



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 maja 2023 r.

Poz. 3754

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.445.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr L/506/23 Rady Gminy Krupski Młyn z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania z placu zabaw przy ul. Tarnogórskiej przy Szkole Podstawowej nr 1 w Krupskim Młynie, w części dotyczącej punktów: 1 (w zakresie wyrazów „stanowiącym własność Gminy Krupski Młyn”), 2, 6, 9, 10 lit. c, d, e, f, 13, 14, 15, 16 i 17 Regulaminu korzystania z placu zabaw przy ul. Tarnogórskiej przy Szkole Podstawowej nr 1 w Krupskim Młynie, stanowiącego załącznik do uchwały (dalej jako: Regulamin), jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: ustawa).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 marca 2023 roku Rada Gminy Krupski Młyn podjęła uchwałę Nr L/506/23 w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania z placu zabaw przy ul. Tarnogórskiej przy Szkole Podstawowej nr 1 w Krupskim Młynie, stanowiącego załącznik do uchwały.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 30 marca 2023 roku.

Podstawę prawną do podjęcia Regulaminu placu zabaw (rozumianego jako obiekt użyteczności publicznej) 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 mogą 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 zawartej w tym upoważnieniu. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 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” 993, nr 2, s. 21). Ustawodawca, wskazując w ramach art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, 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 nie może zawierać postanowień, które wykraczają poza treść tego przepisu.

Analizując zakres przedmiotowy delegacji ustawowej, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, nie znajduje uzasadnienia regulacja pkt 1 w zakresie wyrazów „stanowiących własność Gminy Krupski Młyn”, pkt 2 oraz pkt 17 Regulaminu:

1. Plac zabaw jest ogólnodostępnym miejscem przeznaczonym do zabawy, rekreacji i wypoczynku *stanowiącym własność Gminy Krupski Młyn.*

2. *Administratorem placu zabaw jest Gmina Krupski Młyn.*

17. *Wszelkie zauważone usterki i uszkodzenia na terenie placu zabaw należy zgłaszać do Urzędu Gminy z siedzibą przy ulicy Krasickiego 9 w Krupskim Młynie lub Dyrektora Szkoły Podstawowej nr 1 w Krupskim Młynie. Telefony alarmowe: Straż Pożarna – 998, Policja – 997, Pogotowie Ratunkowe – 999, Telefon alarmowy z telefonu komórkowego – 112.*

W ocenie organu nadzoru powyższe treści nie stanowią norm prawokształtujących, a tym samym nie mogą być częścią materii, zawartej w akcie prawa miejscowego. Cechą bowiem takiego aktu jest jego normatywność, wiążąca się z koniecznością zawarcia w nim norm prawnych, a nie przepisów instrukcyjnych, informacyjnych, czy też wypowiedzeń, które w ogóle nie mają normatywnego charakteru. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 grudnia 2022 r.: *Uchwalenie aktu prawa miejscowego na omawianej podstawie polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegółwiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień. Uchwała podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. powinna zawierać regulacje wyłącznie o charakterze prawnym, a nie informacyjnym* (sygn. akt III OSK 6962/21, CBOSA).

W opinii organu nadzoru postanowienia zawarte w ww. przepisach Regulaminu mają charakter jedynie informacyjny, przypominający, a w związku z tym nie mieszczą się w dyspozycji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przepisy te nie mają charakteru normatywnego, nie określają też uprawnień i obowiązków związanych z korzystaniem z obiektu, a zatem nie sposób ich uznać za zasady czy też za tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Rada gminy formułując postanowienia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego nie tylko nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ale i naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też – stosownie także do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa – akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej. Ponowne uregulowanie przez radę gminy materii ustawowej prowadzić może do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy, i to nie tylko w przypadkach, w których regulacje uchwały w sposób oczywisty normują określone zagadnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa.

Dokonując oceny przepisów punktów 13, 14, 15 i 16 Regulaminu należy stwierdzić, że nie znajdują one uzasadnienia w istniejącym upoważnieniu ustawowym.

Zgodnie z ich treścią:

13. *Gmina Krupski Młyn nie ponosi odpowiedzialności za wypadki powstałe w trakcie korzystania z obiektu niezgodnie z regulaminem oraz zasadami bezpieczeństwa.*

14. Za zniszczenie lub uszkodzenie sprzętu spowodowane użytkowaniem niezgodnym z ich przeznaczeniem osoba, która taką szkodę wyrządziła ponosi odpowiedzialność w pełnej wysokości szkody. W przypadku uszkodzeń spowodowanych przez dzieci, odpowiedzialność ponosi rodzic lub opiekun dziecka.

15. Użytkownicy korzystają z placów zabaw na własną odpowiedzialność.

16. Gmina Krupski Młyn lub inny administrator obiektu nie ponosi odpowiedzialności za rzeczy pozostawione na placu zabaw.

Przepisy te określają zasady odpowiedzialności ponoszonej przez wskazane w nich podmioty. 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 nie jest jednak 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 2010 r., sygn. akt: II SA/OI 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 jakiegokolwiek próby stanowienia przez radę w akcie prawa miejscowego (tu: w Regulaminie) o odpowiedzialności materialnej, odszkodowawczej, czy karnej, stanowią istotne naruszenie prawa. Niezależnie od zarzutu przekroczenia zakresu upoważnienia ustawowego, należy stwierdzić, że powyższa regulacja godzi także w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. W ocenie organu nadzoru przepisy te naruszają art. 87 Konstytucji i godzą w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/WR 745/06). Regulamin obiektu rekreacyjno-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 (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 Sądów Administracyjnych: w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2009 roku w spr. II SA/OI 974/08, w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 roku w spr. II SA/Kr 1242/08, CBOSA). 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. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, II OSK 1077/09, nr 215766, wyrok NSA z 20.08.1996 r., SA/Wr 2761/95, CBOSA).

Należy podkreślić, że Rada Gminy Krupski Młyn przekroczyła zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez ustanowienie szeregu zakazów wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, a w tym zwłaszcza z przepisów, które ustanawiają owe zakazy pod groźbą kary.

I tak, za nierespektujące zakresu upoważnienia ustawowego należy uznać postanowienia zawarte w pkt 9, pkt 10 lit. c, d, e, f Regulaminu wprowadzające zakazy:

9. Na terenie placu zabaw obowiązuje bezwzględny zakaz spożywania napojów alkoholowych lub innych środków odurzających oraz zakazuje się przebywania na nim osób nietrzeźwych.

10. Na placu zabaw zabrania się ponadto:

c) palenia wyrobów tytoniowych, w tym nowatorskich wyrobów tytoniowych i palenia papierosów elektronicznych;

- sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych uregulowane zostały w sposób kompleksowy w art. 14 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 165). Ustawa ta w szczególności w art. 14 ust. 6 upoważnia radę gminy do ustanowienia 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. Natomiast jeżeli chodzi o zakaz przebywania na placu zabaw osób nietrzeźwych, w orzecznictwie podkreśla się, że ograniczenie prawa do przebywania w miejscach publicznych – jako element wolności człowieka oraz prawa poruszania się, które są chronione art. 31 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Konstytucji RP – wymaga, zgodnie z art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji, ustawowego upoważnienia (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 27 września 2017 r., II SA/Go 650/17, CBOSA). Zwraca się także uwagę, że pojęcie „w stanie nietrzeźwym” jest całkowicie nieprecyzyjne i rodzi wątpliwości czy chodzi o stan nietrzeźwy wyrażony zawartością alkoholu w organizmie (art. 46 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości), czy o widoczne objawy świadczące o stanie nietrzeźwości. W tym pierwszym przypadku mogłyby to wykazać tylko odpowiednie badania, a przepisy ustawy i ustawy o wychowaniu w trzeźwości nie zawierają delegacji upoważniającej radę gminy do wprowadzenia obowiązku poddania się takiemu badaniu (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 8 grudnia 2016 r., sygn. II SA/Go 880/16, CBOSA). Mając na uwadze powyższe należy podkreślić, że wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może nastąpić na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Kwestia dotycząca spożywania substancji odurzających mieści się w dyspozycji przepisów art. 62-62b ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 172). Przepisy te penalizują zachowania polegające na posiadaniu środków odurzających lub substancji psychotropowych. Ponowne regulowanie tych kwestii w drodze aktu prawa miejscowego należy uznać za niedopuszczalne. Sprawy związane z zakazem palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych 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 ze zm.). Ustawa ta w art. 5 ust. 4 upoważnia radę gminy do ustalenia, w drodze uchwały, dla terenu gminy innych niż wymienione w ust. 1 miejsc przeznaczonych 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 nastąpić w sposób dorozumiany na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w drodze zakazu palenia tytoniu w poszczególnych regulaminach obiektów użyteczności publicznej;

d) palenia ognisk oraz używania materiałów pirotechnicznych i substancji szkodliwych; – w ocenie organu nadzoru bezpodstawnym było wprowadzenie takiego zakazu do Regulaminu albowiem czyn ten jest penalizowany przepisem art. 82 § 1 pkt 1 i 5 oraz § 3-5 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.);

e) zaśmiecania placu zabaw; f) niszczenia urządzeń zabawowych, elementów wyposażenia oraz roślinności; – w ocenie organu nadzoru ww. czyny zabronione powielają zachowania, które są objęte sankcjami na mocy Kodeksu wykroczeń; za niezasadne zatem należy uznać wprowadzenie powyższych zakazów, bowiem przepisy art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń (lub art. 288 Kodeksu karnego w przypadku większej wartości mienia) oraz art. 143 § 1 i art. 144 § 1 Kodeksu wykroczeń wyraźnie uznają za wykroczenie zachowanie polegające na niszczeniu, uszkodzeniu lub czynieniu niezdatną do użytku cudzej rzeczy (art. 124 § 1 k.w.), jak również uszkodzeniu urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego (art. 143 § 1) oraz niszczeniu lub uszkodzeniu roślinności na terenach przeznaczonych do użytku publicznego (art. 144 § 1 i 2). Wykroczeniem jest również, zgodnie z przepisem art. 145 Kodeksu wykroczeń zanieczyszczanie lub zaśmiecanie miejsc dostępnych dla publiczności, tym samym umieszczony w pkt 9 lit. e Regulaminu zakaz powyższych zachowań jest niedopuszczalny.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu

prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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 powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały L/506/23 Rady Gminy Krupski Młyn z dnia 28 marca 2023 r. ww. części należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz