



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 lipca 2019 r.

Poz. 5349

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.454.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 lipca 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr RG.0007.77.2019 Rady Gminy Lyski z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z obiektów sportowych w Gminie Lyski, w części określonej w pkt 1, 2, 3, 9 tiret drugie, trzecie, czwarte, siódme, ósme, dziewiąte, pkt 10, pkt 11, pkt 15 Regulaminu korzystania z obiektu sportowego, który stanowi załącznik do ww. uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku 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

W dniu 19 czerwca 2019 r. Rada Gminy Lyski podjęła uchwałę Nr RG.0007.77.2019 w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z obiektów sportowych w Gminie Lyski. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 czerwca 2019 r. Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z treścią art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, na podstawie niniejszej 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 Lyski, 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 w Lublinie w wyroku z 28 lutego 2003 roku sygn. akt I SA/Lu 882/02 (publ. Finanse Komunalne Nr 4/2003) „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”.

Należy podkreślić, że Rada Gminy Lyski przekroczyła zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy 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 nierespektujące zakresu upoważnienia ustawowego należy uznać postanowienia zawarte w pkt 9 tiret drugie, trzecie, czwarte, siódme, ósme, dziewiąte Regulaminu stanowiącego załącznik do w/w uchwały ze względu na fakt, że:

1) zakaz niszczenia urządzeń sportowych, płyt boisk (pkt 9 tiret drugie Regulaminu) - został uregulowany w art. 124 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 roku – Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 821 ze zm.);

2) zakaz palenia tytoniu, spożywania alkoholu i zażywania wszelkiego rodzaju środków odurzających (pkt 9 tiret trzecie Regulaminu) - sprawy związane z zakazem palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych unormowane zostały w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1446 ze zm.). Ustawa ta w szczególności w art. 5 ust. 4 upoważnia radę gminy do ustalenia, w drodze uchwały, dla terenu gminy inne niż wymienione w ust. 1 miejsca przeznaczone do użytku publicznego jako strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego. Z tego też względu wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych uregulowane zostały w sposób kompleksowy w art. 14 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2137 ze zm.). Ustawa ta w szczególności w art. 14 ust. 6 upoważnia radę gminy do ustanowienia czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter. Mając na uwadze powyższe należy podkreślić, że wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Problematyka zakazów dotyczących środków odurzających oraz psychoaktywnych objęta została kompleksowo regulacjami zawartymi w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 852 ze zm.) i jako taka nie mieści się również w zakresie delegacji ustawowej określonej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy;

3) zakaz zaśmiecania obiektu, wnoszenia opakowań szklanych i metalowych (pkt 9 tiret czwarte Regulaminu) - został uregulowany w art. 145 Kodeksu wykroczeń;

4) zakaz zakłócania porządku i używania słów wulgarnych (pkt 9 tiret siódme Regulaminu) - został uregulowany w art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń;

5) zakaz wprowadzania zwierząt (pkt 9 tiret ósme Regulaminu) - stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm.) rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego. Regulamin określa szczegółowo zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m. in. obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

6) zakaz niszczenia zieleni wokół obiektu (pkt 9 tiret dziewiąte Regulaminu) - został uregulowany w art. 144 Kodeksu wykroczeń.

Ponadto w pkt 10 Regulaminu określono, że właściciel oraz administrator obiektu nie ponoszą odpowiedzialności za rzeczy pozostawione na terenie obiektu sportowego, a w pkt 11 wskazano, że za wszelkie uszkodzenia odpowiada osoba, która wyrządziła szkodę lub jej prawni opiekunowie. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że określenie zasad odpowiedzialności nie mieści się w zakresie normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zakres odpowiedzialności i podmioty odpowiedzialne zostały określone w ustawie kodeks cywilny i żaden przepis prawa nie upoważnia rady gminy do stanowienia o zakresie i rodzaju odpowiedzialności właściciela obiektów użyteczności publicznej bądź podmiotu zarządzającego tymi obiektami, jak i osób korzystających z tego rodzaju obiektów.

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 prowadzić może 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>).

Organ nadzoru podkreśla, że uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, musi respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu, bez potrzeby powielania w jej treści postanowień ustawowych. Ponadto 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. reguły odnoszące się do sposobu formułowania przepisów prawa materialnego. I tak, § 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 badanej uchwale, zdania niemające charakteru normotwórczego.

W kwestionowanych przepisach uchwały znajdują się wypowiedzi pozbawione charakteru normatywnego, takie jak:

- pkt 1 Regulaminu w brzmieniu: „Obiekty sportowe stanowią własność Gminy Lyski”,
- pkt 2 Regulaminu w brzmieniu: „W imieniu właściciela administratorem obiektów jest Ludowy Klub Sportowy danego sołectwa lub inny podmiot upoważniony przez właściciela. Dane administratora są zamieszczane na tablicy (lub innym nośniku) zawierającej niniejszy regulamin”,
- pkt 15 Regulaminu w brzmieniu: „Telefony Alarmowe: 1) Policja 997, 2) Straż Pożarna 998, 3) Pogotowie Ratunkowe 999, 4) Europejski Numer Alarmowy 112”.

Ponadto poza ramami delegacji ustawowej określonej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy znajdują się również postanowienia zawarte w pkt 3 Regulaminu, w którym Rada Gminy określiła, że obiekty sportowe "przeznaczone się" (powinno być „są”) do realizacji zadań Gminy w zakresie krzewienia kultury fizycznej, turystyki i sportu. Jednakże wskazana regulacja w ocenie organu nadzoru nie stanowi zasad, czy też trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej.

Na koniec organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Przekroczenie kompetencji przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje.

Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: "Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa

ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał".

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Gminy Lyski podejmując przedmiotową uchwałę istotnie naruszyła przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji RP. Działanie takie musi być zatem uznane, za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w ww. części.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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

Krzysztof Nowak