

Łódź, 20 grudnia 2021 r.

PNIK-I.4131.949.2021

Rada Gminy Grabów

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.)

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w celu 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 nieruchomościach stanowiących własność Gminy Grabów, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 9 grudnia 2021 r.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXXV/229/21 z dnia 30 listopada 2021 r. Rada Gminy Grabów przyjęła:

- 1) Regulamin korzystania z placów zabaw, stanowiący załącznik Nr 1 do ww. uchwały;
- 2) Regulamin korzystania z siłowni na świeżym powietrzu, stanowiący załącznik Nr 2 do ww. uchwały;
- 3) Regulamin korzystania z altan oraz palenisk na terenie Gminy Grabów, stanowiący załącznik Nr 3 do ww. uchwały;

Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą:

- 1) w załączniku Nr 1 do ww. uchwały: 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;
- 2) w załączniku Nr 2 do ww. uchwały: ust. 7 w zakresie wyrazów „, spożywania alkoholu, środków odurzających substancji psychotropowych”, ust. 8, ust. 9, ust. 11 ust. 12;
- 3) w załączniku Nr 3 do ww. uchwały: ust. 4, 10 oraz 11.

Zgodnie z ust. 3 załącznika Nr 1 do przedmiotowej 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 załącznikiem 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 każdego korzystającego obiektu objętego dyspozycją uchwały. Do tego aby był on wiążący nie jest potrzeba 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.

W ust. 8 załącznika Nr 1 do ww. 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.

W ocenie organu nadzoru 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 ww. 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 ww. 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 ww. 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.

Wobec powyższego, w terminie 7 dni od doręczenia niniejszego zawiadomienia, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Justyna Szymańska-Chłodzińska
Zastępca Dyrektora Wydziału
Prawnego, Nadzoru i Kontroli

Do wiadomości:

Wójt Gminy Grabów