



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.949.2021

Łódź, 4 stycznia 2022 r.

Rada Gminy Grabów

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 oraz 1834).

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXV/229/21 Rady Gminy Grabów z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia regulaminów korzystania z obiektów rekreacyjnych zlokalizowanych na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Grabów, w części obejmującej:

- 1) ust. 3 w zakresie wyrazów „i przyjęciem”, ust. 8, ust. 9 w zakresie wyrazów „Za bezpieczeństwo i porządek podczas imprezy odbywającej się na placu zabaw odpowiada jej organizator”, ust. 10 załącznika Nr 1 do uchwały;
- 2) ust. 7 w zakresie wyrazów „spożywania alkoholu, środków odurzających substancji psychotropowych”, ust. 8, ust. 9, ust. 11, ust. 12 załącznika Nr 2 do uchwały;
- 3) ust. 4, ust. 10 oraz ust. 11 załącznika Nr 3 do uchwały.

Uzasadnienie

Wojewoda Łódzki zawiadomieniem z 20 grudnia 2021 r., znak: PNIK-I.4131.949.2021, poinformował Radę Gminy Grabów o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie kontroli legalności uchwały Nr XXXV/229/21 Rady Gminy Grabów z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia regulaminów korzystania z obiektów rekreacyjnych zlokalizowanych na

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

nieruchomościach stanowiących własność Gminy Grabów, zwanej dalej uchwałą. Organ nadzoru poprosił o złożenie wyjaśnień w sprawie.

Pismem z 21 grudnia 2021 r. poinformowano organ nadzoru, że pod obrady sesji Rady Gminy Grabów zostanie przedłożona zmiana uchwały. Ponadto ustalono, że wymieniona sesja odbędzie się po 7 stycznia 2022 r. Tym samym, mając na uwadze wiążący organ nadzoru trzydziestodniowy termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, stwierdzenie nieważności załączników do uchwały w ww. zakresie stało się konieczne.

Stanowisko organu nadzoru w niniejszej sprawie jest następujące.

Zgodnie z ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały, wejście na teren placów zabaw jest równoznaczne z zapoznaniem się i przyjęciem Regulaminu. Jak wynika z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Przedmiotowa uchwała wraz z załącznikami stanowi akt prawa miejscowego, ma charakter powszechnie obowiązujący na terenie gminy i jest adresowana do nieokreślonego kręgu osób, obejmując swymi postanowieniami sytuacje powtarzalne i regulując we wskazanym zakresie prawa i obowiązków podmiotów, które spełnią hipotezę norm zawartych w załączniku do uchwały. Regulamin obowiązuje zatem na terenie obiektu objętego dyspozycją uchwały. Do tego aby był on wiążący nie jest potrzebna żadna forma przyjęcia tego regulaminu przez osobę korzystającą z danego obiektu. Sformułowanie, że wejście na teren placów zabaw jest równoznaczne z przyjęciem Regulaminu zupełnie zbędnie sugeruje, że dochodzi do zawarcia jakiejś umowy, co w tym wypadku nie ma miejsca. Każdy korzystający jest zobowiązany do przestrzegania zasad określonych w Regulaminie, tym samym tak skonstruowany zapis załącznika nr 1 do uchwały w sposób istotny narusza prawo.

W ust. 8 załącznika Nr 1 do uchwały przyjęto, że osoby nieprzestrzegające regulaminu mogą zostać wezwane do opuszczenia placów zabaw przez przedstawiciela administratora. Z treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że organ stanowiący gminy może wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych urządzeń i obiektów użyteczności publicznej. Uchwała wydana na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie może zatem zawierać sankcji za nieprzestrzeganie regulaminu oraz informacji o możliwości wezwania do opuszczenia placów zabaw przez osoby nieprzestrzegające regulaminu. Ustanowienie sankcji nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej wynikającej z wymienionego przepisu.

Zapisy zawarte w ust. 9 zd. 2 załącznika Nr 1, ust. 9 i 11 załącznika Nr 2 oraz ust. 4 i 10 załącznika Nr 3 do uchwały, wkraczają w materię uregulowaną przepisami prawa, w tym

przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.). Wydanie aktu prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień. W utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (wyrok NSA z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 862/15).

W ust. 10 załącznika Nr 1, ust. 12 załącznika Nr 2 oraz ust. 11 załącznika Nr 3 do uchwały przyjęto, że administratorem obiektów jest Urząd Gminy w Grabowie ul. 1 Maja 21. Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, jaki konkretnie podmiot ma administrować gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej. Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Zatem Rada może jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej (np. gminną jednostkę organizacyjną), a nie wskazywać imiennie oznaczony podmiot wykonujący te zadania. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. W analizowanej sprawie wybór konkretnego podmiotu należy zatem do kompetencji Wójta Gminy Grabów jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2072/12, Sąd wskazał, że do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym, stąd rada gminy nie może w tym zakresie przejmować tych zadań, w tym także określać administratora obiektów użyteczności publicznej.

W ust. 7 załącznika Nr 2 do uchwały wprowadzono zakaz spożywania alkoholu środków odurzających, substancji psychotropowych. Z kolei w ust. 8 tegoż załącznika ustalono, że na terenie siłowni obowiązuje bezwzględny zakaz palenia tytoniu. Zaznaczyć należy, że zakaz spożywania alkoholu w miejscu publicznym został już wprowadzony w art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2021 r. poz. 1119). Należy również wskazać, że zakaz wnoszenia środków odurzających oraz substancji psychotropowych wynika z zakazu posiadania tych środków, które to stanowi przestępstwo z art. 62 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2020 r. poz. 2050 z późn. zm.). W przypadku palenia tytoniu zaznaczyć należy, że zakaz palenia wyrobów tytoniowych w pomieszczeniach dostępnych do użytku publicznego wynika z art. 5 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 276). W przypadku zaś zamiaru wprowadzenia zakazu palenia wyrobów tytoniowych należy mieć na uwadze, że w sytuacji gdy dane miejsce nie jest objęte zakazem z mocy wymienionej ustawy zakaz można wprowadzić na mocy uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 5 ust. 4 tejże ustawy.

Przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotne naruszenie prawa. Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13).

Z tych też względów, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stało się konieczne i należało orzec jak w sentencji.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Wójt Gminy Grabów