



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 13 czerwca 2016 r.

Poz. 2849

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.72.33.2016.MG WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 9 czerwca 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

#### **stwierdzam nieważność**

ust. 3, ust. 9 we fragmencie „którzy ponoszą odpowiedzialność za grupę, zarówno w zakresie wyrządzonych szkód materialnych jak i wszelkich nieszczęśliwych wypadków swoich podopiecznych”, ust. 10 we fragmencie „Rodzice lub opiekunowie ponoszą odpowiedzialność za bezpieczeństwo dzieci”, ust. 15 pkt 3, 7, 9 we fragmencie „zakłócania porządku i używania wulgarnych słów” i pkt 12, ust. 15 pkt 4 we fragmencie „palenia tytoniu, spożywania alkoholu, stosowania środków odurzających”, ust. 16, 17, 19 Regulaminu, ust. 6 i 7 „Zasad Bezpiecznego Użytkowania Urządzeń i Sprzętu Sportowego Podczas Zajęć Lekcyjnych i Treningów Grup Zorganizowanych” uchwały Rady Miejskiej w Lwówku Śląskim z dnia 28 kwietnia 2016 roku nr XX/188/16 w sprawie regulaminu korzystania ze stadionu lekkoatletycznego przekazanego w administrowanie Gimnazjum im. Jana Pawła II w Lwówku Śląskim.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 kwietnia 2016 roku Rada Miejska w Lwówku Śląskim działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 podjęła uchwałę nr XX/188/16 w sprawie regulaminu korzystania ze stadionu lekkoatletycznego przekazanego w administrowanie Gimnazjum im. Jana Pawła II w Lwówku Śląskim.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 10 maja 2016 roku.

- ust. 3 Regulaminu zawartego w załączniku do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.),

- ust. 9 we fragmencie „którzy ponoszą odpowiedzialność za grupę, zarówno w zakresie wyrządzonych szkód materialnych jak i wszelkich nieszczęśliwych wypadków swoich podopiecznych”, ust. 10 we fragmencie „Rodzice lub opiekunowie ponoszą odpowiedzialność za bezpieczeństwo dzieci”, ust. 16, 17, 19 Regulaminu zawartego w załączniku do uchwały, ust. 6 i 7 Zasad Bezpiecznego Użytkowania Urządzeń i Sprzętu Sportowego (...) zawartych w załączniku do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- ust. 15 pkt 3, 7, 9 we fragmencie „zakłócania porządku i używania wulgarnych słów” i 12 Regulaminu zawartego w załączniku do uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie

gminnym w związku z art. 51, 63a, 124, 141, 145 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm.),

- ust. 15 pkt 4 Regulaminu zawartego w załączniku do uchwały we fragmencie „palenia tytoniu, spożywania alkoholu, stosowania środków odurzających” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. 2015 r., poz. 1286 ze zm.), art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 9 listopada 1995 roku o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 298 ze zmianami), art. 23a ust. 1 pkt 4 z dnia 6 września 2001 roku Prawo farmaceutyczne (tekst jednolity Dz. U. z 2008 r., Nr 45, poz. 271 ze zmianami) i art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jednolity Dz. U. z 2016, poz. 224 ze zmianami).

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada stanowiła w zakresie zasad korzystania z obiektu użyteczności publicznej jakim jest stadion lekkoatletyczny, do czego posiadała upoważnienie przyznane przez ustawodawcę na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Artykuł 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, będący podstawą prawną do wydania uchwały, upoważnia organ stanowiący gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej.

Możliwość stanowienia prawa w tym zakresie nie oznacza jednak niczym nieskrępowanej swobody rady w tworzeniu aktów normatywnych. Stanowienie przez radę gminy aktu prawa miejscowego na podstawie tej ogólnej normy kompetencyjnej możliwe jest tylko w jej granicach i w związku z realizacją nałożonych na gminę zadań publicznych. Zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą zatem wykraczać poza istotę korzystania z obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej, zwłaszcza wtedy, gdy takie przekroczenie wiąże się z wkroczeniem w materię regulowaną aktami znajdującymi się ponad aktem prawa miejscowego w hierarchii źródeł prawa.

Pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urzędzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się, ale wyłącznie w związku z korzystaniem z obiektu lub urzędzenia.

Należy podkreślić, że każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Każda norma kompetencyjna powinna być tak realizowana, aby nie naruszała przepisów znajdujących się w aktach hierarchicznie wyższych. Zakres upoważnienia należy ustalać przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Uprawnienie organu stanowiącego gminy przyznane w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w odniesieniu do stanowienia norm obowiązujących na terenie stadionu lekkoatletycznego będącego gminnym obiektem użyteczności publicznej ogranicza się do ustalenia zasad i trybu korzystania z tego obiektu. Uchwała wydana w tym przedmiocie powinna zatem ustalać, na jakich warunkach udostępnia się do korzystania określony obiekt i jaką procedurę należy w tym celu wyczerpać. W zakresie upoważnienia nie mieści się zaś kreowanie nakazów i zakazów obejmujących wszelką aktywność na obszarze stanowiącym obiekt użyteczności publicznej.

Dla oceny zgodności z prawem uchwały istotna jest także jej kwalifikacja do kategorii aktów prawa miejscowego. Powoduje ona bowiem, że na organie ją stanowiącym ciąży obowiązek dotyczące zasad prawidłowego stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Akt ten reguluje bowiem obowiązki (nakazy i zakazy określonego zachowania) generalnie określonych adresatów. Adresatem będzie więc każda przebywająca na obszarze jego obowiązywania osoba. Istotne jest zatem, aby wszystkie normy były sformułowane w sposób jasny i precyzyjny, tak aby każdy adresat mógł się do nich zastosować i niczyje prawa nie mogły być naruszane w wyniku niepewności, co do prawidłowej interpretacji norm.

Jako że organ stanowiący gminy – zgodnie z art. 7 Konstytucji RP – ma obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa, musi również przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego mu przez ustawę. Zasada

ta w sposób szczególny odnosi się do aktów prawa miejscowego, które – zgodnie z art. 94 Konstytucji RP – są stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

## I

W ust. 3 Regulaminu zawartego w załączniku do uchwały Rada postanowiła:

*„Administratorem Stadionu zwanym dalej „Administratorem” jest Dyrektor Gimnazjum im. Jana Pawła II w Lwówku Śląskim.”*

Rada wprowadzając powyższą regulację zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym uprawniona była do wprowadzenia zasad i trybu korzystania ze stadionu lekkoatletycznego, a więc określenia sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają w jego obrębie. Powołana norma kompetencyjna nie przyznaje jednak radzie gminy uprawnienia do decydowania o tym, jaki konkretnie podmiot ma administrować gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów.

Tak więc Rada mogła jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej, a nie wskazywać imiennie oznaczony podmiot wykonujący te zadania. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym: „Do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym.” Wybór konkretnego podmiotu należy zatem do kompetencji Burmistrza jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym.

Podkreślić należy, że każde działanie organu władzy, w tym także Rady musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy stwierdzić, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *„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 jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”*. Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądowno-administracyjne. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 listopada 2012 roku, sygn. akt: II OSK 2072/12 Sąd orzekający wskazał, że do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym, stąd rada gminy (miasta) nie może w tym zakresie przejmować tych zadań związanych z gospodarowaniem mieniem komunalnym, w tym także określać administratora terenów przedmiotowych parków (wyrok NSA z dnia 21 września 2007 r. sygn. akt II FSK 1008/06). Mocą powołanego wyroku uchylono wyrok będący przedmiotem rozpoznania Naczelnego Sądu Administracyjnego i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania. Po ponownym rozpoznaniu sprawy WSA podzielił stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego i uchylił zapisy dotyczące administrowania obiektem użyteczności publicznej (wyrok WSA we Wrocławiu, sygn. akt: III SA/Wr 113/12).

## II

W ust. 9 Regulaminu zawartego w załączniku do uchwały Rada postanowiła:

*„Zorganizowane grupy treningowe, grupy dzieci i młodzieży mogą korzystać ze Stadionu wyłącznie pod opieką nauczyciela, instruktora lub trenera, którzy ponoszą odpowiedzialność za grupę, zarówno w zakresie wyrządzonych szkód materialnych jak i wszelkich nieszczęśliwych wypadków swoich podopiecznych.”*

W ust. 10 Regulaminu zawartego w załączniku do uchwały Rada postanowiła:

*„(...) Rodzice lub opiekunowie ponoszą odpowiedzialność za bezpieczeństwo dzieci.”*

W ust. 16 Regulaminu zawartego w załączniku do uchwały Rada postanowiła:

*„Administrator Stadionu nie ponosi odpowiedzialności za wypadki powstałe w trakcie korzystania ze stadionu. Użytkownicy korzystają ze Stadionu na własną odpowiedzialność i odpowiadają materialnie za wyrządzone szkody na zasadach określonych w odrębnych przepisach.”.*

W ust. 17 załącznika do uchwały Rada postanowiła:

*„Administrator nie ponosi odpowiedzialności za wypadki powstałe w trakcie korzystania ze stadionu. Użytkownicy korzystają ze Stadionu na własną odpowiedzialność i odpowiadają materialnie za wyrządzone szkody na zasadach określonych w odrębnych przepisach.”.*

W ust. 19 Regulaminu zawartego w załączniku do uchwały Rada postanowiła:

*„Za wartościowe przedmioty pozostawione na terenie Stadionu Administrator nie ponosi odpowiedzialności.”.*

W ust. 6 „Zasad Bezpiecznego Użytkowania Urządzeń i Sprzętu Sportowego (...)” zawartych w załączniku do uchwały Rada postanowiła:

*„Administrator nie ponosi odpowiedzialności za wypadki osób, które nie były pod nadzorem nauczyciela (opiekuna, instruktora) danej szkoły.”.*

W ust. 7 „Zasad Bezpiecznego Użytkowania Urządzeń i Sprzętu Sportowego (...)” zawartych w załączniku do uchwały Rada postanowiła:

*„Osoby naruszające zawarte w niniejszym Regulaminie zasady bezpieczeństwa i porządku na terenie Stadionu, będą pociągnięte do odpowiedzialności zgodnie z obowiązującymi przepisami.”.*

W ocenie organu nadzoru przytoczone wyżej postanowienia regulaminu wykraczają poza przyznaną Radzie kompetencję wyrażoną w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Ponownie należy podkreślić, że przepis ten obejmuje swoim zakresem uregulowanie jedynie zasad oraz trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej. W opinii organu nadzoru akt prawa miejscowego, jako akt o charakterze powszechnie obowiązującym, nie może zawierać regulacji odnoszących się do zasad jakiegokolwiek odpowiedzialności.

Powyższe przepisy korzystania ze stadionu lekkoatletycznego nie znajdują uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia uchwały. Rada stanowiąc o odpowiedzialności określonych podmiotów za zapewnienie bezpieczeństwa przy korzystaniu z obiektu lub za zniszczenie czy uszkodzenie obiektu, zwalniając określone podmioty z odpowiedzialności za wypadki, które wydarzą się na terenie obiektu lub mienie prywatne przyniesione na teren kompleksu, wykroczyła poza zakres przyznanego jej przez ustawodawcę upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Kwestia odpowiedzialności za wyrządzenie szkody na mieniu bądź na osobie została uregulowana przez ustawodawcę w art. 415 i następnym Kodeksu cywilnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2014r. poz. 121, ze zm.). Nie ma zatem potrzeby regulować tej kwestii w przedmiotowej uchwale. Poza tym Rada nie jest upoważniona do stanowienia o kwestiach ponoszenia odpowiedzialności za szkody, bowiem są one już uregulowane w aktach rangi ustawowej (Kodeks cywilny), a więc w aktach prawnych wyższej rangi w hierarchii źródeł prawa niż akt prawa miejscowego.

Jak już wskazano wyżej, Rada zobligowana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. Żaden zaś przepis prawa nie upoważnia Rady do stanowienia o odpowiedzialności osób korzystających z obiektów użyteczności publicznej i ich opiekunów prawnych. W szczególności upoważnienia tego nie można wywodzić z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie jest to bowiem zasada ani tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Z powyższego wynika, że Rada przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia.

Podkreślić należy, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Powyższe potwierdza również orzecznictwo sądowno-administracyjne. W wyroku z dnia 16 listopada 2011 roku, sygn. akt: IV SA/Po 672/11 stwierdzono, iż użyte w art. 40 ust 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym 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. Jednak rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest uprawniona do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną.

Zaprezentowane stanowisko potwierdza ugruntowane w tym zakresie orzecznictwo sądowno-administracyjne, np. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. II SA/Go 170/10, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 02 września 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 659/10, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 672/11. Wobec tego w przyjętej uchwale – na podstawie powołanej normy prawa – Rada nie była uprawniona do określenia zasad odpowiedzialności cywilnej w związku z korzystaniem z ze stadionu lekkoatletycznego.

Podkreślić przy tym należy, że akt prawa miejscowego – akt o charakterze powszechnie obowiązującym – nie może zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności zarówno gminy, jak i innych podmiotów prawa. Postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności mogą zostać zawarte jedynie w ustawie lub na mocy czynności prawnej, np. umowy. Należy tu wskazać np. na przepisy art. 415 i nast. Kodeksu cywilnego, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Tym bardziej, regulacja taka nie znajduje uzasadnienia w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 7 października 2010 r., w sprawie o sygn. akt III SA/Wr 421/10 *„Podkreślić należy, 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 boiska, 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.”* Gdy zaś chodzi o zapis regulaminu dotyczący odpowiedzialności za mienie prywatne pozostawione na terenie obiektu (ust. 19 Regulaminu zawartego w załączniku do uchwały) czyli odpowiedzialność podmiotu za mienie powierzone należy bezwzględnie stosować przepisy kodeksu cywilnego, które nie tylko dają możliwość uregulowania tej kwestii w umowie cywilnoprawnej, ale również zawierają zasady odpowiedzialności cywilnoprawnej za szkody wyrządzone w mieniu czy na osobie.

Ponadto w ocenie organu nadzoru pozostawienie rzeczy na terenie obiektu z reguły oceniane powinno być jako zagubienie rzeczy. Postępowanie z rzeczami zagubionymi regulują odpowiednie przepisy Kodeksu cywilnego (art. 183 – 186).

W ocenie organu nadzoru we wskazanych wyżej przepisach Załącznika do uchwały dochodzi do przemieszczenia materii prawa administracyjnego z prawem cywilnym i charakterystycznymi dla relacji prywatnoprawnych postanowieniami występującymi między podmiotami będącymi stronami umowy. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w Wyroku z dnia 15 marca 2007 roku (sygn. akt II SA/Wr 745/06, publik. NZS 2007/4/69) *„narusza prawo nie tylko akt prawa miejscowego, który wykracza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również taki, który zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej.”*

Odnosząc się do ust. 7 „Zasad Bezpiecznego Użytkowania Urządzeń i Sprzętu Sportowego (...)” złącznika do uchwały, gdzie Rada odwołała się odpowiedzialności za określone zachowania przewidzianej przez przepisy prawa, w pierwszej kolejności podkreślić należy, że postanowienia te wykraczają poza przyznaną radzie kompetencję. Nadto w przypadku odpowiedzialności karnej wskazać należy, że zgodnie z art. 42 Konstytucji *„Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia (...)”*. Odpowiedzialność karną za określone czyny regulują zatem przepisy ustawowe i niedopuszczalne jest wprowadzanie przypadków wystąpienia takiej odpowiedzialności w przepisach prawa miejscowego.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 maja 2012 r. (III SA/Wr 113/12): *„Upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. przyznaje organowi stanowiącemu gminy kompetencję do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się przez korzystających z takich*

terenów i urzędzeń” (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 stycznia 2010 r., II SA/Go 974/09). Jednakże rada gminy nie jest na tej podstawie uprawniona do wprowadzenia w akcie prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilnoprawną, karną lub administracyjną (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., IV SA/Po 672/11)”.

W zakresie odpowiedzialności za nieletnich wskazać należy, że właściwe zastosowanie będą miały przepisy cywilnego i rodzinnego.

Na gruncie prawa cywilnego funkcjonuje pojęcie małoletniego, czyli osoby, która nie ukończyła 18 lat. W art. 426 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 121, ze zm.), wskazano że małoletni poniżej 13 roku życia nie ponosi odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę. Ustawodawca zdecydował, że w przypadku gdy z mocy ustawy lub umowy dany podmiot jest zobowiązany do nadzoru nad osobą, której m.in. z powodu wieku nie można przypisać winy, to co do zasady obowiązany jest on do naprawienia szkody wyrządzonej przez taką osobę (art. 427 Kodeksu cywilnego). Z kolei w art. 428 przewidziano sytuację, w której sprawca z powodu wieku nie jest odpowiedzialny za szkodę, a brak jest osób zobowiązanych do nadzoru albo gdy nie można od nich uzyskać naprawienia szkody, poszkodowany może żądać całkowitego lub częściowego naprawienia szkody od samego sprawcy, jeżeli z okoliczności, a zwłaszcza z porównania stanu majątkowego poszkodowanego i sprawcy, wynika, że wymagają tego zasady współżycia społecznego.

Odnosząc się do odpowiedzialności karnej za narażenie dziecka na niebezpieczeństwo warto wskazać przepisy: art. 106 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks Wykroczeń (Dz. U. 2013 r. poz. 482 ze zm.) oraz art. 160 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.). Zgodnie bowiem z art. 106 Kodeksu Wykroczeń - Kto, mając obowiązek opieki lub nadzoru nad małoletnim do lat 7 albo nad inną osobą niezdolną rozpoznać lub obronić się przed niebezpieczeństwem, dopuszcza do jej przebywania w okolicznościach niebezpiecznych dla zdrowia człowieka, podlega karze grzywny albo karze nagany. Zgodnie ponadto z art. 160 § 2 w zw. z § 1 Kodeksu karnego - Kto naraża człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. Jeżeli na sprawcy ciąży obowiązek opieki nad osobą narażoną na niebezpieczeństwo, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

W opinii organu nadzoru akt prawa miejscowego, jako akt o charakterze powszechnie obowiązującym, nie może zawierać regulacji dotyczących zasad odpowiedzialności jego adresatów za bezpieczeństwo dzieci znajdujących się pod ich opieką i za szkody wyrządzone przez dzieci. W kwestii nałożenia obowiązku dbania o bezpieczeństwo dziecka należy wskazać, że to unormowanie znajduje się poza sferą przyznanej Radzie kompetencji prawodawczej. Obowiązek sprawowania pieczy nad dzieckiem uregulowany jest bowiem w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Wedle art. 95 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńskiego 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 Kodeksu rodzinnego i opiekuńskiego, opiekun sprawuje pieczę nad osobą i majątkiem pozostającego pod opieką; podlega przy tym nadzorowi sądu opiekuńskiego. Ponadto należy wskazać na art. 121 § 1 Kodeksu, cyt.: „Przez przysposobienie powstaje między przysposabiającym a przysposobionym taki stosunek, jak między rodzicami a dziećmi.”, a więc przysposabiający sprawuje pieczę nad osobą przysposobionego.

### III

W ust. 15 Regulaminu zawartego w załączniku do uchwały do uchwały Rada postanowiła:

„W celu zapewnienia bezpieczeństwa użytkownikom i korzystania ze stadionu zgodnie z jego przeznaczeniem, zabrania się: (...), 3) niszczenia urządzeń sportowych (zeskok, skocznia w dal), (...), 7) załatwiania potrzeb fizjologicznych poza toaletami i pozostawiania śmieci, (...) 9) przeszkadzania w zajęciach lub grze, zakłócania porządku i używania wulgarnych słów, (...), 12) pisania na budowlach lub urządzeniach, ich malowania i oklejania, (...).”.

Żadna z tych regulacji nie dotyczy zasad korzystania z obiektów użyteczności publicznej. Stanowią one powielenie bądź próbę modyfikacji przepisów wykroczeniowych o zachowaniu się w miejscu publicznym.

Zgodnie z Kodeksem wykroczeń karze podlega ten, kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym (art. 51), w miejscu publicznym umieszcza nieprzyzwoite ogłoszenie, napis lub rysunek albo używa słów nieprzyzwoitych (art. 141), zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec (art. 145), cudzą rzecz umyślnie niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, jeżeli szkoda nie przekracza 1/4 minimalnego wynagrodzenia (art. 124), umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem (art. 63a).

Oznacza to, że czyny nakazane i zakazane w uchwale są już kwalifikowane przez prawo na poziomie ustawowym, a zachowania sprzeczne z regulacjami ustawowymi stanowią wykroczenie (w przypadkach większej wagi, naruszenie może też nosić znamiona przestępstwa – porównaj art. 288 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny; Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.). Pod uwagę należy wziąć ponadto normy prawa cywilnego regulujące odpowiedzialność odszkodowawczą, gdyż każdy kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia (art. 415 Kodeksu cywilnego).

Nie ulega jednak wątpliwości, że organ stanowiący gminy nie może powielać istniejących zakazów ustawowych w stanowionym przez siebie akcie prawa miejscowego. Tym bardziej, że regulacje zawarte w uchwale nie są jednobrzmiące z ustawowymi, a zatem modyfikują przepisy ustawowe. Modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie i uzupełnienie) przez przepisy uchwały jest zaś wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998). Rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest uprawniona do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną.

#### IV

W ust. 15 pkt 4 Regulaminu zawartego w załączniku do uchwały Rada postanowiła:

*„W celu zapewnienia bezpieczeństwa użytkownikom i korzystania ze stadionu zgodnie z jego przeznaczeniem, zabrania się: (...), 4) palenia tytoniu, spożywania alkoholu, stosowania środków odurzających oraz przebywania osób nietrzeźwych.” (...).*”

Odnośnie wskazanej regulacji wskazać należy, że określonej w nim aktywności nie sposób traktować w kategoriach korzystania (użytkowania) z miejsc przeznaczonych do użytku publicznego. Nie jest to bowiem ich podstawowe przeznaczenie. Teren stadionu lekkoatletycznego nie jest miejscem mającym zaspakajać potrzebę palenia tytoniu, spożywania napojów alkoholowych czy też stosowania środków odurzających. Regulaminy określające zasady korzystania z miejsc użyteczności publicznej muszą odnosić się zaś bezpośrednio do funkcji realizowanej przez dane miejsce. Mają określać zasady korzystania z danego miejsca, a nie wprowadzać strefy specjalne, w których wyłączona jest możliwość spożywania palenia tytoniu, alkoholu czy też stosowania środków odurzających.

W kwestii palenia tytoniu i spożywania alkoholu należy także zwrócić uwagę, że wskazywana materia stanowi przedmiot delegacji ustawowej do wydania wykonawczego aktu prawa miejscowego. Zgodnie z ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, rada gminy ma możliwość określenia miejsc (obszarów gminy), gdzie obowiązuje zakaz spożywania napojów alkoholowych. Podobnie w przypadku palenia tytoniu. Stosownie do art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 9 listopada 1995 roku o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 298 ze zmianami) rada gminy może ustalić, w drodze uchwały, dla terenu gminy inne niż wymienione w ust. 1 miejsca przeznaczone do użytku publicznego jako strefy wolne od dymu tytoniowego.

Powyższe nie oznacza jednak, że organ ten może w reakcji na te same zjawiska „zamiennie” korzystać z kompetencji przyznanych zarówno ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, jak i ustawą o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych z ustawą o samorządzie gminnym. Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wskazuje, jakie formy może przybrać ograniczenie dostępności napojów alkoholowych i na jakich zasadach może wprowadzić je rada gminy (art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi). Podobne regulacje wynikają z ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych. Nie można zatem w formie aktów wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wprowadzać prohibicji i zakazów palenia na danym terenie gminy. Wprowadzanie tych zakazów w drodze aktu prawa miejscowego statutowego stanowi istotnie naruszanie konstytucyjnej zasady działania organu administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa, zgodnie z którą organy administracji publicznej mogą czynić wyłącznie to, na co obowiązujące prawo wyraźnie im zezwala lub co wyraźnie nakazuje. Organy stanowiące gminy powinny za każdym razem „treść swoich regulacji dostosować do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji” (wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., SA/Wr 310/92, CBOSA).

Jeżeli bowiem ustawodawca zamieszcza w ustawie prawa administracyjnego materialnego podstawy prawne do wydania aktów prawa miejscowego ustalających miejsca, na których obowiązują jakieś zakazy zachowań, to wyłącza tym samym kompetencję do regulowania spraw stanowiących przedmiot takiej delegacji ustawowej z zakresu przedmiotowego jakiegokolwiek aktu statutowego. Nie można bowiem regulować danej materii w drodze aktu prawa miejscowego wykonawczego statutowego, jeśli istnieje delegacja ustawowa do jej uregulowania w akcie prawa miejscowego wykonawczego sensu stricto. Artykuł 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym ma charakter normy ogólnej i znajduje zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy nie istnieją przepisy szczególne, odrębnie regulujące określoną dziedzinę (porównaj: wyrok WSA z dnia 27 kwietnia 2005 r., II SA/Po 66/05, CBOSA). Z tego powodu brak jest podstaw do wprowadzania w drodze regulaminu korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej unormowania określającego zakaz palenia tytoniu i spożywania alkoholu.

Odnośnie stosowania środków odurzających w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii brak jest regulacji odnośnie wyznaczania miejsc, w których obowiązuje zakaz ich stosowania – tak jak w przypadku ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych. Wskazać jednak należy, że postępowanie ze środkami odurzającymi (a więc również z ich stosowaniem) jest regulowane przepisami ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy Prawo farmaceutyczne. Ta pierwsza zawiera zakazy dotyczące udostępniania i posiadania takich środków i substancji, a także penalizuje zachowania polegające m.in. na ich posiadaniu wbrew przepisom ustawy. Z kolei druga z ustaw wskazuje, że wśród produktów leczniczych dopuszczonych do obrotu znajdują się także te, które wydawane są z przepisu lekarza, a zawierają środki odurzające lub substancje psychotropowe (art. 23a ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo farmaceutyczne). Posiadanie i zażywanie takich produktów leczniczych nie może być zakazywane przez prawodawcę miejscowego. Prawodawca ten nie ma kompetencji ani do tego, aby dopuszczać sprzedaż, posiadanie, czy zażywanie omawianych środków i substancji wbrew ustawie, ani zakazywać takich działań w sytuacjach, w których ustawa je dopuszcza. Wszelkie tego typu ustalenia są dokonywane poza zakresem upoważnienia ustawowego, a zatem nieważne. Jednocześnie należy wskazać, że sam art. 62 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii przewiduje sankcję karną za sam fakt posiadania wbrew przepisom ustawy, środka odurzającego lub substancji psychotropowych.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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.

Wojewoda Dolnośląski:  
*P. Hreniak*