



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 2 lipca 2015 r.

Poz. 3573

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.236.2015 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/64/2015 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 21 maja 2015 w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Placów Zabaw na terenie miasta Sławkowa w części określonej w:

- ust. 6 Regulaminu Placów Zabaw, stanowiącego załącznik do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym;

- ust. 7 Regulaminu Placów Zabaw, stanowiącego załącznik do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 427 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny.

- ust. 9 pkt 1 Regulaminu Placów Zabaw, stanowiącego załącznik do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 145 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t. j. Dz. U. z 2013r., poz. 482), dalej jako „Kodeks wykroczeń”;

- ust. 9 pkt 2 Regulaminu Placów Zabaw, stanowiącego załącznik do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 124 i 144 Kodeksu wykroczeń;

- ust. 9 pkt 3 Regulaminu Placów Zabaw, stanowiącego załącznik do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 124 Kodeksu wykroczeń;

- ust. 9 pkt 4 Regulaminu Placów Zabaw, stanowiącego załącznik do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 51 Kodeksu wykroczeń;

- ust. 9 pkt 6 Regulaminu Placów Zabaw, stanowiącego załącznik do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 82 Kodeksu wykroczeń.

- ust. 9 pkt 8 Regulaminu Placów Zabaw, stanowiącego załącznik do uchwały, 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.) w zw. z art. 51 Kodeksu wykroczeń;

- ust. 9 pkt 9 Regulaminu Placów Zabaw, stanowiącego załącznik do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z 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. 9 pkt 10 Regulaminu Placów Zabaw, stanowiącego załącznik do uchwały, jako niezgodnej z art. 32 Konstytucji RP;

- ust. 10 i dalsze regulacje Regulaminu Placów Zabaw, stanowiącego załącznik do uchwały, poczynając od wyrazów: „Zarządzający placem zabaw...” , jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 maja 2015r. Rada Miejska w Sławkowie podjęła uchwałę Nr XI/64/2015 w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Placów Zabaw na terenie miasta Sławkowa.

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 ust. 6 i 7 Regulaminu Placów Zabaw, stanowiącego załącznik do uchwały regulacje dotyczące ponoszenia odpowiedzialności za dzieci przez rodziców lub opiekunów. W ocenie organu nadzoru umieszczając w regulaminie placów zabaw 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 za ewentualne szkody wyrządzone przez dzieci na osobach lub mieniu uznać należy za niezgodne z przepisami Kodeksu cywilnego tj. z art. 427. Zamieszczanie takiego przepisów w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne w sytuacji, gdy akty wyższego rzędu regulują te kwestie w sposób kompleksowy.

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 (nawet, jeśli taka regulacja stanowiłaby jedynie powtórzenie obowiązującego przepisu). Ponowne uregulowanie przez radę gminy materii ustawowej zawsze będzie prowadzić 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. Również i modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28.02.2003 r., I SA/LU 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29.09.2010 r., sygn. akt II SA/SZ 424/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Z powyższych powodów tego rodzaju wady legislacyjne są traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych, jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. wyrok NSA z 30.09.2009 r., II OSK 1077/09, wyrok WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 14.07.2011 r., sygn. akt II SA/WR 300/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Tymczasem Rada Miejska w Sławkowie w Regulaminie umieściła szereg postanowień stanowiących powtórzenie przepisów ustaw lub ich modyfikację.

W ocenie organu nadzoru za sprzeczną z prawem należy uznać regulację zawartą w ust. 9 pkt 1 Regulaminu Placów Zabaw, dot. zakazu zaśmiecania terenu; czyn ten jest penalizowany przepisem art. 145 Kodeksu wykroczeń. Podobnie za niezasadne należy uznać wprowadzenie przepisem ust. 9 pkt 2 i 3 Regulaminu Placów Zabaw zakazu niszczenia i uszkodzenia roślinności oraz dewastacji urządzeń zabawowo-rekreacyjnych oraz ogrodzeń, bowiem przepisy art. 124 § 1 oraz art. 144 § 1 Kodeksu wykroczeń wyraźnie uznają za wykroczenie zachowanie polegające na niszczeniu, uszkodzaniu lub czynieniu niezdatną do użytku cudzej rzeczy oraz niszczeniu lub uszkodzaniu roślinności na terenach przeznaczonych do użytku publicznego (art. 144 § 1). Jednocześnie art. 51 Kodeksu wykroczeń przewiduje karę m.in. za zakłócanie spokoju, porządku publicznego, zatem regulację zawartą w ust. 9 pkt 4 Regulaminu Placów Zabaw należy uznać za sprzeczną z prawem. Ponadto, zakaz palenia ognisk oraz używania materiałów pirotechnicznych i szkodliwych substancji chemicznych wyrażony w ust. 9 pkt 6 Regulaminu mieści się, zdaniem organu nadzoru, w art. 82 Kodeksu wykroczeń.

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. 9 pkt 8 Regulaminu). Sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych uregulowane zostały szczegółowo w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Ustawa ta wprawdzie 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. A zatem regulację zawartą w ust. 9 pkt 9 Regulaminu, należy uznać za sprzeczną z prawem.

Natomiast w treści ust. 9 pkt 10 Regulaminu Rada zakazała na terenie Placów Zabaw przebywania osób nietrzeźwych. W ocenie organu nadzoru regulacja ta stoi w sprzeczności z art. 32 Konstytucji RP, który stanowi, że wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjna zasada równości wobec prawa „polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm) charakteryzujące się daną cechą istotną (relevantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (m.in. orzeczenie K 3/89, OTK 1989, cz. I, poz. 5; orzeczenie K 17/95, OTK 1995, nr 3, poz. 18, s. 177; wyrok K 7/98 OTK ZU 1998, nr 6, poz. 96, s. 505; wyrok K 10/00, OTK ZU 2000, nr 8, poz. 298; wyrok SK 10/02, OTK-A 2003, nr 5, poz. 41). Ocena zgodności z zasadą równości wymaga ustalenia, czy jest możliwe wskazanie wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej, która uzasadniałaby wyróżnienie określonej grupy podmiotów z ogółu.

Podkreślić w tym miejscu należy, że przedmiotowy obiekt jest miejscem powszechnie dostępnym, stąd ograniczenie możliwości przebywania na jego terenie osobom w stanie nietrzeźwym należy uznać za niedopuszczalne, w przypadku, gdy osoby te nie naruszają powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

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, stanowiących 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 zatem 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:

- ust. 10 Regulaminu w brzmieniu: "*cisza nocna obowiązuje od godz. 22<sup>00</sup> do 6<sup>00</sup>,*

- regulacje Regulaminu o następującym brzmieniu: „*ZARZĄDZAJACY PLACEM ZABAW: Burmistrz Miasta Sławkowa Rynek 1, 41-260 Sławków tel. 32 293 15 52 TELEFONY ALARMOWE: 999 - Pogotowie Ratunkowe 998 - Straż Pożarna 997 - Policja 501 273 949- Straż Miejska*

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 regulacjach 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/64/2015 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 21 maja 2015 w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Placów Zabaw na terenie miasta Sławkowa 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