



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 28 września 2022 r.

Poz. 4165

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.124.2022.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 28 września 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

pkt 9, pkt 10, pkt 11 lit. d i lit. f, pkt 12, pkt 13 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXXVIII/300/22 Rady Miejskiej w Szepietowie z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie ustalenia zasad korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej – Skatepark w Szepietowie.

UZASADNIENIE

W dniu 30 sierpnia 2022 r. Rada Miejska w Szepietowie podjęła uchwałę Nr XXXVIII/300/22 w sprawie ustalenia zasad korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej – Skatepark w Szepietowie.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 31 sierpnia 2022 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza treści wykazała, iż badana uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru w dniu 23 września 2022 r. wszczął postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, 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.

Postępowanie nadzorcze wykazało, iż zachodzą przesłanki stwierdzenia jej częściowej nieważności z powodu istotnego naruszenia prawa. Za wadliwą uznać należy regulację zawartą w pkt 9, pkt 10, pkt 11 lit. d i lit. f, pkt 12, pkt 13 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały.

Podstawę prawną badanego aktu stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.), zgodnie z którym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Użyte w powołanym przepisie sformułowanie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego trybu oraz sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2012 r. sygn. IV SA/Po 169/12, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2014 r. sygn. IV SA/Wr 641/13).

Wyznaczając reguły korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej rada 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. Zatem zasady ustanowione przez radę nie mogą wkraczać w materię uregulowaną w przepisach aktów wyższego rzędu.

Stanowiąc zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej rada winna treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśniać te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92). W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa.

Należy zauważyć, iż ustalone w przedmiotowym regulaminie przez Radę Miejską w Szepietowie zakazy dotyczące korzystania z obiektu użyteczności publicznej – Skatepark w Szepietowie niewątpliwie dotyczą sposobu zachowania się na jego terenie, jednakże ich redakcja nie odpowiada warunkom legislacyjnym oraz świadczy o tym, że organ je uchwalający nie dokonał merytorycznej analizy ich zakresu przedmiotowego pod kątem obowiązujących przepisów prawnych.

Za wadliwe należy uznać regulacje zawarte w **pkt 9** Regulaminu, zgodnie z którym „w przypadku korzystania z urządzeń skateparku przez osoby niepełnoletnie odpowiedzialność ponoszą ich prawni opiekunowie” oraz w **pkt 12** – „jazda na rolkach i deskorolkach stanowi aktywność w zakresie sportu i przestrzeganie powyższych zasad nie eliminuje całosci i ryzyka urazów. Użytkownicy korzystają ze skateparku na własną odpowiedzialność” i **pkt 13** – „producent i Administrator obiektu nie ponoszą odpowiedzialności za szkody zarówno na osobie jak i na mieniu, wynikłe z użytkowania skateparku, jako związane z aktywnością sportową”.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie mieszczą się w granicach kompetencji przyznanых radzie. W szczególności uprawnienia do regulowania odpowiedzialności za szkody, a zatem kwestii o charakterze cywilnoprawnym, nie można wywieść z delegacji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zakwestionowane regulacje stanowią w istocie ustalenie zasad odpowiedzialności cywilnoprawnej. Kwestie odpowiedzialności za szkodę są uregulowane w Kodeksie cywilnym (art. 415 i n. k.c.) Za niedopuszczalne należy uznać określenie przez Radę Miejską w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, zasad odpowiedzialności za szkodę powstałą na terenie obiektu użyteczności publicznej. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia, jak i objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy.

Podkreślenia jednocześnie wymaga, że 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 obiektu, 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. Z powyższym stanowiskiem korespondują wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 421/10) oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 672/11.

Dodatkowo, w przypadku odpowiedzialności za szkody, których sprawcą jest osoba małoletnia, to art. 426 Kodeksu cywilnego stanowi, że małoletni, który nie ukończył lat trzynastu, nie ponosi odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę. Wedle natomiast art. 427 KC, 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.

Zamieszczanie zatem powyższych zapisów w akcie prawa miejscowego, jakim jest uchwała rady gminy, jest niedopuszczalne w sytuacji, gdy akty wyższego rzędu regulują te kwestie w sposób kompleksowy.

Powyższe odnieść również należy do ustaleń zawartych w **pkt 10** Regulaminu, mówiącym, iż „osoby, które nie ukończyły 12 roku życia mogą przebywać na terenie skateparku wyłącznie pod opieką rodziców, opiekunów lub innych przedstawicieli ustawowych”. Kwestie związane z odpowiedzialnością za małoletnich regulują odpowiednie przepisy Kodeksu cywilnego oraz Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Wedle art. 95 § 1

Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego obowiązkiem rodziców jest piecza nad dzieckiem, cyt.: "Władza rodzicielska obejmuje w szczególności obowiązek i prawo rodziców do wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka oraz do wychowania dziecka, z poszanowaniem jego godności i praw.". Zgodnie natomiast z art. 155 § 1 Krio opiekun sprawuje pieczę nad osobą i majątkiem pozostającego pod opieką; podlega przy tym nadzorowi sądu opiekuńczego.

W ocenie organu nadzoru, nie ma również podstaw by odrębnie regulować kwestię zakazu „*wnoszenia oraz spożywania alkoholu lub innych używek, palenia tytoniu*” (**pkt 11 lit. d** Regulaminu). Sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych uregulowane zostały w sposób kompleksowy w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2021 r. poz. 1119 z późn. zm.). Przywołana ustawa w art. 14 ust. 2a wprowadza zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym. Do takiej kategorii miejsc należy zaliczyć obiekty użyteczności publicznej. W myśl art. 14 ust. 6 ww. ustawy, rada została upoważniona do wprowadzania czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter. Mając na uwadze powyższe należy uznać, że wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Jednocześnie tworzenie dość swobodnych i ogólnikowych zapisów w akcie prawa miejscowego, jak w tym przypadku użycie przez Radę Miejską w Szepietowie bliżej nieokreślonego sformułowania „*innych używek*” narusza przepisy ustawowe dotyczące wnoszenia i używania środków odurzających. Zagadnienie to kompleksowo i przede wszystkim wielopłaszczyznowo reguluje ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2020 r. poz. 2050 z późn. zm.), przewidująca szeroki wachlarz stanów i sytuacji, które rodzą odpowiedzialność karną i są bezwzględnie zakazane. Stany te nie ograniczają się jedynie do wnoszenia i używania środków odurzających ale również polegają np. na udzielaniu, sprzedaży, czy innych formach udostępniania, które są zakazane i karane. W tym przypadku regulacja uchwały wkracza w domenę ścisłej reglamentacji i surowej reakcji państwa w przypadku dokonania jakichkolwiek naruszeń.

Sprawy związane z zakazem palenia wyrobów tytoniowych unormowane zostały w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 276). Ustawa ta w szczególności w art. 5 ust. 4 upoważnia radę gminy do ustalenia, w drodze uchwały, dla terenu gminy inne niż wymienione w ust. 1 miejsca przeznaczone do użytku publicznego jako strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego. Z tego też względu wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Określony został również w przedmiotowym regulaminie zakaz wyrzucania na terenie skateparku *przedmiotów mogących stworzyć zagrożenie dla Użytkowników korzystających ze skateparku* (**pkt 11 lit. f**). W ocenie organu nadzoru użyte przez Radę sformułowanie jest pojęciem nieprecyzyjnym i zbyt ogólnikowym. Wprowadzanie takich zapisów w akcie prawa miejscowego narusza zasadę przyzwoitej legislacji znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika bowiem zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Brak określoności w przepisach prawa występuje wówczas, gdy treść przepisu prawnego jest na tyle niejasna i nieprecyzyjna pod względem językowym i logicznym, że nie pozwala na wywiedzenie z niego w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których terminy te są zawarte (K. Działocha, T. Zalasinski "Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa" - Przegląd Legislacyjny, Rok XIII, Nr 3 (55)/2006). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK ZU nr 3a/2002, poz. 33) 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" (zob. też np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 16). Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11) podkreślono, że: „Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej

legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły”.

Oceniając powyższe naruszenia przepisów prawa, należy stwierdzić, że zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego przedmiotowej uchwały we wskazanej części.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Zofia Silwonik