Elektronicznie podpisany przez:
Krzysztof Nowak
dnia 25 kwietnia 2019 r.

WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.276.2019 Katowice, dnia 25 kwietnia 2019 r.

Rada Gminy Jaworze

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/55/2019 Rady Gminy Jaworze z dnia 21 marca 2019 r. w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów sportowo-rekreacyjnych stanowiących własność Gminy Jaworze w części:

- pkt 4 załącznika Nr 1 do uchwały, pkt 9 załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie wyrazów: „które ponoszą odpowiedzialność za ewentualne szkody”, pkt 12 – pkt 14 załącznika Nr 1 do uchwały, pkt 9 załącznika Nr 2 do uchwały, pkt 11 załącznika Nr 3 do uchwały w zakresie wyrazów: „ponoszą odpowiedzialność materialną za zniszczenia i dewastacje obiektu. Jednocześnie”, pkt 12 załącznika Nr 3 do uchwały w zakresie wyrazów: "odpowiada także za stan czystości i porządku w szatniach i pomieszczeniach sanitarnych Hali Sportowej po każdych zajęciach", pkt 13 załącznika Nr 3 do uchwały w zakresie wyrazów: „Za bezpieczeństwo uczestników zajęć sportowych odpowiada nauczyciel, trener prowadzący zajęcia, a”, pkt 20 załącznika Nr 3 do uchwały w zakresie wyrazów: „zaś za wartościowe przedmioty pozostawione w szatniach podmiot zarządzający obiektem nie ponosi odpowiedzialności”, pkt 22 załącznika Nr 3 do uchwały w zakresie wyrazów: „oraz jest odpowiedzialny za zapewnienie bezpieczeństwa korzystających z Hali Sportowej”, pkt 24 załącznika Nr 3 do uchwały, pkt 26 załącznika Nr 3 do uchwały w zakresie wyrazów: „Administrator i obsługa Hali Sportowej sprawuje nadzór nad przestrzeganiem niniejszego regulaminu. Wszystkie osoby przebywające na terenie Hali Sportowej zobowiązane są do podporządkowania się ich nakazom.”, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym;

- pkt 6 załącznika Nr 1 do uchwały i pkt 7 załącznika Nr 2 do uchwały w zakresie wyrazów: „jak najdalej idącej”, pkt 10 załącznika Nr 1 do uchwały, pkt 16 lit. h załącznika Nr 3 do uchwały w zakresie wyrazu: „itp.”, pkt 21 załącznika Nr 3 do uchwały w zakresie wyrazów: „biegania po korytarzach, schodach itp.”, jako niezgodnej z art. 2 Konstytucji RP;

- pkt 11 lit. d załącznika Nr 1 do uchwały, pkt 8 lit. c i d załącznika Nr 2 do uchwały oraz pkt 16 lit. h załącznika Nr 3 do uchwały w zakresie wyrazów: „oraz stwarzania zagrożeń narażających siebie i innych osób przebywających w obiekcie na utratę zdrowia lub kalectwo”, jako niezgodnej z art. 71 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t. j. Dz. U. z 2018r., poz. 618), dalej jako „kodeks wykroczeń”;

- pkt 11 lit. c załącznika Nr 1 do uchwały i pkt 8 lit. b załącznika Nr 2 do uchwały, jako niezgodnej z art. 143 § 1 kodeksu wykroczeń;

- pkt 8 lit. a załącznika Nr 2 do uchwały w zakresie wyrazów „ich niszczenia oraz”, jako niezgodnej z art. 124 § 1 kodeksu wykroczeń;

- pkt 16 lit. a załącznika Nr 3 do uchwały, jako niezgodnej z art. 50a § 1 i 82 § 1 pkt 1 kodeksu wykroczeń w związku z art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1446 ze zm.);

- pkt 16 lit. g załącznika Nr 3 do uchwały w zakresie wyrazów: „wnoszenia i spożywania alkoholu", jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 14 ust. 1 pkt 3, ust. 2a i 6 oraz art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2137 ze zm.);

- pkt 16 lit. d załącznika Nr 3 do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z § 25 ust. 3 pkt 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Jaworze, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XIX/160/2016 Rady Gminy Jaworze z dnia 14 lipca 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jaworze (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2016 r. poz. 4128);

- pkt 16 lit. g załącznika Nr 3 do uchwały w zakresie wyrazów: „oraz przebywania osób, których stan wskazuje na spożycie alkoholu lub środków odurzających" oraz pkt 19 załącznika Nr 3 do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z 52 ust. 1 i 3 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr V/55/2019 z dnia 21 marca 2019 roku Rada Gminy Jaworze określiła zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów sportowo-rekreacyjnych stanowiących własność Gminy Jaworze. Powyższa uchwała została doręczona Wojewodzie w dniu 26 marca 2019 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w przedmiocie zasad i trybu korzystania z obiektów sportowych na terenie gminy stanowi przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do wydawania **aktów prawa miejscowego** w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Charakter normatywny uchwały podjętej na podstawie tego przepisu stawia przed organem ją stanowiącym, szczególne wymogi w zakresie formułowania w uchwale norm prawnych. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest bowiem jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji).

Konstytucja w art. 94 stanowi, że akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów samorządu terytorialnego może być stanowione wyłącznie *na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie*, co jest równoznaczne z koniecznością formułowania norm prawnych uchwały ściśle w granicach upoważnienia ustawowego, bez redagowania w niej takich przepisów, które by te granice przekraczały. Podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu - aktu prawa miejscowego – jest jego umocowanie w upoważnieniu ustawowym, czego konsekwencją jest realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej ze ścisłym uwzględnieniem wytycznych zawartych w tym upoważnieniu. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK rok 2000, nr 5, poz. 141): "Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę

głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)".

Powyższe oznacza, że wszystkie unormowania uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. W wyroku z dnia z 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla w tezie pierwszej, że *rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej* (sygn. akt SA/Wr 310/92, publ. "Wspólnota" 1993, nr 2, s. 21).

Ustawodawca, wskazując w ramach art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, iż rada gminy zobowiązana jest określić zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, wyznaczył czytelną granicę powierzonej kompetencji. Oznacza to, że uchwała, która jest aktem prawa miejscowego musi zawierać odniesienie do zagadnień wskazanych art. 40 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy i jednocześnie nie może zawierać postanowień, które wykraczają poza treść tego przepisu.

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, kwestionowana uchwała zawiera postanowienia wykraczające poza przyznane radzie gminy upoważnienie.

W pkt 4 załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały zatytułowanym Regulamin korzystania z boisk sportowych przewidziano, że nadzór nad stanem technicznym obiektu i znajdujących się w nich urządzeń pełni podmiot zarządzający. Z kolei pkt 26 załącznika Nr 3 do uchwały Rada postanowiła, że administrator i obsługa Hali Sportowej w Jaworznie sprawuje nadzór nad przestrzeganiem niniejszego regulaminu, a wszystkie osoby przebywające na terenie Hali Sportowej zobowiązane są do podporządkowania się ich nakazom. Jak wskazano wyżej, przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia radę **wyłącznie** do określenia zasad i trybu korzystania z gminnych urządzeń i obiektów użyteczności publicznej. W ocenie organu nadzoru kwestie związane z nadzorem nad stanem technicznym obiektu oraz nad przestrzeganiem regulaminu obiektu sportowego nie mieszczą się zaś w powyższej materii. Tym samym ww. przepisy uchwały należy uznać za istotnie naruszające prawo z powodu przekroczenia zakresu upoważnienia ustawowego. Przy czym unieważnienie zdania drugiego punktu 26 załącznika do uchwały jest konsekwencją stwierdzenia nieważności powiązanego z nim treściowo zdania 1 tego przepisu.

Podobnie należy stwierdzić dokonując oceny przepisów: pkt 9, pkt 13 załącznika Nr 1 do uchwały, pkt: 11, 12, 13, 20 i 22 załącznika Nr 3 zatytułowanego Regulamin hali sportowej Jaworze. Wszystkie te regulacje określają zasady odpowiedzialności ponoszonej przez wskazane w nich podmioty: za wyrządzone przez małoletnich i korzystających z obiektów szkody materialne, za rzeczy pozostawione na boisku, za stan czystości i porządku w szatniach i pomieszczeniach sanitarnych, za bezpieczeństwo uczestników zajęć sportowych oraz za pozostawienie w szatniach wartościowych przedmiotów.

Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy, umieszczając w przedmiotowym regulaminie postanowienia dotyczące odpowiedzialności prawnej, przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje w zakresie uregulowania aktem prawem miejscowego zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznych. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie „zasady i tryb korzystania" determinuje kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania jedynie norm określających zasady prawidłowego postępowania i zachowania się przez korzystających z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Rada gminy, na podstawie

powyższej regulacji jednak nie jest upoważniona do wprowadzania do aktu regulaminowego jakichkolwiek przepisów ustalających swoiste zasady odpowiedzialności cywilnej i karnej w związku z korzystaniem z urządzeń na terenie tego obiektu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt: IV SA/Po 672/11, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 września 2010r., sygn. akt: II SA/Ol 659/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Ustawodawca nie przyznał radzie prawa do przyjęcia - w drodze aktu prawa miejscowego - regulacji dotyczących odpowiedzialności prawnej, ani w ramach upoważnienia określonego art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ani też na podstawie jakiegokolwiek innego obowiązującego przepisu prawa.

Kwestie odpowiedzialności prawnej regulują akty wyższego rzędu i to w sposób kompleksowy. W przypadku wystąpienia zdarzenia czy szkody uruchamiającej odpowiedzialność danego podmiotu, to one będą miały bezpośrednie zastosowanie (przepisy kodeksu cywilnego lub kodeksu wykroczeń, czy karnego). Tym samym jakiekolwiek próby stanowienia przez radę w akcie prawa miejscowego (tu: w regulaminie korzystania z obiektów sportowych) o odpowiedzialności materialnej, odszkodowawczej, cywilnoprawnej z tytułu opieki nad małoletnim, czy karnej, stanowią istotne naruszenie prawa.

W kontekście powyższych wyjaśnień dotyczących odpowiedzialności prawnej, w ocenie organu nadzoru, w ramach kompetencji przyznanych Radzie na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie mieści się również regulowanie jakichkolwiek sankcji za niezgodne z prawem korzystanie z obiektów sportowych. Organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r. sygn. akt IV SA/Gl 847/14, w którym stwierdzono, że „Stosowne organy policyjne i porządkowe dysponują co prawda kompetencjami do stosowania przymusu bezpośredniego, ale wynika to z wyraźnych delegacji ustawowych, wystarczających do podejmowania przez nie właściwych interwencji. W żaden sposób nie może wpływać na zakres ich uprawnień przepis prawa miejscowego, niebędący nawet przepisem porządkowym". Tym samym za istotnie naruszające prawo należy uznać uregulowanie pkt 14 załącznika Nr 1 do uchwały, zgodnie z którym: *Osoby nieprzestrzegające postanowień niniejszego regulaminu mogą zostać usunięte z terenu boiska*, a także uregulowanie pkt 9 załącznika Nr 2 do uchwały, zgodnie z którym: *Osoby nieprzestrzegające postanowień niniejszego regulaminu mogą zostać usunięte z terenu obiektów infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.*

Za przekraczającą delegację ustawową z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym należy również uznać regulację zawartą w pkt 12 załącznika Nr 1 do uchwały i pkt 24 pkt 4 załącznika Nr 3 do przedmiotowej uchwały. Jej treścią Rada Gminy Jaworze zobowiązała korzystających z boiska do przestrzegania ogólnie obowiązujących przepisów bhp i przepisów przeciwpożarowych. Niezależnie od zarzutu przekroczenia zakresu upoważnienia ustawowego, należy stwierdzić, że powyższa regulacja godzi także w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Akt niższego rzędu, w tym uchwała, nie może przecież odsyłać do przepisów hierarchicznie wyższych, przepisów ustawowych i podustawowych normujących kwestie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ochrony przeciwpożarowej, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

Rada gminy stanowiąca w oparciu o normę art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym jest nie tylko obowiązana przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawodawcę, jej zadaniem jest również dbałość o prawidłowość i jasność języka prawnego, którym posługuje się przy formułowaniu norm uchwały. Przepisy uchwały o charakterze powszechnie obowiązującym winny być bowiem jednoznaczne, czytelne oraz niebudzące żadnych wątpliwości interpretacyjnych.

Tymczasem, przepisy pkt 6 załącznika Nr 1 do uchwały i pkt 7 załącznika Nr 2 do uchwały w zakresie wyrazów: „jak najdalej idącej" oraz przepisy pkt 10 załącznika Nr 1 do uchwały oraz pkt 16 lit. h załącznika Nr 3 do uchwały w zakresie wyrazu: „itp." i pkt 21 załącznika Nr 3 do uchwały w zakresie wyrazów: „biegania po korytarzach, schodach itp." nie czynią zadość powyższym wymogom. Przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa oraz jawność i jasność prawa. Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, że przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Naruszeniem Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Tymczasem w kwestionowanej uchwale nie wiadomo, co należy rozumieć pod pojęciem: „**jak najdalej idącej**" troski i dbałości o obiekt sportowy i jego urządzenie. Podobne trudności interpretacyjne pojawiają się przy wykładni bliżej niesprecyzowanego sposobu zachowania się korzystającego z boiska określonego w uchwale jako: **nieszkodzący, niezakłócający i niezagrażający innym użytkownikom**. Także stworzenie w pkt 16 lit. h i pkt 21 załącznika Nr 3 do uchwały, poprzez sformułowanie „**itp.**", otwartego katalogu zakazów zachowań nałożonych na użytkowników Hali Sportowej rodzi wątpliwości co do zakresu praw tych użytkowników. W ocenie organu nadzoru tak sformułowane przepisy prawne (w przypadku pkt 10 załącznika Nr 1 do uchwały nawet sformułowane niepoprawnie pod względem gramatycznym) naruszają wymóg jasności i precyzyjności regulacji wynikający z art. 2 Konstytucji RP. Dodatkowo należy zauważyć, że norma pkt 21 załącznika Nr 3 do uchwały w zakresie wyrazów: **biegania po korytarzach, schodach** jest powtórzeniem normy określonej w pkt 16 lit. h tegoż załącznika.

Przechodząc do ostatniej grupy naruszeń prawa w kwestionowanej uchwale, należy podnieść, że akt prawa miejscowego wydany na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, może obejmować wszelkie kwestie regulaminowe mieszczące się w zakresie delegacji ustawowej, o ile nie zostały one już uregulowane aktem wyższego rzędu i o ile ich regulacja nie będzie naruszała obowiązującego prawa. Regulamin obiektu sportowego czy publicznych urządzeń sportowych powinien normować więc materię regulaminową w takim zakresie, w jakim nie czynią tego ustawy, a jego treść musi być z nimi zgodna. Należy bowiem podkreślić, że uregulowania aktów prawa miejscowego powtarzające bądź modyfikujące obowiązujące już unormowania ustawowe – stanowią – w myśl ugruntowanego w tym zakresie orzecznictwa sądowo-administracyjnego - istotne naruszenie prawa (zobacz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 roku w spr. II SA/Wr 1179/98 – z dnia 25 marca 2003 roku w spr. II SA/Wr 2572/02 z dnia 5 stycznia 2005 roku w spr. III RN 40/00, wyroki Wojewódzkich Sadów Administracyjnych: w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2009 roku w spr. II SA/Ol 974/08, w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 roku w spr. II SA/Kr 1242/08 - publikowane w bazie orzeczeń).

Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, II OSK 1077/09, Legalis nr 215766, wyrok NSA z 20.08.1996 r., SA/Wr 2761/95). Zasadą prawną jest bowiem, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i co stanowi przepis prawa powszechnie obowiązujący.

W kontekście powyższego za niezgodne z prawem należy uznać przepisy pkt 11 lit. c, d załącznika Nr 1 do uchwały, pkt 8 lit. a w zakresie wyrazów: *ich niszczenia oraz*, lit. b, c i d załącznika Nr 2 do uchwały, pkt 16 lit. a, d, f, g, a także pkt 16 lit. h i pkt 21 załącznika Nr 3 do uchwały w zakresie wyrazów: *oraz stwarzania zagrożeń narażających siebie i innych osób przebywających w obiekcie na utratę zdrowia lub kalectwo.* W ocenie organu nadzoru zakwestionowane powyżej przepisy dotyczą materii uregulowanej już obowiązującymi przepisami prawa. Ustanowione regulacjami uchwały zakazy: zakłócania przebiegu zajęć lub gry korzystającym z obiektu, stwarzania zagrożeń narażających siebie i innych na utratę zdrowia i kalectwo, niszczenia obiektów, korzystania z niesprawnych urządzeń, wnoszenia niebezpiecznych przedmiotów, w szczególności ostrych, tnących, kłujących, wybuchowych oraz pirotechnicznych, łatwopalnych oraz opakowań szklanych, powielają czyny, które są objęte sankcjami w kodeksie wykroczeń, a nawet w kodeksie karnym. W zależności bowiem od wartości zniszczonego mienia sprawca czynu polegającego na niszczeniu obiektu sportowego będzie podlegał odpowiedzialności z art. 124 § 1 kodeksu wykroczeń lub art. 288 Kodeksu karnego.

Odpowiedzialność za posiadanie w miejscu publicznym niebezpiecznych przedmiotów (ostrych, tnących, kłujących), jeśli okoliczności jego posiadania wskazują na zamiar użycia go w celu popełnienia przestępstwa, reguluje art. 50a § 1 kodeksu wykroczeń. Podobnie art. 83 § 1 tego Kodeksu penalizuje nieostrożne obchodzenie się z materiałami wybuchowymi, łatwo zapalnymi lub substancjami promieniotwórczymi albo wykraczanie przeciwko przepisom o wyrobie, sprzedaży, przechowywaniu, używaniu lub przewożeniu takich materiałów. Ponadto, zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1870), kto wnosi lub posiada na imprezie masowej broń, w rozumieniu ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (...), wyroby pirotechniczne, materiały pożarowo niebezpieczne lub inne niebezpieczne przedmioty lub materiały wybuchowe, podlega grzywnie nie mniejszej niż 180 stawek dziennych, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Określony w pkt 16 lit. a załącznika Nr 3 do uchwały zakaz wnoszenia na Halę Sportową wszelkiego rodzaju niebezpiecznych przedmiotów, materiałów wybuchowych, środków pirotechnicznych, materiałów stwarzających zagrożenie pożarowe stanowi zatem wkroczenie w materię uregulowaną przepisami kodeksu wykroczeń oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Określony przepisem pkt 11 lit. d załącznika Nr 1 do uchwały, pkt 8 lit. c i d załącznika Nr 2 do uchwały oraz pkt 16 lit. h załącznika Nr 3 do uchwały czyn, polegający na stworzeniu zagrożeń narażających własną osobę i innych na utratę zdrowia i kalectwo oraz korzystaniu z niesprawnych urządzeń, z kolei został spenalizowany art. 71 kodeksu wykroczeń. Natomiast czyny określone przepisami pkt 11 lit. c załącznika Nr 1 do uchwały i pkt 8 lit. b załącznika Nr 2 do uchwały, polegające na zakłócaniu przebiegu zajęć lub gry korzystającym z obiektu oraz korzystania z urządzeń innym użytkownikom, wyczerpuje znamiona czynu zabronionego określonego art. 143 § 1 kodeksu wykroczeń.

Ponadto zakaz palenia tytoniu i papierosów elektronicznych w obiekcie sportowym, wynikający z pkt 16 lit. f załącznika Nr 3 do uchwały także został już uregulowany w obowiązujących przepisach prawa. W myśl art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, zabrania się palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych, z zastrzeżeniem art. 5a w pomieszczeniach obiektów sportowych. Powtórzenie tego zakazu przez Radę Gminy w przepisach regulaminowych również stanowi istotne naruszenie prawa.

Podobnie należy stwierdzić, co do zakazów - określonych w pkt 16 lit. g załącznika Nr 3 do uchwały - wnoszenia i spożywania alkoholu. Należy zauważyć, że tego typu zachowania zostały już uregulowane w akcie wyższego rzędu. Przepis art. 14 ust. 1 pkt 1 i ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi zabrania spożywania napojów alkoholowych w miejscach i czasie masowych zgromadzeń oraz w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Niewątpliwie Hala Sportowa, jako miejsce ogólnodostępne spełnia wymogi dla uznania jej za miejsce publiczne. W doktrynie zaznacza się, iż „obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej są takie przedmioty materialne - mogące posiadać zarówno status rzeczy ruchomych, jak też status nieruchomości w rozumieniu prawa cywilnego - które są przeznaczone do realizowania zadań o charakterze użyteczności publicznej. Są to zatem przedmioty, które służą do bieżącego i nieprzerwanego (ciągłego) zaspokajania szczególnego rodzaju potrzeb (potrzeb o charakterze użyteczności publicznej) całej społeczności lokalnej, a więc wszystkich (bez wyjątku) mieszkańców gminy. Wobec czego będzie miała zastosowanie dyspozycja art. 14 ust. 2a ww. ustawy.

Dodatkowo art. 16 ust. 1 tej ustawy zabrania się wnoszenia napojów alkoholowych na teren stadionów i innych obiektów, w których odbywają się imprezy sportowe i rozrywkowe, a także obiektów lub miejsc objętych zakazem wnoszenia napojów alkoholowych. Tym samym regulowanie jeszcze raz tego, co przewidują przepisy ustawowe jest niedopuszczalne i istotnie naruszające prawo.

Na marginesie należy również zauważyć, że zgodnie też z art. 14 ust. 6 ww. ustawy, w innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych. Jednakże w ocenie sądów administracyjnych powyższy przepis stanowi samodzielną delegację dla rady gminy do wprowadzenia w drodze odrębnej uchwały czasowego lub stałego zakazu spożywania napojów alkoholowych w niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, ustanowienie natomiast zakazu spożywania alkoholu w miejscu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, zatem w uchwale opartej na przepisie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym jest niedopuszczalne (por. np. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 14.09.2017 r., sygn. II SA/Go 476/17).

Z kolei określony przepisem pkt 16 lit. d załącznika Nr 3 do uchwały zakaz wprowadzania na teren Hali Sportowej zwierząt dotyczy materii uregulowanej w § 25 ust. 3 pkt 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Jaworze, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XIX/160/2016 Rady Gminy Jaworze z dnia 14 lipca 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jaworze, opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 22 lipca 2016 r., pod pozycją 4128. Tym samym ponowne stanowienie przez Radę Gminy Jaworze w powyższych kwestiach należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Należy wskazać, że nawet niedosłowne zacytowanie unormowań aktu prawnego wyższego rzędu może stanowić istotne naruszenie prawa, wystarczy że zahacza o treść już uregulowaną, co jest niedopuszczalne. Uchwała rady gminy, co już zostało wskazane, nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, winna być uznana za nieważną w części, w jakiej zawiera takowe regulacje, narusza to bowiem obowiązujący porządek prawny.

Wreszcie za niezgodny z prawem należy uznać przepisy pkt 16 lit. g i pkt 19 załącznika zakazujący przebywania na terenie hali sportowej osobom w stanie wskazującym na spożycie alkoholu środków odurzających. W ocenie organu nadzoru przepis ten narusza w sposób istotny art. 52 Konstytucji RP, który w ust. 1 zapewnia każdemu wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wolność poruszania się to możliwość swobodnego (na podstawie własnej decyzji) przemieszczania się na terytorium RP, to również wolność wstępowania na dany teren i przebywania na nim (z poszanowaniem prawa własności innych osób), zwłaszcza, jeżeli terenem tym – tak jak w przedmiotowym przypadku - jest miejsce korzystające z przymiotu publiczności. Hala sportowa – jako obiekt użyteczności publicznej – jest miejscem ogólnodostępnym, na teren którego prawo wstępu będą posiadać wszyscy zainteresowani. Zgodnie z ustępem 3 art. 52 Konstytucji RP wolność poruszania się na danym terytorium może być ograniczona – ale tylko przypadkami określonymi w ustawie. To oznacza, że gmina rozstrzygając w ramach władztwa nad swoim terenem mogłaby ograniczyć tę wolność poprzez ustanowienie zakazu wstępu, czy zakazu przebywania na nim, ale tylko i wyłącznie w przypadku, gdyby ustawa na to zezwalała. Tymczasem, nie sposób wskazać w obowiązującym systemie prawa przepisu zawierającego takie zezwolenie. Upoważnienia do wprowadzenia ograniczeń w przebywaniu na danym terenie osób nietrzeźwych, nie sposób w szczególności wywieść z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, której to przepisy rzeczywiście w pewnym zakresie delegują radę gminy do reglamentowania chronionych konstytucyjnie wolności, w tym gospodarczej. Tym samym należy uznać, że wprowadzonym ww. przepisami uchwały zakazem przebywania na terenie hali sportowej osobom w stanie wskazującym na spożycie alkoholu lub środków odurzających, naruszono gwarantowaną konstytucyjnie wolność osobistą.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała Nr V/55/2019 Rady Gminy Jaworze z dnia 21 marca 2019 r. w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów sportowo-rekreacyjnych stanowiących własność Gminy Jaworze, w części wskazanej w *petitum* narusza prawo w sposób istotny, co czyni stwierdzenie jej nieważności w tym zakresie uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego