaminu, stanowiące, że Administratorem świetlicy wiejskiej jest Gmina Dywity, opiekunem świetlicy wiejskiej jest sołtys lub inna osoba wyznaczona przez Wójta Gminy Dywity oraz, że klucze do świetlicy oraz indywidualne kody (...) posiada sołtys oraz osoby upoważnione przez Wójta Gminy Dywity (...) oraz regulacje **pkt 1-10 - II. Opiekun świetlicy, pkt 1 - IV. Postanowienia końcowe** określające obowiązki opiekuna świetlicy, zostały podjęte z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Należy wskazać, iż na podstawie wskazanej normy kompetencyjnej, radzie gminy nie przysługuje uprawnienie określenia podmiotu zarządzającego obiektem – administratora, ani do decydowania o tym, jaki podmiot będzie „opiekował” się obiektem użyteczności publicznej, jak też rozstrzyganie o obowiązkach i uprawnieniach takiego podmiotu. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów. Wybór konkretnego podmiotu, zarządzającego w imieniu organu wykonawczego obiektami użyteczności publicznej, należy bowiem do zadań wójta, jako organu gospodarującego mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym). Nadto, należy podkreślić, iż żaden inny przepis ustawowy nie zawiera upoważnienia do regulowania tej materii w przedmiotowej akcie.

W **pkt 6 – I. Postanowienia ogólne oraz pkt 7 - III. Zasady korzystania ze świetlicy** regulaminu Rada Gminy Dywity uregulowała zasady ponoszenia odpowiedzialności najemcy i użytkownika świetlicy za szkody wobec Gminy jak i osób trzecich. Należy wskazać, iż pomimo, że użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawierają w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, to rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest uprawniona do wprowadzenia do kwestionowanego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną. (Tak też orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt: IV SA/Po 672/11). Podkreślić przy tym należy, że akt prawa miejscowego - akt o charakterze powszechnie obowiązującym - nie może zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności zarówno gminy jak i innych podmiotów prawa. Postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności mogą zostać zawarte jedynie w ustawie lub na mocy czynności prawnej, np: w umowie. Należy tu wskazać np. na przepisy art. 415 i nast. Kodeksu cywilnego, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych.

Za przekraczające delegację ustawową z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym należy uznać również postanowienia **pkt 2 - IV. Postanowienia końcowe** regulaminu, zgodnie z którymi osoby korzystające ze świetlicy winny przestrzegać przepisów BHP, ppoż. dotyczących porządku publicznego oraz sanitarnych.

Powyższe unormowania naruszają bowiem obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Kwestionowanych postanowień nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepisy uchwały podjętej przez radę gminy na podstawie upoważnienia ustawowego nie mogą nakładać na adresatów jej przepisów obowiązku stosowania się do przepisów hierarchicznie wyższych, tj. przepisów ustawowych i podustawowych normujących kwestie bezpieczeństwa i higieny pracy, porządku publicznego czy innych obowiązujących przepisów prawa, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

W **pkt 3 - VI. Postanowienia końcowe** regulaminu Rada Gminy wprowadziła, na terenie świetlicy oraz terenie przynależnym do świetlicy, zakaz spożywania napojów alkoholowych, palenia papierosów oraz zażywania środków odurzających.

Należy wskazać, iż zgodnie z art. 14 ust. 2a z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 165), zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Wobec powyższego, Rada Gminy stanowiąc w przedmiotowej kwestii w regulaminie, bez upoważnienia ku temu, wkroczyła w materię szczegółowo uregulowaną w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Jednocześnie należy wskazać, iż niedopuszczalnym jest, w aktach wydawanych na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, stanowienie w zakresie innych spraw przekazanych do regulacji organowi stanowiącemu gminy w formie aktu prawa miejscowego. Organ ten bowiem, za każdym razem winien treść swoich regulacji dostosować do zakresu przyznanego upoważnienia i przyznanych mu kompetencji. Norma zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ma charakter ogólny i znajduje zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy nie istnieją przepisy szczególne, odrębnie regulujące określoną dziedzinę (vide: wyrok WSA z dnia 27 kwietnia 2005 r. sygn. akt II SA/Po 66/05; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 grudnia 2019 r. sygn. akt III SA/Wr 427/19, CBOSA).

Powyższe należy odnieść do zakazu, dotyczącego palenia wyrobów tytoniowych na terenie świetlicy i terenu przynależnego do świetlicy. Należy zauważyć, że wprowadzenie zakazu palenia wyrobów tytoniowych powinno nastąpić w uchwale o ustaleniu strefy wolnej od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego wydanej na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 276 ze zm.). Przy czym, w pomieszczeniach dostępnych do użytku publicznego, taki zakaz wprowadziła sama ustawa w art. 5 ust. 1 pkt 11.

Z kolei, zawarty ww. regulacji regulaminu zakaz zażywania środków odurzających na terenie świetlicy oraz na terenie przynależnym do świetlicy, w sposób nieuprawniony modyfikuje normę z art. 62 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, który stanowi, że: "Kto, wbrew przepisom ustawy, posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3".

W **pkt 2 - I. Postanowienia ogólne**, Rada Gminy Dywity postanowiła, iż godziny otwarcia świetlicy określa harmonogram, dostosowany do potrzeb mieszkańców oraz w **pkt 4 i 5 - IV. Postanowienia końcowe** regulaminu, iż skargi dotyczące funkcjonowania świetlicy wiejskiej należy składać pisemnie lub mailowo na adres Urzędu Gminy, skargi złożone anonimowo nie będą rozpatrywane.

Kwestionowane regulacje, w ocenie organu nadzoru, nie dotyczą zasad korzystania z obiektów gminnych, mają charakter jedynie informacyjny, nie wprowadzają norm o charakterze powszechnie obowiązującym, a to właśnie stanowi istotę aktu prawa miejscowego. Należy wskazać, że akt prawa miejscowego - jak każdy akt normatywny - ze swej istoty powinien zawierać wyłącznie wypowiedzi (postanowienia) służące wyrażaniu norm prawnych, a więc określonych dyrektyw postępowania, a nie przekazywaniu nienormatywnych wypowiedzi (apeli, postulatów, informacji, itd.). Regulacje te nie mieszczą się zatem w upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawie o samorządzie gminnym. Treści powyżej wskazanych przepisów regulaminu, nie sposób zaliczyć do "zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej," co skutkuje koniecznością wyeliminowania ich z obrotu prawnego.

Dodatkowo należy wskazać, że Rada Gminy Dywity redagując jednostki redakcyjne użyte w badanej uchwale zastosowała nieznaną zasadom techniki prawodawczej sposób podziału jednostki redakcyjnej jaką jest paragraf. Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, a organ samorządu terytorialnego, zobowiązany jest do zachowania zasad prawidłowego posługiwania się techniką legislacyjną oraz stosowania reguł zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283). Zasady techniki prawodawczej unormowane w ww. rozporządzeniu w sprawie zasad techniki prawodawczej określają sposób w jaki należy redagować akty normatywne, by ich stosowanie zapewniło spójność i kompletność systemu prawa oraz przejrzystość tekstów normatywnych aktów prawnych. Zgodnie z § 143 rozporządzenia do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9 chyba, że odrębne przepisy stanowią inaczej. Organ samorządu terytorialnego, zobowiązany jest więc do zachowania prawidłowego posługiwania się techniką legislacyjną oraz stosowania reguł zawartych w rozporządzeniu. W myśl § 124 ust. 1 zasad techniki prawodawczej podstawową jednostką redakcyjną rozporządzenia jest paragraf. Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. - ust. 2. Ponadto zgodnie z § 124a zasad, w celu systematyzacji przepisów rozporządzenia paragrafy można grupować w jednostki systematyzacyjne - ust. 1. Paragrafy grupuje się w rozdziały, a rozdziały grupuje się w działy - ust. 2. W rozporządzeniu wyjątkowo można wprowadzić dodatkowo oddziały jako jednostki systematyzacyjne niższego stopnia niż rozdział - ust. 3.

Organ samorządu terytorialnego, zobowiązany jest więc do prawidłowego posługiwania się techniką legislacyjną oraz stosowania reguł zawartych w rozporządzeniu. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 11 maja 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 111/11, publ. CBOSA) stwierdził, iż:

"przepisy aktów prawa miejscowego powinny być uchwalane zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie «Zasad techniki prawodawczej»," natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 1 października 2008 r. (sygn. akt II OSK 955/08, publ. CBOSA), wskazał, iż: "stanowienie prawa miejscowego podlega regułom określonym w rozporządzeniu z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki