



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 20 października 2023 r.

Poz. 7707

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1036.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 października 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 715/LXVII/2023 Rady Gminy Koszęcin z dnia 19 września 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z boiska o nawierzchni z trawy syntetycznej położonego w Koszęcinie przy ul. Sportowej 1, w części określonej w ust. 7 i ust. 8 pkt 5 Załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 września 2023 r. Rada Gminy Koszęcin podjęła uchwałę Nr 715/LXVII/2023 w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z boiska o nawierzchni z trawy syntetycznej położonego w Koszęcinie przy ul. Sportowej 1.

Jako podstawę prawną uchwały Rada wskazała art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 września 2023 r.

Podstawę prawną uchwały stanowi m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*. Wymaga podkreślenia, że art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jest normą delegacyjną o charakterze generalnym, która pozostawia gminie względną swobodę odnośnie do możliwości stanowienia przepisów ustrojowo-organizacyjnych. Należy jednak pamiętać, że autonomia uchwałodawcza gminy, nawet ta wywodzona z upoważnienia generalnego, zawsze ulega ograniczeniu z uwagi na konstytucyjne cechy aktów prawa miejscowego, tj. konieczność ich stanowienia na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji RP). Jak wskazuje Dorota Dąbek, Komentarz do art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, (w:), P. Chmielnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, LEX/el: *Z jednej strony w upoważnieniu generalnym istnieje konieczność zawarcia pewnego minimum co do treści (upoważnienie generalne, podobnie jak szczegółowe, zawierać musi określenie organu kompetentnego do wydania aktu i materii będącej przedmiotem regulacji, tyle że to ostatnie zrealizowane może być poprzez ogólne jedynie wskazanie zakresu regulacji) a z drugiej zaś strony swoboda prawodawców lokalnych jest zawsze ograniczona poprzez „legalność” działań - stanowione prawo cechować musi zgodność z przepisami powszechnie obowiązującymi*. Oznacza to, że wszystkie unormowania uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic, nawet jeżeli delegacja ma charakter generalny.

Jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej,

uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). Stanowisko to potwierdza także orzecznictwo administracyjne. W wyroku z dnia 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił w tezie pierwszej, 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* (sygn. akt SA/Wr 310/92, CBOSA).

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).

Zdaniem organu nadzoru uchwała w części została podjęta niezgodnie z powszechnie obowiązującym prawem.

Za niezgodną z prawem należy uznać regulację zawartą w ust. 7 Regulaminu, zgodnie z którą *Każdy użytkownik boisk powinien zachowywać się tak, aby nie szkodził i nie zagrażał innym, w przeciwnym wypadku ponosi odpowiedzialność za swoje zachowanie*. Należy zauważyć, że regulacja ta nie mieści się w granicach kompetencji przyznanых 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 norm i zasad prawidłowego postępowania oraz ustalania obowiązujących reguł zachowania się, a nie przepisów dotyczących kwestii związanych z ponoszeniem odpowiedzialności za bezpieczeństwo na tym obiekcie.

Zdaniem organu nadzoru, w zakresie delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy nie mieści się zakaz ustanowiony w ust. 8 pkt 5 Regulaminu. W przepisie tym Rada postanowiła, iż zabrania się *wprowadzania zwierząt*. Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy działając w ramach przysługujących jej kompetencji była władna jedynie do określenia zasad i trybu korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej jakim jest boisko położone w Koszęcinie przy ul. Sportowej 1, a nie ustanawiania całkowitego zakazu wprowadzania zwierząt na ten obiekt. Ponadto, 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 2023 r. poz. 1469 z późn. zm.) rada gminy zobowiązana jest do określenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Tym samym to ww. przepis zawiera ustawową delegację zobowiązującą organy stanowiące gmin do ustalenia w regulaminie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe do ochrony przed zanieczyszczeniem przez te zwierzęta terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, czyli np. boisk. Skoro zatem odrębny przepis ustawowy (art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) zobowiązuje organ samorządu gminnego do ustalenia obowiązków nakładanych na właścicieli zwierząt domowych celem zapewnienia ochrony przed zanieczyszczeniem przez te zwierzęta terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, to nie jest dopuszczalnym regulowanie tej samej materii i w takim samym zakresie w uchwale podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2018 r. sygn. akt II OSK 3084/17).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 715/LXVII/2023 Rady Gminy Koszęcin z dnia 19 września 2023 w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z boiska o nawierzchni z trawy syntetycznej położonego w Koszęcinie przy ul. Sportowej 1 – w części określonej na wstępie, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy