



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 lipca 2015 r.

Poz. 4161

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.256.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/73/2015 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 18 czerwca 2015 w sprawie zatwierdzenia Regulaminu korzystania z kompleksów sportowo-rekreacyjnych przy placówkach oświatowych w Sławkowie w części określonej w:

- tekście przed ust. 1 Regulaminu korzystania z kompleksów sportowo-rekreacyjnych przy placówkach oświatowych w Sławkowie, stanowiącego załącznik do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 2 Konstytucji RP;
- ust. 1, 2 i 16 Regulaminu korzystania z kompleksów sportowo-rekreacyjnych przy placówkach oświatowych w Sławkowie, stanowiącego załącznik do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 2 Konstytucji RP;
- ust. 8, 9, 13, 15 Regulaminu korzystania z kompleksów sportowo-rekreacyjnych przy placówkach oświatowych w Sławkowie, stanowiącego załącznik do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym;
- ust. 7 i 12 Regulaminu korzystania z kompleksów sportowo-rekreacyjnych przy placówkach oświatowych w Sławkowie, stanowiącego załącznik do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 415 i 427 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964r. (t. jedn. Dz. U. z 2014r. poz. 121 ze zm.);
- ust. 14 tiret pierwsze Regulaminu korzystania z kompleksów sportowo-rekreacyjnych przy placówkach oświatowych w Sławkowie, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t. jedn. Dz. U. z 2012r. poz. 1356 ze zm.), oraz art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przeciwdziałaniu narkomanii (t. jedn. Dz. U. z 2012r. poz. 124 ze zm.) i art. 13 w zw. z art. 5 pkt 10 z dnia 9 listopada 1995 r. ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 298) oraz art. 32 Konstytucji;
- ust. 14 tiret ósme Regulaminu korzystania z kompleksów sportowo-rekreacyjnych przy placówkach oświatowych w Sławkowie, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 124 i 143 Kodeksu wykroczeń z dnia 20 maja 1971r. (t. jedn. Dz. U. z 2013r. poz. 482 ze zm.);
- ust. 14 tiret dziewiąte Regulaminu korzystania z kompleksów sportowo-rekreacyjnych przy placówkach oświatowych w Sławkowie, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 145 Kodeksu wykroczeń;

- ust. 14 tiret dziesiąte Regulaminu korzystania z kompleksów sportowo-rekreacyjnych przy placówkach oświatowych w Sławkowie, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 144 Kodeksu wykroczeń;
- ust. 14 tiret jedenaste Regulaminu korzystania z kompleksów sportowo-rekreacyjnych przy placówkach oświatowych w Sławkowie, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wykroczeń.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 czerwca 2015r. Rada Miejska w Sławkowie podjęła uchwałę Nr XII/73/2015 w sprawie zatwierdzenia Regulaminu korzystania z kompleksów sportowo-rekreacyjnych przy placówkach oświatowych w Sławkowie.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 czerwca 2015r.

W ocenie organu nadzoru, wyżej wymienione regulacje przedmiotowej uchwały stanowią istotne naruszenie prawa.

Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zawiera upoważnienie dla rady gminy do określenia w ramach zasad i trybu korzystania z gminnych urządzeń i obiektów użyteczności publicznej – regulaminu kompleksów sportowo-rekreacyjnych. Jednakże, zgodnie z poglądem orzecznictwa sądów administracyjnych: „rady gmin stanowiące przepisy gminne zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym winny treść swoich regulacji dostosowywać 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” (zob. wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Charakter normatywny uchwały podjętej na podstawie przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym przesądza więc o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że wszystkie unormowania takiej uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic.

Tymczasem Rada Miejska w Sławkowie zawarła w wyżej wymienionych przepisach Regulaminu korzystania z kompleksów sportowo-rekreacyjnych przy placówkach oświatowych w Sławkowie, stanowiącego załącznik do uchwały (ust. 8, 12, 13 Regulaminu) regulacje dotyczące ponoszenia odpowiedzialności. W ocenie organu nadzoru umieszczając w regulaminie postanowienia dotyczące odpowiedzialności prawnej Rada przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje w zakresie uregulowania aktem prawa miejscowego zasad korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej. Jednocześnie regulację uchwały dot. ponoszenia odpowiedzialności prawnej przez użytkownika (a w przypadku osób niepełnoletnich przez ich opiekunów) za wszelkie uszkodzenia uznać należy za niezgodną z przepisami Kodeksu cywilnego tj. z art. 415 i 427. Zamieszczanie takich przepisów w akcie prawa miejscowego, jest niedopuszczalne w sytuacji, gdy akty wyższego rzędu regulują te kwestie w sposób kompleksowy.

Z wyżej wymienionych względów, zastrzeżenia organu nadzoru, budzi również regulacja zawarta w ust. 7 Regulaminu, która stanowi, iż: „użytkownicy korzystający z obiektów poza planowanymi zajęciami lekcyjnymi czynią to na własną odpowiedzialność. W tym czasie na obiekcie nie jest zapewniona opieka i w razie wypadku, administrator nie ponosi odpowiedzialności. W przypadku osób niepełnoletnich odpowiedzialność ponoszą opiekunowie.”

Za przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym należy uznać także ustanowienie zakazów związanych z paleniem tytoniu, spożywaniem alkoholu lub substancji psychoaktywnych oraz przebywania osób znajdujących się pod wpływem alkoholu lub środków odurzających (ust. 14 tiret pierwsze Regulaminu). Sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych uregulowane zostały szczegółowo w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Ustawa ta wprowadza upoważnia radę gminy do ustanowienia – na podstawie art. 14 ust. 6 – czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, lecz wprowadzanie tego rodzaju zakazów nie może następować w uchwale podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Kwestie posiadania zaś środków odurzających zostały już wyczerpująco uregulowane w treści art. 62 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu

narkomanii. Przepis ten wprowadza bowiem odpowiedzialność karną za posiadanie środków odurzających lub substancji psychotropowych. Z kolei kwestie związane z zakazem palenia tytoniu w ogólnodostępnych miejscach przeznaczonych do zabaw dzieci zostały już uregulowane w art. 13 w zw. z art. 5 pkt 10 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych.

Ponadto w treści ust. 14 tiret pierwsze Regulaminu Rada zakazała na terenie obiektu przebywania osób znajdujących się pod wpływem alkoholu lub środków odurzających. W ocenie organu nadzoru regulacja ta stoi w sprzeczności z art. 32 Konstytucji RP, który stanowi, że wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjna zasada równości wobec prawa „polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm) charakteryzujące się daną cechą istotną (relevantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (m.in. orzeczenie K 3/89, OTK 1989, cz. I, poz. 5; orzeczenie K 17/95, OTK 1995, nr 3, poz. 18, s. 177; wyrok K 7/98 OTK ZU 1998, nr 6, poz. 96, s. 505; wyrok K 10/00, OTK ZU 2000, nr 8, poz. 298; wyrok SK 10/02, OTK-A 2003, nr 5, poz. 41). Ocena zgodności z zasadą równości wymaga ustalenia, czy jest możliwe wskazanie wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej, która uzasadniałaby wyróżnienie określonej grupy podmiotów z ogółu.

Podkreślić w tym miejscu należy, że przedmiotowy obiekt jest miejscem powszechnie dostępnym, stąd ograniczenie możliwości przebywania na jego terenie osobom znajdującym się pod wpływem alkoholu lub środków odurzających należy uznać za niedopuszczalne, w przypadku, gdy osoby te nie naruszają powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, regulację zawartą w ust. 9 Regulaminu należy uznać za przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, który daje radzie kompetencje wyłącznie do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie zaś do odwoływania się do innych przepisów prawa takich jak BHP, z zakresu ochrony przeciwpożarowej czy też czystości i porządku. Jednocześnie, ust. 15 Regulaminu, który stanowi, iż: „użytkownicy kompleksów sportowo-rekreacyjnych zobowiązani są do przestrzegania niniejszego regulaminu, jak również instrukcji administratora obiektu oraz Straży Miejskiej i Policji” należy uznać za przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Rada gminy formułując postanowienia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego nie tylko nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ale i naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też - stosownie także do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa - akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej (nawet, jeśli taka regulacja stanowiłaby jedynie powtórzenie obowiązującego przepisu). Ponowne uregulowanie przez radę gminy materii ustawowej zawsze będzie prowadzić do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy, i to nie tylko w przypadkach, w których regulacje uchwały w sposób oczywisty normują określone zagadnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa. Również i modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (*por. wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28.02.2003 r., I SA/LU 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29.09.2010 r., sygn. akt II SA/SZ 424/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>*).

Z powyższych powodów tego rodzaju wady legislacyjne są traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych, jako przypadki istotnego naruszenia prawa (*por. wyrok NSA z 30.09.2009 r., II OSK 1077/09, wyrok WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 14.07.2011 r., sygn. akt II SA/WR 300/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>*).

Tymczasem Rada Miejska w Sławkowie w Regulaminie umieściła szereg postanowień stanowiących powtórzenie przepisów ustaw lub ich modyfikację.

W ocenie organu nadzoru za sprzeczną z prawem należy uznać regulację zawartą w ust. 14 tiret ósme Regulaminu, dot. zakazu niszczenia urządzeń sportowych i nawierzchni, wchodzenia na ogrodzenia i urządzenia; czyn ten jest penalizowany przepisem art. 124 § 1 oraz art. 143 § 1 Kodeksu wykroczeń. Podobnie za niezasadne należy uznać wprowadzenie przepisem ust. 14 tiret dziewiąte Regulaminu zakazu zabrudzania nawierzchni gdyż takie zachowanie reguluje art. 145 Kodeksu wykroczeń. Z kolei regulacja zawarta w ust. 14 tiret dziesiąte Regulaminu dot. zakazu niszczenia trawy stanowi istotne naruszenie prawa,

gdyż przepisy kodeksu wyraźnie uznają za wykroczenie zachowanie polegające na niszczeniu, niszczeniu lub uszkodzeniu roślinności na terenach przeznaczonych do użytku publicznego (art. 144 § 1). Ponadto, zakaz używania otwartego ognia wyrażony w ust. 14 tiret jedenaste Regulaminu mieści się, zdaniem organu nadzoru, w art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wykroczeń.

Ponadto, podkreślenia wymaga, iż z określonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dla organów władzy publicznej nakaz, by przestrzegały one zasad poprawnej legislacji. Zasady poprawnej legislacji odnoszą się zarówno do przestrzegania właściwego trybu stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących, jak i zasad ich redagowania. Jako źródło powszechnie obowiązującego prawa akt prawa miejscowego zawierać powinien przepisy prawa zawierające normy powszechne, generalne, abstrakcyjne, a więc zdaniokształtne wypowiedzi językowe o charakterze normotwórczym. Przy formułowaniu postanowień aktów prawa miejscowego organy jednostek samorządu terytorialnego winny mieć na względzie zasady techniki prawodawczej ustanowione rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w tej sprawie. Rozporządzenie to określa m.in. elementy budowy aktów prawnych, jak i reguły odnoszące się do sposobu formułowania przepisów prawa materialnego. Zgodnie z § 14 Załącznika do tego rozporządzenia, który to przepis – na podstawie § 143 Załącznika do rozporządzenia - znajduje odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, stanowionych przez radę gminy – uchwała zawiera przynajmniej: tytuł, przepisy merytoryczne oraz przepisy o wejściu uchwały w życie. Ponadto co do formy przepisów prawa materialnego § 25 Załącznika do rozporządzenia formułuje nakaz, by możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywały one kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy).

Za naruszenie reguł poprawnego prawotwórstwa należy uznać wszelkie, zawarte w przedmiotowej uchwale przyjętej przez Radę Miejską w Sławkowie, zdania niemające charakteru normotwórczego, powtórzenia bądź modyfikacje przepisów wyższego rzędu. W kwestionowanych przepisach uchwały znajdują się wypowiedzi pozbawione charakteru normatywnego, takie jak:

- Wstęp przed ust. 1 Regulaminu, zaczynający się od wyrazów: „*Kompleksy sportowo- rekreacyjne w Sławkowie to miejsca...*”;
- ust. 1 Regulaminu w brzmieniu: „*administratorem obiektów są placówki oświatowe*”;
- ust. 2 Regulaminu w brzmieniu: „*obiekty są monitorowane*”;
- ust. 16 Regulaminu w brzmieniu: „*Telefony alarmowe: Pogotowie ratunkowe 999, Straż Pożarna 998, Policja 997 lub 32 368 02 40, Straż Miejska 501 273 949, numer alarmowy 112, Szkoła Podstawowa 32 293 10 39, Zespół Szkół 32 293-17-48.*”

Wypowiedzi tego rodzaju nie mogą stanowić elementów aktu normatywnego, gdyż nie odpowiadają one opisanym wyżej regułom stanowienia prawa. W opinii organu nadzoru postanowienia zawarte w w/w ust. regulaminu nie mieszczą się w dyspozycji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, dlatego też nie sposób uznać je za zasady czy też tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż uchwała Nr XII/73/2015 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 18 czerwca 2015 w sprawie zatwierdzenia Regulaminu korzystania z kompleksów sportowo-rekreacyjnych przy placówkach oświatowych w Sławkowie z uwagi na wyżej wskazane nieprawidłowości została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w wyżej wskazanym zakresie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Sławkowie
- 2) a/a