



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.687.2023

Łódź, 2 sierpnia 2023 r.

## **Rada Gminy Drużbice**

### **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 i 572)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LII/452/2023 Rady Gminy Drużbice z dnia 27 czerwca 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z gminnego obiektu i urządzeń użyteczności publicznej, w części obejmującej:

- § 7, § 9 pkt 3, 5 i 8 oraz § 10 załącznika Nr 1 do uchwały;
- § 9 pkt 6 w zakresie wyrazu „zaśmiecania” załącznika Nr 1 do uchwały;
- § 5, § 8 pkt 3, 5 i 8 oraz § 10 ust. 3 i 4 załącznika Nr 2 do uchwały;
- § 8 pkt 6 w zakresie wyrazu „zaśmiecania” załącznika Nr 2 do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 27 czerwca 2023 r. Rada Gminy Drużbice podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z dnia 25 lipca 2023 r.

W odpowiedzi na zawiadomienie w niniejszej sprawie Przewodniczący Rady Gminy Drużbice, w piśmie z dnia 31 lipca 2023 r., przychylił się do wszystkich uwag organu nadzoru i zobowiązał się do zmiany niniejszej uchwały w tym zakresie na najbliższej sesji Rady. Jednocześnie Przewodniczący nie podał konkretnej daty planowanej sesji Rady.

Pomimo powyższego oświadczenia, organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania

**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.

stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnych z prawem zapisów przedmiotowej uchwały.

Uchwała Nr LII/452/2023 została podjęta m.in. na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego na podstawie niniejszej ustawy w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W Regulaminach korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej 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 sądowoadministracyjnym 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).

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Drużbice podejmując przedmiotową uchwałę przekroczyła określone normami ustawowymi granice przyznanego jej władztwa w zakresie stanowienia regulaminu korzystania z obiektów użyteczności publicznej, do których należą m.in. boiska i sale gimnastyczne.

W § 7 załącznika Nr 1 do uchwały Nr LII/452/2023 zatytułowanego „Regulamin korzystania z boiska wielofunkcyjnego z bieżnią w Wadlewie” oraz § 5 załącznika Nr 2 zatytułowanego „Regulamin korzystania z Sali gimnastycznej w Wadlewie”, przewidziano, że za grupy odbywające zajęcia na boisku lub na sali gimnastycznej pełną odpowiedzialność ponoszą ich opiekunowie (nauczyciele, trenerzy, instruktorzy, kierownicy) zarówno w zakresie wyrządzonych szkód materialnych, jak i wszelkich nieszczęśliwych wypadków swoich podopiecznych. Natomiast § 10 załącznika Nr 1 do ww. uchwały stanowi, że za

wszelkie uszkodzenia odpowiada materialnie osoba, która wyrządziła szkodę lub jej prawni opiekunowie. Ponadto Rada w § 10 ust. 3 i 4 załącznika Nr 2 do niniejszej uchwały postanowiła odpowiednio, że gmina Drużbice nie ponosi odpowiedzialności za straty materialne i uszczerbki na zdrowiu wynikłe z niestosowania lub nienależytego stosowania się do postanowień niniejszego regulaminu, jak również za wszelkie uszkodzenia odpowiada materialnie osoba, która wyrządziła szkodę lub jej prawni opiekunowie. Powyższe przepisy Regulaminów wprost wyłączają odpowiedzialność administratora obiektów, tj. gminę Drużbice, czy też osoby, które wyrządziły szkodę lub ich prawnych opiekunów za zdarzenia powstałe w trakcie korzystania z obiektów. Tymczasem upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym przyznaje organowi stanowiącemu gminy kompetencję do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się przez korzystających z takich terenów i urządzeń. Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Drużbice określając ww. kwestie w Regulaminach wkroczyła w materię uregulowaną przepisami Kodeksu cywilnego. A rada gminy nie jest na tej podstawie uprawniona do wprowadzania w akcie 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). Ogólne reguły wykonywania zobowiązań, w tym obowiązek dochowania należytej staranności, związek przyczynowy między działaniem, zaniechaniem a wynikłą z nich szkodą oraz skutki niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania zostały szczegółowo określone w przepisach Kodeksu cywilnego. W świetle tych przepisów generalne wyłączenie odpowiedzialności za szkody, chociażby wyrządzonej wskutek nieprzestrzegania przepisów Regulaminów jest niedopuszczalne. Nie można zatem założyć, że nawet jeżeli szkoda powstała wskutek nieprzestrzegania przez korzystających z gminnych obiektów postanowień Regulaminów, to druga strona wykonała swoje zobowiązanie w sposób należyty i w związku z tym nie ponosi odpowiedzialności za szkodę. Istotnym dla powstania odpowiedzialności odszkodowawczej będzie ustalenie, czy wynikła szkoda jest następstwem niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania. Niewątpliwie korzystanie z boiska związane jest z praktyką wydawania przez jedną ze stron szczegółowych regulaminów, co do których uważa się, że wiążą one obie strony, i to bez potrzeby wyrażania na nie osobnej zgody. W tym znaczeniu treść regulaminu kształtuje prawa i obowiązki stron stosunku zobowiązaniowego, zatem regulamin taki nie może narzucać takich warunków, poprzez które pozbawia się z mocy prawa osoby korzystające z usług roszczeń do zwrotu poniesionych kosztów, w razie wystąpienia określonych sytuacji. W

świetle art. 385<sup>3</sup> pkt 13 Kodeksu cywilnego za niedozwolone uznać należy m.in. takie postanowienia umowne, które przewidują utratę prawa żądania zwrotu świadczenia konsumenta spełnionego wcześniej, niż świadczenie kontrahenta, gdy strony wypowiedają, rozwiązują lub odstępują od umowy. Modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt niższego rzędu, prawa miejscowego, możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. W związku z powyższym należało stwierdzić nieważność ww. przepisów, jako wydanych z istotnym naruszeniem prawa (wyrok WSA w Łodzi z 22 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1001/22).

W § 9 pkt 6 załącznika Nr 1 oraz w § 8 pkt 6 załącznika Nr 2 do ww. uchwały zakazano zaśmiecania boiska oraz sali gimnastycznej. Zakaz powyższy wynika z art 145 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 2151 z późn. zm.).

W § 9 pkt 5 załącznika Nr 1 oraz w § 8 pkt 5 załącznika Nr 2 do niniejszej uchwały uregulowano zakaz palenia tytoniu, spożywania alkoholu oraz innych środków odurzających. Sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych uregulowane zostały w sposób kompleksowy w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 165 z późn. zm.). Podobnie zagadnienia związane z wnoszeniem i używaniem środków odurzających zostały uregulowane ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 172), która przewiduje szeroki wachlarz stanów i sytuacji, które rodzą odpowiedzialność karną i są bezwzględnie zakazane. Natomiast zakaz palenia w miejscu publicznym unormowany został w ustawie z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 700).

W § 9 pkt 3 załącznika Nr 1 oraz w § 8 pkt 3 załącznika Nr 2 do ww. uchwały Rada Gminy Drużbice zakazuje niszczenia urządzeń sportowych i płyty boiska, który to zakaz stanowi powtórzenie art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń. Przepis ten wskazuje, że: „kto cudzą rzecz umyślnie niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, jeżeli szkoda nie przekracza 500 złotych, podlega karze aresztu ograniczenia wolności albo grzywny” bądź odpowiednio w odniesieniu do szkody przekraczającej 500 zł stosuje się przepis art. 288 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.), zgodnie z którym „kto cudzą rzecz niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”.

Zawarty w § 9 pkt 8 załącznika Nr 1 oraz w § 8 pkt 8 załącznika Nr 2 do przedmiotowej uchwały zakaz zakłócania porządku i używania słów wulgarnych znajduje się w art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń.

Reasumując, nałożenie przez Radę Gminy Drużbice w „Regulaminie korzystania z boiska wielofunkcyjnego z bieżnią w Wadlewie” oraz „Regulaminie korzystania z Sali gimnastycznej w Wadlewie” regulacji, które powtarzają lub modyfikują przepisy powyżej cytowanych ustaw skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności ww. Regulaminów w powyżej określonym zakresie.

Przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotne naruszenie prawa. Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, czy też jej części, 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**

*Karol Młynarczyk*

Do wiadomości:

Wójt Gminy Drużbice