

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W ŁODZI**

PNIK-I.4131.650.2024

Łódź, 28 sierpnia 2024 r.

Rada Gminy Skierniewice

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572)

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały Nr IV/30/2024 Rady Gminy Skierniewice z dnia 21 sierpnia 2024 r. w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania z placów zabaw, siłowni zewnętrznych, boisk sportowych, z wyłączeniem boisk piłkarskich w Żelaznej i Mokrej Prawej i terenów przyległych będących własnością Gminy Skierniewice, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 26 sierpnia 2024 r.

Uzasadnienie

Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą następujących postanowień załącznika do uchwały Nr IV/30/2024 Rady Gminy Skierniewice z 21 sierpnia 2024 r. w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania z placów zabaw, siłowni zewnętrznych, boisk sportowych, z wyłączeniem boisk piłkarskich w Żelaznej i Mokrej Prawej i terenów przyległych będących własnością Gminy Skierniewice – dalej Regulamin.

W ust. 3 Regulaminu postanowiono, że użytkownik korzystający z obiektów oświadcza, że zapoznał się z Regulaminem, akceptuje jego zasady oraz spełnia warunki i ograniczenia w nim zawarte. Należy zauważyć, że 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. Kwestionowana uchwała 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

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40 Elektroniczna 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.

prawa i obowiązków podmiotów, które spełnią hipotezę norm zawartych w załączniku do uchwały. Regulamin obowiązuje zatem każdego użytkownika urządzenia publicznego. Każdy użytkownik jest zobowiązany do przestrzegania zasad określonych w Regulaminie i to niezależnie od składanych oświadczeń czy akceptacji jego postanowień. Przepis powyższy jest zatem przepisem normatywnie zbędnym i wprowadzającym w błąd, gdyż Regulamin obowiązuje na terenie gminy i wiąże każdego korzystającego z kompleksu sportowego niezależnie od akceptacji. Stanowienie zaś takich przepisów nie mieści się w dyspozycji 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 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. 8 pkt 1, 5, 6 i 8 Regulaminu wprowadzono zakazy, które wynikają już z ustawy. W ust 8 pkt 1 Regulaminu zakazano spożywania alkoholu i substancji odurzających oraz palenia tytoniu, a także e-papierosów. 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. 2151 z późn.zm.). Zakaz zażywania środków odurzających wynika natomiast 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 2023 r. poz. 1939 z późn. zm.). Zakaz palenia tytoniu, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych i palenia papierosów elektronicznych, na placu zabaw wynika wprost 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 2024 r. poz. 1162). Zakaz palenia tytoniu na pozostałych obiektach wymienionych w Regulaminie, w ocenie organu nadzoru, powinien być wprowadzony na mocy uchwały podjętej na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych. Zakaz zabrudzania i zaśmiecania terenu (ust. 8 pkt 5 Regulaminu) wynika z art. 145 Kodeksu wykroczeń. Zakaz niszczenia zieleni (ust. 8 pkt 6 Regulaminu) jest przewidziany w art. 144 Kodeksu wykroczeń. Zakaz niszczenia urządzeń zabawowych (art. 8 pkt 8 Regulaminu) wynika z treści Kodeksu karnego, Kodeksu wykroczeń oraz Kodeksu cywilnego.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40 Elektroniczna 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.

Przewidziany w ust. 8 pkt 7 Regulaminu bezwzględny zakaz wprowadzania zwierząt na obiekty sportowe, 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 2024 r. poz. 44 z późn. zm.).

Przepisy ust. 10, 11 i 12 Regulaminu, w ocenie organu nadzoru, wkraczają 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).

Art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia do wprowadzania przepisów o charakterze wyłączenie informacyjnym. W ocenie organu nadzoru taki właśnie charakter mają przepisy zawierające wykaz numerów telefonów alarmowych.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę na naruszenie Zasad techniki prawodawczej, do którego doszło podczas uchwalania przedmiotowej uchwały. Zgodnie ze stosowanym odpowiednio do aktów prawa miejscowego § 124 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy dzieli się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Regulamin określający zasady korzystania z przystani kajakowej stanowi załącznik do uchwały – załącznik zaś jest integralną częścią uchwały. Oznacza to, że zapisy załącznika podlegają takiej samej systematyzacji jednostek redakcyjnych, co uchwała. Zapisy w Regulaminie nie są zaś zredagowane zgodnie z ww. zasadami.

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-Chłędzińska

Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli

Do wiadomości:

Wójt Gminy Skierniewice

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40 Elektroniczna 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.