



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446),

stwierdzam nieważność

Regulaminu korzystania z terenu rekreacyjnego przy ul. Branickiego w Choroszczy, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XVIII/176/2016 Rady Miejskiej w Choroszczy z dnia 22 lipca 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu terenu rekreacyjnego przy ul. Branickiego w Choroszczy w zakresie postanowień: § 6, § 7 w części: „niszczenia sprzętu i urządzeń znajdujących się w obrębie obiektu, pisania na urządzeniach, malowania lub oklejania, zaśmiecania obiektu, zakłócania porządku i używania słów wulgarnych”, § 8, § 11 oraz § 12 zdanie drugie: „Niezastosowanie się do Regulaminu obiektu lub poleceń obsługi obiektu może skutkować wezwaniem odpowiednich służb i obciążeniem finansowym z uwagi na poniesione koszty interwencji”.

Uzasadnienie

W dniu 22 lipca 2016 r. Rada Miejska w Choroszczy działając na podstawie art. 40 ust. 1 i 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „u.s.g.”, podjęła uchwałę Nr XVIII/176/2016 w sprawie wprowadzenia Regulaminu terenu rekreacyjnego przy ul. Branickiego w Choroszczy, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 lipca 2016 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż część postanowień załącznika do powyższej uchwały podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 10 sierpnia 2016 r. wszczął postępowanie nadzorcze.

Zgodnie bowiem z treścią art. 91 u.s.g., uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia.

Podstawą prawną podjęcia przedmiotowej uchwały są przepisy art. 40 ust. 1 i 2 pkt 4 u.s.g., zgodnie z którymi na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy (art. 40 ust. 1), natomiast na podstawie u.s.g. organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4).

Przepisy powyższe jednoznacznie wskazują, iż organ stanowiący uprawniony jest do uregulowania jedynie zasad i trybu korzystania z określonych obiektów.

Tymczasem w § 6 załącznika do przedmiotowej uchwały, organ stanowiący wskazał, iż na terenie obiektu obowiązuje zakaz wnoszenia i spożywania napojów alkoholowych, przebywania osób w stanie wskazującym na spożycie alkoholu lub innych środków odurzających.

Należy wskazać, iż przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. ma charakter normy ogólnej i znajduje zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy nie istnieją przepisy szczególne odrębnie regulujące określoną dziedzinę. Wskazany zaś wyżej zapis objęty już został regulacją ustawową (ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi - Dz. U. z 2016 r., poz. 487 ze zm. oraz ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii - Dz. U. z 2016 r., poz. 224 ze zm.).

W § 7 Regulaminu, określono natomiast zakazy obowiązujące na terenie rekreacyjnym. W katalogu tym znalazły się zakazy dotyczące m.in: niszczenia sprzętu i urządzeń znajdujących się w obrębie obiektu, pisania na urządzeniach, malowania lub oklejania, zaśmiecania obiektu, zakłócania porządku i używania słów wulgarnych.

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje nie dotyczą zasad korzystania z obiektów użyteczności publicznej. Są natomiast powieleniem bądź modyfikacją przepisów ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm.) – odpowiednio art. 124 § 1, art. 63a § 1, art. 145, art. 51 Kw.

W orzecznictwie sądów administracyjnych panuje ugruntowany pogląd, że rada gminy nie może jeszcze raz regulować materii uregulowanych w obowiązujących ustawach, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, winna być uznana za nieważną w części w jakiej zawiera takowe regulacje. Ponadto powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej jednostki, musi więc respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 września 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 659/11; wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 370/07; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 300/11; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29 września 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 424/10).

Z uwagi na powyższe, w ocenie organu nadzoru brak jest podstaw prawnych do wprowadzania w drodze regulaminu korzystania z terenu rekreacyjnego zakazów określonych w § 6 i § 7 załącznika do kwestionowanej uchwały.

Ponadto w § 8 Regulaminu organ stanowiący wskazał, że za rzeczy pozostawione na terenie obiektu Zarządzający nie ponosi odpowiedzialności. Powyższy zapis w ocenie organu nadzoru uznać należy za nieprecyzyjny i niejednoznaczny. Pozostawienie rzeczy na terenie obiektu można odczytywać jako powierzenie rzeczy bądź też jako zagubienie rzeczy. Natomiast odpowiedzialność podmiotu za mienie powierzone jak też postępowanie z rzeczami zagubionymi regulują odpowiednie przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.). Dodatkowo taki zapis stanowi nieuprawnioną ingerencję w zasady ogólne wynikające z art. 415 Kodeksu cywilnego (vide: wyrok NSA z dnia 9 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 2385/10).

W ramach kompetencji przyznanych organowi stanowiącemu na podstawie art. 40 ust. 1 i 2 pkt 4 u.s.g. nie mieści się również kwestia przesądzenia z góry o braku odpowiedzialności za wypadki mające miejsce na terenie obiektu (§ 11 Regulaminu), jak również zapisy wskazujące, iż niezastosowanie się do Regulaminu obiektu lub poleceń obsługi obiektu może skutkować wezwaniem odpowiednich służb i obciążeniem finansowym z uwagi na poniesione koszty interwencji (zdanie drugie § 12 Regulaminu).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w uzasadnieniu wyroku z dnia 2 września 2010 r. (sygn. akt II SA/Ol 659/10) argumentował, że „(...) określenie zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej nie zawiera w swoim zakresie pojęciowym uprawnienia organu do wyłączenia własnej odpowiedzialności z tytułu korzystania z tych obiektów, bowiem odpowiedzialność ta jest regulowana przepisami Kodeksu cywilnego i to bez względu na okoliczność, czy dotyczy ryzyka sportowego, czy też odpowiedzialności odszkodowawczej właściciela obiektu za szkody powstałe w związku z korzystaniem z obiektu sportowego”.

Dodatkowo pojęcie „odpowiednich służb” użyte w § 12 Regulaminu, działania których skutkować mogą sankcją w postaci obciążeń finansowych z uwagi na poniesione koszty interwencji jest niejasne. W ocenie organu nadzoru w normie kompetencyjnej art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., stanowiącej podstawę wydania przedmiotowej uchwały, nie mieści się określanie sankcji za naruszenie postanowień regulaminu. Powyższe zapisy regulaminu wykraczają więc poza zakres upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej.

Ponadto w ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała zredagowana została w sposób nieodpowiadający standardom dobrego prawodawstwa. Przy opracowywaniu aktów normatywnych należy respektować zasady zawarte w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), które wymagają od organu stanowiącego staranności w działaniach prawodawczych, a także wprowadzają wymóg redagowania przepisów prawnych tak, aby dokładnie, w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nim norm wyrażały intencje prawodawcy. Podstawową jednostką redakcyjną aktu normatywnego (z wyjątkiem ustawy) jest paragraf. Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Każdą oddzielną myśl ujmuje się w oddzielnym paragrafie, przy czym w miarę możliwości paragraf powinien być jednozdaniowy.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i
Kontroli

Aneta Kuberska

Otrzymuje:

Rada Miejska w Choroszczy