



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 lipca 2015 r.

Poz. 3572

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.234.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 czerwca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/65/2015 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 21 maja 2015 w sprawie zatwierdzenia Regulaminu SKATEPARK-u w Sławkowie w części określonej w:

- tekście przed ust. 1 Regulaminu korzystania ze SKATEPARK-u, stanowiącego załącznik do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 2 Konstytucji RP;

- ust. 1, 2, 5 i 22 Regulaminu korzystania ze SKATEPARK-u, stanowiącego załącznik do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 2 Konstytucji RP

- ust. 6 zdanie drugie Regulaminu korzystania ze SKATEPARK-u, stanowiącego załącznik do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym;

- ust. 14 Regulaminu korzystania ze SKATEPARK-u, stanowiącego załącznik do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 415 i 427 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny;

- ust. 18 Regulaminu korzystania ze SKATEPARK-u stanowiącego załącznik do uchwały w zakresie wyrazów: „palenia tytoniu, spożywania alkoholu lub substancji psychoaktywnych oraz”, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t. jedn. Dz. U. z 2012r. poz. 1356 ze zm.), oraz art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przeciwdziałaniu narkomanii (t. jedn. Dz. U. z 2012r. poz. 124 ze zm.) i art. 13 w zw. z art. 5 pkt 10 z dnia 9 listopada 1995 r. ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 298);

- ust. 20 zdanie drugie Regulaminu korzystania ze SKATEPARK-u, stanowiącego załącznik do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym;

- ust. 21 i 23 Regulaminu korzystania ze SKATEPARK-u, stanowiącego załącznik do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 maja 2015r. Rada Miejska w Sławkowie podjęła uchwałę Nr XI/65/2015 w sprawie zatwierdzenia Regulaminu SKATEPARK-u w Sławkowie.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 maja 2015r.

W ocenie organu nadzoru, wyżej wymienione regulacje przedmiotowej uchwały stanowią istotne naruszenie prawa.

Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zawiera upoważnienie dla rady gminy do określenia w ramach zasad i trybu korzystania z gminnych urządzeń i obiektów użyteczności publicznej – regulaminu placów zabaw. Jednakże, zgodnie z poglądem orzecznictwa sądów administracyjnych: „rady gmin stanowiące przepisy gminne zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym winny treść swoich regulacji dostosowywać 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” (zob. wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 26 maja 1992 r., sygn.. akt SA/Wr 310/92, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Charakter normatywny uchwały podjętej na podstawie przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym przesądza więc o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że wszystkie unormowania takiej uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic.

Tymczasem Rada Miejska w Sławkowie zawarła w wyżej wymienionych przepisach Regulaminu korzystania ze SKATEPARK-u, stanowiącego załącznik do uchwały (ust. 6 zdanie drugie Regulaminu oraz ust. 14 Regulaminu) regulacje dotyczące ponoszenia odpowiedzialności. W ocenie organu nadzoru umieszczając w regulaminie postanowienia dotyczące odpowiedzialności prawnej Rada przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje w zakresie uregulowania aktem prawa miejscowego zasad korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej. Jednocześnie regulacje uchwały dot. ponoszenia odpowiedzialności prawnej przez użytkownika (a w przypadku osób niepełnoletnich przez ich opiekunów) za ewentualne wyrządzone szkody uznać należy za niezgodną z przepisami Kodeksu cywilnego tj. z art. 415 i 427. Zamieszczanie takich przepisów w akcie prawa miejscowego, jest niedopuszczalne w sytuacji, gdy akty wyższego rzędu regulują te kwestie w sposób kompleksowy.

Z wyżej wymienionych względów, zastrzeżenia organu nadzoru, budzi również regulacja zawarta w pkt 5 Regulaminu korzystania ze SKATEPARK-u, która stanowi, iż: „użytkownicy korzystający z obiektu czynią to na własną odpowiedzialność. Za wypadki, jakie mogą zdarzyć się podczas korzystania z elementów i urządzeń obiektu, nie spowodowane zaniedbaniami administratora, wyłączną odpowiedzialność ponosi osoba korzystająca z nich na zasadzie ryzyka sportowego. Jazda na rolkach, deskorolkach, hulajnogach czy BMX-ach, jest sportem niebezpiecznym”.

Za przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym należy uznać także ustanowienie zakazów związanych ze spożywaniem alkoholu lub innych środków odurzających (ust. 18 Regulaminu). Sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych uregulowane zostały szczegółowo w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Ustawa ta wprowadza upoważnia radę gminy do ustanowienia – na podstawie art. 14 ust. 6 – czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, lecz wprowadzanie tego rodzaju zakazów nie może następować w uchwale podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Kwestie posiadania zaś środków odurzających zostały już wyczerpująco uregulowane w treści art. 62 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Przepis ten wprowadza bowiem odpowiedzialność karną za posiadanie środków odurzających lub substancji psychotropowych. Z kolei kwestie związane z zakazem palenia tytoniu w ogólnodostępnych miejscach przeznaczonych do zabaw dzieci zostały już uregulowane w art. 13 w zw. z art. 5 pkt 10 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, regulację zawartą w ust. 20 zdanie drugie Regulaminu korzystania ze SKATEPARK-u należy uznać za przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, który daje radzie kompetencje wyłącznie do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie zaś do określania sankcji za zachowania niezgodne z przedmiotowym regulaminem. Jednocześnie, ust. 21 Regulaminu, który stanowi, iż: „użytkownicy SKATEPARK-u zobowiązani są do przestrzegania niniejszego regulaminu, jak również instrukcji administratora obiektu oraz Straży Miejskiej i Policji” oraz ust. 23 Regulaminu, zgodnie z którym: „ewentualne uwagi można zgłaszać osobiście w Sekretariacie Szkoły” należy uznać za przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Ponadto, podkreślenia wymaga, iż z określonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dla organów władzy publicznej nakaz, by przestrzegały one zasad poprawnej legislacji. Zasady poprawnej legislacji odnoszą się zarówno do przestrzegania właściwego trybu stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących, jak i zasad ich redagowania. Jako źródło powszechnie obowiązującego prawa akt prawa miejscowego zawierać powinien przepisy prawa zawierające normy powszechne, generalne, abstrakcyjne, a więc zdaniokształtne wypowiedzi językowe o charakterze normotwórczym. Przy formułowaniu postanowień aktów prawa miejscowego organy jednostek samorządu terytorialnego winny mieć na względzie zasady techniki prawodawczej ustanowione rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w tej sprawie. Rozporządzenie to określa m.in. elementy budowy aktów prawnych, jak i reguły odnoszące się do sposobu formułowania przepisów prawa materialnego. Zgodnie z § 14 Załącznika do tego rozporządzenia, który to przepis – na zasadzie § 143 Załącznika do rozporządzenia - znajduje odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, stanowionych przez radę gminy – uchwała zawiera przynajmniej : tytuł, przepisy merytoryczne oraz przepisy o wejściu uchwały w życie. Ponadto co do formy przepisów prawa materialnego § 25 Załącznika do rozporządzenia formułuje nakaz, by możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywały one kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy).

Za naruszenie reguł poprawnego prawotwórstwa należy uznać wszelkie, zawarte w przedmiotowej uchwale przyjętej przez Radę Miejską w Sławkowie, zdania niemające charakteru normotwórczego, powtórzenia bądź modyfikacje przepisów wyższego rzędu. W kwestionowanych przepisach uchwały znajdują się wypowiedzi pozbawione charakteru normatywnego, takie jak:

- Wstęp przed ust. 1 Regulaminu, zaczynający się od wyrazów: „*Na terenie kompleksu sportowo - rekreacyjnego przy Szkole Podstawowej im. Jana Baranowskiego w Sławkowie, funkcjonuje nowoczesny i bezpieczny SKATEPARK...*”;

- ust. 1 Regulaminu w brzmieniu: „*administratorem obiektu jest Szkoła Podstawowa im. Jana Baranowskiego w Sławkowie*”;

- ust. 2 Regulaminu w brzmieniu: „*obiekt jest monitorowany*”;

- ust. 5 zdanie 3 Regulaminu w brzmieniu: „*jazda na rolkach, deskorolkach, hulajnogach czy BMX-ach, jest sportem niebezpiecznym.*”

- ust. 22 Regulaminu w brzmieniu: „*Telefony alarmowe: Pogotowie ratunkowe 999, Straż Pożarna 998, Policja 997 lub 32 368 02 40, Straż Miejska 501 273 949, numer alarmowy 112, Nr szkoły 32 293 10 39.*”

Wypowiedzi tego rodzaju nie mogą stanowić elementów aktu normatywnego, gdyż nie odpowiadają one opisanym wyżej regułom stanowienia prawa. W opinii organu nadzoru postanowienia zawarte w w/w ust. regulaminu nie mieszczą się w dyspozycji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, dlatego też nie sposób uznać je za zasady czy też tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż uchwała Nr XI/65/2015 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 21 maja 2015 w sprawie zatwierdzenia Regulaminu SKATEPARK-u w Sławkowie z uwagi na wyżej wskazane nieprawidłowości została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w wyżej wskazanym zakresie.

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Sławkowie
- 2) a/a