



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 13 stycznia 2016 r.

Poz. 228

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.48.7.2015.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 4 stycznia 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515),

#### **stwierdzam nieważność**

punktu 20, 24, 25 i 26 załącznika do uchwały nr XVI/107/15 Rady Miejskiej Karpacza z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie regulaminu korzystania z Hali Sportowo-Widowiskowej w Karpaczu oraz odpłatności za jej użytkowanie.

#### **Uzasadnienie**

Rada Miejska Karpacza, powołując się na art. 40 i ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515) oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 25 listopada 2015 r. uchwałę w sprawie regulaminu korzystania z Hali Sportowo-Widowiskowej w Karpaczu oraz odpłatności za jej użytkowanie (dalej także jako: uchwała).

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 4 grudnia 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że:

– punkt 20 jej załącznika został podjęty z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 60<sup>3</sup> § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm.);

– punkt 24 jej załącznika został podjęty z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym;

– punkt 25 jej załącznika został podjęty z istotnym naruszeniem art. 2 w związku z art. 83 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);

– punkt 26 jej załącznika został podjęty z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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 niczym nieskrępowanej 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 terenów 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.

Uprawnienie organu stanowiącego gminy przyznane w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w odniesieniu do stanowienia norm obowiązujących na terenie Hali Sportowo-Widowskiej będącej gminnym obiektem użyteczności publicznej ogranicza się do ustalenia zasad i trybu korzystania z tego obiektu. Uchwała wydana w tym przedmiocie powinna zatem ustalać, na jakich warunkach udostępnia się do korzystania określony obiekt i jaką procedurę należy w tym celu wyczerpać. W zakresie upoważnienia nie mieści się zaś kreowanie nakazów i zakazów obejmujących wszelką aktywność na obszarze stanowiącym obiekt użyteczności publicznej.

Dla oceny zgodności z prawem uchwały istotna jest także jej kwalifikacja do kategorii aktów prawa miejscowego. Powoduje ona bowiem, że na organie ją stanowiącym ciąży obowiązek dotyczące zasad prawidłowego stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Akt ten reguluje bowiem obowiązki (nakazy i zakazy określonego zachowania) generalnie określonych adresatów. Adresatem będzie więc każda przebywająca na obszarze jego obowiązywania osoba. Istotne jest zatem, aby wszystkie normy były sformułowane w sposób jasny i precyzyjny, tak aby każdy adresat mógł się do nich zastosować.

Jako że organ stanowiący gminy – zgodnie z art. 7 Konstytucji RP – ma obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa, musi również przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego mu przez ustawę. Zasada ta w sposób szczególny odnosi się do aktów prawa miejscowego, które – zgodnie z art. 94 Konstytucji RP – są stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

W oparciu o powyższe można stwierdzić, że w uchwale zawarte zostały postanowienia, które w sposób istotny naruszają prawo.

#### 1. W punkcie 20 załącznika do uchwały zakazano handlu bez zgody właściciela hali.

Regulacja ta nie dotyczy jednak zasad korzystania z obiektu użyteczności publicznej, lecz stanowi powielenie przepisu wykroczeniowego o zachowaniu się w miejscu publicznym. Zgodnie z Kodeksem wykroczeń karze podlega ten, kto prowadzi sprzedaż na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy (art. 60<sup>3</sup> § 1). Oznacza to, że czyn zakazany w uchwale jest już kwalifikowany przez prawo na poziomie ustawowym, a zachowanie sprzeczne z regulacją ustawową stanowi wykroczenie.

Nie ulega wątpliwości, że organ stanowiący gminy nie może powielać istniejącego zakazu ustawowego w stanowionym przez siebie akcie prawa miejscowego. Tym bardziej, że regulacja zawarta w uchwale nie jest jednobrzmiąca z ustawową, a zatem modyfikuje przepis ustawowy. Modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie i uzupełnienie) przez przepisy uchwały jest zaś wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. 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 przypisów 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). Rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest uprawniona do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną.

2. Na mocy punktu 24 załącznika do uchwały prowadzący zajęcia odpowiada za porządek i dyscyplinę grup ćwiczących przed, w czasie i po zajęciach oraz za stan czystości i porządek w szatniach i pomieszczeniach sanitarnych hali 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 zawierać regulacji odnoszących się do zasad odpowiedzialności. Stanowiąc o odpowiedzialności określonych podmiotów za porządek i dyscyplinę (w odniesieniu do osób) oraz za czystość i porządek (w odniesieniu do pomieszczeń) wykroczonego poza zakres przyznanego przez ustawę upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń 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 gminu do stanowienia o odpowiedzialności osób prowadzących zajęcia.

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 wskazanego przepisu.

3. W punkcie 25 przyjęto, że: „w całym obiekcie i jego pomieszczeniach obowiązuje bezwzględnie przestrzeganie przepisów BHP i przepisów 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 factus 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 Karpacza. Jest to oczywiście wprowadzanie w błąd adresatów uchwały. Ewentualne uchylenie 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.

4. Organ stanowiący gminy nie został upoważniony do tego, by – jak to uczynił w punkcie 26 załącznika do uchwały – umocowywać właściciela i obsługę hali sportowej do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem regulaminu (tj. kwestionowanej uchwały). Podobnie, nie istnieje podstawa do tego, aby w akcie prawa miejscowego nadawać właścicielowi i obsłudze hali uprawnienia do wydawania nakazów określonego zachowania się osobom przebywającym na terenie hali widowiskowo-sportowej.

Pierwsza regulacja nie jest przepisem dotyczącym 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.

Drugi z przepisów zawartych w punkcie 26 załącznika do uchwały 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 punktu 26 zdania drugiego załącznika do uchwały, co implikuje konieczność stwierdzenia jego nieważności.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – 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*