



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 października 2019 r.

Poz. 7014

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.578.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 sierpnia 2019 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/68/2019 Rady Gminy Lubomia z dnia 31 lipca 2019 r. w sprawie: określenia regulaminu korzystania ze Stadionu im. dr. Czesław Burka zlokalizowanego w Nieboczowach przy ul. Kochanowskiego 25, w części określonej w:

- pkt I ppkt 2 Załącznika do uchwały - jako niezgodnej z przepisem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- pkt I ppkt 9 lit. a Załącznika do uchwały - jako niezgodnej z przepisem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 5 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.),
- pkt I ppkt 9 lit. b Załącznika do uchwały - jako niezgodnej z przepisem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 50a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 roku Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2019 poz. 821), zwanej dalej „Kodeksem wykroczeń”,
- pkt I ppkt 9 lit. c Załącznika do uchwały – jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. 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.),
- pkt I ppkt 11 i 12 Załącznika do uchwały – jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 9a ustawy,
- pkt I ppkt 13 i pkt III zdanie drugie, czwarte, piąte i szóste Załącznika do uchwały – jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- pkt II ppkt 10 lit. d Załącznika do uchwały - jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń,
- pkt II ppkt 10 lit. e Załącznika do uchwały – jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z 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.),
- pkt III zdanie siódme oraz pkt IV Załącznika do uchwały – jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 31 lipca 2019 r. Rada Gminy Lubomia przyjęła regulamin korzystania ze Stadionu im. dr. Czesława Burka zlokalizowanego w Nieboczowach przy ul. Kochanowskiego 25.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 sierpnia 2019 r.

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

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w przedmiocie zasad i trybu korzystania z obiektów sportowych na terenie gminy stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. 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 rada 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 RP).

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 ze ścisłym uwzględnieniem wytycznych zawartych w tym upoważnieniu. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, 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 jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Powyższe oznaczają, 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 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, publ. „Wspólnota” 1993, nr 2 s. 21).

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, kwestionowana uchwała zawiera postanowienia wykraczające poza przyznane radzie gminy upoważnienie.

Za niezgodną z prawem należy uznać regulację zawartą w pkt I ppkt 2 Regulaminu w brzmieniu: „Podmiotem zarządzającym Obiektem jest Gminny Ośrodek Kultury Sportu i Rekreacji z siedzibą w Lubomi, 44-360 przy ul. Mickiewicza 4, zwany dalej Administratorem”. W ocenie organu nadzoru upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy nie obejmuje wskazywania podmiotu zarządzającego danym Obiektem. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu "zasad", ani w pojęciu "trybu korzystania" z tych obiektów i urządzeń. Podkreślenia wymaga, że organem, któremu ustawodawca przyznał uprawnienie do gospodarowania mieniem gminy (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym), a także do wykonania przedmiotowej uchwały i samego określenia sposobu jej wykonania, jest wójt gminy, w tym przypadku Wójt Gminy Lubomia. Powyższe oznacza, że to Wójt Gminy Lubomia wykonując przedmiotową uchwałę i gospodarując mieniem gminy będzie rozstrzygał o tym, jaki podmiot będzie pełnił funkcję zarządcy danego obiektu użyteczności publicznej stanowiącego mienie gminy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2072/12, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Rada Gminy Lubomia 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 I ppkt 9 lit. a, b i c, pkt II ppkt 10 lit. d i e w zakresie słów: „wnoszenia i spożywania na terenie Obiektu alkoholu i napojów alkoholowych oraz” Regulaminu stanowiącego załącznik do w/w uchwały ze względu na fakt, że:

1) zakaz palenia tytoniu (pkt I ppkt 9 lit. a 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 o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych. 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,

2) zakaz wnoszenia opakowań szklanych, ostrych narzędzi oraz innych niebezpiecznych przedmiotów (pkt I ppkt 9 lit. b Regulaminu) - odpowiedzialność za posiadanie w miejscu publicznym niebezpiecznych przedmiotów, jeśli okoliczności jego posiadania wskazują na zamiar użycia go w celu popełnienia przestępstwa, reguluje art. 50a § 1 kodeksu wykroczeń,

3) zakaz wprowadzania i przebywania zwierząt (pkt I ppkt 9 lit. c Regulaminu) - stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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 zanieczyszczaniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku,

4) zakaz niszczenia lub przyczyniania się do uszkodzenia urządzeń znajdujących się w strefie saun (pkt II ppkt 10 lit. d Regulaminu) - został uregulowany w art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń,

5) zakaz wnoszenia i spożywania alkoholu i napojów alkoholowych (pkt II ppkt 10 lit. e Regulaminu) - sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych uregulowane zostały w sposób kompleksowy w art. 14 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. 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.

Nieuprawnione są ponadto zawarte w pkt I ppkt 11 i 12 Regulaminu zapisy, wskazujące, że: „Obiekt jest monitorowany sposób ciągły, a nagrania z kamer mogą być podstawą do dochodzenia odszkodowania od użytkowników Obiektu, którzy nie stosują się do Regulaminu Obiektu oraz instrukcji użytkownika znajdujących się na jego terenie urządzeń” oraz że: „Administrator gwarantuje, że monitoring prowadzony jest w sposób nienaruszający dóbr osobistych użytkowników Obiektu”. Zdaniem organu nadzoru postanowienia te nie dotyczą określenia zasad i trybu korzystania ze Stadionu, do którego 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, 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 monitoring, 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, w tym niedopuszczalne jest rozstrzyganie w tych sprawach, które ustawodawca już unormował, ocenić należy, że Rada Gminy stanowiąc przepis dotyczący prowadzenia monitoringu Stadionu wykroczyła poza zakres swojego upoważnienia przyznanego przepisem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Naruszeniem przyznanych radzie kompetencji jest również wprowadzenie do przedmiotowego regulaminu uregulowań dotyczących ponoszenia odpowiedzialności przez Administratora, jak też użytkowników obiektu. Chodzi w szczególności o regulację zawartą w pkt I ppkt 13 przedmiotowego regulaminu, zgodnie z którą „Administrator nie odpowiada za wartościowe przedmioty, pieniądze oraz dokumenty pozostawione w szatni lub szafkach ubraniowych Obiektu”, jak również unormowania zawarte

w pkt III zdaniu drugim, czwartym, piątym i szóstym przedmiotowego regulaminu. Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy umieszczając w przedmiotowym regulaminie postanowienia dotyczące odpowiedzialności prawnej przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje w zakresie uregulowania aktem prawem miejscowego zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznych. Jednocześnie regulacje uchwały dotyczącej ponoszenia odpowiedzialności prawnej przez Administratora i użytkowników za wszelkie uszkodzenia uznać należy za niezgodną z przepisami Kodeksu cywilnego. Zamieszczanie takich przepisów w akcie prawa miejscowego, jest niedopuszczalne w sytuacji, gdy akty wyższego rzędu regulują te kwestie w sposób kompleksowy. Zaprezentowane wyżej stanowisko organu nadzoru jest zgodne z linią orzecznictwa sądów administracyjnych. Należy w tym miejscu przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r. (sygn. akt: IV SA/Po 672/11, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*), gdzie Sąd stwierdza, iż „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 w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania. Jednak rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest upoważniona do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną”. Podobnie WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 2 września 2010 r. (sygn. akt: II SA/Ol 659/10) stwierdził iż „w uchwale w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z gminnych boisk sportowych, podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do (...) określania zasad własnej odpowiedzialności cywilnej w związku z korzystaniem z urządzeń na terenie tego obiektu.”

Poza ramami delegacji ustawowej określonej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy znajduje się również postanowienie zawarte w zdaniu siódmym pkt III Regulaminu, w którym Rada Gminy wskazała, że „jeżeli jakikolwiek zapis niniejszego Regulaminu okazałby się nieważny z mocy prawa, pozostałe jego postanowienia pozostają w mocy”. Jednakże wskazana regulacja w ocenie organu nadzoru nie stanowi zasad, czy też trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Z analizy zapisów przedmiotowego regulaminu wynika również, iż Rada Gminy poza zasadami i trybem korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej zamieściła w nim także treści, które mogą być zawarte na tablicach, ogłoszeniach zamieszczonych w tych obiektach. Takie informacyjne ogłoszenia w zakresie na przykład telefonów alarmowych Centrum Powiadamiania Ratunkowego, pogotowia ratunkowego, straży pożarnej oraz policji są pozbawione charakteru normatywnego i nie mogą być umieszczane w aktach prawa miejscowego.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy stanowi, że 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.

W świetle powyższego należy uznać, że uchwała Nr XII/68/2019 Rady Gminy Lubomia z dnia 31 lipca 2019 r. w części wskazanej w petitum narusza prawo w sposób istotny, co czyni stwierdzenie jej nieważności w tym zakresie uzasadnionym i koniecznym.

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