



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.656.2024

Łódź, 24 września 2024 r.

Rada Gminy Skierniewice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 i 721)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/31/2024 Rady Gminy Skierniewice z dnia 21 sierpnia 2024 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Miasteczka Ruchu Drogowego, w części obejmującej:

- ust. 4 i 8 rozdziału II załącznika do uchwały;
- rozdział IV załącznika do uchwały;
- rozdział V załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 21 sierpnia 2024 r. Rada Gminy Skierniewice podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z 6 września 2024 r.

W odpowiedzi na zawiadomienie w niniejszej sprawie Przewodniczący Rady Gminy Skierniewice w piśmie z 9 września 2024 r. poinformował, że na najbliższej sesji rady zostanie podjęta uchwała zmieniająca uchwałę w zakresie określonym ww. zawiadomieniem.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego odnośnie ww. uchwały, ponieważ jej postanowienia są sprzeczne z prawem, a jednocześnie wiąże go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Rada Gminy Skierniewice w § 1 uchwały Nr IV/31/2024 wprowadziła Regulamin Miasteczka Ruchu Drogowego, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

Podstawą materialnoprawną przedmiotowej uchwały jest m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego na podstawie niniejszej ustawy w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. 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 uszczegóławiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień. W utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy aktów prawa miejscowego jest niezgodne z zasadami legislacji (wyrok NSA z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 862/15).

W ocenie organu nadzoru ust. 4 rozdziału II załącznika do uchwały Nr IV/31/2024 przewidujący zakaz korzystania z urządzeń Miasteczka Ruchu Drogowego przez dzieci w wieku od 7 do 10 lat bez opieki rodziców bądź opiekunów modyfikuje treść art. 106 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119), który penalizuje dopuszczenie do przebywania w niebezpiecznych dla zdrowia człowieka okolicznościach małoletniego albo innej osoby niezdolnej rozpoznać lub obronić się przed niebezpieczeństwem. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Podnieść również należy, że skoro powyższe regulacje ograniczają prawo do przebywania w miejscach publicznych, czyli elementu wolności człowieka i prawa poruszania się, chronionych w art. 31 ust. 1 i 52 ust. 1 Konstytucji RP, to ich ustanowienie w regulaminie wymagałoby ustawowego upoważnienia, stosownie do art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji RP. Rada gminy nie została zaś w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym upoważniona do wprowadzania zakazów przebywania dzieci poniżej określonego wieku, bez opieki osoby dorosłej w regulaminie określającym zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (wyroki WSA w Poznaniu z 30 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 783/19, WSA w Gorzowie Wlkp. z 27 września 2017 r., sygn. akt II SA/Go 650/17 oraz WSA w Olsztynie z 1 września 2022 r., sygn. akt SA/OI 462/22).

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Skierniewice umieszczając w ust. 8 rozdziału II, oraz w rozdziale IV i V załącznika do uchwały Nr IV/31/2024 postanowienia dotyczące odpowiedzialności prawnej, przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje w zakresie uregulowania aktem prawa miejscowego zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznych. W szczególności dotyczy to zapisu w rozdziale II ust. 8 regulaminu odnośnie tego, że osoby korzystające z Miasteczka Ruchu Drogowego wraz z jego wyposażeniem są odpowiedzialne materialnie za uszkodzenia lub zniszczenia sprzętu będącego wyposażeniem miasteczka. W rozdziale IV regulaminu postanowiono, że za wypadki na życiu i zdrowiu użytkowników Miasteczka Ruchu Drogowego administrator terenu nie ponosi odpowiedzialności. Podobnie w rozdziale V regulaminu rada określiła, że administrator nie odpowiada za mienie użytkowników pozostawione na terenie Miasteczka Ruchu Drogowego i w jego obrębie. Kwestie odpowiedzialności prawnej regulują akty wyższego rzędu i to w sposób kompleksowy. W przypadku wystąpienia zdarzenia czy szkody uruchamiającej odpowiedzialność danego podmiotu, to one będą miały bezpośrednie zastosowanie, tj. przepisy kodeksu cywilnego, kodeksu wykroczeń lub karnego. Tym samym jakiegokolwiek próby stanowienia przez radę w akcie prawa miejscowego o odpowiedzialności stanowią istotne naruszenie prawa, w przedmiotowej sprawie w Regulaminie Miasteczka Ruchu Drogowego (wyrok WSA w Gliwicach z 1 marca 2022 r., sygn. akt SA/Gl 1407/21). Rada Gminy Skierniewice ustalając kwestie odpowiedzialności cywilnoprawnej w regulaminie wkroczyła w tym zakresie w materię uregulowaną przepisami Kodeksu cywilnego. Delegacja zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje upoważnienia do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilną i karną, które to przepisy, co należy podkreślić są regulowane przepisami prawa cywilnego i karnego (wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 751/15).

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, regulacja zawarta w ust. 4 rozdziału II, rozdziału IV i V załącznika do niniejszej uchwały pozbawiona jest jakiegokolwiek treści normatywnej, ponieważ opisuje jakie sankcje mogą grozić osobie nieprzestrzegającej postanowień przedmiotowego regulaminu. Przepis ten nie ustanawia żadnych zasad i warunków korzystania z niniejszego obiektu użyteczności publicznej, tylko wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do stanowienia prawa miejscowego wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Artykuł ten nie upoważnia do wprowadzenia do aktu prawa miejscowego przepisów o charakterze wyłącznie informacyjnym, nie zawierających

norm prawnych, w tym określających sankcje za nieprzestrzeganie postanowień regulaminu (wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 lutego 2023 r., sygn. akt III SA/Łd 580/22).

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę, że przy uchwalaniu uchwały Nr IV/31/2024 doszło do naruszenia § 124 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy dzieli się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret, a załącznik jest integralną częścią uchwały. Powyższe oznacza, że postanowienia załącznika podlegają takiej samej systematyzacji jednostek redakcyjnych, co uchwała. Natomiast zapisy regulaminu stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały nie są zredagowane zgodnie z ww. zasadami, co jednakże nie miało wpływu na to, że niniejsza uchwała w ocenie organu nadzoru w tym zakresie nie narusza prawa w stopniu istotnym, a tym samym dawałoby podstawę do wyeliminowania tejże uchwały w całości z obrotu prawnego.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr IV/31/2024 Rady Gminy Skierniewice z dnia 21 sierpnia 2024 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Miasteczka Ruchu Drogowego w powyżej określonych częściach.

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

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Wójt Gminy Skierniewice