



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 5 sierpnia 2019 r.

Poz. 4382

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.587.2018 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 1 sierpnia 2018 r.

Rada Miejska w Wieluniu

Na podstawie art. 86 i art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LVI/547/18 Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania z placów zabaw, siłowni zewnętrznych na terenie miasta i gminy Wieluń, Regulaminu korzystania z fontanny na Placu Legionów w Wieluniu, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 3 lipca 2018 r., w części, tj.: w zakresie:

- 1) ust. 6 Regulaminu, stanowiącego załącznik nr 1 do ww. uchwały;
- 2) ust. 8 pkt 1 Regulaminu, stanowiącego załącznik nr 1 do ww. uchwały;
- 3) ust. 8 pkt 3 Regulaminu, stanowiącego załącznik nr 1 do ww. uchwały;
- 4) wyrazów w ust. 8 pkt 3 Regulaminu, stanowiącego załącznik nr 1 do ww. uchwały: „palenia tytoniu, spożywania napojów alkoholowych i środków odurzających”;
- 5) ust. 11 Regulaminu, stanowiącego załącznik nr 1 do ww. uchwały;
- 6) ust. 12 Regulaminu, stanowiącego załącznik nr 1 do ww. uchwały;
- 7) ust. 5 Regulaminu, stanowiącego załącznik nr 2 do ww. uchwały;
- 8) ust. 9 pkt 1 Regulaminu, stanowiącego załącznik nr 2 do ww. uchwały;
- 9) ust. 9 pkt 2 Regulaminu, stanowiącego załącznik nr 2 do ww. uchwały;
- 10) wyrazów w ust. 9 pkt 3 Regulaminu, stanowiącego załącznik nr 2 do ww. uchwały: „palenia tytoniu, spożywania napojów alkoholowych i środków odurzających”;
- 11) ust. 12 Regulaminu, stanowiącego załącznik nr 2 do ww. uchwały;
- 12) ust. 13 Regulaminu, stanowiącego załącznik nr 2 do ww. uchwały;
- 13) ust. 4 pkt 6 Regulaminu, stanowiącego załącznik nr 3 do ww. uchwały;
- 14) ust. 5 Regulaminu, stanowiącego załącznik nr 3 do ww. uchwały;
- 15) ust. 6 Regulaminu, stanowiącego załącznik nr 3 do ww. uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Wieluniu uchwałą Nr LVI/547/18 z dnia 28 czerwca 2018 r. wprowadziła Regulamin korzystania z placów zabaw, Regulamin korzystania z siłowni zewnętrznych oraz Regulaminu korzystania z fontanny na Placu Legionów w Wieluniu. Regulamin korzystania z placów zabaw stanowi załącznik nr 1 do ww. uchwały. Regulamin korzystania z siłowni zewnętrznych stanowi załącznik nr 2 do ww. uchwały, a Regulamin korzystania z fontanny na Placu Legionów w Wieluniu stanowi załącznik nr 3 do ww. uchwały.

Pismem z dnia 19 lipca 2018 r. Wojewoda Łódzki zawiadomił Gminę Miasto Wieluń o wszczęciu postępowania nadzorczego w celu kontroli ww. uchwały. W zawiadomieniu podniesiono, że zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą zapisów ust. 6, ust. 8 pkt 1, 3 i 4, ust. 11 i ust. 12 w załączniku nr 1 do ww. uchwały, zapisów ust. 5, ust. 9 pkt 1, 2 i 3, ust. 12 i ust. 13 w załączniku nr 2 do ww. uchwały oraz zapisów ust. 4 pkt 6, ust. 5 i ust. 6 w załączniku nr 3 do ww. uchwały.

W wyjaśnieniach z dnia 26 lipca 2018 r. znak: GKM.7021.5.3.2018 przesłanych przez Burmistrza zakwestionowano zastrzeżenia organu nadzoru odnośnie ust. 6 Regulaminu korzystania z placów zabaw i ust. 5 Regulaminu siłowni zewnętrznych (odpowiedzialność rodziców i opiekunów za dzieci). Ponadto w wyjaśnieniach dodatkowo wskazano, że przy zakazie spożywania alkoholu mając na względzie zapis art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi i brak wyraźnej definicji miejsca publicznego, intencją zapisu regulaminu było wskazanie iż, gminny plac zabaw jako wyznaczony teren jest objęty zakresem tego pojęcia. Zapisy dotyczące zakazów spożywania alkoholu, palenia tytoniu i przyjmowania środków odurzających, czy też odpowiedzialności za szkody materialne, przebywanie w stanie nietrzeźwym, niszczenia obiektów i zaśmiecania i niszczenia zieleni miały na celu ujednoczenie i podanie do publicznej wiadomości w sposób jasny i czytelny zasad, jakie obowiązują na terenie placów zabaw, mając na względzie przede wszystkim bezpieczeństwo dzieci i dbałość o zachowanie w należytych stanie mienia ogółowi społeczności lokalnej.

W ocenie organu nadzoru uchwała jest w części niezgodna z prawem w sposób istotny, tj. w stopniu rodzącym konieczność stwierdzenia jej nieważności w części.

Zdaniem organu nadzoru doszło do przekroczenia delegacji ustawowej określonej w treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Wydanie aktu prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym 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. W utrwalonym orzecznictwie sądowno-administracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (Wyrok NSA z dnia 14 maja 2015 r., II OSK 862/15).

W Regulaminie korzystania z Placów zabaw stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały w sposób istotny przepisy prawa narusza ust. 6, ust. 8 pkt 1, 3, ust. 8 pkt 4 w zakresie wyrazów: „palenia tytoniu, spożywania napojów alkoholowych i środków odurzających”, ust. 11 i ust. 12 Regulaminu.

Zgodnie z treścią ust. 6 Regulaminu rodzice i opiekunowie ponoszą prawną i materialną odpowiedzialność za ewentualne szkody wyrządzone przez dzieci na osobach i mieniu. Zdaniem organu nadzoru przepis ten stanowi modyfikację oraz wkracza w regulację ustawowe dotyczące zasad odpowiedzialności osób sprawujących pieczę nad dzieckiem. Zasady takiej odpowiedzialności są zawarte m. in. w Kodeksie cywilnym, Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym oraz choćby w Kodeksie karnym. Ponadto przepis ten zawęża odpowiedzialność jedynie do rodziców i opiekunów. Należy dostrzec, że taka odpowiedzialność może ciążyć także na innych osobach. Odpowiedzialność ta może wynikać nie tylko

z ww. norm kodeksowych, ale np. z art. 6 ustawy z dnia z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta nauczyciela (Dz. U. z 2017 r. poz. 1189). Przykładowo zgodnie z art. 427 Kodeksu cywilnego kto z mocy ustawy lub umowy jest zobowiązany do nadzoru nad osobą, której z powodu wieku albo stanu psychicznego lub cielesnego winy poczytać nie można, ten obowiązany jest do naprawienia szkody wyrządzonej przez tę osobę, chyba że uczynił zadość obowiązkowi nadzoru albo że szkoda byłaby powstała także przy starannym wykonywaniu nadzoru. Przepis ten stosuje się również do osób wykonywających bez obowiązku ustawowego ani umownego stałą pieczę nad osobą, której z powodu wieku albo stanu psychicznego lub cielesnego winy poczytać nie można.

W ust. 8 Regulaminu zastrzeżono m. in. że na placu zabaw zabrania się w szczególności niszczenia urządzeń do zabawy, elementów małej architektury, ogrodzenia, nasadzeń (pkt 1), zaśmiecania terenu (pkt 3), palenia tytoniu, spożywania napojów alkoholowych i środków odurzających, przebywania w stanie nietrzeźwym (pkt 4).

Zakaz niszczenia cudzej rzeczy jest uregulowany zarówno w Kodeksie cywilnym jak i w przepisach art. 124 i 143 Kodeksu wykroczeń lub 288 Kodeksu karnego. Zakaz zaśmiecania terenu i niszczenia zieleni, stanowi powtórzenie zakazów art. 144 (niszczenie zieleni) i art. 145 (zaśmiecanie) Kodeksu wykroczeń. Zakaz spożywania środków odurzających objęty jest dyspozycją art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tj. Dz.U. z 2018 poz. 1030) „kto, wbrew przepisom ustawy, posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe”. Zakaz spożywania napojów alkoholowych na placu zabaw wynika z art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.), nie ulega bowiem żadnym wątpliwości, że miejski plac zabaw jest miejscem publicznym w rozumieniu ww. ustawy. Zakaz palenia tytoniu na placach zabaw wynika z treści art. 5 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 957 ze zm.). Na marginesie wypada wskazać, że w przepisach rangi ustawowej zdefiniowano pojęcie stan nietrzeźwości nie ma zaś pojęcia stan nietrzeźwy. W ocenie organu nadzoru można jednak stan nietrzeźwy rozumieć jako stan nietrzeźwości i w związku z tym, pomimo podniesionych wątpliwości w tym zakresie w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania, nie wystąpiło w tym przypadku istotne naruszenia prawa.

W ust. 11 Regulaminu zapisano, że Gmina Wieluń nie ponosi odpowiedzialności za wypadki powstałe w wyniku nie zastosowania się do przepisów porządkowych. Zapis ten wkracza w materię prawa cywilnego uregulowaną w Kodeksie cywilnym modyfikując w szczególności odpowiedzialność za czyny niedozwolone. W ocenie organu nadzoru nie można wykluczyć choćby takiej sytuacji, w której Regulaminu nie będzie przestrzegał pracownik Gminy i wówczas za jego działania Gmina nie ponosiła by odpowiedzialności (gdyby stosować wprost kwestionowany przepis regulaminu).

Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie daje Radzie upoważnienia do zawarcia w regulaminie zapisów o charakterze informacyjnym. Uwaga ta dotyczy ust. 12 Regulaminu. Przepis ten informujący o numerach telefonów alarmowych ma wyłącznie taki charakter.

W Regulaminie korzystania z siłowni zewnętrznych stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały w sposób istotny przepisy prawa narusza ust. 5, ust. 9 pkt 1, 2 i 3 w zakresie wyrazów „palenia tytoniu, spożywania napojów alkoholowych i środków odurzających”, ust. 12 i ust. 13 Regulaminu.

Zgodnie z treścią ust. 5 Regulaminu rodzice i opiekunowie ponoszą prawną i materialną odpowiedzialność za ewentualne szkody wyrządzone przez dzieci na osobach i mieniu. Jak już wyżej wskazano przepis ten stanowi modyfikację oraz wkracza w regulacje ustawowe dotyczące zasad odpowiedzialności osób sprawujących pieczę nad dzieckiem.

W ust. 9 Regulaminu zastrzeżono m.in., że na placu zabaw zabrania się w szczególności niszczenia urządzeń do zabawy, elementów małej architektury, ogrodzenia, nasadzeń (pkt 1), zaśmiecania terenu (pkt 2), palenia tytoniu, spożywania napojów alkoholowych i środków odurzających (pkt 3). Powyższe zakazy z pkt 1 i 2 wynikają już z aktów rangi ustawowych. Podobnie zakaz spożywania alkoholu oraz środków odurzających. (patrz uwagi do ust. 8 regulaminu korzystania z placów zabaw). Zakaz palenia tytoniu powinien zostać uregulowany w uchwale Rady miejskiej wydanej na podstawie z treści

art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 957 ze zm.) o ustaleniu stref wolnych od dymu tytoniowego.

W ust. 12 Regulaminu korzystania z siłowni zewnętrznych zapisano, że Gmina Wieluń nie ponosi odpowiedzialności za wypadki powstałe w wyniku nie zastosowania się do przepisów porządkowych. Zapis ten wkracza w materię prawa cywilnego uregulowaną w Kodeksie cywilnym (patrz uwagi do ust. 11 Regulaminu korzystania z placów zabaw).

Ust. 13 Regulaminu zawiera zaś jedynie przepisy o charakterze informacyjnym, nie mające charakteru normatywnego. Taki niewątpliwie charakter ma informacja o numerach telefonów alarmowych.

W Regulaminie korzystania z fontanny stanowiącym załącznik nr 3 do uchwały w sposób istotny przepisy prawa narusza ust. 4 pkt 6, ust. 5 i ust. 6 Regulaminu.

Zakaz niszczenia fontanny ustanowiony w ust. 4 pkt 6 Regulaminu korzystania z fontanny wynika już z Kodeksu cywilnego oraz art. 124 i 143 Kodeksu wykroczeń lub 288 Kodeksu karnego.

Zgodnie z ust. 5 Regulaminu korzystania z fontanny osoby naruszające zasady określone w regulaminie podlegają odpowiedzialności karnej na podstawie przepisów ustawy kodeks wykroczeń. Zauważyć przy tym wypada, że przepisy regulaminu nie stanowią przepisów porządkowych i nie mogą w związku z tym przewidywać za ich naruszanie kary grzywny wymierzanej w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

Ust. 6 Regulaminu korzystania z fontanny zgodnie z którym osoby niestosujące się do regulaminu będą ponosić wszelkie koszty związane z naprawą, wymianą wody oraz innymi działaniami zmierzającymi do przywrócenia fontanny do funkcjonowania wkracza w materię uregulowaną już przepisami prawa cywilnego, w szczególności w zakresie zasad odpowiedzialności z tytułu czynu niedozwolonego.

W tym stanie rzeczy wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego w części z obrotu prawnego przedmiotową uchwałę jest uzasadnione i konieczne.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90 – 434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Zbigniew Rau

Do wiadomości:

- Burmistrz Wielunia