



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

---

Łódź, dnia 8 listopada 2016 r.

Poz. 4581

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.143.2016 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 3 listopada 2016 r.

Rada Gminy Zgierz

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 poz. 664, 1579)

stwierdzam nieważność:

§ 4. ust. 4, 7, 10, 11 załącznika do uchwały Nr XXVII/362/16 Rady Gminy Zgierz z dnia 29 września 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich w miejscowości Gieczno, Jedlicze A, Jedlicze B, Kania Góra, Rosanów i Ustronie.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 września 2016 r. Rada Gminy Zgierz uchwaliła regulamin korzystania ze świetlic wiejskich w miejscowości Gieczno, Jedlicze A, Jedlicze B, Kania Góra, Rosanów i Ustronie.

Zawiadomieniem z dnia 14 października 2016 r. Wojewoda Łódzki poinformował Radę Gminy Zgierz o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie powyższej uchwały. W ocenie organu nadzoru zapisy zawarte w § 4 ust. 4, 7, 11 załącznika do ww. uchwały wkraczają w materię uregulowaną powszechnie obowiązującymi przepisami prawa tj. przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. 2016 r. poz. 380, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U z 2016 r. poz. 1137). Ponadto zapis zawarty w § 4 ust. 10 regulaminu winien zostać zawarty w odrębnych uchwałach Rady podjętych w oparciu o przepisy art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487, z późn. zm.) oraz art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 298, z późn. zm.).

Pismem z dnia 25 października 2016 r. wyjaśnienia złożył Przewodniczący Rady Gminy Zgierz, z którego wynika, że w ocenie Rady nie doszło do naruszenia przepisów prawa, skutkującego stwierdzeniem nieważności wskazanych zapisów regulaminu.

Organ nadzoru podtrzymuje zastrzeżenie zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania z dnia 14 października 2016 r. Zapis § 4 ust. 4, 7, 10, 11 załącznika do uchwały przekracza zakres delegacji ustawowej określonej w treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Rada Gminy w załączonym do uchwały regulaminie określiła bowiem zasady uregulowane powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności przepisami kodeksu cywilnego, wkraczając tym samym na grunt prawa cywilnego. Ponadto Rada uregulowała w uchwale kwestie dotyczące spożywania alkoholu i przychodzenia do świetlicy pod wpływem alkoholu, a także kwestie palenia tytoniu, co może zostać uregulowane w odrębnych uchwałach.

W treści § 4 ust. 4 załącznika do ww. uchwały Rada zawarła zapis, iż osoby korzystające ze świetlic wiejskich ponoszą odpowiedzialność za zniszczenia mienia, w tym działanie osób, którymi się opiekują,

jeżeli w wyniku ich działania powstały szkody materialne. Zgodnie zaś z § 4 ust. 7 regulaminu osoby, które niszczą urządzenia lub wyposażenie świetlicy lub na terenie przyległym, ponoszą odpowiedzialność materialną i karną za wyrządzone szkody. W § 4 ust. 11 regulaminu postanowiono, że zarówno Gospodarze świetlic, jak i gmina Zgierz oraz Gminne Centrum Kultury, Sportu, Turystyki i Rekreacji z siedzibą w Dzierżanej nie ponoszą odpowiedzialności za wypadki i szkody na osobach i mieniu, będące skutkiem korzystania ze świetlic lub ich wyposażenia w sposób niezgodny z ich przeznaczeniem bądź postanowieniami niniejszego regulaminu. Na mocy art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 3 grudnia 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 731/13 „Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. 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. Oznacza to w konsekwencji kompetencję 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 u.s.g., która jednak nie obejmuje upoważnienia do wprowadzenia do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną.”. Zaznaczyć należy, że powyższe zapisy dotyczą materii uregulowanej już przepisami prawa cywilnego i karnego.

Zgodnie z § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Na mocy § 143 tego aktu wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego. W ocenie organu nadzoru uchwała winna regulować zasady i tryb korzystania ze świetlic, które nie zostały uregulowane w obowiązujących przepisach prawa. Ponadto przedmiotowy regulamin winien zawierać zapisy o charakterze norm stanowiących, nie zaś mieć charakter informacyjny. Brak jest podstawy prawnej do zamieszczania w regulaminach korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej zapisów informujących mieszkańców o istniejących już normach prawnych, wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 11 grudnia 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 1168/15 regulacje zawarte w regulaminie mają, bowiem na celu jedynie uzupełnienie ustawowych przepisów powszechnie obowiązujących.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, z dnia 10 listopada 2009 r., sygn., akt II OSK 1256/09). Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 11 grudnia 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 1168/15, w orzecznictwie sformułowany został pogląd, że istnieje możliwość odstępstwa od powyższej zasady, jednakże - co należy wyraźnie podkreślić - w takim przypadku powtórzenia w aktach prawa miejscowego innych regulacji normatywnych powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego ma być podstawą odtworzenia normy prawnej. Akcentowane jest także, że jeżeli przytoczenie w akcie prawa miejscowego in extenso zapisów aktów prawnych wyższego rzędu z powołaniem się na konkretny przepis tegoż aktu, czyniłoby akt prawa miejscowego w pełni czytelny i zrozumiały, to zapis taki mógłby być dopuszczalny.

Ponadto zgodnie z § 4 ust. 10 regulaminu zabrania się przychodzenia do świetlicy pod wpływem alkoholu i/lub środków odurzających, jak również spożywania wyżej wymienionych używek oraz palenia papierosów na jej terenie. Zakaz spożywania alkoholu nie dotyczy wynajmu określonego w § 2 ust. 3 pkt 2 lit. a, b, d,

chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Zagadnienie zawarte w § 4 ust. 10 regulaminu uregulowane zostało art. 14 ust. 1-5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz w art. 5 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych. W przypadku miejsc innych niż wymienione w ww. przepisach Rada może wprowadzić zakazy w odrębnych uchwałach w oparciu o przepisy art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz art. 5 ust. 4 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, nie zaś w uchwale w sprawie ustalenia regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich wydanym w oparciu o art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W tak obowiązującym stanie prawnym, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90 – 434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Zbigniew Rau

Do wiadomości:

Wójt Gminy Zgierz.