



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 listopada 2023 r.

Poz. 7980

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1043.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 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 1191/LXIX/2023 Rady Miasta Rybnika z dnia 21 września 2023 r. w sprawie *regulaminu korzystania z placów zabaw na terenie Miasta Rybnika*, w części określonej w punktach: 5 podpunkt 1), 9 załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 września 2023 r. Rada Miasta Rybnika przyjęła uchwałę Nr 1191/LXIX/2023 w sprawie regulaminu korzystania z placów zabaw na terenie Miasta Rybnika, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Regulamin korzystania z placu zabaw*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 września 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia Regulaminu korzystania z placów zabaw (rozumianych jako obiekty użyteczności publicznej) stanowi przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Charakter normatywny uchwały podjętej na podstawie tego przepisu stawia przed organem ją stanowiącym szczególne wymogi w zakresie formułowania w uchwale norm prawnych. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest bowiem jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji).

Konstytucja w art. 94 stanowi, że akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów samorządu terytorialnego mogą być stanowione wyłącznie *na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie*, co jest równoznaczne z koniecznością formułowania norm prawnych uchwały ściśle w granicach upoważnienia ustawowego, bez redagowania w niej takich przepisów, które by te granice przekraczały. Podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu – aktu prawa miejscowego – jest jego umocowanie w upoważnieniu ustawowym, czego konsekwencją jest realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej zawartej w tym upoważnieniu. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK rok 2000, nr 5, poz. 141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni

rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).”.

Powyższe oznacza, że wszystkie unormowania uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. W wyroku z dnia 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla w tezie pierwszej, że *radę 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, publ. „Wspólnota” 1993, nr 2, s. 21). Ustawodawca, wskazując w ramach art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, iż rada gminy zobowiązana jest określić zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, wyznaczył czytelną granicę powierzonej kompetencji. Oznacza to, że uchwała, która jest aktem prawa miejscowego nie może zawierać postanowień, które wykraczają poza treść tego przepisu.

Przechodząc do oceny regulacji zawartych w kwestionowanej uchwale należy wskazać, że Rada Miasta Rybnika w regulacji punkt 5 podpunkt 1 załącznika do uchwały wskazała, co następuje: *Na placu zabaw obowiązuje zakaz: 1) przebywania osób nietrzeźwych*. W ocenie organu nadzoru, ww. regulacją załącznika do uchwały Rada Miasta Rybnika przekroczyła zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez ustanowienie zakazu wynikającego z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, a w tym zwłaszcza z przepisów, które ustanawiają owe zakazy pod groźbą kary. I tak jeżeli chodzi o zakaz przebywania na placu zabaw przez osoby nietrzeźwe, w orzecznictwie podkreśla się, że ograniczenie prawa do przebywania w miejscach publicznych – jako element wolności człowieka oraz prawa poruszania się, które są chronione art. 31 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Konstytucji RP – wymaga, zgodnie z art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji, ustawowego upoważnienia (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 27 września 2017 r., II SA/Go 650/17, CBOSA). Zwraca się także uwagę, że pojęcie „w stanie nietrzeźwym” jest całkowicie nieprecyzyjne i rodzi wątpliwości czy chodzi o stan nietrzeźwy wyrażony zawartością alkoholu w organizmie (art. 46 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości), czy o widoczne objawy świadczące o stanie nietrzeźwości. W tym pierwszym przypadku mogłyby to wykazać tylko odpowiednie badania, a przepisy ustawy i ustawy o wychowaniu w trzeźwości nie zawierają delegacji upoważniającej radę gminy do wprowadzenia obowiązku poddania się takiemu badaniu (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 8 grudnia 2016 r., sygn. II SA/Go 880/16, CBOSA). Mając na uwadze powyższe należy podkreślić, że wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Dalej, Rada Miasta Rybnika w punkcie 9 załącznika do uchwały wskazała, że:

Na tablicy z regulaminem mogą zostać umieszczone piktogramy z zakazami oraz nakazami prawidłowego zachowania.

Powyższe postanowienie nie zawiera norm prawnych (tj. zasad korzystania z obiektów lub urządzeń użyteczności publicznej), lecz ma charakter jedynie informacyjny. Zamieszczenie w treści Regulaminu przywołanego wyżej postanowienia nie może być uznane za prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załącznika do uchwały.

Omawiane 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. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Na marginesie należy wskazać również na nieprawidłowy sposób oznaczenia jednostek redakcyjnych w załączniku do uchwały, co stanowi naruszenie zasad poprawnej legislacji. Rada bowiem po pkt 5, wskazała pkt 7, pomijając pkt 6.

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 1191/LXIX/2023 Rady Miasta Rybnika z dnia 21 września 2023 r. w wyżej wskazanej części, 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