

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.231.2016.AKop**

z dnia 5 sierpnia 2016 r.

### **Rada Gminy Niegosławice**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 j.t. ) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXI.106.2016 Rady Gminy Niegosławice z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z placów zabaw i boisk sportowych zlokalizowanych na terenie Gminy Niegosławice w części:

- pkt 4, pkt 9 lit. a, b, c, e, f, g, h oraz pkt 11 załącznika Nr 1 do uchwały zatytułowanego "Regulamin korzystania z gminnych placów zabaw zlokalizowanych na terenie Gminy Niegosławice",
- pkt 8 lit. b, d, e, f, g, h, pkt 10, 11 oraz 14 załącznika Nr 2 do uchwały zatytułowanego "Regulamin korzystania z gminnych boisk sportowych zlokalizowanych na terenie Gminy Niegosławice".

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 czerwca 2016 r. Rada Gminy Niegosławice podjęła uchwałę w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z placów zabaw i boisk sportowych zlokalizowanych na terenie Gminy Niegosławice. Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 6 lipca 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że uchwała w zakwestionowanej części istotnie narusza prawo tj. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z powołanym art. 40 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Oznacza to, że rada gminy posiada ustawowe upoważnienie do określania zasad korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej położonych na jej terenie. Wyznaczając te reguły rada gminy nie ma jednakże niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie. Granice przewidzianej prawem swobody rady w zakresie realizacji normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wyznacza obowiązujący porządek prawny.

Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji wiążących go powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Z § 118 zasad techniki prawodawczej określonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 j.t.) wprost wynika, że w rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Z mocy § 143 zasad regulacja ta ma odpowiednie zastosowanie także do aktów prawa miejscowego.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 listopada 2009 r. (sygn. akt II OSK 1256/09) wskazał, że naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych przepisów. Tym bardziej sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian z przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz

jeszcze tego co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. O zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego wypowiedział się także Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach: z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, z dnia 14 października 1999r., II SA/Wr 1179/98, z dnia 28 lutego 2003 r., I SA/Lu 882/02, z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02).

Zdaniem organu nadzoru regulacje wprowadzone przez Radę Gminy Niegosławice w pkt 4, pkt 9 lit. a, b, c, e, f, g, h oraz pkt 11 załącznika Nr 1 do uchwały zatytułowanego "Regulamin korzystania z gminnych placów zabaw zlokalizowanych na terenie Gminy Niegosławice" oraz w pkt 8 lit. b, d, e, f, g, h, pkt 10, 11 oraz 14 załącznika Nr 2 do uchwały zatytułowanego "Regulamin korzystania z gminnych boisk sportowych zlokalizowanych na terenie Gminy Niegosławice" są normowane przepisami ustawowymi, tj. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016r. poz. 380 ze zm.), art. 51 § 1, art. 60<sup>3</sup> § 1, art. 63a § 1, art. 82 § 1 pkt 1, art. 106, art. 143 § 1, art. 145, ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r. poz.1094, ze zm.), art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016, poz. 487), ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2016r. poz. 224) oraz art. 5 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 298 ze zm.).

Odnośnie zakazu wprowadzania zwierząt (pkt 9 lit. b) wskazać należy, że stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 poz. 250) rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego. Regulamin określa szczegółowo zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m.in.: obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (ust. 2 pkt 6). Zdaniem organu nadzoru to właśnie w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy powinny znaleźć się uregulowania w tym zakresie.

Ponadto w pkt 11 Regulaminu korzystania z gminnych placów zabaw Rada wskazała, że za szkody materialne powstałe na skutek nieprawidłowego korzystania z obiektu jego urządzeń i sprzętu odpowiadają korzystający, a w przypadku niepełnoletnich ich rodzice i opiekunowie.

Powyższą materię reguluje art. 427 Kodeksu cywilnego - kto z mocy ustawy lub umowy jest zobowiązany do nadzoru nad osobą, której z powodu wieku albo stanu psychicznego lub cielesnego winy poczytać nie można, ten obowiązany jest do naprawienia szkody wyrządzonej przez tę osobę, chyba że uczynił zadość obowiązkowi nadzoru albo że szkoda byłaby powstała także przy starannym wykonywaniu nadzoru. Przepis ten stosuje się również do osób wykonywających bez obowiązku ustawowego ani umownego stałą pieczę nad osobą, której z powodu wieku albo stanu psychicznego lub cielesnego winy poczytać nie można.

Rada Gminy Niegosławice w pkt 8 załącznika Nr 2 do uchwały zatytułowanym Regulamin korzystania z gminnych boisk sportowych zlokalizowanych na terenie Gminy Niegosławice powtórzyła zakazy omówione w Regulaminie korzystania z placów zabaw, tj. niszczenia urządzeń sportowych i płyty boiska, samowolnego przemieszczania urządzeń stanowiących wyposażenie boiska sportowego (lit. b), zaśmiecania terenu boiska, palenia ognisk, palenia tytoniu, wnoszenia i spożywania alkoholu, zażywania środków odurzających oraz przebywania osób nietrzeźwych (lit. d), wprowadzania zwierząt (lit. e), prowadzenia działalności handlowej i umieszczania reklam bez pozwolenia organu zarządzającego boiskiem (lit. f). Ponadto Rada wprowadziła zakaz przeszkadzania

w zajęciach sportowych lub treningach poprzez nieodpowiednie zachowania ( pkt 8 lit. g ) oraz zakaz zakłócania porządku ( pkt 8 lit. h). Wskazać należy ponownie, iż zakaz zakłócania porządku publicznego został już uregulowany w art. 51 § 1 ustawy Kodeks wykroczeń.

Natomiast stosownie do przepisów Regulaminu korzystania z gminnych boisk sportowych korzystający z obiektu sportowego ponoszą pełną odpowiedzialność za powstałe urazy i kontuzje (pkt 10) oraz garderobę jak i przedmioty pozostawione bez opieki na terenie boiska (pkt 11). Ponadto osoby naruszające zasady porządku i bezpieczeństwa na obiekcie sportowym będą pociągnięte do odpowiedzialności (pkt 14).

Organ nadzoru podkreśla, że akt prawa miejscowego - akt o charakterze powszechnie obowiązującym - nie może zawierać regulacji odnośnie zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. Postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności mogą zostać zawarte jedynie w ustawie lub na mocy czynności prawnej, np. umowy. Warto w tym miejscu wskazać na przepisy art. 415 i nast. ustawy Kodeks cywilny, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Również kodeks ten odnosi się do odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 i nast.) oraz dopuszczalności jej ograniczania. W myśl art. 473 § 2 Kodeksu nieważne jest zastrzeżenie, że dłużnik nie będzie odpowiedzialny za szkodę, którą może wyrządzić wierzycielowi umyślnie. Ponadto, zgodnie z art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego postanowienia umowy (w tym postanowienia dotyczące zakresu odpowiedzialności stron umowy) nie mogą sprzeciwiać się naturze danego stosunku prawnego, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

Regulacja powyższej materii w akcie prawa miejscowego (a tym bardziej jej modyfikacja) nie znajduje uzasadnienia w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 7 października 2010 r. (sygn. akt III SA/Wr 421/10) zarówno Gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu miejskiego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. Nie budzi bowiem wątpliwości, że stosunki prawne pomiędzy zarządcą boiska, a osobą uprawnioną do korzystania z niego, mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego. Zbytecznym zatem jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi.

Mając powyższe na uwadze uznać należy, iż Rada, we wskazanym wyżej zakresie, przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który przyznaje radzie kompetencje wyłącznie do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie zaś zasad odpowiedzialności cywilnoprawnej czy też sankcji za nieprzestrzeganie przyjętych regulaminów.

Rada Gminy Niegosławice ustalając zasady korzystania z placów zabaw i boisk sportowych winna treść swoich regulacji dostosowywać ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, wynikających z jej zadań, a w razie wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (wyrok NSA z 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92). Innymi słowy - stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska,

do którego właściwy akt jest skierowany. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym ( wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013r., sygn. akt IV SA/GI 391/12).

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust.1 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.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**