



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 25 maja 2018 r.

Poz. 2590

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.111.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 24 maja 2018 r.

Na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4, 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.).

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

ust. 1, ust. 9, ust. 12, ust. 13, ust. 14 lit. b, c, d, f, g, h, i, ust. 16 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Radomyślu Wielkim Nr XXXVI/309/2018 z dnia 12 kwietnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z obiektu sportowego Stadionu w Radomyślu Wielkim ul. Kościuszki 25.

#### Uzasadnienie

Rada Miejska w Radomyślu Wielkim uchwałą Nr XXXVI/309/2018 z dnia 12 kwietnia 2018 r. przyjęła Regulaminu korzystania z obiektu sportowego Stadionu w Radomyślu Wielkim ul. Kościuszki 25. Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazano art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 kwietnia 2018 r. Powołany w podstawie prawnej przepis stanowi upoważnienie dla organów gminy do wydawania aktów prawa miejscowego regulujących zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Szeroki zakres delegacji zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ze względu na jej ogólność, nie zmienia faktu, że rada gminy 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, Wspólnota 1993 Nr 2, s. 21).

Zgodnie z ust. 1 Regulaminu " Stadion jest zarządzany przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Radomyślu Wielkim". W tym zakresie podnieść trzeba, że na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. RM w Radomyślu Wielkim nie przysługuje kompetencja do wskazania konkretnego podmiotu zarządzającego stadionem gdyż materia ta nie mieści się w pojęciu zasad i trybu korzystania z obiektu gminnego. Ma to związek z regulacją art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k., zgodnie z którym jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące j.s.t. postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Dodatkowo w oparciu o zapisy art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań wójta. Rada gminy nie może zatem przyjmować związanych z tym zadań i określać zarządcy stadionu. W tym przedmiocie kompetencje są ustawowo zastrzeżone dla burmistrza i nie może on ich przekazać na rzecz organu stanowiącego gminy.

W ust. 9 załącznika do uchwały przyjęto, że za bezpieczeństwo i porządek podczas imprezy odbywającej się na obiekcie odpowiada jej organizator. Powyższy przepis regulaminu nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do jej podjęcia. Rada stanowiąc o odpowiedzialności określonych podmiotów za zapewnienie bezpieczeństwa przy korzystaniu z obiektu, wykroczyła poza zakres przyznanego jej przez ustawodawcę upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W granicach kompetencji rady gminy nie mieści się także wprowadzenie obowiązku przebywania dzieci do lat 7 wyłącznie pod stałą opieką osoby pełnoletniej. Kwestie związane z odpowiedzialnością za małoletnich regulują odpowiednie przepisy 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. Ponadto należy wskazać na art. 121 § 1 Krio, zgodnie z którym: "Przez przysposobienie powstaje między przysposabiającym a przysposobionym taki stosunek, jak między rodzicami a dziećmi.", a więc przysposabiający sprawuje pieczę nad osobą przysposobionego.

W ocenie organu nadzoru brak jest także upoważnienia rady do wprowadzania ograniczenia dostępu do stadionu dla osób w stanie wskazującym na spożycie alkoholu lub po użyciu środków odurzających. Jest to bowiem pojęcie nieprecyzyjne, zbyt ogólnikowe, nie wiadomo czy chodzi o zakaz przebywania osób w stanie nietrzeźwym wyrażonym określoną zawartością alkoholu w organizmie, czy też o widoczne objawy świadczące o stanie wskazującym na spożycie alkoholu lub środków odurzających. Nadto w pierwszym przypadku mogły by to wykazać jedynie przeprowadzone badania, do przeprowadzenia których musi być określona, wyraźna podstawa prawna, a przedmiotowa uchwała z pewnością ich nie stanowi. Również ustawa o samorządzie gminnym jak i ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie zawiera delegacji upoważniającej organ stanowiący gminy do wprowadzenia obowiązku poddania się takiemu badaniu czy też upoważnienia dla wskazanego organu do jego przeprowadzenia.

Wprowadzanie nieprecyzyjnych, zbyt ogólnikowych 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. Zalański "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 oczekiwania 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". Takie same uwagi należy odnieść do zapisów zawartych ust. 16 regulaminu a wskazujących, że zarządzający obiektem może kontrolować wszystkie zajęcia, a w razie stwierdzenia uchybień zakazać dalszego korzystania z obiektu. Zapisy zawarte w tym ustępie są regulacjami nieostrymi i pozostawiającymi możliwość do bardzo swobodnego ich interpretowania i stosowania.

W ust. 14 Regulaminu Rada Miejska określiła m.in., że na teren obiektu zabrania się „wnoszenia petard, broni, butelek i innych twardych przedmiotów o dużych rozmiarach, szklanych opakowań, materiałów łatwopalnych oraz innych przedmiotów niebezpiecznych (lit.b)”, „niszczenia wyposażenia obiektu oraz zieleni (lit.c), wprowadzenia zwierząt, z wyjątkiem psów przewodników (lit.d)”, „wjeżdżanie pojazdów na teren obiektu bez zezwolenia osoby zatrudnionej na obiekcie (lit.g)”, „wnoszenia i prezentowania materiałów o charakterze wulgarnym, politycznym i religijnym (lit.h)”, „wchodzenia na obszary, które nie są dopuszczane dla widzów (lit.i)”.

Ustalone powyższymi postanowieniami zakazy stanowią przedmiot regulacji ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2018 r., poz. 618) i mieszczą się w dyspozycjach czynów zakazanych określonych tymi przepisami.

Ustanowienie zakazu wjazdu pojazdów mechanicznych nie należy do materii przedmiotowej uchwały. Zgodnie z art. 10 ust. 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260 ze zm.) zarządzanie ruchem na drogach wewnętrznych, w tym w strefie ruchu i strefie zamieszkania, należy do podmiotu zarządzającego tymi drogami. Zarządzanie obiektami sportowymi, jako obiektami użyteczności publicznej, należy do kompetencji wójta gminy określonych w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zatem zarządzanie drogami wewnętrznymi, w tym ustanowienie zakazu wjazdu, należy do kompetencji wójta i nie może być przedmiotem regulacji uchwały rady gminy.

Reasumując, należy wskazać, iż przepisy prawa uchwalane przez radę gminy nie mogą powielać, regulować kwestii tożsamyh z tymi, które już zostały uregulowane w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, jak i nie mogą wykroczać poza ustawowe upoważnienie. W konsekwencji powyższego należało stwierdzić nieważność wyżej wskazanych zapisów uchwały jako rażąco naruszających przepisy prawa.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY  
PODKARPACKIEGO  
DYREKTOR GENERALNY  
URZĘDU**

**Marcin Zaborniak**