



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 08 grudnia 2023 r.

Poz. 7946

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 111/2023 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 8 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr RGK.0007.123.2023 Rady Gminy Białe Błota z dnia 31 października 2023 r. w sprawie ustanowienia Regulaminu Miasteczka Rowerowego przy Szkole Podstawowej w Łochowie.

Uzasadnienie

W dniu 31 października 2023 r. Rada Gminy Białe Błota, działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła powyższą uchwałę.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 9 listopada 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia 20 listopada 2023 r., znak: WNK.IV.4131.123.2023, organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały. Wójt Gminy w odpowiedzi znak: RI.7013.5.107.2020.IN2 z dnia 30.11.2023 r. przedstawił swoje stanowisko.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym – organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Upoważnienie zawarte w tym przepisie sformułowane jest w sposób ogólny, jednakże „Zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, zwłaszcza wtedy, gdy cechy prawne i granice owego korzystania zostały zdefiniowane w przepisach powszechnie wyższego rzędu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 97/18 wskazał: „Regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mogą być utożsamiane z przepisami porządkowymi. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję 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 (...). Ustanawiając na podstawie cytowanego przepisu akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących”.

Mając na uwadze powyższe, zdaniem organu nadzoru za wadliwe należy uznać postanowienia w punkcie 3 i 7 załącznika do powołanej uchwały, w którym postanowiono „Administratorem Miasteczka Rowerowego jest Centrum Obsługi Edukacji i Sportu w Białych Błotach”, „Grupy zorganizowane mogą dokonywać rezerwacji po wcześniejszym uzgodnieniu terminu z Kierownikiem Centrum Obsługi Edukacji i Sportu w Białych Błotach”.

Rada Gminy na podstawie regulacji art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie jest upoważniona do wskazania administratora obszaru objętego regulaminem. Wyłącznie do kompetencji organu wykonawczego gminy należy podjęcie decyzji, jaki podmiot będzie administrował ww. obszarem (czy wójt będzie samodzielnie zarządzał, czy też powierzy te zadania administratorowi) oraz jaki będzie zakres tych zadań i sposób ich realizacji. Zauważyć należy, że zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy, do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Skoro Miasteczko Rowerowe w Łochowie stanowi mienie Gminy Białe Błota, to Wójt uprawniony jest do sprawowania zarządu tym obiektem, a w konsekwencji to do jego kompetencji należy, czy będzie samodzielnie wykonywał ten zarząd czy też przez administratora, kto będzie administratorem, jaki zakres swych uprawnień powierzy administratorowi.

Organu nadzoru jako wadliwe uznaje również zapisy zawarte w punkcie 8, 9 i 10 załącznika do uchwały: „Gmina Białe Błota nie ponosi odpowiedzialności za wypadki powstałe w trakcie korzystania z obiektu niezgodnie z regulaminem”, „Za zniszczenie lub uszkodzenie sprzętu spowodowane niezgodnym użytkowaniem osoba, która taką szkodę wyrządziła ponosi odpowiedzialność w pełnej wysokości szkody. W przypadku uszkodzeń spowodowanych przez dzieci, odpowiedzialność ponosi rodzic lub opiekun dziecka”, „Użytkownicy korzystają z Miasteczka Rowerowego na własną odpowiedzialność i odpowiadają materialnie za wyrządzone szkody. Gmina Białe Błota lub inny administrator obiektu nie ponosi odpowiedzialności za rzeczy pozostawione na terenie Miasteczka Rowerowego”. Kwestie dotyczące odpowiedzialności materialnej za ewentualną szkodę wyrządzoną na placu np. uszkodzenie urządzeń znajdujących się tam, przez osobę dorosłą lub odpowiedzialność opiekunów prawnych dzieci za wyrządzone szkody została już uregulowana w art. 415, art. 427, art. 428 i 430 K.c., co zdaniem organu nadzoru stanowi niedopuszczalne powtórzenie w akcie prawa miejscowego postanowień ustaw lub ich modyfikacji. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 31 stycznia 2023 r., sygn. akt III OSK 1076/22 zauważył: „Jak podniesiono wyżej regulamin korzystania z obiektu użyteczności publicznej jest aktem prawa miejscowego, a tym samym powinien zawierać normy prawne skierowane do osób korzystających z takiego obiektu, a nie powtarzać lub informować o regulacji, która znajduje się w innej ustawie. Może to bowiem rodzić przekonanie, że przynajmniej częściowo zasady ponoszenia odpowiedzialności są samoistnie uregulowane właśnie w akcie prawa miejscowego. W orzecznictwie sądowym dominuje pogląd, zgodnie z którym kwestie ponoszenia odpowiedzialności cywilnej nie mogą być objęte regulacją aktu prawa miejscowego obejmującego ustalenie zasad korzystania z obiektów lub urządzeń użyteczności publicznej (por wyrok NSA z dnia 9 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 4921/21, wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 731/13).

W ocenie organu nadzoru do przekroczenia kompetencji wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym doszło w postanowieniach zawartych w załączniku do uchwały: „Obowiązki osób korzystających z Miasteczka Rowerowego”. W punkcie 3, 4 i 6 organ stanowiący postanowił: „Na terenie Miasteczka Rowerowego obowiązuje zakaz spożywania alkoholu oraz zażywania środków odurzających. Obowiązuje też bezwzględny zakaz korzystania z miasteczka osób po użyciu wyżej wymienionych substancji”, „Zabrania się niszczenia infrastruktury Miasteczka Rowerowego, elementów małej architektury”, „Każdy użytkownik jest zobowiązany do wykorzystywania urządzeń tylko zgodnie z ich przeznaczeniem oraz do niezwłocznego powiadomienia Właściciela lub Administratora o zauważonych ewentualnych uszkodzeniach urządzeń w trosce o zdrowie własne i pozostałych użytkowników”.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zasadniczo podmiotem zobowiązanym do dbania o stan techniczny urządzeń i sprawdzania stanu jest właściciel lub osoba działająca za właściciela co oznacza, że obowiązek tego nie można nałożyć na korzystających z obiektu. Odnośnie obowiązującego zakazu spożywania alkoholu, zażywania środków odurzających oraz bezwzględnego korzystania z miasteczka osób po użyciu wyżej wymienionych substancji (pkt 3), powiela art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości, ustanawiający zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Zatem, oczywistym jest, że zakaz przewidziany tym przepisem dotyczy wszystkich miejsc publicznych, w tym również gminnych placów zabaw (tutaj Miasteczka Rowerowego). Odnośnie zakazu zażywania środków odurzających odpowiada dyspozycji art. 62 ust. 1 i 62b ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Wskazać należy, że zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie, posiadaniem środka odurzającego lub substancji psychotropowej w rozumieniu art. 62 i 62b ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii jest każde władanie takim środkiem lub substancją, a więc także związane z jego użyciem lub zamiarem użycia (por. uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt I KZP 24/10, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 marca 2013 r., sygn. akt V KK 425/12, wyrok NSA z dnia 26 maja 2023r., sygn. akt III OSK 98/22). Natomiast zakaz niszczenia cudzej rzeczy ruchomej wynika z przepisu art. 288 § 1 Kodeksu karnego oraz

art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń. Ponadto w pkt 5 załącznika do uchwały: „Obowiązki osób korzystających z Miasteczka Rowerowego”, Rada Gminy wprowadziła zapis: „Dzieci w wieku do lat 10 mogą korzystać z obiektu wyłącznie w obecności pełnoletniego opiekuna”. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 18 listopada 2021 r. sygn. akt III SA/Wr 220/21 zauważył: „Sąd stwierdził, że podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Miejska przekroczyła określone normami ustawowymi granice przyznanego jej władztwa w zakresie stanowienia regulaminu korzystania z placów zabaw w zakresie pkt 5, w którym wskazano, że dzieci poniżej 10 roku życia mogą przebywać na terenie placu zabaw wyłącznie pod opieką osób dorosłych (rodziców i opiekunów). Sąd akceptuje stanowisko Prokuratora, który wskazał, że zapis dotyczy ograniczenia praw i wolności, (prawo do przebywania w miejscach publicznych), a tym samym regulacja uchwały prowadzi do naruszenia art. 31 ust. 1 Konstytucji. Wskazać należy, że przepis ten wskazuje warunki umożliwiające ograniczanie praw i wolności, a należy do nich ustanawianie ograniczeń w drodze regulacji ustawowej. Ponadto w ocenie Sądu kwestie dotyczące opieki i odpowiedzialności rodziców za dzieci w sposób wyczerpujący są regulowane w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks Rodzinny i Opiekuńczy (Dz. U. 2020 r. poz. 1359 ze zm.) – w tym art. 92 i nast.”(podobnie wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 95/20.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz