



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.845.2023

Łódź, 2 października 2023 r.

Rada Gminy Brzeziny

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

ust. 6 pkt 3, ust. 7, ust. 8 pkt 3, 4 i 9, ust. 9, ust. 11, ust. 13, ust. 15, ust. 16 i ust. 18 oraz ust. 8 pkt 6 w zakresie wyrazu: „zaśmiecania,” załącznika nr 4 do uchwały Nr LXX/412/2023 Rady Gminy Brzeziny z 30 sierpnia 2023 r. w sprawie wprowadzenia zmiany do uchwały nr XVIII/122/2016 Rady Gminy Brzeziny z dnia 25 lutego 2016 r., w sprawie przyjęcia regulaminów korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej – gminnych placów zabaw, boisk sportowych piłkarskich, sal sportowych zlokalizowanych na terenie gminy Brzeziny.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr LXX/412/2023 z 30 sierpnia 2023 r. Rady Gminy Brzeziny przyjęła regulamin korzystania z boisk wielofunkcyjnych o nawierzchni poliuretanowej na terenie gminy Brzeziny – stanowiący załącznik nr 4 do uchwały, zwany dalej Regulaminem.

Organ nadzoru pismem z 13 września 2023 r. znak: PNIK-I.4131.845.2023 zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie kontroli uchwały Nr LXX/412/2023 Rady Gminy Brzeziny z 30 sierpnia 2023 r. w sprawie wprowadzenia zmiany do uchwały nr XVIII/122/2016 Rady Gminy Brzeziny z dnia 25 lutego 2016 r., w sprawie przyjęcia regulaminów korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

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.

– gminnych placów zabaw, boisk sportowych piłkarskich, sal sportowych zlokalizowanych na terenie gminy Brzeziny, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 8 września 2023 r. W zawiadomieniu poproszono o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

W piśmie z dnia 20 września 2023 r., znak: R0.0004.7.2023, Przewodniczący Rady Gminy Brzeziny wyraził pogląd, że nie jest zabronione powielanie w załączniku do uchwały, jakim jest regulamin przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności zawartych w Kodeksie wykroczeń. Zdaniem Przewodniczącego Rady w przypadku powielenia w akcie prawa miejscowego przepisów Kodeksu wykroczeń do ustawowej normy zakazującej zostaje bowiem dodatkowo przypisana także sankcja obejmująca niedopuszczenie do korzystania lub przerwanie korzystania z obiektu użyteczności publicznej.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawą prawną podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W Regulaminie zamieszczono szereg przepisów, które powtarzają lub modyfikują przepisy ustawy. 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 sądownoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy (rady miejskiej) 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).

Stosownie do treści ust. 7 Regulaminu osoby niszczące sprzęt, urządzenia obiektu, nawierzchnię sportową ponoszą odpowiedzialność za wyrządzone szkody, a za szkody wyrządzone przez dzieci odpowiadają ich rodzice lub opiekunowie. W ocenie organu nadzoru powyższy przepis wkracza w materię uregulowaną przepisami Kodeksu cywilnego. Delegacja zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje upoważnienia do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilną (wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 751/15). Podobnie w materię uregulowaną przepisami Kodeksu cywilnego wkracza przepis ust. 13 Regulaminu, zgodnie z którym osoby korzystające ponoszą odpowiedzialność za wszelkie skaleczenia, urazy, wypadki oraz mienie znajdujące się na boisku.

W ust. 8 Regulaminu zakazano m. in. wprowadzania zwierząt (pkt 3), niszczenia urządzeń sportowych i płyty boiska (pkt 4), zaśmiecania (pkt 6) oraz zakłócania porządku i używania wulgarnych słów (pkt 9). Bezwzględny zakaz wprowadzania zwierząt na boisko w ocenie organu nadzoru narusza uprawnienia osób niepełnosprawnych wynikające z art. 20a ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 100 z późn. zm.). Zakaz niszczenia urządzeń wynika z treści Kodeksu wykroczeń, Kodeksu karnego oraz Kodeksu cywilnego. Zakaz zaśmiecania wynika z art. 145 Kodeksu wykroczeń. Zakaz zakłócania porządku i używania wulgarnych słów wynika z art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym zakazane jest m. in. zakłócanie spokoju, porządku publicznego oraz wywoływanie zgorszenia w miejscu publicznym. Nie można zgodzić się z poglądem wyrażonym przez Przewodniczącego Rady w piśmie z dnia 20 września 2023 r., że w akcie prawa miejscowego można powielać ustawowe zakazy wprowadzone przepisami Kodeksu wykroczeń, gdyż akt prawa miejscowego wprowadza dodatkową sankcję obok sankcji karnej w postaci niedopuszczenia do korzystania lub przerwanie korzystania z obiektu użyteczności publicznej. Przynajmniej należy wskazać, że prawo niedopuszczenia do korzystania lub przerwanie korzystania z obiektu użyteczności publicznej w przypadku naruszania kodeksu karnego czy kodeksu wykroczeń ma swoje umocowanie już w przepisach prawa karnego bez potrzeby dodatkowej regulacji w prawie miejscowym. Ponadto, należy jeszcze raz podkreślić, że 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 (wyrok NSA z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 862/15, wyrok WSA w Łodzi z 12 maja 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 283/23).

W ust. 9 Regulaminu wprowadzono zakaz spożywania alkoholu i palenia tytoniu. Zakaz palenia tytoniu na obiekcie takim jak boisko, w ocenie organu nadzoru, powinien być wprowadzony na mocy uchwały podjętej na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 700). Zakaz spożywania alkoholu w miejscu publicznym wynika z art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 165 z późn. zm.).

W ust. 6 pkt 3 osoby korzystające z obiektu zobowiązano do przestrzegania przepisów BHP i PPOŻ, ewakuacyjnych i porządkowych. W ust. 11 postanowiono, że na obiekcie obowiązuje bezwzględne przestrzeganie zasad BHP i POPOŻ. W ocenie organu nadzoru powyższe przepisy naruszają zasadę prawidłowej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Przede wszystkim należy wskazać, że przepisy ust. 6 pkt 3 i ust. 11 Regulaminu stanowią odesłanie do innych przepisów. Przepisy te nie są jednak wyraźnie wskazane w odesłaniu. Ponadto akt w randze uchwały nie może orzekać o obowiązku stosowania przepisów wyższej rangi jak ustawa lub rozporządzenie.

Art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia do wprowadzania przepisów o charakterze wyłączenie informacyjnym oraz wprowadzających w błąd. W ocenie organu nadzoru taki właśnie charakter mają przepisy ust. 15, 16 oraz 18 Regulaminu. W ust. 15 Regulaminu uregulowano, że osoby naruszające zasady bezpieczeństwa i porządku będą pociągnięte do odpowiedzialności karno – administracyjnej. W ust. 16 unormowano, że osoby naruszające zasady niniejszego regulaminu lub zakłócające porządek publiczny, będą pociągnięte do odpowiedzialności. W ust. 18 uregulowano natomiast, że o wszelkich aktach wandalizmu lub innych niebezpiecznych zdarzeniach mających miejsce na obszarze boiska należy poinformować Komendę Powiatową Policji Brzezinach – tel. 46 874 03 30 lub 997 – Policja, 999 – Pogotowie, 998 – Straż Pożarna.

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).

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego z obrotu prawnego uchwałę w opisaney części jest uzasadnione i konieczne.

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 daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:

Wójt Gminy Brzeziny