



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 grudnia 2022 r.

Poz. 8033

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.952.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nie ważność

uchwały Nr XLVIII.296.2022 Rady Gminy w Ślemieniu z dnia 27 października 2022 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z wielofunkcyjnych boisk ogólnodostępnych w Lasie, w części określonej w pkt 1, pkt 2, pkt 4 w rozdziale pt. „Postanowienia ogólne”, pkt 3 w zakresie wyrazów: „ponoszą pełną odpowiedzialność materialną za zniszczenia i dewastację boisk. Jednocześnie,”, pkt 5, pkt 7, pkt 9, pkt 11, pkt 12, pkt 13 lit. d, g, j, l w rozdziale pt. „Zasady korzystania z boiska”, pkt 2 i pkt 5 w rozdziale pt. „Postanowienia końcowe, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa” w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 października 2022 r. Rada Gminy w Ślemieniu podjęła uchwałę Nr XLVIII.296.2022 w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z wielofunkcyjnych boisk ogólnodostępnych w Lasie. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 3 listopada 2022 r. Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż w części została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z treścią art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, na podstawie ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Natomiast, jak wynika z treści art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji), musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu, bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych. Za naruszenie reguł poprawnego prawotwórstwa należy uznać wszelkie, zawarte w regulaminie przyjętym przez Radę Gminy Ślemień, powtórzenia bądź modyfikacje przepisów wyższego rzędu. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wydając akt prawa miejscowego zobowiązany jest do przestrzegania zakresu upoważnienia ustawowego, na którym opiera swoje działania, przy czym nie może on regulować spraw uregulowanych już wcześniej przepisami aktów prawnych usytuowanych wyżej w hierarchii źródeł prawa, określonej w przepisach rozdziału III Konstytucji RP. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny (do 2003.12.31) w Lublinie w wyroku z 28 lutego 2003 roku sygn. akt I SA/Lu 882/02 „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” (zob. LEX nr 78046).

Prawodawca w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym przyznał radzie gminy uprawnienie do określenia zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej. Użyty we wspomnianym przepisie

zwrot: „zasady i tryb korzystania” zawiera kompetencję do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania oraz ustalania reguł zachowania się, które mają obowiązywać na terenie obiektów użyteczności publicznej. Oznacza to uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Po 755/18).

Jak stanowi pkt 1 w rozdziale pt. „Postanowienia ogólne” Regulaminu: „*Boiska ogólnodostępne o naturalnej nawierzchni administrowane są przez Szkolne Schronisko Młodzieżowe w Ślemieniu przy ulicy Spacerowej 3 oraz zarządzane są przez dyrektora schroniska*”. Powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej Radzie nie przysługuje bowiem uprawnienie do decydowania o tym, jaki konkretnie podmiot ma administrować gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań Wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Tym samym wybór konkretnego podmiotu należy do kompetencji Wójta, jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym. Nie może on natomiast subdelegować przyznanej mu kompetencji na organ stanowiący. Stąd, zadania związanego z gospodarowaniem mieniem komunalnym nie może przejmować żaden inny podmiot, a także przedmiotowa uchwała nie może określać administratora boisk (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 476/14, publ. CBOSA).

W ocenie organu nadzoru nieuprawniony jest przepis pkt 4 w rozdziale pt. „Postanowienia ogólne” w brzmieniu: „*Teren boisk jest całodobowo monitorowany systemem telewizji przemysłowej*”. Zdaniem organu nadzoru postanowienie to nie dotyczy zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej do określenia których uprawniona jest Rada na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Należy również zwrócić uwagę, że prawo do prowadzenia monitoringu w obszarze przestrzeni publicznej wynika z przepisu art. 9a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym „Gmina w celu zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej może stosować środki techniczne umożliwiające rejestrację obrazu (monitoring) w obszarze przestrzeni publicznej, za zgodą zarządzającego tym obszarem lub podmiotu posiadającego tytuł prawny do tego obszaru lub na terenie nieruchomości i w obiektach budowlanych stanowiących mienie gminy lub jednostek organizacyjnych gminy, a także na terenie wokół takich nieruchomości i obiektów budowlanych, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli lub ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej”. Przepis art. 9a ust. 5 tej ustawy stanowi natomiast, że „Nieruchomości i obiekty budowlane objęte monitoringiem oznacza się w sposób widoczny i czytelny informacją o monitoringu, w szczególności za pomocą odpowiednich znaków”. Ustawa w art. 9a reguluje również kwestie dotyczące przetwarzania i przechowywania nagrań z monitoringu.

Z uwagi zatem na to, że reguły odnoszące się do korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mogą być określane w sposób zupełnie dowolny, co oznacza, że niedopuszczalne jest rozstrzyganie w tych sprawach, które ustawodawca już unormował, ocenić należy, że Rada stanowiąc przepis dotyczący prowadzenia monitoringu obiektów użyteczności publicznej wykroczyła poza zakres swojego upoważnienia przyznanego przepisem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

W pkt. 3 zdanie pierwsze w rozdziale pt. „Zasady korzystania z boiska” postanowiono, że „*Użytkownicy korzystający z boisk ponoszą pełną odpowiedzialność materialną za zniszczenia i dewastację boisk*”. Cytowane postanowienie nawiązuje do problematyki odpowiedzialności cywilnej, w tym odszkodowawczej, uregulowanej przede wszystkim w przepisach ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.) dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu czynów niedozwolonych (art. 415 i nast.) oraz z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązań umownych (art. 471 i nast.). Kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej, we wszystkich przypadkach wystąpienia szkody, będą ostatecznie oceniały sądy powszechne w ramach swoich kompetencji, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność), jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich zasadach i w jakiej wysokości). W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru pkt 3 zdanie pierwsze ww. rozdziału wykracza poza delegację ustawową określoną w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia jego nieważności w zakresie w jakim odnosi się do ponoszenia odpowiedzialności za zniszczenia i dewastację boisk.

W ocenie organu nadzoru nieuprawnione są przepisy określone w pkt 5 w rozdziale pt. „Zasady korzystania z boiska” regulaminu, zgodnie z którym „*Osoby prowadzące zajęcia dydaktyczne, grup*

zorganizowanych, klubów sportowych odpowiedzialne są za bezpieczeństwo ćwiczących oraz za właściwą organizację zajęć, porządek i dyscyplinę ćwiczących” oraz w pkt 7 w ww. rozdziale w brzmieniu „Za bezpieczeństwo użytkowników imprez organizowanych na obiekcie odpowiada organizator imprezy”. Należy zauważyć, że regulacja ta nie mieści się w granicach kompetencji przyznanych radzie gminy na podstawie przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Użycie w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy pojęcia „zasady i tryb korzystania” sprawia, że rada gminy uprawniona jest wyłącznie do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania oraz ustalania obowiązujących reguł zachowania się, a nie przepisów dotyczących kwestii związanych z ponoszeniem odpowiedzialności za bezpieczeństwo na obiekcie.

Rada Gminy w pkt 9 w rozdziale pt. „Zasady korzystania z boiska” określiła, że „Za szkody powstałe z niewłaściwego wykorzystania boisk koszty ponosi osoba korzystająca z boisk”. Określenie w regulaminie przez radę gminy w sposób wiążący zasad odpowiedzialności za szkodę powstałą na terenie boiska, zdaniem organu nadzoru jest niedopuszczalne. Rada gminy nie została upoważniona do unormowania tej materii, która zresztą jest już uregulowana przez prawodawcę w drodze ustawy. Kwestie odpowiedzialności deliktowej i kontraktowej rozstrzyga bowiem ustawodawca przede wszystkim w Kodeksie cywilnym. I tak, przepis art. 415 Kodeksu cywilnego, regulując kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych stanowi, że „Kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia”. Przytoczony przepis Regulaminu nie uwzględnia także zasady swobody umów w ujęciu art. 353¹ Kc, a ponadto zasady miarkowania wysokości odszkodowania (art. 440) oraz odpowiedzialności przewidzianej normą art. 434. Ponadto, jak już wyżej wskazano, o odpowiedzialności odszkodowawczej – w każdym przypadku wyrządzenia szkody – będzie ostatecznie rozstrzygał sąd powszechny.

Analogiczne uwagi (mając na uwadze ww. regulację kodeksu cywilnego), odnieść należy do pkt 11 w rozdziale pt. „Zasady korzystania z boiska” regulaminu o brzmieniu: „Każdy użytkownik boisk powinien zachowywać się tak, aby nie szkodził i nie zagrażał innym, w przeciwnym wypadku ponosi odpowiedzialność za swoje zachowanie” oraz do pkt 12 w rozdziale pt. „Zasady korzystania z boiska” regulaminu o brzmieniu: „Zarządzający boiskami sportowymi nie ponosi odpowiedzialności za rzeczy pozostawione na terenie boisk”.

Rozstrzygnięcie w regulaminie o kwestii odpowiedzialności w oderwaniu od konkretnego stanu faktycznego może zatem prowadzić do sprzeczności postanowienia regulaminu z wyżej usytuowanymi w hierarchii źródeł prawa przepisami Kodeksu cywilnego, co należy ocenić jako istotne naruszenie prawa. Zgodnie z zasadami kodeksu cywilnego, właściciel obiektu ponosi odpowiedzialność za szkody powstałe na terenie tegoż obiektu na zasadzie ryzyka. Odpowiedzialności tej, mającej swe oparcie w normach Kodeksu cywilnego, a więc w regulacji ustawowej, rada gminy ograniczyć nie może mocą uchwały i dlatego wspomniane przepisy uchwały uznać należy za sprzeczne z obowiązującym prawem.

Ustawodawca nie przyznał radzie prawa do przyjęcia – w drodze aktu prawa miejscowego – regulacji dotyczących odpowiedzialności prawnej, ani w ramach upoważnienia określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ani też na podstawie jakiegokolwiek innego obowiązującego przepisu prawa.

W ramach sformułowanego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy upoważnienia, zdaniem organu nadzoru nie mieszczą się postanowienia:

- pkt 2 w rozdziale pt. „Postanowienia końcowe” – *Właściciel i zarządca zastrzega sobie prawo do podejmowania ostatecznych decyzji w kwestiach spornych, a także nieujętych niniejszym regulaminem;*

- pkt 5 w rozdziale pt. „Postanowienia końcowe” – *Uwagi dotyczące funkcjonowania boisk należy zgłaszać do Dyrektora SSM w Ślemieniu.*

Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy w Ślemieniu umieszczając w przedmiotowym regulaminie wyżej cytowane postanowienia, przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje w zakresie uregulowania aktem prawa miejscowego zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznych. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie „zasady i tryb korzystania” determinuje kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania jedynie norm określających zasady prawidłowego postępowania i zachowania się przez korzystających z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Za niespektujące zakresu upoważnienia ustawowego należy uznać również postanowienie zawarte w pkt 2 w rozdziale pt. „Postanowienia ogólne” w brzmieniu: *Boiska o których mowa w pkt. 1 są własnością Gminy Ślemień, ul. Krakowska 148.* W ww. przepisie uchwały znajduje się wypowiedź pozbawiona charakteru normatywnego. Należy podkreślić, że 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 przepisach 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 za tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Należy podkreślić także, że Rada Gminy w Ślemieniu przekroczyła zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez ustanowienie szeregu zakazów wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, a w tym zwłaszcza z przepisów, które ustanawiają owe zakazy pod groźbą kary. I tak, za nieszanujące zakresu upoważnienia ustawowego należy uznać postanowienia zawarte w pkt 13 w rozdziale pt. „Zasady korzystania z boiska” stwierdzające, że zabrania się:

- *wprowadzania zwierząt (z wyjątkiem zorganizowanej formy zajęć ze zwierzętami ustalonej z właścicielem)* (lit. d) – odnosząc się do zakazu wprowadzania zwierząt na określony teren, trzeba stwierdzić, że jest on pozbawiony podstaw prawnych. Przede wszystkim, wskazać należy, że zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1297 z późn. zm.) rada gminy zobowiązana jest do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Wskazana powyżej materia dotyczy regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach. Regulacje w przedmiocie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, nie powinny być przedmiotem zasad korzystania z infrastruktury gminnej;

- *palenia tytoniu i papierosów elektronicznych; spożywania alkoholu i zażywania wszelkiego rodzaju środków odurzających* (lit. g) – co wynika z art. 5 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 276); zakaz spożywania alkoholu w miejscu publicznym jest już wprowadzony w art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1119 z późn. zm.); zakaz zażywania środków odurzających oraz substancji psychotropowych wynika z zakazu posiadania tych środków, które to stanowi przestępstwo z art. 62 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2020 r. poz. 2050 z późn. zm.);

- *zaśmiecania terenu* (lit. j) – co wynika z art. 145 Kodeksu wykroczeń;

- *prowadzenia na terenie boiska działalności usługowej, handlowej i gastronomicznej* (lit. l) – co wynika z art. 60³ § 1 ustawy Kodeks wykroczeń.

Abstrahując od przedstawionych wyżej naruszeń, przedmiotowa uchwała uchybia przepisom rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283), dalej jako „Zasady”. Zgodnie z treścią § 124 w zw. z § 143 Zasad, podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego jest paragraf (§). Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Zgodnie z § 57 ust. 2 i 3 Zasad ustęp oznacza się cyframi arabskimi z kropką bez nawiasu (np. 1.), natomiast punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony (np. 1)). Przy czym, co najistotniejsze, ustęp stanowi samodzielną myśl ujętą w zdanie (kilka zdań), z którego można wyprowadzić przynajmniej jedną normę prawną. Natomiast punkty stanowią wyłącznie część zawartego w paragrafie lub w ustępie wyliczenia i nie jest możliwe ich stosowanie bez uwzględnienia wprowadzenia do takiego wyliczenia, ponieważ nie zawierają one samodzielnej (kompletnej) wypowiedzi. Rada Gminy nie zastosowała postanowień Zasad wynikających z § 58, § 60, § 61, § 62 ust. 1, § 124a ust. 1 i ust. 2. Organ nadzoru stwierdza, iż przedmiotowy Regulamin nie został podzielony prawidłowo na właściwe jednostki redakcyjne określone w Zasadach. Rada Gminy redagując przedmiotową uchwałę nie uwzględniła podstawowej jednostki redakcyjnej, tj. paragrafu, w treści zastosowano jednostki systematyzacyjne, tj. rozdziały, które nie zostały ponumerowane odpowiednimi cyframi arabskimi.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy przyjmując wyżej wskazane przepisy w przedmiotowej uchwale, w sposób istotny naruszyła art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym

w zw. z art. 7 Konstytucji RP. W opinii organu nadzoru, podniesione powyżej uchybienia należy uznać za istotne naruszenia prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę. Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVIII.296.2022 Rady Gminy w Ślemieniu z dnia 27 października 2022 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z wielofunkcyjnych boisk ogólnodostępnych w Lasie – w części określonej w *petitum*, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz