

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **Wojewody Lubuskiego**

**NK-I.4131.116.2020.ABej**

z dnia 28 września 2020 r.

**Rada Gminy Świdnica**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXI/155/2020 Rady Gminy Świdnica z dnia 26 sierpnia 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania z placów zabaw, siłowni zewnętrznych oraz boisk zlokalizowanych na terenie gminy Świdnica, w części, tj. w zakresie:

- punktów: 6, 7 i 10 załącznika nr 1 pt. Regulamin korzystania z placów zabaw zlokalizowanych na terenie gminy Świdnica;

- punktów: 3 zdanie drugie, 6, 7, 9 w zakresie słów "spożywania napojów alkoholowych, przyjmowania środków odurzających", 10 i 13 załącznika nr 2 pt. Regulamin korzystania z siłowni zewnętrznych zlokalizowanych na terenie gminy Świdnica;

- punktów: 6 w zakresie słów "spożywania napojów alkoholowych, przyjmowania środków odurzających", 7 i 10 załącznika nr 3: pt. Regulamin korzystania z boisk zlokalizowanych na terenie gminy Świdnica.

jako sprzecznych z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713), w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 26 sierpnia 2020 Rada Gminy Świdnica podjęła uchwałę Nr XXI/155/2020 w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania z placów zabaw, siłowni zewnętrznych oraz boisk zlokalizowanych na terenie gminy Świdnica. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 sierpnia 2020r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713), w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Zastrzeżenia organu nadzoru budzą zapisy punktów:

- 6, 7 i 10 załącznika nr 1 Regulamin korzystania z placów zabaw zlokalizowanych na terenie gminy Świdnica;

- 3 zdanie drugie, 6, 7, 9 w zakresie słów "spożywania napojów alkoholowych, przyjmowania środków odurzających,", 10 i 13 załącznika nr 2 Regulamin korzystania z siłowni zewnętrznych zlokalizowanych na terenie gminy Świdnica;

- 6 w zakresie słów "spożywania napojów alkoholowych, przyjmowania środków odurzających,", 7 i 10 załącznika nr 3 Regulamin korzystania z boisk zlokalizowanych na terenie gminy Świdnica.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Świdnica przyjęła: w załączniku nr 1 Regulamin korzystania z placów zabaw zlokalizowanych na terenie gminy Świdnica, w załączniku nr 2 Regulamin korzystania z siłowni zewnętrznych zlokalizowanych na terenie gminy Świdnica i w załączniku nr 3 Regulamin korzystania z boisk zlokalizowanych na terenie gminy Świdnica. W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada powołała art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Jak wynika z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym). Użyte w ww. przepisie sformułowanie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję dla organu stanowiącego gminy do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się w tych obiektach. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na terenie lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie organu nadzoru w kwestionowanych zapisach Rada Gminy przekroczyła zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4., gdyż określają one m. in. zasady odpowiedzialności cywilnej uregulowane już powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, w tym przepisami kodeksu cywilnego, wkraczając tym samym na grunt prawa cywilnego. Zgodnie bowiem z punktem 7 i 10 regulaminów stanowiących załącznik nr 1 i 3 do uchwały Rada ustaliła, że za szkody materialne powstałe wskutek nieprawidłowego korzystania z obiektu, jego urządzeń i sprzętu odpowiadają korzystający, a w przypadku niepełnoletnich ich opiekunowie i rodzice, a dalej że gmina Świdnica nie ponosi odpowiedzialności za wypadki powstałe w wyniku nie zastosowania się do przepisów porządkowych (podobnie w punktach 10 i 13 załącznika nr 2 do uchwały). Jak wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 3 grudnia 2013 r., sygn. akt "Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. 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 u.s.g., która jednak nie obejmuje upoważnienia do wprowadzenia do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną."

Natomiast wskazane zapisy regulaminów określają zasady odpowiedzialności uregulowane przepisami z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.), wkraczając tym samym na grunt prawa cywilnego. W podobnej sprawie stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 23 października 2014 r. sygn. akt IV SA/Gl 847/14, w którym zwrócił uwagę, iż użytkownicy urządzeń ponosiliby ryzyko korzystania np. z niesprawnych urządzeń, co zwolniłoby gminę z obowiązku ich przeglądu, konserwacji i napraw.

Odnosząc się do wprowadzonych w regulaminach zakazów palenia tytoniu, spożywania alkoholu lub innych środków odurzających ( t.j. : punkt 6 załącznika nr 1 Regulamin korzystania z placów zabaw zlokalizowanych na terenie gminy Świdnica; punkt 9 w zakresie słów " spożywania napojów alkoholowych, przyjmowania środków odurzających," załącznika nr 2 Regulamin korzystania z siłowni zewnętrznych zlokalizowanych na terenie gminy Świdnica; punkt 6 w zakresie słów " spożywania napojów alkoholowych, przyjmowania środków odurzających," załącznika nr 3 Regulamin korzystania z boisk zlokalizowanych na terenie gminy Świdnica) należy wskazać, że przekroczenie normy kompetencyjnej nastąpiło tu poprzez powtórzenie zakazów wynikających z : art. 5 ust. 1 pkt 10 ustawy z 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, art. 14 ust. 2a ustawy z 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi oraz art. 62 ust. 1 ustawy z 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. akt III SA/Wr 427/19)

Niezrozumiałe i wewnętrznie sprzeczne są zapisy punktu 3 załącznika nr 2 Regulamin korzystania z siłowni zewnętrznych zlokalizowanych na terenie gminy Świdnica. Rada postanowiła w tym punkcie, że urządzenia siłowni zewnętrznej przeznaczone są dla osób powyżej 14 roku, a dalej postanowiono, że dzieci do lat 14 mogą przebywać na terenie siłowni zewnętrznej wyłącznie pod opieką rodziców lub opiekunów. W ocenie organu nadzoru w granicach kompetencji rady gminy nie mieści się wprowadzenie obowiązku przebywania na terenie siłowni dzieci poniżej 14 roku życia wyłącznie w obecności rodzica lub opiekuna. Kwestie związane z odpowiedzialnością za małoletnich regulują odpowiednie przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1025) oraz ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 682), dalej jako: KRiO. Wedle art. 95 § 1 KRiO obowiązkiem rodziców jest piecza nad dzieckiem, cyt.: "Władza rodzicielska obejmuje w szczególności obowiązki 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 znajdują oparcia w delegacji ustawowej także zapisy punktów 6 i 7 załącznika nr 2 Regulamin korzystania z siłowni zewnętrznych zlokalizowanych na terenie gminy Świdnica, określające zobowiązanie do konsultacji z lekarzem dla korzystających z siłowni zewnętrznych osób z problemami zdrowotnymi. Ponadto w każdym ze stanowiących załączniki do przedmiotowej uchwały regulaminów zawarta została informacja zatytułowana „Ważne telefony” o ustanowionych tzw. numerach alarmowych powodując, że wymieniony zapis nie ma charakteru normy stanowiącej, a wyłącznie ma charakter informacyjny.

Przepisy aktów prawa miejscowego winny być uchwalone zgodnie z zasadami określonymi w do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Na mocy § 143 w zw. z § 137 zasad techniki prawodawczej, w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym podkreśla się, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem 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, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK170/10, z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09). Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 11 grudnia 2015 r. (sygn. akt III SA/Łd 1168/15), w orzecznictwie sformułowany został pogląd, że istnieje możliwość odstępstwa od powyższej zasady, jednakże - co należy wyraźnie podkreślić - w takim przypadku powtórzenia w aktach prawa miejscowego innych regulacji normatywnych powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego ma być podstawą odtworzenia normy prawnej. Akcentowane jest także, że jeżeli przytoczenie w akcie prawa miejscowego *in extenso* zapisów aktów prawnych wyższego rzędu z powołaniem się na konkretny przepis tegoż aktu, czyniłoby akt prawa miejscowego w pełni czytelny i zrozumiały, to zapis taki mógłby być dopuszczalny.

Dodatkowo, należy podkreślić, iż zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Trzeba wskazać, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww.

uchwały powinny być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż "Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał."

Mając na uwadze wskazane powyżej nieprawidłowości konieczne okazało się stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały we wskazanym na wstępie zakresie.

**Pouczenie:**

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

**Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO**

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli