



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia piątek, 29 września 2017 r.

Poz. 3164

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.188.2017 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 26 września 2017 r.

Działając na podstawie art. 40 ust. 1 i 2 pkt 4 oraz 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały nr XXXVII/230/17 Rady Miejskiej w Leżajsku z dnia 28 sierpnia 2017 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej oddanych w trwały zarząd Miejskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Leżajsku.

Uzasadnienie

W dniu 28 sierpnia 2017 r. Rada Miejska w Leżajsku podjęła uchwałę nr XXXVII/230/17. Przedmiotową uchwałę Rada uchwaliła regulaminy korzystania z obiektów użyteczności publicznej oddanych w trwały zarząd Miejskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Leżajsku tj. stadionu miejskiego, krytej pływalni, siłowni, skateparku, siłowni plenerowej, boiska do piłki plażowej oraz zalewu. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 sierpnia 2017 r.

Podjęta przez Radę Miejską w Leżajsku uchwała nr XXXVII/230/17 wskazuje w podstawie prawnej przepis art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.). Zgodnie z powołanym art. 40 ust. 1 na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, natomiast zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Użyte w ww. przepisie sformułowanie "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 i porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego trybu oraz sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na terenie lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Wyznaczając te reguły rada gminy nie ma jednakże niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie. Granice przewidzianej prawem swobody rady w zakresie realizacji normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wyznacza obowiązujący porządek prawny. Tak więc zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wkraczać w materię uregulowaną w przepisach aktów wyższego rzędu. W ocenie organu nadzoru zasady te nie mogą również wkraczać w treść stosunków cywilnoprawnych wiążących administratora danego obiektu z osobami korzystającymi z niego.

Według art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z tą treścią normy konstytucyjnej koresponduje art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Z zacytowanych regulacji oraz z konstytucyjnej zasady praworządności, zapisanej w art. 7 Konstytucji RP wynika wymóg regulowania

przez akt prawa miejscowego na podstawie delegacji ustawowej i wyłącznie w granicach zawartego w ustawie upoważnienia, ponieważ w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną - jako uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu nie mogą regulować materii ustawowych ani nie mogą wykraczać poza unormowania ustawowe. Każdorazowo w akcie rangi ustawowej zawarte być musi upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie to musi być przy tym wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych, nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie jest istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej i stanowi jednocześnie o naruszeniu konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego.

Ponadto należy zauważyć, że przepisy aktów prawa miejscowego powinny być uchwalane zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). W myśl § 143 załącznika do tegoż rozporządzenia do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziału 2-7, chyba, że odrębne przepisy stanowią inaczej. Według § 134 - podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który:

- 1) upoważnia dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw;
- 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego organu.

W świetle brzmienia § 135 - w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu, o których mowa w § 134 pkt 2.

W orzeczeniach sądów podkreśla się, że rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (wyrok NSA z 26 V 1992 r., SA/Wr 310/92). Gmina nie może przykładowo w ramach określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym) ustanowić opłat za korzystanie z gminnych dróg wewnętrznych (wyrok NSA z 16 XII 1996 r., SA/Kr 1377/96). Nadto Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się, że brak upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego w danej materii oznacza, że nie podlega ono regulacji w tej formie prawnej, przy czym bez znaczenia pozostaje czy dotyczyłoby ono uprawnień czy nakładania obowiązków (wyrok NSA z 4 IV 2008 r. II OSK 102/08, wyrok NSA z 3 X 2006 r. I OSK 1035/06, podobnie też: wyrok WSA we Wrocławiu z 15 III 2007 r. II SA/Wr 745/06).

Odnosząc poczynione uwagi do postanowień ustanowionych przez Radę Miejską w Leżajsku w uchwale z dnia 28.08.2017 r. nr XXXVII/2230/17 regulaminów korzystania z obiektów oddanych w trwałą zarząd Miejskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Leżajsku tj. stadionu miejskiego, krytej pływalni, siłowni, skateparku, siłowni plenerowej, boiska do piłki plażowej oraz zalewu wskazać należy, że Rada przekroczyła swe kompetencje i delegację ustawową.

Zdaniem organu nadzoru norma kompetencyjna upoważniająca Radę do podjęcia przedmiotowej uchwały, czyli art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą na podstawie ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie daje Radzie upoważnienia do rozstrzygania w drodze aktu prawa miejscowego o odpowiedzialności administratora oraz osób korzystających z obiektów sportowo-rekreacyjnych i to zarówno w zakresie odpowiedzialności za mienie, jak i za osoby, gdyż nie jest to bowiem zasada ani tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W tym zakresie nieuprawnione są zapisy ust. 5 pkt 1 regulaminu stadionu miejskiego zgodnie z którymi podmioty korzystające z obiektu ponoszą odpowiedzialność za bezpieczeństwo przebywających na nim osób oraz zabezpieczenie mienia. Zapisy takie stanowią materię łączącego strony stosunku umownego. Sam regulamin stadionu wskazuje, że podmioty – kluby sportowe, grupy zorganizowane lub organizatorzy imprez okolicznościowych korzystają z obiektu na podstawie umowy najmu lub użyczenia.

Nieuprawnione jest również, zawarte w ust. 8 regulaminu stadionu miejskiego, ust. 13 regulaminu krytej pływalni, ust. 7 regulaminu siłowni, ust. 7 regulaminu siłowni plenerowej oraz w ust. 13 regulaminu boiska do piłki plażowej wyłączenie odpowiedzialności materialnej Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Leżajsku za przedmioty pozostawione na terenie tych obiektów.

Z tych samych powodów brak jest podstaw do wprowadzania regulacji wedle których osoby ćwiczą na własne ryzyko i własną odpowiedzialność chyba, że uszczerbek na zdrowiu wynika wyłącznie z przyczyn leżących po stronie zarządcy obiektu, zawartych w ust. 8 regulaminu siłowni oraz ust. 6 siłowni plenerowej, ust. 9 regulaminu skateparku i ust. 11 boiska do piłki plażowej, jak również do wprowadzania zasad odpowiedzialności osób prowadzących zajęcia grupowe – ust. 10 regulaminu piłki plażowej.

W opinii organu nadzoru akt prawa miejscowego, jako akt o charakterze powszechnie obowiązującym, nie może zawierać regulacji odnośnie zakresu odpowiedzialności czy kompetencji stron określonego stosunku prawnego. Jedynie ustawa lub czynność prawna (np. umowa) może zawierać postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych uprawnień i odpowiedzialności stron danej umowy.

Akt prawa miejscowego nie może rozstrzygać o zakresie odpowiedzialności cywilnej stron określonego stosunku prawnego. Należy w tym miejscu wskazać przede wszystkim na art. 415 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, który regulując kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych stanowi, iż: "Kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia". Kwestia odpowiedzialności oraz ewentualny obowiązek naprawienia szkody podlega ocenie sądów powszechnych w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa rangi ustawowej, w tym między innymi w oparciu o wskazany przepis Kodeksu cywilnego. Akt administracyjny nie może z góry przesądzać o odpowiedzialności jednej ze stron za określone zdarzenia.

W granicach kompetencji rady gminy nie mieści się także wprowadzenie obowiązków przebywania dzieci lub niepełnoletnich wyłącznie pod opieką dorosłych oraz określenie odpowiedzialności cywilnoprawnej rodziców lub opiekunów wobec dzieci i młodzieży zawarte w ust. 3 regulaminu krytej pływalni, ust. 4 regulaminu siłowni, ust. 4 regulaminu skateparku, ust. 3 regulaminu siłowni plenerowej, w ust. 7 regulaminu piłki plażowej. W tym zakresie nieuprawniony jest również zakaz przebywania osób niepełnoletnich bez nadzoru osoby dorosłej wprowadzony przez Radę Miejską w Leżajsku w ust. 6 pkt 1 regulaminu stadionu miejskiego.

Kwestie związane z odpowiedzialnością za małoletnich regulują odpowiednie przepisy Kodeksu cywilnego oraz Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Wedle art. 95 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego obowiązkiem rodziców jest piecza nad dzieckiem, cyt.: "Władza rodzicielska obejmuje w szczególności obowiązek i prawo rodziców do wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka oraz do wychowania dziecka, z poszanowaniem jego godności i praw.". Zgodnie natomiast z art. 155 § 1 Krio opiekun sprawuje pieczę nad osobą i majątkiem pozostającego pod opieką; podlega przy tym nadzorowi sądu opiekuńczego. Ponadto należy wskazać na art. 121 § 1 Krio, zgodnie z którym: "Przez przysposobienie powstaje między przysposabiającym a przysposobionym taki stosunek, jak między rodzicami a dziećmi.", a więc przysposabiający sprawuje pieczę nad osobą przysposobionego.

Jeśli zaś chodzi o odpowiedzialność za szkody, których sprawcą jest osoba małoletnia, to art. 426 Kodeksu cywilnego stanowi, że małoletni, który nie ukończył lat trzynastu, nie ponosi odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę. Wedle natomiast art. 427 KC, 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.

Zamieszczanie powyższych zapisów w akcie prawa miejscowego, jakim jest uchwała rady gminy, jest niedopuszczalne w sytuacji, gdy akty wyższego rzędu regulują te kwestie w sposób kompleksowy. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 7 października 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 421/10, "Podkreślić należy, że zarówno Gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu miejskiego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie

obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. Nie budzi bowiem wątpliwości, że stosunki prawne pomiędzy zarządcą boiska, a osobą uprawnioną do korzystania z niego, mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego. Zbytecznym zatem jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi."

W przekonaniu organu nadzoru Rada Miejska w Leżajsku stanowiąc regulaminy korzystania z obiektów sportowych nie posiadała upoważnienia do zamieszczania w akcie prawa miejscowego regulacji dotyczących zakresu odpowiedzialności cywilnej zarówno kontraktowej, jak i deliktowej, stron określonego stosunku prawnego, gdyż postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności mogą zostać zawarte jedynie w ustawie lub mogą być uregulowane na mocy czynności prawnej (np. umowy). Regulacja taka nie znajduje uzasadnienia w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji wiążących go powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 1 października 2010 r. sygn. akt III SA/GI 2083/10, "z treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie wynika, by treść uchwalanych aktów prawa miejscowego musiała zawierać kompletne uregulowania wszelkich kwestii dotyczących zasad funkcjonowania obiektów i zachowania się ich użytkowników. W tym miejscu należy wskazać na dyspozycję ww. przepisu, wykluczającego ustanowienie lub rozszerzenie zakazów zawartych w prawie miejscowym w przypadku istnienia uregulowań dotyczących tego samego przedmiotu w aktach prawnych prawa powszechnie obowiązującego. Organy gminy uchwalając akty prawa miejscowego winny kierować się szczegółowymi zasadami ujętymi w treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 283). W § 137 tego rozporządzenia wprost stwierdzono, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń, zaś naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych lub ich rozszerzenie powoduje nieważność tych przepisów".

Tymczasem wprowadzone przez Radę Miejską w Leżajsku w przepisach ust. 6 pkt 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10 regulaminu stadionu miejskiego, ust. 11 pkt 2, 10 i 16 regulaminu krytej pływalni, ust. 6 pkt 1 i 2 regulaminu siłowni, ust. 7 pkt 2, 3, 5, 6 regulaminu skateparku, ust. 5 pkt 1, 2 i 3 regulaminu siłowni plenerowej, ust. 9 pkt 2, 5, 7, 8 i 9 regulaminu do piłki plażowej oraz ust. 4 pkt 1, 2, 4 i 5 regulaminu zalewu Floryda zakazy są normowane przepisami innych ustaw.

W przepisach tych rada ustanowiła zakazy:

- 1) niszczenia i dewastacji urządzeń, sprzętu sportowego, szatni, trybun oraz innych elementów wyposażenia,
- 2) niszczenia i zaśmieciania terenu,
- 3) naruszania czystości i porządku,
- 4) zakłócania, utrudniania lub uniemożliwiania innym osobom/uczestnikom możliwości korzystania z obiektu,
- 5) zakłócania porządku lub stwarzania zagrożenia dla zdrowia lub bezpieczeństwa innych osób,
- 6) przeprowadzania zbiórek publicznych,
- 7) poruszania się po terenie pojazdami mechanicznymi,
- 8) wstępu i pozostawiania osobom pod wpływem alkoholu lub środków odurzających,
- 9) korzystania ze sprzętu pływającego z silnikiem spalinowym lub elektrycznym oraz
- 10) zakaz naruszania innych zakazów lub obowiązków o jakich mowa w powszechnie obowiązujących przepisach prawa dot. porządku, zdrowia i bezpieczeństwa publicznego.

Ustalone powyższymi postanowieniami zakazy stanowią m. in. przedmiot regulacji ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm.) i mieszczą się w dyspozycjach czynów zakazanych określonych tymi przepisami.

Zakazy dewastowania urządzeń zabawowo-rekreacyjnych, niszczenia zieleni, ogrodzeń oraz pozostałego wyposażenia placu zabaw, zaśmieciania i zanieczyszczania terenu stanowią przedmiot

regulacji odpowiednio art. 143, 144 i 145 Kodeksu wykroczeń (Rozdział XVII - Wykroczenia przeciwko urządzeniom użyteczności publicznej), natomiast zakłócania spokoju i porządku publicznego – art. 51 § 1 i § 2 Kodeksu wykroczeń (Rozdział VIII - Wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu).

Utrudnianie lub uniemożliwianie korzystania z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego, a w szczególności uszkadzanie lub usuwanie przyrządów alarmowych, instalacji oświetleniowej, zegara, automatu, telefonu, oznaczenia nazwy miejscowości, placu lub nieruchomości, urządzeń służących do utrzymania czystości lub ławki, stanowi czyn zagrożony karą aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny stypizowany w art. 143 § 1 Kw. Z kolei niszczenie lub uszkadzanie roślinności lub też dopuszczanie do niszczenia roślinności przez zwierzęta znajdujące się pod nadzorem albo deptanie trawnika na terenach przeznaczonych do użytku publicznego lub zieleńca w miejscach innych niż wyznaczone dla celów rekreacji przez właściwego zarządcę terenu, podlega, zgodnie z art. 144 § 1 Kw karze grzywny do 1.000 złotych albo karze nagany. Zanieczyszczanie lub zaśmiecanie miejsc dostępnych dla publiczności, a w szczególności drogi, ulicy, placu, ogrodu, trawnika lub zieleńca stanowi czyn zagrożony karą grzywny do 500 złotych albo karą nagany z art. 145 Kw.

Z kolei zakłócanie spokoju i porządku publicznego zakazane jest przepisem art. 51 § 1 i § 2 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym kto krzykiem, hałasem albo innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorzenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny (§ 1). Jeżeli czyn określony w § 1 ma charakter chuligański lub sprawca dopuszcza się go, będąc pod wpływem alkoholu, środka odurzającego lub innej podobnie działającej substancji lub środka, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny (§ 2).

Organizowanie lub prowadzenie, bez wymaganego zezwolenia lub wbrew jego warunkom publicznej zbiórki ofiar stanowi przedmiot regulacji przepisu art. 56 § 1 KW.

Niewątpliwym jest, że choć rada gminy może wprowadzać regulaminy korzystania z placów zabaw, zawierające nakazy i zakazy określonego zachowania się osób to normy te, w przypadku wydania ich na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie mogą stanowić przepisów porządkowych. Nie można natomiast wykluczyć, że ustanowione dla korzystania z placu zabaw nakazy czy zakazy mieszczące się w dyspozycji czynu zakazanego, mogą stanowić informację zamieszczoną na tablicach informacyjnych bądź podaną do wiadomości w inny sposób. Informacja taka nie może jednak stanowić elementu podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym uchwały, albowiem uchwała taka nie może być traktowana jako informator o powszechnie obowiązujących przepisach prawa - zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 lipca 2009 r. (sygn. akt II SA/Gl 252/09).

Również ustanowienie zakazu poruszania się pojazdami mechanicznymi nie należy do materii przedmiotowej uchwały. Zgodnie z art. 10 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1260 ze zm.) zarządzanie ruchem na drogach powiatowych i gminnych należy do starosty, natomiast zarządzanie ruchem na drogach wewnętrznych, w tym ich oznakowanie, należy do zarządcy terenu, na którym zlokalizowana jest droga, a w przypadku jego braku - do właściciela terenu (art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz. U. z 2016 r., poz. 1440 ze zm.). Zarządzanie obiektami sportowymi, jako obiektami użyteczności publicznej, należy do kompetencji wójta gminy określonych w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zatem zarządzanie drogami wewnętrznymi, w tym ustanowienie zakazu wjazdu, należy do kompetencji wójta i nie może być przedmiotem regulacji uchwały rady gminy.

W ocenie organu nadzoru brak jest także upoważnienia rady do wprowadzania ograniczenia dostępu do obiektów sportowo-rekreacyjnych dla osób w stanie wskazującym na spożycie alkoholu lub po użyciu środków odurzających. Jest to bowiem pojęcie nieprecyzyjne, zbyt ogólne, nie wiadomo czy chodzi o zakaz przebywania osobom w stanie nietrzeźwym wyrażonym określoną zawartością alkoholu w organizmie, czy też o widoczne objawy świadczące o stanie wskazującym na spożycie alkoholu lub środków odurzających. Nadto w pierwszym przypadku mogły by to wykazać jedynie przeprowadzone badania, do przeprowadzenia których musi być określona, wyraźna podstawa prawna, a przedmiotowa uchwała z pewnością ich nie stanowi. Również ustawa o samorządzie gminnym jak i ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie zawiera delegacji upoważniającej organ stanowiący gminy do wprowadzenia obowiązku poddania się takiemu badaniu czy też upoważnienia dla wskazanego organu do jego przeprowadzenia.

Wprowadzanie nieprecyzyjnych, zbyt ogólnikowych zapisów w akcie prawa miejscowego narusza zasadę przyzwoitej legislacji znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika bowiem zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Brak określoności w przepisach prawa występuje wówczas, gdy treść przepisu prawnego jest na tyle niejasna i nieprecyzyjna pod względem językowym i logicznym, że nie pozwala na wywiedzenie z niego w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których terminy te są zawarte (K. Działocha, T. Zalasieński "Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa" - Przegląd Legislacyjny, Rok XIII, Nr 3 (55)/2006). 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 oczekiwać 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). Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11) podkreślono, że: "Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły".

Naruszeniem obowiązujących przepisów jest również ustanowienie przez Radę Miejską w Leżajsku w regulaminie zalewu „Floryda” zakazu korzystania ze sprzętu pływającego z silnikiem spalinowym lub elektrycznym. Zakaz taki może wprowadzić bowiem wyłącznie rada powiatu w uchwale podejmowanej na podstawie art. 116 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.), zgodnie z którym rada powiatu, w drodze uchwały, z zastrzeżeniem ust. 2 i 4, ograniczy lub zakaże używania jednostek pływających lub niektórych ich rodzajów na określonych zbiornikach powierzchniowych wód stojących oraz wodach płynących, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

W akcie prawa miejscowego niedopuszczalne jest także ustanowienie generalnego zakazu naruszania innych zakazów lub obowiązków o jakich mowa w powszechnie obowiązujących przepisach prawa dot. porządku, zdrowia i bezpieczeństwa publicznego. Takie unormowanie wprowadza w błąd co do źródła a tym samym rangi i charakteru danej normy prawnej.

Jak wskazano wyżej, niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń unormowań zawartych w innych aktach normatywnych. Tego typu inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy z punktu widzenia techniki prawodawczej za bezwzględnie niedopuszczalne (por. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., I SA/Lu 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, Dz. Urz. Opols. 2003, nr 78, poz. 1520). Powtórzenie regulacji ustawowych powoduje bowiem ponowne nadanie normie ustawowej mocy obowiązującej podczas gdy w istocie obowiązuje ona już od daty określonej w ustawie - por. § 118 w zw. z § 143 cytowanego wyżej rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej.

Jak już wspomniano, ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Zgodnie z wyrokiem WSA we Wrocławiu z dnia 7 grudnia 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 401/09 materia będąca przedmiotem regulacji prawnej w drodze uchwały rady gminy nie może być regulowana w odrębnych przepisach prawa powszechnie obowiązujących. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej gminy musi zatem respektować unormowania

zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu. Rada Gminy winna treść swoich regulacji dostosowywać ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, wynikających z jej zadań, a w razie wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (wyrok NSA z 26 maja 1992 r. SA/Wr 310/92, Wspólnota 1993, Nr 2, s.21).

Ustalone przez Radę Miejską w Leżajsku zakazy dotyczące korzystania z obiektów sportowo-rekreacyjnych niewątpliwie dotyczą sposobu zachowania się na ich terenie, jednakże ich redakcja nie odpowiada warunkom legislacyjnym oraz świadczy o tym, że organ je uchwalający nie dokonał merytorycznej analizy ich zakresu przedmiotowego pod kątem obowiązujących przepisów prawnych.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje zostały wprowadzone bez podstawy prawnej, z przekroczeniem upoważnienia określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zdaniem organu nadzoru prawo do ustanowienia tego rodzaju przepisów może wynikać jedynie wprost z odrębnego przepisu rangi ustawowej albo wyraźnego brzmienia normy kompetencyjnej. Kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować.

Podkreślić należy, że zarówno Gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu miejskiego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego.

Nie budzi bowiem wątpliwości, że stosunki prawne pomiędzy zarządcą obiektu, a osobą uprawnioną do korzystania z niego, mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego. Poprzez zakup biletu oraz wejście na obiekt dochodzi do zawarcia umowy na odpłatne z niego korzystanie. W tym aspekcie, w ocenie organu nadzoru, poszczególne zapisy przyjętych przez Radę Miejską w Leżajsku regulaminów stanowią elementy stosunków cywilnoprawnych łączących osoby korzystające z danego obiektu sportowego z Miejskim Ośrodkiem Sportu i Rekreacji w Leżajsku. Zdaniem organu nadzoru zapisy te powinny być przedmiotem regulaminów, o których mowa w art. 384 i nast. kc, które stanowią wzorce umowne i wiążą drugą stronę, gdy mogła ona z łatwością dowiedzieć się o ich treści albo gdy zostały jej doręczone przy zawarciu umowy. Są więc aktami stosunkowo niskiego rzędu w hierarchii źródeł prawa, nie mogą być więc uznane za akty prawa miejscowego. Taki charakter mają zapisy ust. 4 – 6, 8, 9 i 12 regulaminu krytej pływalni określające m. in. obowiązki osób korzystających z pływalni takie jak używanie odpowiedniego stroju kąpielowego, czepka, obuwia, obowiązek spłukania ciała przed wejściem do hali basenowej oraz po każdym korzystaniu z toalety (ust. 4), maksymalną ilość osób dopuszczalnych w obiekcie (ust.5), obowiązek posiadania ważnego biletu wstępu lub karnetu (ust. 6), regulacje dotyczące odbywających się zajęć grupowych i obowiązki opiekunów tych zajęć (ust. 8 i 9) oraz ustanawiające obowiązek poniesienia zryczałtowanej opłaty za zgubiony transporter (ESOK) w wysokości 50zł (ust. 12). Dodać należy, że ustanowienie powyższej opłaty w regulaminie korzystania z pływalni jest niewątpliwie również przekroczeniem przyznaných radzie ustawą kompetencji w zakresie uregulowania aktem prawa miejscowego zasad korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej.

Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Przesłanki nieważności aktu organu gminy określa art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zgodnie z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wyróżniają zatem dwie kategorie naruszeń prawa przez uchwały lub zarządzenia organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa.

Na podstawie argumentacji a contrario do postanowień art. 91 ust. 4 powołanej ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącego, iż w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde "istotne naruszenie prawa" uchwałą organu gminy oznacza jej nieważność (T. Woś (w:) T. Woś., H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska: "Postępowanie sądoadministracyjne", Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 310). Pojęcie istotnego naruszenia prawa nie zostało zdefiniowane, jednakże w judykaturze przyjmuje się, że tego rodzaju naruszeniami prawa są w szczególności: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały

określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały.

Każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie jest istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej i stanowi jednocześnie o naruszeniu konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego.

Oceniając legalność postanowień regulaminów obiektów sportowo-rekreacyjnych określonych w załącznikach do uchwały nr XXXVII/230/17 Rady Miejskiej w Leżajsku, organ nadzoru w kontekście cytowanych upoważnień ustawowych do ustanawiania przez radę gminy zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej uznał, że wymienione wyżej postanowienia zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa. Jednocześnie w ocenie organu nadzoru charakter naruszeń prawa i ich liczba przesądza o tym, że "okrojony" z przepisów naruszających prawo akt prawa miejscowego nie byłby kompletny, w związku z czym postanowił stwierdzić nieważność całej uchwały, a nie tylko jej części. Powyższe działanie ma umocowanie w orzecznictwie sądów administracyjnych, wedle którego organ nadzoru może zakwestionować jedynie niektóre z postanowień danego aktu, uchylając go zarazem jako całość (np. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 sierpnia 2016 r. sygn. Akt II SA/Ol 476/16).

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania

**z up. Wojewody Podkarpackiego
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

Marcin Zaborniak