



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.189.2016

Łódź, 23 listopada 2016 r.

Rada Gminy Sadkowiec

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 664, 1579)

stwierdzam nieważność

punktów 10, 15 zd. 2, 24 w zakresie wyrazów „oraz wyciągnięciem konsekwencji karnych”, 27, 28 myślnik 5-8 oraz informacji zawartej na końcu uchwały (brak oznaczenia jednostki redakcyjnej) dotyczącej ważnych numerów telefonów, zawartych w załączniku do uchwały Nr XXII/136/2016 Rady Gminy Sadkowiec z dnia 17 października 2016 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z siłowni w Świetlicy Środowiskowej w Kłopcynie Gmina Sadkowiec.

U z a s a d n i e

Na sesji w dniu 17 października 2016 r. Rada Gminy Sadkowiec podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z siłowni w Świetlicy Środowiskowej w Kłopcynie Gmina Sadkowiec.

Zawiadomieniem z dnia 2 listopada 2016 r. Wojewoda Łódzki poinformował Radę Gminy Sadkowiec o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie powyższej uchwały, z uwagi na fakt, iż wskazane w zawiadomieniu zapisy Regulaminu powtarzają i modyfikują zakazy wynikające z powszechnie obowiązujących przepisów prawa, a także określają zasady odpowiedzialności uregulowane przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks

cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.), wkraczając tym samym na grunt prawa cywilnego. Ponadto w Regulaminie zawarta została informacja o ustanowionych prawem tzw. nr alarmowych powodując, że wymieniony zapis nie ma charakteru normy stanowiącej, a wyłącznie ma charakter informacyjny.

W wyjaśnieniach z dnia 7 listopada 2016 r. wskazano, że Rada Gminy Sadkowice zawarła w załączniku do uchwały omawiane zapisy w celu uczynienia regulaminu zrozumiałym i czytelnym dla użytkowników obiektu.

Organ nadzoru podtrzymuje zastrzeżenie zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania z dnia 2 listopada 2016 r. Rada Gminy Sadkowice w punkcie 10, 15 zd. 2, 27 Regulaminu przekroczyła zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4. Powyższe zapisy określają zasady odpowiedzialności cywilnej uregulowane już powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, w tym przepisami kodeksu cywilnego, wkraczając tym samym na grunt prawa cywilnego. Zgodnie bowiem z punktem 10 Regulaminu właściciel obiektu nie ponosi odpowiedzialności za utratę, uszkodzenie lub zniszczenie rzeczy wniesionych przez użytkowników siłowni na teren obiektu, a ponadto nie odpowiada za rzeczy pozostawione przez nich. W punkcie 15 zd. 2 Regulaminu Rada zawarła zapis, iż użytkownicy wykonują ćwiczenia wyłącznie na własne ryzyko i własną odpowiedzialność. Zgodnie zaś z punktem 27 Regulaminu osoby niszczące sprzęt lub urządzenia siłowni ponoszą odpowiedzialność materialną za szkody, które wyrządziły w wysokości 100% wartości szkody. Jak wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 3 grudnia 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 731/13 *„Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji kompetencję rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., która jednak nie obejmuje upoważnienia do wprowadzenia do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną”*. Z uwagi na powyższe przekroczeniem delegacji wynikającej z przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 jest również punkt 24 Regulaminu w zakresie wyrazów „oraz wyciągnięciem konsekwencji karnych”. Zgodnie bowiem z pełnym brzmieniem punktu 24 Regulaminu, wszelkie próby wyniesienia sprzętów, przyrządów oraz urządzeń będą skutkowały stałym zakazem korzystania z siłowni oraz wyciągnięciem

konsekwencji karnych. Powyższy zapis w wymienionym wyżej zakresie stanowi powtórzenie i modyfikację przepisu art. 14 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks karny (Dz. U. z 2016 r. poz. 1137), zgodnie z którym sąd wymierza karę za usiłowanie w granicach zagrożenia przewidzianego dla danego przestępstwa. W wypadku określonym w art. 13 § 2 sąd może zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet odstąpić od jej wymierzenia.

Ponadto w punkcie 28 myślnek 5-8 Regulaminu wprowadzone zostały zakazy, które stanowią powtórzenie i modyfikację zakazów wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Zgodnie z punktem 28 myślnek 5 na terenie siłowni zabrania się niszczenia wszelkich rzeczy stanowiących własność siłowni. Tymczasem na mocy art. 124 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 z późn. zm.), kto cudzą rzecz umyślnie niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, jeżeli szkoda nie przekracza 1/4 minimalnego wynagrodzenia, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. W punkcie 28 myślnek 6 Rada przyjęła, że na terenie siłowni zabrania się zaśmiecania i zanieczyszczania pomieszczeń. Na mocy zaś art. 145 kodeksu wykroczeń, kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany. Zgodnie z punktem 28 myślnek 8 na terenie siłowni zabrania się używania słów wulgarnych oraz hałaśliwego zachowania się. Tymczasem w art. 51 § 1 kodeksu wykroczeń ustawodawca przyjął, że kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Ponadto zgodnie 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 2015 r. poz. 298 z późn. zm.), zabrania się palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych, z zastrzeżeniem art. 5a w innych (niż wymienione w art. 5 ust. 1 pkt 1-10) pomieszczeniach dostępnych do użytku publicznego. Pomimo, iż zakaz palenia tytoniu w siłowni znajdującej się w Świetlicy Środowiskowej w Kłopotynie wynika już z ww. przepisu, Rada zakaz ten zamieściła w punkcie 28 myślnek 7 omawianego Regulaminu.

Przepisy aktów prawa miejscowego winny być uchwalone zgodnie z zasadami określonymi w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Na mocy § 143 w zw. z § 137 zasad techniki prawodawczej, w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym podkreśla się, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich

modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. 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, bowiem trzeba 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 nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, z dnia 10 listopada 2009 r., sygn., akt II OSK 1256/09). Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 11 grudnia 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 1168/15, w orzecznictwie sformułowany został pogląd, że istnieje możliwość odstępstwa od powyższej zasady, jednakże - co należy wyraźnie podkreślić - w takim przypadku powtórzenia w aktach prawa miejscowego innych regulacji normatywnych powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego ma być podstawą odtworzenia normy prawnej. Akcentowane jest także, że jeżeli przytoczenie w akcie prawa miejscowego in extenso zapisów aktów prawnych wyższego rzędu z powołaniem się na konkretny przepis tegoż aktu, czyniłoby akt prawa miejscowego w pełni czytelny i zrozumiały, to zapis taki mógłby być dopuszczalny.

Dodatkowo w załączniku do uchwały zawarty został zapis (brak oznaczenia jednostki redakcyjnej), w którym Rada zawarła informację o ustanowionych prawem tzw. nr alarmowych powodując, że wymieniony zapis nie ma charakteru normy stanowiącej a wyłącznie ma charakter informacyjny. Pojęcie „zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym zawiera w sobie upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się (por. wyroku WSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 731/13). Powyższy przepis nie daje Radzie upoważnienia do zawarcia w regulaminie korzystania z siłowni w Świetlicy Środowiskowej w Kłopczyńce Gmina Sadkowice, zapisów o charakterze informacyjnym.

W tak obowiązującym stanie prawnym, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

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.

w z. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Karol Młynarczyk
WICEWOJEWODA

Do wiadomości:

Wójt Gminy Sadkowice