



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.531.2021

Łódź, 6 lipca 2021 r.

Rada Gminy Żytno

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378; z 2021 r. poz. 1038).

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXIX/188/21 Rady Gminy Żytno z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania z kompleksu boisk sportowych w Żytnie, placów zabaw i siłowni zewnętrznych zlokalizowanych na terenie Gminy Żytno, w części obejmującej:

- § 2 ust. 2, 3 i 5, § 3 ust. 3 pkt 1 w zakresie wyrazów: „i spożywać” oraz wyrazów: „,palić tytoniu”, § 3 ust. 3 pkt 2, § 3 ust. 3 pkt 6 w zakresie wyrazów: „i zaśmiecać” oraz § 4 załącznika Nr 1 do uchwały;
- § 4 ust. 2 i 3, § 5 ust. 3 pkt 1 w zakresie wyrazów: „i spożywać” oraz wyrazów: „,palić tytoniu”, § 5 ust. 3 pkt 2, § 5 ust. 3 pkt 6 w zakresie wyrazów: „i zaśmiecać”, § 5 ust. 4 pkt 3 oraz § 6 załącznika Nr 2 do uchwały;
- § 4 ust. 2 i 3, § 5 ust. 3 pkt 1 w zakresie wyrazów: „i spożywać” oraz wyrazów: „,palić tytoniu”, § 5 ust. 3 pkt 2, § 5 ust. 3 pkt 6 w zakresie wyrazów: „i zaśmiecać”, § 5 ust. 4 pkt 3 oraz § 6 załącznika Nr 3 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą nr XXIX/188/21 z dnia 27 maja 2021 r. Rada Gminy Żytno przyjęła:

- 1) Regulamin korzystania z kompleksu boisk sportowych w Żytnie, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały;

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/skrytka
<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.

2) Regulamin korzystania z placów zabaw zlokalizowanych na terenie Gminy Żytno, stanowiący załącznik nr 2 do uchwały;

3) Regulamin korzystania z siłowni zewnętrznych zlokalizowanych na terenie Gminy Żytno, stanowiący załącznik nr 3 do uchwały.

Wojewoda Łódzki pismem z dnia 18 czerwca 2021 r., znak: PNIK-I.4131.531.2021, zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie kontroli legalności uchwały nr XXIX/188/21 Rady Gminy Żytno z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania z kompleksu boisk sportowych w Żytnie, placów zabaw i siłowni zewnętrznych zlokalizowanych na terenie Gminy Żytno, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 8 czerwca 2021 r. Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczyły:

1) w załączniku nr 1: § 2 ust. 2, 3 i 5, § 3 ust. 3 pkt 1 w zakresie wyrazów: „i spożywać” oraz wyrazów: „palić tytoniu”, § 3 ust. 3 pkt 2, § 3 ust. 3 pkt 6 w zakresie wyrazów: „i zaśmiecać” oraz § 4;

2) w załączniku nr 2 i 3: § 4 ust. 2 i 3, § 5 ust. 3 pkt 1 w zakresie wyrazów: „i spożywać” oraz wyrazów: „palić tytoniu”, § 5 ust. 3 pkt 2, § 5 ust. 3 pkt 6 w zakresie wyrazów: „i zaśmiecać”, § 5 ust. 4 pkt 3 oraz § 6.

W zawiadomieniu poproszono o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

W odpowiedzi Przewodniczący Rady Gminy Żytno pismem z dnia 23 czerwca 2021 r., znak: DG.0711.29.2021 poinformował, że Rada Gminy podzieliła wymienione w piśmie zastrzeżenia i w związku z powyższym dokona stosownych zmian uchwały. Jednocześnie Przewodniczący poinformował, że najbliższy termin sesji Rady Gminy Żytno zostanie wyznaczony w pierwszej połowie sierpnia 2021 r.

Mając na uwadze, że z wyjaśnień wynika, że najbliższy termin sesji, na której ma zostać podjęta nowa uchwała, przypada w miesiącu sierpniu, organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie uchwały z obrotu prawnego.

W ocenie organu nadzoru przy podejmowaniu uchwały doszło do przekroczenia delegacji ustawowej określonej w treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. 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 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 § 2 ust. 2 załącznika nr 1 oraz w § 4 ust. 2 załącznika nr 2 i 3 do uchwały zapisano, że korzystający z obiektu czynią to na własną odpowiedzialność oraz odpowiadają za szkody. W § 2 ust. 5 załącznika nr 1 zapisano dodatkowo że, osoby prowadzące zajęcia są odpowiedzialne za bezpieczeństwo, właściwą organizację zajęć, porządek i dyscyplinę ćwiczących i przebywających na terenie obiektu osób. W ocenie organu nadzoru powyższe przepisy wkraczają w materię uregulowaną przepisami Kodeksu cywilnego. Delegacja zawarta w art. 40 ust. 2 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).

W § 3 ust. 3 pkt 1 załącznika nr 1 i § 5 ust. 3 pkt 1 załącznika nr 2 i 3 zakazano spożywania napojów alkoholowych oraz palenia tytoniu. Zakaz spożywania alkoholu w miejscu publicznym jest 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). Zakaz palenia wyrobów tytoniowych na placu zabaw wynika z art. 5 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 276). Zakaz palenia tytoniu na boisku i siłowni zewnętrznej powinien być wprowadzony uchwałą wydaną na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych.

W § 3 ust. 3 pkt 2 załącznika nr 1 i § 5 ust. 3 pkt 2 załącznika nr 2 i 3 zakazano wnoszenia i zażywania narkotyków lub innych środków odurzających. Zakaz wnoszenia i zażywania 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 § 3 ust. 3 pkt 6 załącznika nr 1 i § 5 ust. 3 pkt 6 załącznika nr 2 i 3 zakazano zaśmiecania. Zakaz zaśmiecania miejsca publicznego wynika z art. 145 Kodeksu wykroczeń. W § 5 ust. 4 pkt 3 załącznika nr 2 i 3 zakazano niszczenia urządzeń i innych elementów wyposażenia. Zakaz niszczenia urządzeń wynika już jednak np. z art. 124 Kodeksu wykroczeń i 288 Kodeksu karnego.

Ponadto zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą w załączniku nr 1: § 2 ust. 3 i § 4, a w załączniku nr 2 i 3: § 4 ust. 3 i § 6.

W § 2 ust. 3 załącznika nr 1 i § 4 ust. 3 załącznika nr 2 i 3 zapisano, że wejście na teren obiektu, oznacza bezwzględną akceptację Regulaminu. Zgodnie 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 z obiektu objętego dyspozycją uchwały. Do tego, aby był on wiążący nie jest potrzebna żadna forma akceptacji tego regulaminu przez osobę korzystającą z danego obiektu. Sformułowanie, że wejście na teren obiektu oznacza akceptację 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.

Ponadto w ocenie organu nadzoru art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia do wprowadzania do aktu prawa miejscowego przepisów o charakterze wyłącznie informacyjnym, nie zawierających norm prawnych, a tym bardziej wprowadzających w błąd. W związku z powyższym w ocenie organu nadzoru regulamin wydany na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie powinien zawierać informacji gdzie i komu należy zgłaszać wypadek (§ 4 ust. 2 załącznika nr 1 i § 6 ust. 2 załącznika nr 2 i 3). Regulamin nie powinien także zawierać informacji o możliwości natychmiastowego usunięcia z terenu obiektu za niewłaściwe zachowanie oraz rażące naruszenie Regulaminu, gdyż uchwała wydana na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie może zawierać sankcji za jej nieprzestrzeganie (§ 4 ust. 1 załącznika nr 1 i § 6 ust. 1 załącznika nr 2 i 3).

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 opisanej 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

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Wójt Gminy Żytno