



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.158.2021.KS

URZĄD MIASTA I GMINY
w Górze Kalwarii
KANCELARIA OGÓLNA
23-07-2021
WPLYNĘŁO
Nr. 2442
ilość zał. 4
nr sprawy podpisany

Warszawa, 23 lipca 2021 r.

Wpłynęło
elektronicznie

Rada Miejska Góry Kalwarii
Rynek im. Biskupa
Stefana Wierzbowskiego 1
05-530 Góra Kalwaria

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 2020 r. poz. 713. z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej Góry Kalwarii Nr LIV/474/2021 z dnia 23 czerwca 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z obiektów sportowo-rekreacyjnych zlokalizowanych na terenie Gminy Góra Kalwaria w zakresie ust. 7 lit. a, ust. 10 Załącznika Nr 1 do uchwały pn. „Regulamin korzystania z placów zabaw zlokalizowanych na terenie Gminy Góra Kalwaria” oraz ust. 2, ust. 7, ust. 11 lit. b Załącznika Nr 2 do uchwały pn. „Regulamin siłowni zewnętrznych zlokalizowanych na terenie Gminy Góra Kalwaria”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 23 czerwca 2021 r. Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę Nr LIV/474/2021 zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z obiektów sportowo-rekreacyjnych zlokalizowanych na terenie Gminy Góra Kalwaria.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 czerwca 2021 r.

Podstawę prawną skarżonej uchwały stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „u.s.g.”.

Kwestionowana uchwała zawiera Załącznik Nr 1 pn. „Regulamin korzystania z placów zabaw zlokalizowanych na terenie Gminy Góra Kalwaria”, zwany dalej „regulaminem korzystania z placów zabaw” oraz Załącznik Nr 2 pn. „Regulamin siłowni

zewnętrznych zlokalizowanych na terenie Gminy Góra Kalwaria”, zwany dalej „regulaminem siłowni zewnętrznych”.

Należy wskazać, że zgodnie art. 7 ust. 1 u.s.g. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania własne gminy obejmują między innymi sprawy kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych (art. 7 ust. 1 pkt 10 u.s.g.). Natomiast zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g. gminie na podstawie upoważnień ustawowych przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Z kolei zgodnie z dyspozycją art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. na podstawie ww. ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Niewątpliwie place zabaw oraz siłownie zewnętrzne należą do kategorii obiektów użyteczności publicznej, Gmina Góra Kalwaria organizując tereny rekreacyjne oraz urządzenia sportowe na swoim terenie dla mieszkańców, realizuje swe zadania z zakresu użyteczności publicznej. Następnie należy podkreślić, że użyte przez ustawodawcę pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania, w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, norm i zasad postępowania. Jednakże należy wskazać, że stanowiąc na podstawie cytowanego przepisu akt prawa miejscowego, organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 listopada 2017 r. sygn. akt II SA/Go 932/17). Nadto WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 28 marca 2018 r. sygn. akt II SA/Go 97/18 wskazał dodatkowo, że: „**Regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 SamGminU nie mogą być utożsamiane z przepisami porządkowymi** (wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r., sygn. akt I OSK 252/09, L. Złakowski (w) R. Hauser, Z. Niewiadomski (red), u.s.g. Komentarz, C.H. Beck 2011, s. 438). Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 SamGminU pojęcie „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 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 SamGminU. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących.

Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, a zatem nie mogą ich zastępować, tak więc niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń przepisów zawartych w aktach wyższej rangi i tym bardziej poddaniu ich jakiegokolwiek modyfikacji (por. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., II OSK 370/07) ”.

Przenosząc powyższe na kanwę niniejszej sprawy wskazać należy na poniżej wymienione regulacje regulaminu, które wydane zostały z istotnym naruszeniem prawa.

W ust. 7 lit. a regulaminu korzystania z placów zabaw Rada Miejska postanowiła, że *zabrania się wprowadzania zwierząt, z wyjątkiem psów przewodników osób niewidomych.*

Z kolei w ust. 11 lit. b regulaminu siłowni zewnętrznych Rada Miejska postanowiła, że *na terenie siłowni zewnętrznej obowiązuje bezwzględny zakaz wprowadzania zwierząt, z wyjątkiem psów przewodników osób niewidomych.*

Wobec powyższego uznać należy, że Rada Miejska, ustanawiając zakazy wprowadzania na teren placów zabaw i siłowni zewnętrznych psów, z wyłączeniem psów przewodników i osób niewidomych, przekroczyła delegację ustawową i zmodyfikowała wymogi ustaw szczególnych.

Należy wskazać, że kwestie uprawnień osób korzystających z pomocy specjalnie wyszkolonych psów reguluje ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 573).

Zgodnie z art. 20a ust. 1 ww. ustawy **osoba niepełnosprawna wraz z psem asystującym ma prawo wstępu do obiektów użyteczności publicznej, t.j.:**

„1) do obiektów użyteczności publicznej, w szczególności: budynków i ich otoczenia przeznaczonych na potrzeby administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, opieki zdrowotnej, opieki społecznej i socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług, turystyki, sportu, obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym, morskim lub wodnym śródlądowym, świadczenia usług pocztowych lub telekomunikacyjnych oraz innych ogólnodostępnych budynków przeznaczonych do wykonywania podobnych funkcji, w tym także budynków biurowych i socjalnych;

2) do parków narodowych i rezerwatów przyrody;

3) na plaże i kąpieliska”.

Natomiast zgodnie z art. 2 pkt 10 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych przez „niepełnosprawność” należy rozumieć

trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy. Zatem użyte przez ustawodawcę w art. 20a ww. ustawy pojęcie „osoby niepełnosprawne” jest pojęciem szerszym od użytego w treści ust. 7 lit. a regulaminu korzystania z placów zabaw oraz ust. 11 lit. b regulaminu siłowni zewnętrznych pojęcia „osoby niewidome” (które także są osobami niepełnosprawnymi).

Jednocześnie należy wskazać, że pojęcie „psa asystującego” zostało wyjaśnione w art. 2 pkt 11 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych i oznacza odpowiednio wyszkolonego i specjalnie oznaczonego psa, w szczególności psa przewodnika osoby niewidomej lub niedowidzącej oraz psa asystenta osoby niepełnosprawnej ruchowo, który ułatwia osobie niepełnosprawnej aktywne uczestnictwo w życiu społecznym. Zatem w rozumieniu ustawy pies, który ułatwia osobie niepełnosprawnej aktywne uczestnictwo w życiu społecznym to nie tylko, jak to wskazała Rada Miejska, pies przewodnik, ale również pies asystent odpowiednio wyszkolony, specjalnie oznaczony oraz posiadający certyfikat wydany zgodnie z art. 20b ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Psem przewodnikiem w rozumieniu tej ustawy jest pies tylko osoby niepełnosprawnej niewidomej lub niedowidzącej, natomiast pies ułatwiający aktywne uczestnictwo w życiu społecznym jest psem asystentem osób niepełnosprawnych ruchowo.

Wobec powyższego, należy stwierdzić, że Rada Miejska dokonała w tym zakresie modyfikacji przepisu ustawowego, ograniczając krąg podmiotów mających wstęp na place zabaw oraz siłownie zewnętrzne wyłącznie do osób niewidomych z psami przewodnikami, tym samym uniemożliwiając dostęp osobom niedowidzącym z psem przewodnikiem oraz osobom niepełnosprawnym ruchowo z psem asystentem.

W związku z powyższym uzasadnione jest stwierdzenie nieważności ust. 7 lit. a regulaminu korzystania z placów zabaw oraz ust. 11 lit. b regulaminu siłowni zewnętrznych jako podjętych z istotnym naruszeniem prawa.

Ponadto należy wskazać, że Rada Miejska dokonała nieuprawnionej modyfikacji zapisów ustawowych w ust. 7 lit. a regulaminu korzystania z placów zabaw i ust. 11 lit. b regulaminu siłowni zewnętrznych, w zakresie, w jakim reguluje kwestie zakazu 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 2021 r. poz. 888). 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, zwany „regulaminem” będący aktem prawa miejscowego. Z kolei z dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy, wynika jednoznacznie, że przyznaje on radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Zadaniem legislacji gminnej wynikającej z upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ale nie zakazów generalnych. Upoważnienie to nie obejmuje kwestii uregulowanej w ust. 7 lit. a regulaminu korzystania z placów zabaw i ust. 11 lit. b regulaminu siłowni zewnętrznych.

Wobec powyższego Rada Miejska nie posiada kompetencji do wprowadzania tego rodzaju zakazów w niniejszych regulaminach.

W nawiązaniu do powyższego należy stwierdzić, że w świetle art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że do wydania aktu prawa miejscowego wymagane jest zawarte w ustawie odrębne upoważnienie konkretnego organu do uregulowania w określonej formie danego zakresu spraw. Jednocześnie konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i mieściła się w granicach prawa. Wynika to również wprost z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a zwłaszcza z art. 40 tej ustawy, zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Należy zatem wyraźnie podkreślić, iż wszelkie uchwały podejmowane przez radę gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii wynikających z upoważnienia. Zatem niedopuszczalna jest realizacja upoważnienia ustawowego regulująca kwestie nie przekazane do uregulowania w upoważnieniu. Takie działanie Rady Miejskiej należy rozumieć jako działanie z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, a w konsekwencji, wobec zawarcia w skarżonej uchwale przepisów wykraczających poza delegację ustawową, powoduje konieczność przywrócenia stanu zgodnego z prawem.

Zarazem brak upoważnienia ustawowego do stanowienia aktu prawa miejscowego przez organ jednostki samorządu terytorialnego, w zakresie danej materii oznacza, że nie podlega ona regulacji w tej formie prawnej, niezależnie czy dotyczyłaby uprawnień czy nakładania obowiązków (*vide*: wyrok NSA z 3.10.2006 r. sygn. I OSK 1035/06, wyrok WSA we Wrocławiu z 15.03.2007 r. sygn. II SA/Wr 745/06).

Następnie w ust. 10 regulaminu korzystania z placów zabaw Rada Miejska postanowiła, że: *„Wszelkie uszkodzenia, usterki urządzeń zabawowych oraz skargi i wnioski dotyczące funkcjonowania i korzystania z placu zabaw należy zgłaszać zarządcy placu zabaw (...)”*.

Z kolei w ust. 2 regulaminu siłowni zewnętrznych Rada Miejska postanowiła, że: *„Przed przystąpieniem do ćwiczeń należy sprawdzić stan techniczny urządzenia - usterki należy zgłaszać bezpośrednio zarządcy siłowni zewnętrznej”*.

W ocenie organu nadzoru regulacje uchwalonych przez Radę Miejską regulaminów, które zobowiązują użytkowników placów zabaw oraz siłowni zewnętrznych, do zgłaszania zarządcy wszelkich zauważonych usterek oraz uszkodzeń wykraczają poza zakres delegacji ustawowej. Poza tym wymienione regulacje nie mieszczą się w zasadach określających korzystanie z tych obiektów. Ponadto, obowiązek kontrolowania siłowni zewnętrznych czy placów zabaw, pod kątem zapewnienia w nich bezpieczeństwa i prawidłowości działania urządzeń, sprzętu, znajdujących się na ich terenie, jest zadaniem osób administrujących, zarządzających lub zatrudnionych do ochrony i nadzoru tych obiektów, które nie może być cedowane na ich użytkowników.

Podsumowując powyższe rozważania, użycie w opisanym kontekście, wobec osób korzystających z ww. terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych na terenie Gminy Góra Kalwaria, w kwestionowanych regulacjach regulaminów, sformułowań typu: *„należy”*, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, a więc czyni omawianą regulację niezgodną z przepisem z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Również regulacja zawarta w ust. 7 regulaminu siłowni zewnętrznych, w którym Rada Miejska postanowiła, że: *„Osoby z problemami zdrowotnymi przed przystąpieniem do ćwiczeń powinny skonsultować się z lekarzem”*, wykracza poza podstawę prawną kwestionowanej uchwały, bowiem stanowi nałożenie obowiązków na użytkowników siłowni zewnętrznych (sformułowanie „powinni”) oraz nie mieści się w zasadach określających korzystanie z tych obiektów.

Materialnoprawna podstawa do działania rady gminy w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego musi bowiem wynikać wprost z zapisów ustawy (delegacji

ustawowej) i nie może być oparta na ogólnych przepisach zawartych w ustawach. Zgodnie z zasadą legalności (art. 7 Konstytucji RP), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Rada gminy obowiązana jest; zatem przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wykroczać w materię uregulowaną ustawą. (...)" (por. uzasadnienie do Wyroku WSA w Olsztynie z dnia 12 stycznia 2016 r. sygn. akt II SA/OI 1269/15).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej Góry Kalwarii, we wskazanej w petitum części, jest w pełni uzasadnione.

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

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w części objętej orzeczeniem, z dniem jego doręczenia.

Konstanty Radziwill
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/