



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 24 października 2024 r.

WP-I.4131.214.2024

Rada Miasta Mińsk Mazowiecki

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465), dalej „u.s.g”

stwierdzam nieważność

Załącznika do uchwały Nr VI.54.2024 Rady Miasta Mińsk Mazowiecki z dnia 23 września 2024 r. w sprawie regulaminu Centrum Sportów Miejskich w Mińsku Mazowieckim w części: ust. 11 pkt 4.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 23 września 2024 r. Rada Miasta Mińsk Mazowiecki podjęła uchwałę Nr VI.54.2024 w sprawie regulaminu Centrum Sportów Miejskich w Mińsku Mazowieckim.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Miasta wskazała: art. 40 ust. 1 i 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 u.s.g. Zgodnie z przepisem art. 40 ust. 1 u.s.g. *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.* Natomiast art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. stanowi, że rada na podstawie normy kompetencyjnej zawartej w tym przepisie uprawniona jest do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Użyte w artykule pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania. Z kolei zgodnie z dyspozycją art. 41 ust. 1 u.s.g. akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały, a w przypadku stwierdzenia

naruszenia prawa do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie. Warunkiem stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego uchwalonego przez gminę, a takim aktem jest niewątpliwie kwestionowana niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym uchwała, jest uznanie, że naruszenie prawa miało charakter istotny (art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g.). Ustawodawca nie zdefiniował, co należy rozumieć pod pojęciem istotnego naruszenia prawa. Za istotne naruszenie prawa, w omawianym tu kontekście, należy przede wszystkim uznać następujące przypadki: przekroczenie przez radę gminy upoważnienia ustawowego (zarówno w aspekcie przedmiotowym, jak i podmiotowym), niepełne wykonanie upoważnienia ustawowego rzutujące na realizację celów danego aktu, przyjęcie rozwiązań naruszających zasady poprawnej legislacji, w tym poprzez uchwalenie przepisów niejednoznacznych lub dysfunkcyjnych, przyjęcie rozwiązań sprzecznych z aktami wyższego rzędu, a także naruszenie trybu uchwalenia danego aktu prawa miejscowego w stopniu, który może rzutować na samą możliwość podjęcia danej uchwały lub na treść kontrolowanego aktu. Opisane wyżej przypadki godzą bowiem m.in. w konstytucyjną zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), której istotnym elementem jest nakaz ścisłego interpretowania kompetencji organów władzy publicznej, w tym kompetencji władz lokalnych (art. 94 Konstytucji RP), zasady pewności i jednoznaczności prawa, a także konstytucyjny wymóg, aby ograniczenie praw i wolności następowało na podstawie ustawy (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Innymi słowy przez naruszenie prawa w sposób istotny w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych uznaje się uchybienia prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały (wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97). Uznanie danego aktu wydanego przez organ za akt prawa miejscowego niesie ze sobą skutki w postaci konieczności odnoszenia do nich wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Chodzi przede wszystkim o zasady prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych, i zasady, że wszelkie inne akty prawotwórcze mogą być stanowione wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie (por. D. Dąbek: *„Prawo miejscowe samorządu terytorialnego”*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz - Kraków 2003, s. 58).

Zaznaczyć nadto należy, że organy gminy nie mają prawa do samoistnego tworzenia podstaw prawnych własnego działania. Działanie rady gminy w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego musi zatem wynikać wprost z delegacji ustawowej. Nie ulega wątpliwości, że w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną, gdyż są uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu i z tego względu nie

mogą regulować materii objętej regulacjami tego aktu, jak również zawierać zapisów pozostających z nimi w sprzeczności.

W przepisie ust. 11 pkt 4 Załącznika do uchwały Rada postanowiła, że *„ryzyko związane z korzystaniem z urządzeń obiektu ponosi osoba korzystająca, a w przypadku osób poniżej 18 lat odpowiedzialność taką ponoszą rodzice lub opiekunowie prawni.”*

Postanowienia Regulaminu, formułujące zasady ponoszenia odpowiedzialności, w szczególności przez osoby korzystające z Centrum Sportów Miejskich, nie stanowią o pożądanym sposobie ich zachowania, które odnosiłoby się do pojęcia „korzystania” z obiektu. Tym samym wskazane postanowienia Regulaminu regulujące kwestie ponoszenia odpowiedzialności wykraczają poza zakres delegacji ustawowej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i jako takie stanowią o istotnym naruszenia prawa.

Rada przekroczyła określone normami ustawowymi granice przyznanego jej władztwa poprzez zawarcie w Regulaminie kwestii odpowiedzialności, które zostały już uregulowane w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Powyższe regulacje – jak wskazano już wyżej – zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. *„Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania. Jednak rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest uprawniona do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną”* (WSA w Poznaniu z 16 listopada 2011 r. sygn. akt IV SA/Po 672/11, Legalis nr 411265).

Zauważyć ponadto należy, że Rada Miasta podejmując postanowienia zawarte w kwestionowanym przepisie Załącznika do uchwały, wkroczyła w zagadnienia związane z zasadami odpowiedzialności określonych podmiotów za wypadki i szkody na osobach i mieniu, powstałych w trakcie korzystania z Centrum Sportów Miejskich, o czym decydują przepisy ustawowe, przede wszystkim Kodeks cywilny, ale także Kodeks karny czy Kodeks wykroczeń. Regulowanie kwestii odpowiedzialności jest zarezerwowane wyłącznie dla ustawodawcy. *„Wobec powyższego umieszczenie w treści zaskarżonej uchwały regulacji dotyczącej odpowiedzialności cywilnej osób korzystających za tych obiektów czy też rodziców i opiekunów prawnych dzieci za wyrządzone szkody, w sytuacji gdy odpowiedzialność deliktowa została już uregulowana w art. 415 oraz art. 427, 428 i 430 ustawy z dnia 23.04.1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.), stanowi niedopuszczalne powtarzanie w akcie prawa miejscowego postanowień ustaw lub ich modyfikacji (wyrok NSA z dnia 08.04.2008 r. II OSK*

370/07). Co prawda Rada Gminy stanowiąc przepis prawa miejscowego nie przytoczyła *in extenso* unormowań aktu prawnego wyższego rzędu, tj. ustawy kodeks cywilny, to jednak uchwalając pkt (...) Regulaminu (...), przewidującego odpowiedzialność materialną za niszczenie lub uszkodzenie mienia w istocie wkroczyła w materię uregulowaną ustawą, co jest niedopuszczalne. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu (wyrok NSA z 28.02.2003 r., I SA/LU 882/02)” (tak także w: WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., IV SA/Po 672/11, Legalis nr 411265).

W tym miejscu odnieść się należy do treści uzasadnienia do wyroku WSA w Warszawie z 2 grudnia 2020 r., VII SA/Wa 1054/20, w którym Sąd wskazał, że: „Słusznie Wojewoda kwestionuje również (...) określający zasadę odpowiedzialności opiekunów za bezpieczeństwo dzieci znajdujących się na placu zabaw. Kwestie odpowiedzialności rodziców i opiekunów regulują przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz Kodeksu wykroczeń (wskazane w skardze). Nadto, zapis uchwały może sugerować, że gmina nie ponosi odpowiedzialności za bezpieczeństwo dzieci, podczas gdy w istocie tak nie jest bowiem jako podmiot zarządzającym placem zabaw jest zobowiązana do odpowiedniej dbałości o stan tego miejsca, a więc także jest odpowiedzialna za bezpieczeństwo. Zapis taki sugeruje więc swoiste wyłączenie odpowiedzialności gminy”.

Regulowanie kwestii odpowiedzialności jest zarezerwowane wyłącznie dla ustawodawcy. Kwestia odpowiedzialności karnej opiekuna uregulowana została w art. 210 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17, z późn. zm. – zwanej dalej: „k.k.”), który to przepis penalizuje niewywiązywanie się z obowiązku troszczenia się o małoletniego poniżej 15 lat. Ponadto stosownie do art. 92 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2809 – zwanej dalej: „k.r.i.o.”) dziecko pozostaje, aż do pełnoletniości, pod władzą rodzicielską. Rodzice wychowują dziecko pozostające pod ich władzą rodzicielską i kierują nim. Obowiązani są troszczyć się o fizyczny i duchowy rozwój dziecka (...), jak stanowi art. 93 k.r.i.o. Także przepisy ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2023 poz. 2119– zwanej dalej: „k.w.”) penalizują brak należytej pieczy nad dzieckiem. Chodzi tu o przepis art. 89 k.w., art. 105 k.w. (zaniedbanie opieki nad dzieckiem) oraz art. 106 k.w. („Kto, mając obowiązek opieki lub nadzoru nad małoletnim do lat 7 albo nad inną osobą niezdolną rozpoznać lub obronić się przed niebezpieczeństwem, dopuszcza do jej przebywania w okolicznościach niebezpiecznych dla

zdrowia człowieka, podlega karze grzywny albo karze nagany”). Ponadto k.k. przewiduje kwalifikowany typ tego przestępstwa, którego istota wynika ze szczególnego stosunku sprawcy wobec osoby narażonej, a mianowicie obowiązku opieki nad nią. Przestępstwo z art. 160 § 2 k.k. obejmuje zachowania polegające na tym, że sprawca pozostawia osobę, względem której ma obowiązek troszczenia się, w położeniu grożącym bezpośrednim niebezpieczeństwem utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia.

Jak wynika z powyższego kwestia odpowiedzialności, jaką ponoszą rodzice w związku z obowiązkiem opieki nad dzieckiem, została szeroko uregulowana w przepisach ustawowych, a Rada Miasta wkraczając w tę dziedzinę przekroczyła delegację ustawową.

Ponadto ustalenie zawarte w kwestionowanych przepisach Regulaminu może prowadzić do stwierdzenia, że Miasto nie ponosi odpowiedzialności za zdarzenia zaistniałe podczas korzystania z obiektu, podczas gdy w istocie tak nie jest, bowiem jako podmiot zarządzający obiektem użyteczności publicznej, zobowiązany jest do odpowiedniej dbałości o stan tego miejsca. Zapis taki sugeruje więc swoiste wyłączenie odpowiedzialności Miasta na mocy uchwały.

Wobec powyższego wskazać należy, że wskazane wyżej postanowienia Regulaminu wykraczają poza zakres normy upoważniającej, z uwagi na regulowanie kwestii innych niż zasady i tryb korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Materia regulowana wydanym aktem normatywnym musi wynikać z upoważnienia ustawowego i mieścić się w granicach prawa. Potwierdzeniem powyższej zasady jest art. 40 u.s.g. Zatem wszelkie uchwały (zawarte w nich postanowienia) podejmowane przez radę muszą znajdować umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, a zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać.

Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji kompetencję rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Z uwagi na powyższe, organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowana uchwała w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję również, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, w zakresie objętym niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym, *ex lege*, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/