



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 8 stycznia 2016 r.

Poz. 123

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.129.12.2015 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 4 stycznia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

Ustępu 8 we fragmencie „Z obiektu nie mogą korzystać osoby: których stan wskazuje na spożycie alkoholu, które są pod działaniem środków odurzających”, ust. 9 we fragmencie „utrzymanie czystości i porządku na terenie obiektu, podporządkowanie się poleceniom osób prowadzących zajęcia lub pracowników odpowiedzialnych za funkcjonowanie obiektu”, ust. 10 we fragmentach „palić papierosów, spożywać napojów alkoholowych, stosować środków odurzających”, oraz „itp.”, ust. 13 we fragmencie „Odpowiada również za stan czystości i porządku w szatniach oraz pomieszczeniach sanitarnych po każdym zajęciach”, ust. 14 we fragmencie „itp.”, oraz ust. 15, 17 i 18 załącznika do uchwały (dalej - Regulamin) Nr XV/84/15 Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z Hali Sportowej przy ul. Słonecznej w Szczawnie-Zdroju.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju na sesji 30 listopada 2015 r. podjęła uchwałę Nr XV/84/15 w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z Hali Sportowej przy ul. Słonecznej w Szczawnie-Zdroju. Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Nr BS.0711.24.2015 z dnia 3 grudnia 2015 r. i wpłynęła do organu nadzoru 7 grudnia 2015 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- Ustępu 8 Regulaminu we fragmencie „Z obiektu nie mogą korzystać osoby: których stan wskazuje na spożycie alkoholu, które są pod działaniem środków odurzających” z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78 poz. 583 ze zm.),
- Ustępu 9 Regulaminu we fragmencie „utrzymanie czystości i porządku na terenie obiektu, podporządkowania się poleceniom osób prowadzących zajęcia lub pracowników odpowiedzialnych za funkcjonowanie obiektu” z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym,
- Ustępu 10 Regulaminu we fragmencie „Z obiektu nie mogą korzystać osoby: których stan wskazuje na spożycie alkoholu, które są pod działaniem środków odurzających” z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji,
- Ustępu 10 Regulaminu we fragmencie „itp.” z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 2 Konstytucji,

- Ustępu 13 Regulaminu we fragmencie „Odpowiada również za stan czystości i porządku w szatniach oraz pomieszczeniach sanitarnych po każdym zajęciach” z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.),
- Ustępu 14 Regulaminu we fragmencie „,itp.” z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt. 4 w zw. z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz w zw. z art. 2 Konstytucji,
- Ustępu 15 Regulaminu z istotnym naruszeniem art. 2 i art. 83 Konstytucji,
- Ustępu 17 Regulaminu z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt. 4 w zw. z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz w zw. z art. 2 Konstytucji,
- Ustępu 18 Regulaminu z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt. 4 oraz art. 144 w zw. z art. 127 § 2, art. 229 i 242 ustawy z dnia 4 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

Artykuł 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, będący podstawą prawną do wydania uchwały, upoważnia organ stanowiący gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Możliwość stanowienia prawa w tym zakresie nie oznacza jednak swobody rady w tworzeniu aktów normatywnych. Stanowienie przez radę gminy aktu prawa miejscowego na podstawie tej ogólnej normy kompetencyjnej możliwe jest tylko w jej granicach i w związku z realizacją nałożonych na gminę zadań publicznych. Zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą zatem wykraczać poza istotę korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, zwłaszcza wtedy, gdy takie przekroczenie wiąże się z wkroczeniem w materię regulowaną aktami znajdującymi się ponad aktem prawa miejscowego w hierarchii źródeł prawa.

Pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie upoważnienie dla 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, ale wyłącznie w związku z korzystaniem z obiektu lub urządzenia. Należy podkreślić, że każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Każda norma kompetencyjna powinna być tak realizowana, aby nie naruszała przepisów znajdujących się w aktach hierarchicznie wyższych. Zakres upoważnienia należy ustalać przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W ust. 8 i 10 Regulaminu, określono kolejno, że „z obiektu nie mogą korzystać osoby, których stan wskazuje na spożycie alkoholu, które są pod działaniem środków odurzających” oraz „przebywającym na terenie obiektu nie wolno palić papierosów, spożywać napojów alkoholowych, stosować środków odurzających”. Aktywności zakazywanej w kwestionowanych regulacjach uchwały nie sposób traktować w kategoriach korzystania (użytkowania) z miejsc przeznaczonych do użytku publicznego. Nie jest to bowiem ich podstawowe przeznaczenie. Obiekty sportowe (tutaj Hala) nie są miejscem mającym zaspokajać potrzebę spożywania napojów alkoholowych, zażywania środków odurzających czy palenia tytoniu. Regulaminy określające zasady korzystania z obiektów użyteczności publicznej muszą odnosić się bezpośrednio do funkcji realizowanej przez dany obiekt. Mają określać zasady korzystania z danego miejsca, a nie regulować materię, która jest już regulowana przepisami ustawowymi albo stanowi przedmiot delegacji ustawowej do wydania rozporządzeń lub wykonawczych aktów prawa miejscowego. Nie można regulować danej materii w drodze aktu prawa miejscowego wykonawczego statutowego, jeśli istnieje delegacja ustawowa do jej uregulowania w akcie prawa miejscowego wykonawczego sensu stricto. Artykuł 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym ma charakter normy ogólnej i znajduje zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy nie istnieją przepisy szczególne, odrębnie regulujące określoną dziedzinę (porównaj: wyrok WSA z dnia 27 kwietnia 2005 r., II SA/Po 66/05, CBOSA). Z tego powodu brak jest podstaw do wprowadzania w drodze regulaminu korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej unormowania określającego zakaz spożywania alkoholu, palenia tytoniu, zażywania środków odurzających czy też zakazu przebywania w takich miejscach w stanie nietrzeźwym lub pod wpływem środków odurzających. Zgodnie z ustawą z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości

i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2015 r., poz. 1286 ze zm.), rada gminy ma możliwość określenia miejsc (obszarów gminy), gdzie obowiązuje zakaz spożywania napojów alkoholowych. Nie oznacza to jednak, że organ ten może w reakcji na te same zjawiska „zamiennie” korzystać z kompetencji przyznanych ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawą o samorządzie gminnym. Tylko pierwsza z wyżej wymienionych ustaw wskazuje, jakie formy może przybrać ograniczenie dostępności napojów alkoholowych (w tym zakaz ich spożywania) i na jakich zasadach może wprowadzić je rada gminy (art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi). Nie można zatem w formie aktów wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wprowadzać prohibicji na danym terenie gminy. Wprowadzanie tych zakazów w drodze aktu prawa miejscowego statutowego stanowi istotnie naruszenie konstytucyjnej zasady działania organu administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), zgodnie z którą organy administracji publicznej mogą czynić wyłącznie to, na co obowiązujące prawo wyraźnie im zezwala lub co wyraźnie nakazuje. Organy stanowiące gminy powinny za każdym razem „treść swoich regulacji dostosować do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji” (wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., SA/Wr 310/92, CBOSA). Stanowi to realizację zasady określonej w art. 94 Konstytucji, zgodnie z którym, akty prawa miejscowego powinny być wydawane „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. Regulacją ustawową objęte są także sprzedaż, posiadanie i zażywanie środków odurzających i substancji psychotropowych, stanowiące przedmiot regulacji ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2012 r., poz. 124 ze zm.), która zawiera zakazy dotyczące udostępniania i posiadania takich środków i substancji, a także penalizuje zachowania polegające m.in. na ich posiadaniu wbrew przepisom ustawy. Należy jednak mieć na uwadze, że wśród produktów leczniczych dopuszczonych do obrotu znajdują się także te, które wydawane są z przepisu lekarza, a zawierają środki odurzające lub substancje psychotropowe (art. 23a ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne; Dz. U. z 2008 r., Nr 45, poz. 271 ze zm.). Posiadanie i zażywanie takich produktów leczniczych nie może być zakazywane przez prawodawcę miejscowego. Prawodawca ten nie ma kompetencji ani do tego, aby dopuszczać sprzedaż, posiadanie, czy zażywanie omawianych środków i substancji wbrew ustawie, ani zakazywać takich działań w sytuacjach, w których ustawa je dopuszcza. Wszelkie tego typu ustalenia są dokonywane poza zakresem upoważnienia ustawowego, a zatem są nieważne. Jednocześnie należy wskazać, że sam art. 62 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii przewiduje sankcję karną za sam fakt posiadania wbrew przepisom ustawy, środka odurzającego lub substancji psychotropowych. Podobnie, w art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 9 listopada 1995r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (t.j.: Dz. U. 2015 r. poz. 298) zabroniono palenia wyrobów tytoniowych w pomieszczeniach obiektów sportowych. Hala sportowa bez wątplenia jest takim miejscem, w związku z czym ust. 10 Regulaminu, także w tym zakresie narusza prawo. Modyfikowanie i powtarzanie regulacji ustawowych przez przepisy uchwały jest zawsze wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany (ale także powtórzony, zwłaszcza w niepełnym kształcie) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998). Każda modyfikacja ustawy dokonana w akcie prawa miejscowego stanowi naruszenie zarówno przepisów ustawowych, które modyfikuje, jak i zasady prawidłowej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. Odnosząc się do wprowadzonego w ust. 8 Regulaminu zakazu korzystania z obiektu obejmującego osoby „których stan wskazuje na spożycie alkoholu, które są pod działaniem środków odurzających” wskazać należy, że stanowi on o okolicznościach, których wystąpienia nie będzie można zweryfikować. Normy ustawowe nie dają podstawy do poddania osób korzystających z Hali sportowej kontroli mającej na celu wykrycie, czy pozostają one pod wpływem wyżej wymienionych substancji, a zatem, wykazanie zaistnienia okoliczności objętych zakazem będzie niemożliwe. Wskazana kwestia nie mieści się w normie kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie istnieje również żaden przepis szczególny legitymujący Radę Miejską w Szczawnie-Zdroju do podjęcia regulacji w tym zakresie. Organ nadzoru

podkreśla równocześnie, że jak już wyżej wskazano, w świetle art. 23a ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo farmaceutyczne przedmiotowy zakaz obejmowałby również osoby pozostające pod wpływem dopuszczonych do obrotu produktów leczniczych. Rada stanowiąc o zasadach i trybie korzystania z obiektu użyteczności publicznej nie ma pełnej swobody w ich kształtowaniu. W opisywanym przypadku oznacza to, że niemożność korzystania z Hali sportowej nie może zależeć od czynników, które są na podstawie prawa powszechnie obowiązującego nieweryfikowalne. Regulacja ust. 8 Regulaminu ma właśnie taki charakter, a co za tym idzie narusza prawo w sposób istotny, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności.

W ust. 10 ustanowiono ponadto otwarty katalog przedmiotów, których wnoszenie na teren obiektu jest zakazane. Posłużono się przy tym zwrotem „itp.”. Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju stanowiąc, na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym akt prawa miejscowego regulujący zasady i tryb korzystania z Hali Sportowej była legitymowana do określenia, w zgodzie z obowiązującymi normami prawa, zakazów wnoszenia określonych przedmiotów na teren wskazanego obiektu. Należy jednak zauważyć, że katalog tych przedmiotów musi być określony przez Radę wyczerpująco. Adresat musi mieć możliwość ustalenia na podstawie obowiązującego Regulaminu, co jest zakazane, a co jest dozwolone. Tylko wtedy będzie mógł dostosować swoje postępowanie do obowiązujących norm prawa powszechnie obowiązującego. Należy zauważyć, że charakter kwestionowanej regulacji umożliwia innym podmiotom poszerzenie katalogu przedmiotów, których wnoszenie na teren obiektu jest zabronione, tymczasem na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jedynie Rada jest uprawniona do regulowania przedmiotowych kwestii. Nie może ona, bez wyraźnego upoważnienia, subdelegować kompetencji, które ustawa wprost jej przyznaje. Należy w tym miejscu odesłać do art. 7 Konstytucji, w którym wskazano, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a co za tym idzie organ posiadający legitymację do podjęcia działań prawotwórczych nie może podzielić się tym uprawnieniem i umożliwić innemu organowi uszczegółowienie stworzonej przez siebie regulacji. Ponadto zauważyć trzeba, że nieprecyzyjność kwestionowanej regulacji narusza wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadę określoności przepisów prawa. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK ZU nr 3a/2002, poz. 33) przepisy prawne „muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw” (zob. też np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 16). Ustęp 10 Regulaminu, w zakresie w jakim nie odpowiada tej zasadzie, istotnie narusza prawo, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności we fragmencie „itp.”. Wskazana regulacja umożliwia bowiem dookreślenie katalogu przedmiotów, których wnoszenie na teren obiektu jest zakazane, dopiero w ramach praktyki wykonywania przedmiotowego Regulaminu. Tym samym, ceduje on na rzecz obsługi obiektu prawo do określenia innych jeszcze, podobnych do tych ustanowionych w Regulaminie korzystania z obiektu zakazów.

W ust. 9 Regulaminu określono m.in., że „(obowiązkiem osób korzystających z boisk obiektu jest)... utrzymanie czystości i porządku na terenie obiektu, podporządkowanie się poleceniom osób prowadzących zajęcia lub pracowników odpowiedzialnych za funkcjonowanie obiektu”. Wyżej przytoczony fragment ust. 9 narusza normę kompetencyjną art. 40 ust. 2 pkt 4, która legitymuje Radę do określenia jedynie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (tutaj Hali Sportowej). Oba wyżej wskazane obowiązki nie stanowią ani zasady, ani trybu korzystania z obiektu, a zatem ich ustanowienie nastąpiło z przekroczeniem kompetencji. Kwestie związane z utrzymaniem czystości i porządku przez korzystających z obiektu powinny zostać określone w umowie zawartej między korzystającym a administratorem obiektu, natomiast jeżeli chodzi o kwestię podporządkowywania się poleceniom wskazanych kwestionowanym fragmentem osób stwierdzić należy, że zobowiązanie korzystających z obiektu do podporządkowania się poleceniom o niezdefiniowanym charakterze narusza konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego. Kwestionowany fragment, stanowiąc ogólnie o obowiązku podporządkowania się poleceniom obsługi umożliwia ich wydawanie w zakresie w zasadzie niczym nieograniczonym. Obowiązywanie takiej regulacji jest niemożliwe w demokratycznym państwie prawnym. Zakres poleceń, dotyczyć może jedynie kwestii związanych bezpośrednio z korzystaniem z obiektu. Muszą one zostać szczegółowo określone, z uwzględnieniem zarówno okoliczności, w których dane polecenie może zostać wydane, jak i samego charakteru przedmiotowych poleceń. Regulacja podjęta przez Radę Miejską w Szczawnie-Zdroju obliuguje osoby korzystające z Hali sportowej do

podporządkowywania się niezdefiniowanemu poleceniu wydawanym w nieokreślonych okolicznościach. Stanowi tym samym istotne naruszenie prawa, które skutkować musi stwierdzeniem nieważności wskazanego ustępu.

Zgodnie ze zdaniem drugim ust. 13 Regulaminu, prowadzący zajęcia odpowiada za stan czystości i porządku w szatniach oraz pomieszczeniach sanitarnych po każdym zajęciu. Taka regulacja również wykracza poza kompetencję wyrażoną w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Skoro przepis ten obejmuje swoim zakresem uregulowanie jedynie zasad oraz trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej, to nie może on stanowić legitymacji do wydania aktu prawnego odnoszącego się do zasad odpowiedzialności. Stanowiąc o odpowiedzialności określonych podmiotów za „stan czystości i porządku” wykroczonego poza zakres przyznanego przez ustawę upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej. Co więcej, nie tylko art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ale także żaden inny przepis prawa nie upoważnia organu stanowiącego gminy do stanowienia o odpowiedzialności osób prowadzących zajęcia. Radzie nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, która ze stron ma sprawować nadzór nad właściwym korzystaniem z Sali. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej. Powyższy zapis, zdaniem organu nadzoru godzi w zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego wedle którego strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Organ stanowiący gminy nie posiada zatem kompetencji do regulowania treści stosunków prawnych w przedmiotowym zakresie. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 15 marca 2007 roku (sygn. akt II SA/Wr 745/06, publik. NZS 2007/4/69): „narusza prawo nie tylko akt prawa miejscowego, który wykracza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również taki, który zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej”. Uprawnienie do rozstrzygania o zagadnieniach, które winny znaleźć się w umowie należy pozostawić stronom do umownego uregulowania. Wprowadzenie regulacji ust. 13 Regulaminu do uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego należy uznać za przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący gminy, Rada nie jest bowiem uprawniona do regulowania w akcie prawa miejscowego treści stosunków prawnych. Regulamin korzystania z obiektu użyteczności publicznej nie może normować wskazanej materii. Zważywszy na obowiązek działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa oraz stanowienia aktów prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, konieczne jest stwierdzenie nieważności zdania drugiego ust. 13 Regulaminu.

W ust. 14 Regulaminu Rada określiła, że „na terenie obiektu zabrania się biegania po korytarzach, schodach itp. oraz stwarzania zagrożeń narażających siebie i innych na utratę zdrowia lub kalectwo”. Umieszczenie w powyższym przepisie sformułowania „itp.” powoduje, że zakazy obowiązujące na terenie obiektu mogą być jeszcze inne niż te wymienione w ust. 14 oraz zostać wskazane przez podmiot inny niż Rada. Na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym to rada gminy jest uprawniona do wydania aktu prawa miejscowego określającego zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej. Organ ten nie jest uprawniony do delegowania innym podmiotom kompetencji do ich dookreślenia, a właśnie taki charakter ma ustanowienie w Regulaminie otwartego katalogu zakazów. Należy także stwierdzić, że w przypadku ustanawiania zakazów określonego zachowania się, należy je określać w sposób wyczerpujący. Zakres zachowań zakazanych nie może charakteryzować się otwartością lub nieostrością. Adresat danej normy musi mieć bowiem możliwość ustalenia co jest na jej podstawie zakazane, a co dozwolone. Artykuł 2 Konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. Słusznym, wydaje się stwierdzenie, że nieokreśloność przepisów zawierających zakazy określonego zachowania się, stanowi naruszenie powyższej zasady ustanowionej przez ustawę zasadniczą. Powyższe przemawia za stwierdzeniem, że posłużenie się skrótem „itp.”, stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności tego fragmentu ust. 14 Regulaminu.

W ust. 15 Regulaminu określono, że „na terenie obiektu obowiązuje bezwzględne przestrzeganie przepisów BHP i przeciwpożarowych”. Taka regulacja jest nie do pogodzenia z zasadami obowiązywania prawa w demokratycznym państwie prawnym, a zatem narusza art. 2 Konstytucji RP. Z istoty obowiązywania prawa wynika bowiem konieczność jego przestrzegania (*executio est finis et fuctus legis*). Dotyczy to każdego adresata normy, który znajdzie się w sytuacji opisanej w jej hipotezie. Oznacza to, że

prawo obowiązuje przez fakt jego prawidłowego ustanowienia przez kompetentny podmiot i właściwego wprowadzenia do obrotu prawnego (tj. nabrania przez normy prawne mocy obowiązującej). Do tak ustanowionego prawa odnosi się art. 83 Konstytucji RP, stanowiący, że każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Organ prawodawczy nie może zatem zobowiązywać do „bezwzględnego przestrzegania” prawa. Takie zabiegi legislacyjne nie mogą być aprobowane, ponieważ mogą sprawiać wrażenie, że nakaz przestrzegania konkretnych przepisów prawa nie wynika z ich mocy, lecz z woli Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju. Jest to oczywiście wprowadzanie w błąd adresatów uchwały. Ewentualne uchylene wskazywanego fragmentu uchwały nie sprawi bowiem, że przepisy BHP i przepisy przeciwpożarowe nie będą musiały być przestrzegane. Tym samym stwierdzić należy, że regulacja prawa miejscowego pozornie nadająca moc aktom już obowiązującym w sposób istotny narusza art. 2 i art. 83 Konstytucji RP i jako taka jest nieważna.

Ustęp 17 Regulaminu stanowi, że „obsługa obiektu sprawuje nadzór nad przestrzeganiem niniejszego regulaminu. Wszystkie osoby przebywające na terenie obiektu zobowiązane są do podporządkowania się nakazom obsługi”. Organ stanowiący gminy nie został upoważniony do tego, by umocowywać obsługę hali sportowej do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem regulaminu (tj. kwestionowanego załącznika do uchwały). Ponadto nie istnieje podstawa do tego, aby w akcie prawa miejscowego zobowiązywać przebywających na terenie obiektu do podporządkowania się nakazom obsługi. Pierwsze zdanie kwestionowanego fragmentu nie określa zasad i trybu korzystania z obiektu, a ponadto wkracza w zakres materii ustawowej, do której należy określanie w jaki sposób nadzorowane jest przestrzeganie prawa powszechnie obowiązującego, w tym wskazywanie jakie podmioty uprawnione są do takiego nadzoru. Nadanie obsłudze prawa do wydawania „nakazów”, również nie stanowi ani zasady, ani elementu trybu korzystania z obiektu użyteczności publicznej. Jest to zaś bezpodstawne umocowanie określonych osób do wydawania niczym nieograniczonych poleceń. Niedopuszczalność takich norm regulaminowych wynika nie tylko z tego, że rada gminy nie może subdelegować uprawnień do stanowienia norm zachowania stanowiących elementy zasad i trybu korzystania z obiektu użyteczności publicznej, ale także z niemożności kreowania w demokratycznym państwie prawnym ośrodków władzy, które w sposób dowolny mogłyby komukolwiek nakazywać określone zachowanie. Z takim skutkiem wiąże się zaś obowiązywanie normy, zawartej w drugim zdaniu wskazanego ustępu.

W ust. 18 Regulaminu Rada określiła, że „w sprawach skarg, wniosków i zażaleń należy zwracać się do Burmistrza Szczawnia-Zdroju”. Powyższa regulacja bez wątpienia nie mieści się w normie kompetencyjnej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż nie stanowi ani zasad, ani trybu korzystania z Hali sportowej. To ustawodawca wskazał organ właściwy w sprawach skarg, wniosków i zażaleń w przepisach rangi ustawowej. O powyższym stanowią art. 144 w zw. z art. 127 § 2, art. 229 i 242 ustawy z dnia 4 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.). Zgodnie z tymi przepisami, w sprawach skarg organem właściwym do ich rozpatrywania, w przypadku skarg na działalność Burmistrza lub kierownika gminnej jednostki organizacyjnej jest Rada, wnioski rozpatruje organ właściwy ze względu na przedmiot wniosku, a zażalenie, co do zasady organ wyższego stopnia. To wskazane przepisy Kodeksu określają podmiot właściwy w sprawach skarg, wniosków i zażaleń, a Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju nie może regulować tej materii we własnym zakresie. Normodawca lokalny w kwestionowanym ustępie określił, nie zważając na ustawową regulację w tym zakresie, właściwość organu niesłusznie przyznając sobie kompetencje do wydania norm regulujących przedmiotową tematykę. Przepis wydany z przekroczeniem kompetencji oraz odnoszący się do materii uregulowanej aktem znajdującym się wyżej w hierarchii źródeł prawa istotnie narusza prawo, co wiąże się z koniecznością stwierdzenia jego nieważności.

Uzasadnienie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego należy zakończyć stwierdzeniem, że Regulamin sporządzono niezgodnie z zasadami prawidłowej legislacji wyrażonymi w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., poz. 908 ze zm.). W Załączniku do rozporządzenia wyrażono standardy redagowania aktów prawa miejscowego. Podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf, który można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret (§ 124 w zw. z § 143 Załącznika do rozporządzenia). Regulamin nie zrealizował wyżej wskazanych zasad, dzieląc ustępy na jednostki redakcyjne oznaczone kropką.

Ze względu na powyższe postanawia się, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru czyli Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak