Warszawa, 07 grudnia 2021 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.296.2021

**Rada Miasta Ząbki**

**ul. Wojska Polskiego 10**

**05-091 Ząbki**

**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 2021 r. poz. 1372, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLIX/467/2021 Rady Miasta Ząbki z dnia 27 października 2021 r. w sprawie regulaminu korzystania ze Stadionu Miejskiego w Ząbkach w zakresie ustaleń  
§ 9, § 10, § 15 pkt 1 i pkt 8 Regulaminu korzystania ze Stadionu Miejskiego w Ząbkach, stanowiącego załącznik do uchwały.

**Uzasadnienie**

Rada Miasta Ząbki podjęła uchwałę Nr XLIX/467/2021w sprawie regulaminu korzystania ze Stadionu Miejskiego w Ząbkach*.*

W uchwale wskazano, że podstawę prawną do jej podjęcia stanowią przepisy   
art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 9 i § 10 załącznika do inkryminowanej uchwały zawarto następujące przepisy:

„*§ 9. Za bezpieczeństwo i porządek podczas imprezy odbywającej się w obiekcie odpowiada jej organizator.*

*§ 10. Z obiektu mogą korzystać grupy zorganizowane zgodnie z harmonogramem i w obecności trenera, nauczyciela lub instruktora, który jest odpowiedzialny za właściwe zachowanie się ćwiczących oraz za ich bezpieczeństwo*.”.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Należy zaznaczyć, że ustalone w kwestionowanych przepisach zasady odpowiedzialności, mają charakter odpowiedzialności cywilnej.

Zgodnie z art. 427 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020, poz. 1740, z późn. zm.), kto z mocy ustawy lub umowy jest zobowiązany do nadzoru nad osobą, której z powodu wieku albo stanu psychicznego lub cielesnego winy poczytać nie można, ten obowiązany jest do naprawienia szkody wyrządzonej przez tę osobę, chyba że uczynił zadość obowiązkowi nadzoru albo że szkoda byłaby powstała także przy starannym wykonywaniu nadzoru. Przepis ten stosuje się również do osób wykonywających bez obowiązku ustawowego ani umownego stałą pieczę nad osobą, której z powodu wieku albo stanu psychicznego lub cielesnego winy poczytać nie można.

Na podstawie art. 429 tejże ustawy, kto powierza wykonanie czynności drugiemu,  
ten jest odpowiedzialny za szkodę wyrządzoną przez sprawcę przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, chyba że nie ponosi winy w wyborze albo że wykonanie czynności powierzył osobie, przedsiębiorstwu lub zakładowi, które w zakresie swej działalności zawodowej trudnią się wykonywaniem takich czynności.

Jak wynika z powyższego, źródłem zobowiązania do nadzoru nad określoną osobą może być umowa lub akt rangi ustawowej. Natomiast, w przypadku powierzenia wykonania czynności drugiej osobie, źródłem powstania odpowiedzialności odszkodowawczej lub jej wyłączenia jest wskazany powyżej przepis rangi ustawowej.

Wprowadzając do aktu prawa miejscowego przepisy dotyczące odpowiedzialności cywilnej, Rada Miejska w sposób istotny naruszyła przytoczone powyżej przepisy prawa rangi ustawowej.

W § 15 pkt 1 i pkt 8 Regulaminu wprowadzono odpowiednio następujące przepisy:

„*§ 15. Na terenie obiektu zabrania się:*

1. *korzystania ze środków odurzających;*
2. *wprowadzania zwierząt podczas treningów lub zawodów sportowych.*”.

Kwestia używania środków odurzających normowana jest w art. 33 ustawy z dnia  
29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2020 r. poz. 2050). Zgodnie z tym przepisem środki odurzające grup I-N i II-N oraz substancje psychotropowe grup II-P, III-P i IV-P mogą być używane wyłącznie w celach medycznych, przemysłowych lub prowadzenia badań.

Substancje psychotropowe grupy I-P mogą być używane wyłącznie w celu prowadzenia badań, a środki odurzające grupy IV-N wyłącznie w celu prowadzenia badań oraz w lecznictwie zwierząt - w zakresie wskazanym w przepisach wydanych na podstawie art. 44f.

Zgodnie z art. 33a tej ustawy, ziele konopi innych niż włókniste oraz wyciągi, nalewki farmaceutyczne, a także wszystkie inne wyciągi z konopi innych niż włókniste oraz żywica konopi innych niż włókniste, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 44f, mogą stanowić surowiec farmaceutyczny, o którym mowa w art. 2 pkt 40 ustawy z dnia  
6 września 2001r. - Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1977), przeznaczony  
do sporządzania leków recepturowych, o których mowa w art. 3 ust. 4 pkt 1 ustawy - Prawo farmaceutyczne, po uzyskaniu pozwolenia na dopuszczenie do obrotu wydanego przez Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, zwanego dalej "Prezesem Urzędu".

Wydanie albo odmowa wydania pozwolenia, o którym mowa powyżej, zmiana danych stanowiących podstawę wydania tego pozwolenia albo zmiana w dokumentacji będącej podstawą jego wydania, przedłużenie terminu jego ważności, odmowa przedłużenia terminu jego ważności, skrócenie terminu jego ważności oraz jego cofnięcie następuje w drodze decyzji Prezesa Urzędu.

W związku z tym, brak delegacji do regulowania kwestii używania środków odurzających i wprowadzania takiego zakazu w uchwale.

Odnosząc się do zakazu wprowadzania zwierząt na określony teren, wskazuję że jest  
on pozbawiony podstaw prawnych.

Przede wszystkim, wskazać należy że zgodnie 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,   
z późn. zm.) rada gminy zobowiązana jest do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Wskazana powyżej materia dotyczy regulaminu utrzymania czystości i porządku  
w gminach.

Regulacje w przedmiocie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe,  
nie powinny być przedmiotem zasad korzystania z infrastruktury gminnej.

Niezależnie od powyższego, zakaz jest sformułowany w sposób zbyt daleko idący.

Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w orzecznictwie sądowym:

„*W ocenie Sądu przyjęcie całkowitego zakazu wprowadzania zwierząt domowych  
do "obiektów użyteczności publicznej" oraz "na tereny placów gier i zabaw, piaskownic  
dla dzieci, kąpielisk i miejsc wykorzystywanych do kąpieli oraz na tereny objęte zakazem  
na podstawie odrębnych uchwał Rady Miejskiej w Wołowie" stanowi naruszenie kompetencji przyznanej w powołanym przepisie ustawy. Rozumienie zacytowanego przepisu ustawowego powinno być bowiem takie, że na jego podstawie rada może nakładać konkretne obowiązki (nakazy/zakazy) na właścicieli zwierząt domowych, jednak obowiązki te muszą zmierzać  
do zapewniania ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W ocenie Sądu, wprowadzenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zakazu wprowadzania zwierząt na dane tereny jest środkiem nadmiernie ograniczającym swobodę poruszania się i przebywania w określonym miejscu, która przysługuje wszystkim obywatelom, w tym właścicielom zwierząt domowych. Cel ustawy, a pośrednio również regulaminu, jakim jest dążenie do utrzymania czystości i porządku w gminie nie pozwala na wprowadzenie tak daleko idących zakazów, jak przyjęte przez Radę Miejską w Wołowie*”. (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2015 r. II OSK 2439/14).

„*W kompetencjach rady gminy wynikających z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie mieści się wprowadzenie całkowitego zakazu prowadzenia wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na tych terenach nie był uciążliwy i nie zagrażał przebywającym tam osobom. Ustanowienie tak daleko idącego zakazu nadmiernie ogranicza swobodę poruszania i przebywania w określonym miejscu właścicieli zwierząt domowych i wykracza poza materię określoną w ustawie*.”. (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lipca 2020 r. II OSK 921/20).

Generalnego zakazu wprowadzania zwierząt na określone tereny brak również  
w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638).

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego,   
i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada Gminy uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe jej postanowienia nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego i jest obowiązana do kompleksowego wypełniania delegacji. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika,  
że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia.

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.

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 upoważniania ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wykraczać w materie uregulowaną ustawą. (...)". *(por. uzasadnienie do Wyroku WSA w Olsztynie z dnia 12 stycznia 2016 r. II SA/OI 1269/15).*

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Miasta Ząbki, we wskazanej w petitum części, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie 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.

*Wojewoda Mazowiecki*

*Konstanty Radziwiłł*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/