



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 11 października 2023 r.

Poz. 5215

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-II.4131.206.2023.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 11 października 2023 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały NR XLI/247/23 Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim z dnia 14 września 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania ze strzelnicy wirtualnej w Zespole Szkół nr 4 im. Ziemi Podlaskiej w Bielsku Podlaskim.

UZASADNIENIE

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 września 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

W podstawie prawnej badanej uchwały Rada Powiatu w Bielsku Podlaskim wskazała art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 poz. 1526 z późn. zm.), zgodnie z którym rada powiatu może wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Przepis ten zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego powiatu do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej – a zatem przeznaczonych do bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych - norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się podmiotów, które na nich przebywają.

Podkreślenia zatem wymaga, iż obiekty użyteczności publicznej to miejsca, których głównym celem jest dostarczanie szerokiego spektrum udogodnień dla społeczności lokalnej. Ważną cechą takich miejsc jest ich powszechny charakter – są one dostępne dla wszystkich mieszkańców, niezależnie od ich statusu społecznego czy ekonomicznego.

Mając powyższe na względzie, wskazać należy na istotną wadliwość **pkt 3 rozdziału 1** załącznika do niniejszej uchwały, zgodnie z którym Rada Powiatu określiła zamknięty katalog podmiotów mogących korzystać z wirtualnej strzelnicy w Zespole Szkół nr 4 im. Ziemi Podlaskiej w Bielsku Podlaskim. Trzeba również podkreślić, iż jakkolwiek rada powiatu określa zasady korzystania z obiektów użyteczności publicznej, co wiąże się z możliwością wprowadzenia pewnego rodzaju ograniczeń oraz wytycznych, cechą immanentną tych obiektów jest ich ogólnodostępność, co oznacza, że może z nich korzystać każdy. Przyjęte w kwestionowanym postanowieniu uchwały rozwiązanie godzi w powyższą zasadę, zawężając zwłaszcza możliwość korzystania z tego obiektu jedynie do „przedstawicieli społeczności lokalnej”.

Komplementarnie dodać należy, że jeżeli strzelnica wirtualna byłaby stworzona w szkole wyłącznie na potrzeby uczniów czy wychowanków danej jednostki oświatowej, to wówczas regulamin takiego obiektu powinien być zatwierdzony przez organ prowadzący. Wynika to z faktu, iż zadaniem organu prowadzącego, zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900 z późn. zm.) jest zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki. W konsekwencji organ prowadzący, w imieniu którego działa, zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe, wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu, zarząd województwa, powinien mieć możliwość zatwierdzenia regulaminu wirtualnej strzelnicy, pod kątem zapewnienia uczniom bezpiecznych warunków korzystania z tego obiektu.

Niezależnie od powyższego, zakładając iż intencją Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim było przyjęcie zasad i trybu korzystania z powiatowego obiektu użyteczności publicznej wskazać należy na inne istotne naruszenia art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym.

W dyspozycji normy kompetencyjnej ww. przepisu prawa nie mieści się stanowienie przepisów mających charakter wyłącznie informacyjny, a taki charakter mają niektóre postanowienia przyjętego regulaminu korzystania ze strzelnicy wirtualnej w Zespole Szkół nr 4 im. Ziemi Podlaskiej w Bielsku Podlaskim tj. **pkt 1, pkt 7 rozdziału 1, pkt 3 rozdziału 2**, w zakresie których Rada Powiatu dokonała ogólnej charakterystyki i działalności obiektu. Wypowiedzi tego rodzaju nie mogą stanowić elementów aktu normatywnego i nie sposób utożsamiać ich z zasadami czy też trybem korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W **pkt 5 rozdziału 1** załącznika do uchwały Rada przyjęła, iż „*Dostęp do Strzelnicy możliwy po telefonicznym uzgodnieniu terminu z dysponentem wskazanym w rozdziale 2 ust. 1 lub z osobą przez niego upoważnioną*”. Organ nadzoru zaznacza, że przepisy stanowiące podstawę do podjęcia uchwały w przedmiocie określenia zasad korzystania z obiektów użyteczności publicznej nie przewidują delegacji do nakładania obowiązków na dysponenta strzelnicy, którym jest w niniejszym przypadku dyrektor zespołu szkół oraz decydowania o sposobie kontaktu z zarządzającym, który ograniczony został jedynie do formy telefonicznej. Zauważyć należy, iż zasady i tryb korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulaminy korzystania z obiektów i urządzeń) nie są adresowane do podmiotów zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń, a więc do społeczności lokalnej.

W świetle powyższego, wątpliwości organu nadzoru budzą również postanowienia **rozdziału 3** zatytułowanego „*Sposób obchodzenia się z bronią*”, które istotnie wpływają na działania instruktażowe podejmowane przez prowadzącego wirtualne szkolenie, ograniczając jego działania i możliwości zapewnienia optymalnego wykorzystania indywidualnego treningu na stanowisku strzeleckim. Podobne odniesienie dotyczy **pkt 7, 8, 9 rozdziału 4 regulaminu** mówiących o czynnościach podejmowanych w trakcie obsługi pistoletów i karabinów, a będących w istocie częścią szkolenia prowadzonego przez profesjonalnego trenera i jego wytycznych w stosunku do poszczególnych uczestników.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru **pkt 2 ppkt 4 rozdziału 2** przedmiotowego regulaminu, zabraniający „*posiadania i używania przez użytkowników Strzelnicy oraz osoby towarzyszące telefonów komórkowych*” jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. Z jednej strony należy pamiętać, że regulacje konstytucyjne zapewniają wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się, a ograniczenie tych wolności może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony (art. 49 Konstytucji). W obecnym stanie prawnym brak jest przepisu, który stanowiłby podstawę dla takiego żądania, całkowicie i ogólnie zakazującego korzystania z telefonów komórkowych.

Kolejno, w **pkt 5 rozdziału 4 regulaminu** Rada Powiatu przyjęła, iż: „*Dzieci poniżej 15. roku życia mogą przebywać na Strzelnicy wyłącznie pod bezpośrednim nadzorem rodziców lub opiekunów*”. Należy wskazać, że to unormowanie znajduje się poza sferą przyznanej Radzie kompetencji prawodawczej. Obowiązek sprawowania pieczy nad dzieckiem, a więc kwestie związane z odpowiedzialnością za małoletnich regulują odpowiednie przepisy Kodeksu cywilnego oraz 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. Zamieszczanie zatem powyższego zapisu w akcie prawa miejscowego, jakim jest uchwała rady powiatu, jest niedopuszczalne w sytuacji, gdy akty wyższego rzędu regulują te kwestie w sposób kompleksowy.

Stosownie do brzmienia **pkt 10 rozdziału 4 regulaminu**: „*Osobę naruszającą regulamin można usunąć ze Strzelnicy*”. Zadaniem organu nadzoru, w ramach kompetencji przyznanych Radzie nie mieści się regulowanie jakichkolwiek sankcji za niezgodne z prawem korzystanie z danego obiektu (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 147/17). Przyjęte przez Radę Powiatu Bielskiego rozwiązanie budzi wątpliwości także w kontekście Konstytucji RP, zapewniającej każdemu nietykalność osobistą i wolność osobistą, a ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Organ nadzoru podkreśla, że sposób sformułowania kwestionowanego przepisu Regulaminu (*„można usunąć”*) nie wykluczają możliwości użycia przymusu bezpośredniego wobec wskazanych w nich osób, co jednak leży w gestii jedynie uprawnionych ustawowo podmiotów (np. Policji). Tym samym, organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 847/14, w którym stwierdzono, że *„Stosowne organy policyjne i porządkowe dysponują co prawda kompetencjami do stosowania przymusu bezpośredniego, ale wynika to z wyraźnych delegacji ustawowych, wystarczających do podejmowania przez nie właściwych interwencji. W żaden sposób nie może wpływać na zakres ich uprawnień przepis prawa miejscowego, nie będący nawet przepisem porządkowym”*.

Jednocześnie, organ nadzoru wskazuje na nieprawidłową budowę przedmiotowego aktu prawa miejscowego w świetle postanowień rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zastosowana w obrębie załącznika do uchwały budowa i systematyzacja uchybia zasadom systematyzacji przepisów prawnych zgodnie z § 124 w związku z § 143 ww. rozporządzenia. Tym samym, samodzielne zdania powinny uzyskiwać oznaczenie „paragraf”, gdyż jest to podstawowa jednostka redakcyjna i systematyzacyjna rozporządzeń oraz analogicznie aktów prawa miejscowego. Paragrafy dzielą się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Kwestionowana uchwała została opracowana niezgodnie z przedstawionymi zasadami techniki prawodawczej.

Wskazane powyżej uchybienia stanowią o nieprawidłowym wypełnieniu przez radę normy kompetencyjnej wynikającej z ustawy o samorządzie powiatowym, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, przesądzające o konieczności stwierdzenia nieważności ocenianej uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń