



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 maja 2024 r.

Poz. 3533

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.401.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXXV/502/2024 Rady Gminy Miedźna z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu korzystania oraz uchwalenia regulaminów korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej Miasteczka Rowerowego, Street Workout Parku oraz Skateparku zlokalizowanych w sołectwie Wola na terenie Gminy Miedźna, w części określonej w:

- 1) § 3 ust. 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”;
- 2) rozdziale I ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy;
- 3) rozdziale I ust. 4 załącznika nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy;
- 4) rozdziale II ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 95 § 1 i art. 155 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2809 ze zm.);
- 5) rozdziale II ust. 7 załącznika nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy;
- 6) rozdziale III pkt 1 załącznika nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 14 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151) oraz art. 5 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 700);
- 7) rozdziale III pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 31 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 62-62b ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1939 ze zm.);
- 8) rozdziale III pkt 5 załącznika nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399);
- 9) rozdziale IV ust. 1 i ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy;
- 10) rozdziale IV załącznika nr 1 do uchwały w zakresie sformułowania zamieszczonego po ust. 3: *GDY NIE JESTEŚ SAM W MIASTE CZKU PAMIĘTAJ O INNYCH UCZESTNIKACH!*, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy
- 11) rozdziale V załącznika nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- 12) ust. 1 załącznika nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy;

- 13) ust. 5, 14, 15, 18, 19 załącznika nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy;
- 14) ust. 6 załącznika nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 95 § 1 i art. 155 § 1 ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy;
- 15) ust. 10 załącznika nr 2 do uchwały w zakresie wyrazów: „napojów alkoholowych”, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 14 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi;
- 16) ust. 11 załącznika nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 14 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, art. 5 ust. 1 i 4 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz art. 62-62b ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii;
- 17) ust. 12 załącznika nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 31 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 62-62b ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii;
- 18) ust. 13 załącznika nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy;
- 19) ust. 17 załącznika nr 2 do uchwały w zakresie sformułowania: *Zabrania się osobom posiadającym przeciwwskazania medyczne do korzystania z Street Workout Parku*, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 32 Konstytucji RP;
- 20) ust. 20 załącznika nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy;
- 21) zamieszczonej po ust. 20 załącznika nr 2 do uchwały części zatytułowanej *Telefony alarmowe*, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy;
- 22) ust. 1 załącznika nr 3 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy;
- 23) ust. 5 załącznika nr 3 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy;
- 24) ust. 6 załącznika nr 3 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 95 § 1 i art. 155 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2809 ze zm.);
- 25) ust. 12 załącznika nr 3 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy;
- 26) ust. 14 lit. a, b i d załącznika nr 3 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 14 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, art. 5 ust. 1 i 4 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, art. 62-62b ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
- 27) ust. 16 załącznika nr 3 do uchwały, sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy;
- 28) ust. 18 załącznika nr 3 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 32 Konstytucji RP;
- 29) zamieszczonej po ust. 18 załącznika nr 3 do uchwały części w zakresie sformułowania: *PAMIĘTAJ! Nic nie chroni przed upadkiem z przeszkód, nie przeceniaj swoich możliwości, nie wykonuj akrobacji bez sportowego przygotowania!*, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy;
- 30) zamieszczonej po ust. 18 załącznika nr 3 do uchwały części zatytułowanej *Telefony alarmowe*, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy;
- 31) zamieszczonej po ust. 18 załącznika nr 3 do uchwały części zatytułowanej *Administrator obiektu*, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 marca 2024 r. Rada Gminy Miedźna podjęła uchwałę Nr LXXV/502/2024 Rady Gminy Miedźna z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu korzystania oraz uchwalenia regulaminów korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej Miasteczka Rowerowego, Street Workout Parku oraz Skateparku zlokalizowanych w sołectwie Wola na terenie Gminy Miedźna, dalej jako: „uchwała”.

Mocą uchwały Rada przyjęła:

- 1) Regulamin korzystania z Miasteczka Rowerowego stanowiący załącznik nr 1 do uchwały.
- 2) Regulamin korzystania z Street Workout Parku stanowiący załącznik nr 2 do uchwały.
- 3) Regulamin korzystania z Skateparku stanowiący załącznik nr 3 do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazany został m.in. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 marca 2024 r.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała jest w części niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego m.in. w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Charakter normatywny uchwały podjętej na podstawie tego przepisu stawia przed organem ją stanowiącym, szczególne wymogi w zakresie formułowania w uchwale norm prawnych. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest bowiem jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP).

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów samorządu terytorialnego mogą być stanowione wyłącznie *na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie*, co jest równoznaczne z koniecznością formułowania norm prawnych uchwały ściśle w granicach upoważnienia ustawowego, bez redagowania w niej takich przepisów, które by te granice przekraczały. Podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu – aktu prawa miejscowego – jest jego umocowanie w upoważnieniu ustawowym, czego konsekwencją jest realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej ze ścisłym uwzględnieniem wytycznych zawartych w tym upoważnieniu. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK rok 2000, nr 5, poz. 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 jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).*

Dodatkowo należy zaznaczyć, że z treści art. 7 Konstytucji RP wynika, że 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. Organ nadzoru podkreśla, 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 Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje.

Powyższe oznacza, że wszystkie unormowania uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. W wyroku z dnia 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla w tezie pierwszej, że *rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym winny treść swoich regulacji dostosować 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* (sygn. akt SA/Wr 310/92, publ. „Wspólnota” 1993, nr 2, s. 21). Ustawodawca, wskazując w ramach art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, iż rada gminy zobowiązana jest określić zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, wyznaczył czytelną granicę powierzonej kompetencji. Oznacza to, że uchwała, która jest aktem prawa miejscowego nie może zawierać postanowień, które wykraczają poza treść tego przepisu, a tym samym nie mogą być częścią materii zawartej w akcie prawa miejscowego.

Podkreślenia wymaga, iż cechą takiego aktu jest jego normatywność, wiążąca się z koniecznością zawarcia w nim norm prawnych, a nie przepisów instrukcyjnych, informacyjnych, czy też wypowiedzeń, które w ogóle nie mają normatywnego charakteru. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 grudnia 2022 r.: *Uchwalenie aktu prawa miejscowego na omawianej podstawie polega na wprowadzeniu do*

porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegółwiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień. Uchwała podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy powinna zawierać regulacje wyłącznie o charakterze prawnym, a nie informacyjnym (sygn. akt III OSK 6962/21, opubl. CBOSA).

Przystępując do oceny legalności uchwały, w pierwszej kolejności wskazać należy na grupę regulacji, które nie mają charakteru normatywnego, a wyłącznie charakter informacyjny oraz charakter apelów, postulatów. Przypomnieć należy, że zgodnie z § 11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), który to przepis na mocy § 143 ww. rozporządzenia stosuje się odpowiednio również do projektów aktów prawa miejscowego – w takim akcie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Są to:

- § 3 ust. 2 uchwały: *Na tablicach informacyjnych poza treścią Regulaminów mogą znajdować się symbole graficzne zakazów;*

- rozdział I ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały: *Miasteczko Rowerowe, zwane dalej Miasteczkiem, administrowane jest przez Gminny Ośrodek Sportu i Rekreacji w Miedźnej z/s w Woli, ul. Pszczyńska 9, tel. 32 448 89 31, e-mail: basen@miedzna.pl;*

- rozdział IV załącznika nr 1 do uchwały w zakresie sformułowania zamieszczonego po ust. 3: *GDY NIE JESTEŚ SAM W MIASTECZKU PAMIĘTAJ O INNYCH UCZESTNIKACH !;*

- rozdział V załącznika nr 1 do uchwały wskazujący nr telefonów alarmowych;

- ust. 1 załącznika nr 2 do uchwały: *Administratorem Street Workout Park jest Gminny Ośrodek Sportu i Rekreacji w Miedźnej z/s w Woli, ul. Pszczyńska 9, tel. 32 448 89 31, e-mail: basen@miedzna.pl.;*

- ust. 20 załącznika nr 2 do uchwały: *Użytkownicy powinni pamiętać, że ćwiczenia wykonywane na Street Workout Parku mogą być niebezpieczne, dlatego nawet przestrzeganie powyższych zasad nie gwarantuje uniknięcia urazów;*

- zamieszczona po ust. 20 załącznika nr 2 do uchwały część zatytułowana *Telefony alarmowe*, w której wskazano nr telefonów alarmowych;

- ust. 1 załącznika nr 3 do uchwały: *Skatepark jest obiektem zarządzanym przez Gminny Ośrodek Sportu i Rekreacji w Miedźnej z/s w Woli;*

- ust. 12 załącznika nr 3 do uchwały: *Pamiętaj o innych użytkownikach skateparku – nie jeździsz sam!;*

- zamieszczona po ust. 18 załącznika nr 3 do uchwały część w zakresie sformułowania: *PAMIĘTAJ! Nic nie chroni przed upadkiem z przeszkód, nie przeceniaj swoich możliwości, nie wykonuj akrobacji bez sportowego przygotowania!;*

- zamieszczona po ust. 18 załącznika nr 3 do uchwały część zatytułowana *Telefony alarmowe*, w której wskazano nr telefonów alarmowych;

- zamieszczona po ust. 18 załącznika nr 3 do uchwały część zatytułowana *Administrator obiektu*, w której wskazano adres i nr telefonu Gminnego Ośrodka Sportu i Rekreacji.

Powyższe postanowienia nie zawierają norm prawnych (tj. zasad korzystania z obiektów lub urządzeń użyteczności publicznej), lecz mają charakter jedynie informacyjny lub stanowią postulaty, apele. Przepisy te nie formułują wobec adresatów norm prawnych, tj. jasnych nakazów lub zakazów określonego zachowania, a jedynie zalecenia. Zamieszczenie w treści Regulaminów przywołanych wyżej postanowień nie może być uznane za prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Dalej, w ocenie organu nadzoru Rada Gminy przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego stanowiąc w uchwale regulacje dotyczące odpowiedzialności prawnej podmiotów korzystających z obiektów. Są to regulacje określone w:

- rozdziale II ust. 7 załącznika nr 1 do uchwały: *Użytkownicy za zawinione uszkodzenia lub zniszczenia urządzeń Miasteczka ponoszą odpowiedzialność. Za szkody spowodowane przez osoby niepełnoletnie, odpowiedzialność ponoszą ich opiekunowie prawni zgodnie z właściwymi przepisami;*

- rozdziale IV ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały: *Administrator Miasteczka nie ponosi odpowiedzialności za bezpieczeństwo osób, które nie przestrzegają regulaminu;*

- rozdziale IV ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały: *Administrator nie odpowiada za mienie użytkowników pozostawione bez zabezpieczenia na terenie Miasteczka;*

- ust. 5 załącznika nr 2 do uchwały: *Użytkownicy korzystają z urządzeń Street Workout Parku na własną odpowiedzialność;*

- ust. 14 załącznika nr 2 do uchwały: *Administrator nie ponosi odpowiedzialności za niezawinione przez niego szkody zarówno na osobie, jak i mieniu, wynikające z korzystania z urządzeń Street Workout Parku;*

- ust. 15 załącznika nr 2 do uchwały: *Za szkody spowodowane przez osoby niepełnoletnie na terenie Street Workout Parku odpowiedzialność ponoszą ich opiekunowie prawni zgodnie z właściwymi przepisami prawa;*

- ust. 18 załącznika nr 2 do uchwały: *Ryzyko związane z amatorskim i wyczynowym uprawianiem sportu ponosi wyłącznie użytkownik;*

- ust. 19 załącznika nr 2 do uchwały: *Użytkownicy korzystają z urządzeń Street Workout Parku na własne ryzyko i odpowiedzialność;*

- ust. 5 załącznika nr 3 do uchwały: *Uczestnicy korzystają z urządzeń skateparku na własną odpowiedzialność.*

Zdaniem organu nadzoru Rada, umieszczając w przedmiotowych Regulaminach postanowienia dotyczące odpowiedzialności prawnej, przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje w zakresie uregulowania aktem prawa miejscowego zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznych. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie *zasady i tryb korzystania* determinuje kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania jedynie norm określających zasady prawidłowego postępowania i zachowania się przez korzystających z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest jednak upoważniona do wprowadzania do aktu regulaminowego jakichkolwiek przepisów ustalających swoiste zasady odpowiedzialności cywilnej, porządkowej czy karnej w związku z korzystaniem z urządzeń na terenie tego obiektu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt: IV SA/Po 672/11, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 września 2010 r., sygn. akt: II SA/OI 659/10, CBOSA). Ustawodawca nie przyznał radzie prawa do przyjęcia – w drodze aktu prawa miejscowego – regulacji dotyczących odpowiedzialności prawnej, ani w ramach upoważnienia określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ani też na podstawie jakiegokolwiek innego obowiązującego przepisu prawa.

Kwestie odpowiedzialności prawnej regulują akty wyższego rzędu i to w sposób kompleksowy. W przypadku wystąpienia zdarzenia czy szkody uruchamiającej odpowiedzialność danego podmiotu, będą miały bezpośrednie zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego, kodeksu karnego lub kodeksu wykroczeń. Zatem jakiegokolwiek próby stanowienia przez radę w akcie prawa miejscowego w przedmiocie odpowiedzialności materialnej, odszkodowawczej, cywilnoprawnej, porządkowej, czy karnej, stanowią istotne naruszenie prawa.

Dalej, trzeba również zauważyć, że stanowiąc w przedmiocie nakazów i zakazów określonego zachowania się, Rada dokonała szeregu nieuprawnionych modyfikacji przepisów rangi ustawowej. Tymczasem w orzecznictwie sądowo-administracyjnym powszechnie przyjmuje się, że niedopuszczalne jest dokonywanie modyfikacji unormowań zawartych w innych aktach normatywnych. (por. np. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/GI 391/12, CBOSA). Modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście całości postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/GI 391/12, Legalis nr 767206).

Z powyższego powodu należy zakwestionować uchwałę w części określonej w:

- rozdziale III pkt 1 załącznika nr 1 do uchwały, który *zabrania spożywania na terenie Miasteczka napojów alkoholowych, palenia papierosów oraz e-papierosów* – należy wskazać, że prawa związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych uregulowane zostały w sposób kompleksowy w art. 14 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Ustawa ta w szczególności w art. 14 ust. 6 upoważnia radę gminy do ustanowienia czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter. Ponadto już z samego ust. 2a omawianego artykułu wynika, że *zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów*. Mając na uwadze powyższe należy podkreślić, że wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Sprawy związane z zakazem palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych unormowane zostały w art. 5 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych. Ustawa ta w szczególności w art. 5 ust. 4 upoważnia radę gminy do ustalenia, w drodze uchwały, dla terenu gminy innych niż wymienione w ust. 1 miejsc przeznaczonych do użytku publicznego, jako strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego;

- rozdziale III pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały, który *zabrania korzystania z Miasteczka przez osoby będące w stanie nietrzeźwym lub pod wpływem środków odurzających* – w orzecznictwie podkreśla się, że ograniczenie prawa do przebywania w miejscach publicznych – jako element wolności człowieka oraz prawa poruszania się, które są chronione art. 31 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Konstytucji RP – wymaga, zgodnie z art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji, ustawowego upoważnienia (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 27 września 2017 r., II SA/Go 650/17, CBOSA). Zwraca się także uwagę, że pojęcie „w stanie nietrzeźwym” jest całkowicie nieprecyzyjne i rodzi wątpliwości czy chodzi o stan nietrzeźwy wyrażony zawartością alkoholu w organizmie (art. 46 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości), czy o widoczne objawy świadczące o stanie nietrzeźwości. W tym pierwszym przypadku mogłyby to wykazać tylko odpowiednie badania, a przepisy ustawy i ustawy o wychowaniu w trzeźwości nie zawierają delegacji upoważniającej radę gminy do wprowadzenia obowiązku poddania się takiemu badaniu (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 8 grudnia 2016 r., sygn. II SA/Go 880/16, CBOSA). Mając na uwadze powyższe należy podkreślić, że wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Kwestia dotycząca spożywania substancji odurzających mieści się w dyspozycji przepisów art. 62-62b ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Przepisy te penalizują zachowania polegające na posiadaniu środków odurzających lub substancji psychotropowych. Nie wiadomo także, kto i w jakim trybie miałby weryfikować, czy dana osoba znajduje się pod wpływem środków odurzających;

- rozdziale III pkt 5 załącznika nr 1 do uchwały, który *zabrania wprowadzania na teren Miasteczka psów i innych zwierząt* – zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy zobowiązana jest do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Wskazana powyżej materia dotyczy regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach. Regulacje w przedmiocie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, nie powinny być przedmiotem zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej;

- ust. 10 załącznika nr 2 do uchwały: *Zabrania się wnoszenia na teren Street Workout Parku napojów alkoholowych, opakowań szklanych czy innych przedmiotów, które mogą stanowić zagrożenie dla użytkowników* – jak wyżej wskazano w zakresie „napojów alkoholowych” regulacja narusza art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 14 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi;

- ust. 11 załącznika nr 2 do uchwały: *Na terenie Street Workout Parku obowiązuje całkowity zakaz palenia tytoniu, spożywania napojów alkoholowych oraz środków odurzających* – jak wyżej wskazano regulacja narusza art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 14 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, art. 5 ust. 1 i 4 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz art. 62-62b ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii;

- ust. 14 lit. a, b i d załącznika nr 3 do uchwały – jak wyżej wskazano regulacja narusza art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 14 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, art. 5 ust. 1

i 4 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, art. 62-62b ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;

- ust. 12 załącznika nr 2 do uchwały: *Wykonywanie ćwiczeń i przebywanie na terenie Street Workout Parku osób, znajdujących się pod wpływem alkoholu lub środków odurzających jest zabronione* – jak wyżej wskazano regulacja narusza art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 31 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 62-62b ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

Reasumując, powyższe regulacje wykraczają poza upoważnienie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, jako regulujące materię wynikającą z aktów wyższego rzędu.

Kolejną grupę naruszeń stwierdzono w:

- rozdziale II ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały: *Dzieci w wieku do lat 13 mogą korzystać z Miasteczka wyłącznie pod nadzorem swoich opiekunów prawnych;*

- ust. 6 załącznika nr 2 do uchwały: *Osoby niepełnoletnie, które nie ukończyły 18 roku życia, mogą korzystać z urządzeń pod nadzorem swoich opiekunów prawnych;*

- ust. 6 załącznika nr 3 do uchwały: *Osoby, które nie ukończyły 18 roku życia, mogą przebywać na terenie skateparku wyłącznie pod opieką rodziców, opiekunów lub innych przedstawicieli ustawowych.*

Powyższe regulacje powielają reguły sprawowania pieczy nad małoletnimi przez rodziców (opiekunów), określone w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (art. 95 § 1 i art. 155 § 1). Wedle art. 95 § 1 Kodeksu 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 opiekun sprawuje pieczę nad osobą i majątkiem pozostającego pod opieką; podlega przy tym nadzorowi sądu opiekuńczego. Rada nie może wywodzić z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy kompetencji do stanowienia w tym przedmiocie.

W ocenie organu nadzoru w ramach kompetencji przyznanych Radzie nie mieści się również regulowanie jakichkolwiek sankcji za nieprzestrzeganie postanowień przyjętego regulaminu. W pojęciach „zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” nie mieści się wprowadzanie sankcji za naruszenie wprowadzonych zakazów i nakazów. Z tego powodu należy zakwestionować uchwałę w części określonej w:

- rozdziale I ust. 4 załącznika nr 1 do uchwały: *Osoby niestosujące się do postanowień regulaminu mogą zostać pozbawione możliwości korzystania z Miasteczka przez upoważnione osoby;*

- ust. 13 załącznika nr 2 do uchwały: *Osoby, które w jakikolwiek sposób będą zakłócały pobyt na terenie Street Workout Parku innym użytkownikom, będą usuwane z terenu Street Workout Parku przez upoważnione osoby;*

- ust. 16 załącznika nr 3 do uchwały: *Osoby niestosujące się do postanowień niniejszego regulaminu zostaną usunięte z terenu skateparku.*

W końcu zwrócić należy uwagę na regulację zamieszczoną w:

- ust. 17 zd. 1 załącznika nr 2 do uchwały: *Zabrania się osobom posiadającym przeciwwskazania medyczne do korzystania z Street Workout Parku;*

- ust. 18 załącznika nr 3 do uchwały: *Zabrania się korzystania ze skateparku następującym osobom:*

- *kontuzjowanym (skręcone kolana, kostki itp.),*

- *z chorobami układu ruchowego,*

- *z wadami serca,*

- *chorym na epilepsję,*

- *kobietom w ciąży.*

Zdaniem 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 (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań 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. Tymczasem w ocenie organu nadzoru w przypadku kwestionowanych zapisów nastąpiło złamanie konstytucyjnej zasady równości, przyjęte bowiem przez Radę zakazy powodują dyskryminację określonej grupy podmiotów uprawnionych do korzystania z obiektów. Nadto wskazać należy, że to lekarz wydaje zalecenia medyczne, co do postępowania osób chorych, z kontuzjami, w ciąży. Rada zatem w ww. regulacjach przekroczyła delegację z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXV/502/2024 Rady Gminy Miedźna z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu korzystania oraz uchwalenia regulaminów korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej Miasteczka Rowerowego, Street Workout Parku oraz Skateparku zlokalizowanych w sołectwie Wola na terenie Gminy Miedźna – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

### **Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**