



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 listopada 2015 r.

Poz. 5041

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.69.24.2015.GD1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 20 listopada 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 2 pkt 1-4 oraz § 3 ust. 3 załącznika do uchwały Nr XXIV/131/2015 Rady Gminy Lubin z dnia 20 października 2015 r. w sprawie regulaminu określającego zasady i tryb korzystania ze świetlicy wiejskiej na terenie Gminy Lubin.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 października 2015 r., działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515), Rada Gminy Lubin podjęła uchwałę Nr XXIV/131/2015 w sprawie regulaminu określającego zasady i tryb korzystania ze świetlicy wiejskiej na terenie Gminy Lubin.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 28 października 2015 r. pismem Nr OR.0711.50.2015 z dnia 21 października 2015 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- **§ 3 ust. 2 pkt 1 załącznika do uchwały** z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) w związku z art. 145 ustawy z dnia 20 maja 1971 r.- Kodeks Wykroczeń (Dz. U. 2013 r. poz. 482 ze zm.),

- **§ 3 ust. 2 pkt 2 załącznika do uchwały** z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 143 Kodeksu Wykroczeń,

- **§ 3 ust. 2 pkt 3 załącznika do uchwały** z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r., poz. 1356),

- **§ 3 ust. 2 pkt 4 załącznika do uchwały** z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 51 § 1 Kodeksu Wykroczeń,

- **§ 3 ust. 3 załącznika do uchwały** z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 415 i następnymi art. 471 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.).

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy powołała się na art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Według art. 40 ust. 2 pkt 4 tej 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." Z kolei zgodnie z art. 41 ust. 1 tego aktu: "Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.". Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 23 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 220/15 - „(...) użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania (...) norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji, uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 (...)”.

W § 3 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Gminy uregulowała zakazy obowiązujące na terenie świetlicy wiejskiej. Wśród zakazów wskazano na: 1) *zaśmiecanie obiektu oraz terenu przyległego*, 2) *niszczenie urządzeń i wyposażenia znajdującego się w świetlicy wiejskiej oraz na przyległym terenie*, 3) *zakłócanie porządku i spokoju publicznego*, 4) *spożywanie alkoholu z wyjątkiem prywatnych imprez okolicznościowych oraz imprez skierowanych do ogółu mieszkańców*.

W ocenie organu nadzoru, aktywności zakazywanej w kwestionowanych regulacjach załącznika do uchwały nie sposób traktować w kategoriach korzystania (użytkowania) z miejsc przeznaczonych do użytku publicznego. Nie jest to bowiem ich podstawowe przeznaczenie. Teren świetlicy wiejskiej nie jest miejscem mającym zaspakajać potrzebę spożywania napojów alkoholowych. Regulaminy określające zasady korzystania z miejsc użyteczności publicznej muszą odnosić się bezpośrednio do funkcji realizowanej przez dane miejsce. Mają określać zasady korzystania z danego miejsca, a nie regulować materię, która jest już regulowana przepisami ustawowymi albo stanowi przedmiot delegacji ustawowej do wydania rozporządzeń lub wykonawczych aktów prawa miejscowego. Nie można bowiem regulować danej materii w drodze aktu prawa miejscowego wykonawczego statutowego, jeśli istnieje delegacja ustawowa do jej uregulowania w akcie prawa miejscowego wykonawczego sensu stricto. Artykuł 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym ma charakter normy ogólnej i znajduje zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy nie istnieją przepisy szczególne, odrębnie regulujące określoną dziedzinę (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt II SA/Po 66/05). Z tego powodu brak jest podstaw do wprowadzania w drodze regulaminu korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej unormowania określającego zakaz spożywania alkoholu. W orzecznictwie sądów administracyjnych panuje ugruntowany pogląd, że rada gminy nie może jeszcze raz regulować materii uregulowanych w obowiązujących ustawach, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, winna być uznana za nieważną w części w jakiej zawiera takowe regulacje. Ponadto powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej jednostki, musi więc respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10 oraz z dnia 10 listopada 2009 r., sygn., akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08).

Powyższe stanowisko znajduje oparcie również w treści § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. nr 100, poz. 908), zgodnie z którym w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. W wyroku z dnia 20 maja 2008 r. (sygn. akt III SA/Wr 204/08) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że naruszenie tej zasady techniki prawodawczej stanowi nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy. Ponadto należy zauważyć, że unikanie powtórzeń stanowi o przejrzystości systemu prawa, natomiast ich wprowadzenie może być przyczyną niejasności interpretacyjnych.

Zgodnie natomiast z uregulowaniami ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, rada gminy ma możliwość określenia miejsc (obszarów gminy), gdzie obowiązują zakaz

spożywania napojów alkoholowych. Nie oznacza to jednak, że organ ten może w reakcji na te same zjawiska „zamiennie” korzystać z kompetencji przyznanych ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawą o samorządzie gminnym. Tylko pierwsza z wskazanych ustaw wskazuje, jakie formy mogą przybrać ograniczenia dostępności napojów alkoholowych (w tym zakaz ich spożywania) i na jakich zasadach może wprowadzić je rada gminy (art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi). Nie można zatem w formie aktów wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wprowadzać zakazów spożywania alkoholu na danym terenie gminy. Wprowadzanie tych zakazów w drodze aktu prawa miejscowego statutowego stanowi istotne naruszenie konstytucyjnej zasady działania organu administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa, zgodnie z którą organy administracji publicznej mogą czynić wyłącznie to, na co obowiązujące prawo wyraźnie im zezwala lub co wyraźnie nakazuje.

Biorąc z kolei pod uwagę zakaz określony przez Radę Gminy w § 3 pkt 3 załącznika do uchwały, związany z zakłócaniem spokoju i porządku publicznego na terenie świetlicy wiejskiej, należy zauważyć, że tego typu zachowanie jest zabronione również przez samego ustawodawcę, penalizującego je jako wykroczenie. W Rozdziale VIII Kodeksu wykroczeń uregulowano bowiem szereg zachowań uznawanych za wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu, w tym między innymi w art. 51 §1 tej ustawy wymieniono: „Kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorzenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.”.

Z kolei odnośnie zakazów zaśmiecania obiektu i terenu przyległego oraz niszczenia urządzeń i wyposażenia znajdującego się w świetlicy wiejskiej oraz na przyległym terenie (pkt 1 i 2) należy zauważyć, że ustanowione przez Radę Gminy zakazy jednoznacznie nawiązuje do art. 143 Kodeksu wykroczeń dotyczącego utrudniania lub uniemożliwienia skorzystania z urządzeń użytku publicznego. Sankcją określoną w powyższym przepisie objęte jest każde działanie umyślne sprawcy w odniesieniu do urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego, do jakich również należą urządzenia i wyposażenie świetlicy wiejskiej. Z kolei, zakaz zaśmiecania obiektu i terenu przyległego stanowi powielenie art. 145 Kodeksu wykroczeń. Stosownie do treści tego przepisu: " Kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleńiec, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany". Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 maja 2015 r. sygn. akt II OSK 862/15 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 23 października 2014 r. sygn. akt II SA/Op 334/14.

Trzeba mieć także na uwadze, że modyfikowanie i powtarzanie regulacji ustawowych przez przepisy uchwały jest zawsze wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany (ale także powtórzony, zwłaszcza w niepełnym kształcie) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przypisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09). Każda modyfikacja ustawy dokonana w akcie prawa miejscowego stanowi zarówno naruszenie przepisów ustawowych, które modyfikuje, jak i zasady prawidłowej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji RP.

Jednocześnie w kontekście powyżej kwestionowanych zapisów uchwały, organ nadzoru zwraca uwagę na stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie wyrażone w wyroku z dnia 21 października 2015 r. (sygn. akt II SA/Sz 985/15) - „(...) podkreślenia wymaga, że nie jest wykluczona możliwość poinformowania podmiotów korzystających z parku o obowiązujących na jego terenie zakazach wynikających z przepisów ustaw, ale organ nie mógł tego uczynić w formie uchwały, lecz co najwyżej w formie umieszczenia na tablicy informacyjnej dosłownej treści owych przepisów wraz z przytoczeniem ich podstawy prawnej.” Przedstawione stanowisko, choć wyrażone w odmiennym stanie faktycznym (regulamin parku), znajdzie zastosowanie również w przedmiotowym przypadku i jako takie organ nadzoru w pełni popiera.

W § 3 ust. 3 załącznika do uchwały postanowiono, że *Gmina Lubin nie ponosi odpowiedzialności za wypadki i szkody na osobach i mieniu będące skutkiem korzystania ze świetlic wiejskich lub ich wyposażenia w sposób niezgodny z ich przeznaczeniem, bądź postanowieniami niniejszego regulaminu.*

W związku z powyższym zapisem uchwały należy mieć na względzie, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP rada gminy, jako organ władzy publicznej, zobligowana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. W tym kontekście w ocenie organu nadzoru, żaden przepis prawa nie upoważnia rady gminy do stanowienia o zakresie i rodzaju odpowiedzialności właściciela (Gminy Lubin) obiektów użyteczności publicznej, a więc w przedmiotowym przypadku świetlicy wiejskiej. Zdaniem Organu Nadzoru akt prawa miejscowego – akt o charakterze powszechnie obowiązującym – nie może zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności Gminy Lubin za wypadki i szkody na osobach i mieniu będące skutkiem korzystania ze świetlic wiejskich lub ich wyposażenia. Tego rodzaju kwestie mogą być przedmiotem jedynie regulacji umownej-z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania (art. 471 i nast. Kodeksu cywilnego) bądź ustawowej-z tytułu czynu niedozwolonego (art. 415, art. 429, art. 430 Kodeksu cywilnego). Organ stanowiący gminy nie może w akcie określającym zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej regulować kwestii odpowiedzialności określonych podmiotów w zakresie szkód i zdarzeń mogących zaistnieć na terenie obiektów użyteczności publicznej należących do Gminy Lubin. Za niedopuszczalne należy uznać określenie w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasad odpowiedzialności (brak odpowiedzialności Gminy Lubin) za szkodę uczynioną, powstałą podczas korzystania z gminnego obiektu. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia rady, jak i objęcia tej materii zakresem unormowania przez prawodawcę w drodze ustawy. Rada Gminy nie jest upoważniona do stanowienia o kwestiach ponoszenia bądź nie odpowiedzialności za szkody, bowiem są one już uregulowane w aktach rangi ustawowej (Kodeks cywilny), a więc w aktach prawnych wyższej rangi w hierarchii źródeł prawa niż akt prawa miejscowego. Kwestia odpowiedzialności określonych podmiotów oraz ewentualny obowiązek naprawienia szkody podlega ocenie sądów powszechnych w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa rangi ustawowej, w tym w oparciu o wskazane wyżej przepisy Kodeksu cywilnego.

Przedstawione stanowisko organu nadzoru potwierdza Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 stycznia 2014 r. sygn. akt IV SA/Wr 641/13 w którym stwierdzono: *„Upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym przyznaje organowi stanowiącemu gminy kompetencję do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się przez korzystających z takich terenów i urządzeń. Jednakże rada gminy nie jest na tej podstawie uprawniona do wprowadzenia w akcie prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i administracyjną. Z tego względu nie znajduje zatem żadnego uzasadnienia twierdzenie, że umieszczenie w regulaminie zapisów dotyczących odpowiedzialności cywilnej i karno-administracyjnej ma charakter porządkowy i informacyjny.”*

W związku z powyższym stwierdza się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz