

**UCHWAŁA NR XXX/ 16
RADY GMINY ZGIERZ**

z dnia 29 grudnia 2016 r.

w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego

Na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446, poz. 1579) oraz art. 3§2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2016, poz. 718, poz. 846, poz.996) **Rada Gminy Zgierz**

uchwala, co następuje:

§ 1. Postanawia się wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 3 listopada 2016 r. znak PNIK - I.4131.143.2016 (Dz.Urz. Woj.Łódzkiego z 2016 r., poz. 4581) stwierdzające nieważność § 4 ust. 4,7,10,11 załącznika do uchwały Nr XXVII/362/16 Rady Gminy Zgierz z dnia 29 września 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich w miejscowości Gieczno, Jedlicze A, Jedlicze B, Kania Góra, Rosanów i Ustronie

§ 2. 1. Do wniesienia skargi, podejmowania wszystkich czynności w toku postępowania i reprezentowania skarżącego przed sądem administracyjnym upoważnia się Wójta Gminy Zgierz.

2. Wójt Gminy Zgierz może ustanawiać pełnomocników procesowych.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Zgierz.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu.

Uzasadnienie

Wojewoda Łódzki rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 3 listopada 2016 r. znak PNIK - I.4131.143.2016 stwierdził nieważność § 4 ust. 4,7,10,11 załącznika do uchwały Nr XXVII/362/16 Rady Gminy Zgierz z dnia 29 września 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich w miejscowości Gieczno, Jedlicze A, Jedlicze B, Kania Góra, Rosanów i Ustronie.

Zgodnie z art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446, poz. 1579) rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy, w tym rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 96 ust. 2 i art. 97 ust. 1, a także stanowisko zajęte w trybie art. 89, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Art. 98 ust.3 tej samej ustawy mówi zaś, że do złożenia skargi uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze.

Kwestionowaną uchwałą Rada Gminy Zgierz uchwaliła regulamin korzystania ze świetlic wiejskich w miejscowościach: Gieczno Jedlicze A i B, Kania Góra, Rosanów i Ustronie.

W ocenie Wojewody Łódzkiego, jak wskazano w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania oraz w zaskarżonym rozstrzygnięciu, postanowienia § 4 ust. 4, 5, 7 i 11 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, „wkraczają w materię uregulowaną powszechnie obowiązującymi przepisami prawa cywilnego i karnego”, po drugie zaś, iż § 4 ust. 10 regulaminu dotyczy zagadnień uregulowanych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawie o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych.

Innymi słowy, organ nadzoru podnosi, iż ww. postanowienia regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich, uchwalone przez Radę Gminy, w sposób nieuprawniony wkraczają w materię już uregulowaną przepisami powszechnie obowiązującymi.

Jednakże, należy stwierdzić, iż zarzuty te są niezasadne. Jednocześnie zastrzec należy, iż zaskarżone rozstrzygnięcie zasadniczo powtarza stanowisko wyrażone przez organ nadzoru w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania, toteż z konieczności zarzuty skargi są zbliżone do wyrażonych w odpowiedzi Gminy na to zawiadomienie.

Przed wszystkim, należy zauważyć, iż całość zarzutów kierowanych przeciw przedmiotowej uchwale opiera się na przekonaniu organu nadzoru, iż treść uchwały bezpodstawnie ingeruje w materię już uregulowaną ustawowo.

Jednakże, podnieść należy, iż akty prawa miejscowego winny być zredagowane w taki sposób, żeby regulowały sprawy w granicach określonych w delegacji ustawowej do ich wydania oraz nie zawierały powtórzeń przepisów ustawowych (uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z 19 listopada 2010 r., 21/1812/10). Istotą zakazu powtórzeń normatywnych jest zasadniczo to, że rada gminy, stanowiąc przepisy prawa miejscowego, nie może przytaczać in extenso zapisów aktów prawnych wyższego rzędu, w ten sposób, ażeby powstawało wrażenie, iż to właśnie rada gminy podjęła przytaczane rozstrzygnięcie normatywne (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 12 października 2005 r., II SA/Wr 385/05).

Jak obszernie wypowiedział się w tym przedmiocie WSA w Poznaniu w wyroku z 23 listopada 2011 r., IV SA/Po 977/11 (por. powołane tam orzecznictwo), zakaz powtórzeń normatywnych, o którym mowa w ww. przepisach Zasad techniki prawodawczej, nie ma jednak charakteru bezwzględnie. Dopuszczalne są od niego wyjątki. W doktrynie i orzecznictwie wskazuje się niekiedy, iż zakaz normatywnych powtórzeń wyrażony w przywołanym wyżej § 118 ZTP (oraz w analogicznym § 137 ZTP, a także w § 4 ZTP) nie ma charakteru bezwzględnie w tym sensie, iż wyjątkowo mogą zdarzyć się takie sytuacje, że potrzebny jest przepis "zapowiadający" dalsze unormowania, bez którego unormowania te sprawiłyby wrażenie wyrwanych z kontekstu, lub nie tworzyłyby zamkniętej całości czy nie byłyby wystarczająco komunikatywne (zob. S. Wronkowska (w:) S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004, s. 239). Jak wskazuje cytowana Autorka, dopuszczalność wyjątkowego powtarzania przepisów ustawy dotyczy zwłaszcza takich aktów, jak statuty czy regulaminy. Akty tego rodzaju są często dla pewnego kręgu odbiorców podstawowym źródłem informacji i dlatego należy dążyć, by informacja ta była możliwie pełna, co może wymagać powtórzenia przepisów ustawy (S. Wronkowska (w:) op.cit., s. 32). W rezultacie należy przyjąć, iż nie w każdym przypadku naruszenie zakazu powtórzeń będzie skutkowało nieważnością przepisu "powtarzającego". Co do istoty analogiczne stanowisko zajmował TK w tych orzeczeniach, w których stwierdzał, że przepis zawierający powtórzenie przepisu ustawowego nie wprowadza do obowiązującego systemu prawnego nowej normy (bądź regulującej zagadnienie pozostające poza prawną reglamentacją, bądź

regulującej to zagadnienie w sposób odmienny od dotychczasowego), a to oznacza, że jest to wyraźne *superfluum* prawodawcy, które, będąc uchybieniem w technice legislacyjnej, nie może być jednak ocenione jako naruszenie przepisu stanowiącego delegację ustawową. (tak również m.in. w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 15 stycznia 1991 r., U 8/90 i w wyroku z 9 kwietnia 2001 r., U 10/00).

W wyroku z 25 maja 1998 r. (U 19/97) Trybunał nazwał taki przypadek "definicją sprawozdawczą" i powtórzył, że "informacja tego typu nie zawierałaby żadnej samodzielnej treści normatywnej (uzupełniającej to, co jest unormowane wprost w ustawie)" (por. G. Wierczyński, komentarz do §118 załącznika do rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Wolters Kluwer 2016).

Niezależnie zaś od powyższego, wskazać należy, iż od powtarzania przepisów ustaw należy odróżnić posługiwanie się w aktach prawa miejscowego określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, a także w ustawie zawierającej przepis upoważniający do wydania danego aktu.

Działanie takie jest uzasadnione z prakseologicznego punktu widzenia, albowiem z jednej strony konieczność zachowania jednolitości sformułowań używanych w aktach normatywnych, a z drugiej – ubogość zasobów języka, zmusza prawodawcę lokalnego do używania określeń (pojęć, zwrotów), które i tak są używane w aktach wyższego rzędu.

Nie można oczywiście zmieniać określeń (pojęć, zwrotów), które zostały zdefiniowane (to znaczy nadawać im nowych znaczeń), co nie oznacza, że istnieje zakaz używania pojęć, które występują w aktach prawnych wyższego rzędu.

(vide komentarz do § 137 załącznika do rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej [w:] D. Szafranski (red.), *Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami*, C. H. Beck 2016).

Przenosząc te rozważania na grunt niniejszej sprawy, wskazać trzeba w szczególności, że samo stwierdzenie, iż „osoby, które niszczą urządzenia lub wyposażenie świetlicy lub na terenie przyległym, ponoszą odpowiedzialność materialną i karną za wyrządzone szkody” (§ 4 pkt 7) nie może być uznane za powtórzenie, a tym bardziej modyfikację przepisów ustawowych, lecz jest raczej jedynie ogólnym zastrzeżeniem, nieingerującym w regulacje ustawowe, iż osoby wyrządzające szkodę w mieniu świetlic nie są „bezkarne”.

Nadto, § 4 pkt 4 i 5 stanowią *de facto* potwierdzenie regulacji dotyczących odpowiedzialności za szkodę zawarty w Kodeksie cywilnym, choć ujęte w nieco inne słowa.

Zgodnie bowiem z art. 415 k.c., kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia. Z kolei, w myśl art. 427 k.c., 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 albo bez obowiązku ustawowego ani umownego sprawuje stałą pieczę nad taką osobą, 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.

§ 4 pkt 4 regulaminu świetlic stanowi zaś, w sposób zbieżny z powołanymi przepisami, iż korzystający ze świetlic odpowiadają za zniszczenie mienia przez siebie lub przez osoby, którymi się opiekują.

Dalej, stosownie do art. 363 § 1 k.c., naprawienie szkody powinno nastąpić, według wyboru poszkodowanego, bądź przez przywrócenie stanu poprzedniego, bądź przez zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej – z tą regulacją koresponduje § 4 pkt 5 uchwały, który ustanawia zasadę, iż w pierwszej kolejności osoba zobowiązana do naprawienia szkody winna przywrócić stan poprzedni (poprzez naprawę lub wymianę uszkodzonego sprzętu), a w razie niewykonania tego obowiązku – uiścić sumę pieniężną równą kosztowi naprawy lub wymiany zniszczonego (uszkodzonego) sprzętu.

Z drugiej strony, zgodnie z art. 361 § 1 k.c., zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła. Logicznym jest zaś, iż jeśli szkoda wynika z niewłaściwego korzystania z wyposażenia świetlic lub z niestosowania się do postanowień ich regulaminów (§ 4 pkt 11), to nie pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym z działaniem gospodarzy świetlic, Gminy Zgierz czy też Gminnego Centrum Kultury, skoro podmioty te nie przyczyniły się swoim działaniem czy zaniechaniem do powstania szkody.

Widać zatem, iż regulacje zawarte w regulaminie świetlic nie wprowadzają nowych treści normatywnych ani nie modyfikują przepisów ustawy, toteż nie można uznać, by naruszały one zasady techniki prawodawczej.

Nadto zaś, należy podkreślić, zgodnie z powołanym wyżej poglądem doktryny, iż w odniesieniu do zdarzeń zachodzących na terenie świetlicy w naturalny sposób w pierwszej kolejności powinien być stosowany jej

regulamin i to on jest główną informacją dla osób korzystających z tych obiektów na temat zasad zachowania się na ich terenie, toteż zamieszczenie wskazanych wyżej regulacji jest zasadne i nie narusza prawa.

Prócz tego, w odniesieniu do § 4 pkt 10 kwestionowanej uchwały, wskazać dodatkowo należy, iż rada gminy może wprowadzać regulaminy korzystania z gminnych obiektów, zawierające nakazy i zakazy określonego zachowania się osób, jeśli normy te nie stanowią przepisów porządkowych zagrożonych w uchwale sankcjami przewidzianymi w kodeksie wykroczeń (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z 5 sierpnia 2015 r., P-II.4131.2.93.2015; wyrok WSA w Poznaniu z 27 sierpnia 2015 r., IV SA/Po 368/15).

Nie może budzić wątpliwości, że użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym 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 ustawy o samorządzie gminy (wyrok WSA w Krakowie z 13 marca 2014 r., III SA/Kr 1476/13; wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., IV SA/PO 169/12).

Naturalne jest, iż przebywanie na terenie świetlic osób znajdujących się pod wpływem alkoholu albo środków odurzających lub palących papierosy byłoby niepożądane z punktu widzenia bezpieczeństwa i komfortu osób przebywających na terenie tych obiektów, stąd też wyraźne wskazanie w regulaminie, iż takie osoby nie mają prawa przebywać na terenie świetlic jest w pełni zasadne i nie może być uznane za naruszenie prawa, tym bardziej, iż regulamin nie zawiera postanowień co do sankcji za naruszenie tego zakazu.

Niezależnie zaś od powyższego, podnieść należy, iż nie można zgodzić się z organem nadzoru, jakoby naruszenia przedstawione w rozstrzygnięciu nadzorczym były tak poważne, by uzasadniały stwierdzenie nieważności zakwestionowanych postanowień uchwały.

Zasady techniki prawodawczej nie tworzą upoważnienia do tworzenia prawa, stanowią pewien zbiór zasad technicznych dotyczących sposobu tworzenia prawa, nie są klasycznymi dyrektywami o charakterze normatywnym mimo ustanowienia ich w akcie normatywnym (rozporządzeniu). Naruszenie tych zasad nie stanowi automatycznie o sprzeczności uregulowań z prawem. Wskazuje jedynie, że przepisy zostały źle skonstruowane (wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim: z 21 listopada 2012 r., II SA/Go 778/12; z 25 kwietnia 2013 r., II SA/Go 293/13).

Również, w niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych i rozstrzygnięciach nadzorczych wskazuje się, iż nawet jeśli miało miejsce naruszenie ww. zasad, to nie jest to naruszenie o charakterze „istotnym”, uzasadniające stwierdzenie nieważności danej regulacji (przykładowo wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 31 sierpnia 2007 r., II SA/Go 478/07; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 1 czerwca 2010 r., NK.II.BSZ2.0911-13/10).

W każdym zaś wypadku, stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego może nastąpić w wypadku stwierdzenia przez organ nadzoru „istotnego” naruszenia prawa przy wydawaniu kwestionowanego aktu.

Tymczasem, użyte w art. 91 ust. 1 pojęcie „sprzeczność [z prawem – dop. aut.]” jest nieostre, pierwotne. Oznacza brak zgodności, ale w stopniu niemożliwym do zdefiniowania. Jednocześnie, z art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika gradacja naruszeń prawa (istotne, nieistotne), z którymi zostały powiązane określone skutki (tak P. Chmielnicki, komentarz do art. 91 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, LexisNexis 2013).

Wobec powyższego, konieczne jest zatem, by organ nadzoru przed wydaniem rozstrzygnięcia dokonał oceny zgodności z prawem zakwestionowanego aktu i charakteru (powagi) ewentualnej niezgodności, a więc przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające, wszechstronnie rozważył okoliczności sprawy i przekonująco uzasadnił swoje stanowisko, tym bardziej, że zgodnie z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, do postępowania nadzorczego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Tymczasem, w niniejszej sprawie organ nadzoru ograniczył się de facto do stwierdzenia, jego zdaniem, poważnego charakteru naruszenia, jakiego dopuściła się Rada Gminy przy wydawaniu zakwestionowanego aktu i powołaniu się w tym zakresie w sposób zupełnie ogólnikowy na fakt „wkroczenia” przez Radę na grunt prawa cywilnego i karnego oraz fakt, iż „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”, bez poczynienia de facto żadnych uwag odnoszących się bezpośrednio do okoliczności niniejszej sprawy.

Z tych względów, uznać należy, iż zarzuty skierowane przeciw przedmiotowej uchwale są niezasadne, a co za tym idzie, uchwała ta nie narusza prawa, niniejsza skarga jest zatem konieczna i zasadna.

W związku z powyższym przedkładam projekt uchwały.

PRZEWODNICZĄCY
Rady Gminy Zielona Góra
Marek Telenda