



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 grudnia 2019 r.

Poz. 8182

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.789.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 listopada 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI.109.2019 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 24 października 2019 r. w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z obiektu Inhalatorium przy ul. Witczaka 5B w Jastrzębiu-Zdroju, w części:

- pkt 13 tiret 12 w zakresie wyrazów „zaśmiecania obiektu” i tiret 14 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z przepisem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako "ustawa" w zw. z art. 145 ustawy z dnia 20 maja 1971 roku Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 821), zwanej dalej „Kodeksem wykroczeń”,

- pkt 13 tiret 5, 8 i 12 w zakresie wyrazów „niszczenia elementów wyposażenia” Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z przepisem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń,

- pkt 13 tiret 6 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z przepisem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 143 Kodeksu wykroczeń,

- pkt 13 tiret 7 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z przepisem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 603 Kodeksu wykroczeń

- pkt 13 tiret 2 i 10 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z przepisem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 51 Kodeksu wykroczeń,

- pkt 12 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 415 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 z późn. zm.) zwanej dalej "Kodeksem cywilnym".

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 24 października 2019 r. Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój przyjęła regulamin korzystania z obiektu Inhalatorium przy ul. Witczaka 5B, stanowiący załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały Rada powołała m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym na podstawie tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Zgodnie z powyższym Rada Miasta była uprawniona do uregulowania w drodze uchwały zasad korzystania z obiektu Inhalatorium przy ul. Witczaka 5B. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie "zasady i tryb korzystania" przewiduje kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie 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 ustawy o samorządzie gminnym (wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 27 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Go 974/09, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*). Należy jednak pamiętać, iż powyższy przepis wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone radzie gminy do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi gminy. Ustawodawca wyznaczył czytelną granicę powierzonej kompetencji, 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. Oznacza to, że uchwała, która jest aktem prawa miejscowego musi zawierać odniesienie do zagadnień wskazanych art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy i jednocześnie nie może zawierać postanowień, które wykraczają poza treść tego przepisu.

Organ nadzoru badając przedmiotową uchwałę stwierdził jej niezgodność z prawem w zakresie wskazanych powyżej unormowań.

W ocenie organu nadzoru za sprzeczną z prawem należy uznać regulacje zawarte w pkt 13 tiret 12 w zakresie wyrazów „*zaśmiecania obiektu*” i tiret 14, stanowiące o zakazie *wrzucania przedmiotów oraz wlewania płynów do niecki fontanny*, albowiem czyny te są penalizowane przepisem art. 145 Kodeksu wykroczeń.

Podobnie za niezasadne należy uznać wprowadzenie przepisem pkt 13 tiret 5, 8 i 12 Załącznika do uchwały zakazu *niszczenia elementów wyposażenia, zakazu niszczenia, dewastacji, zmiany lokalizacji lub przywłaszczenia mienia, elementów wyposażenia itp i wspinania po elementach konstrukcji*, bowiem przepisy art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń wyraźnie uznają za wykroczenie zachowanie polegające na niszczeniu, uszkodzeniu lub czynieniu niezdatną do użytku cudzej rzeczy.

Wskazać również należy, że zakaz *wykorzystania miejsc siedzących do innych celów* należy wywieść z art. 143 Kodeksu wykroczeń stanowiącego o zakazie utrudniania lub uniemożliwiania korzystania z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego, stąd niezasadne jest wprowadzanie tego zakazu w pkt 13 tiret 6 załącznika do uchwały.

Jednocześnie zakaz *prowadzenia działalności akwizycyjnej oraz reklamowej niezgodnionej z Administratorem* wynika z art. 603 § 1 Kodeksu wykroczeń ustanawiającego zakaz prowadzenia sprzedaży na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy, stąd nie jest dopuszczalne regulowanie tej kwestii w pkt 13 tiret 7 załącznika do uchwały.

Za sprzeczną z prawem należy uznać regulację zawartą w pkt 13 tiret 2 i 10 Załącznika do uchwały stanowiącą o zakazie *zakłócania porządku publicznego, spokoju, wyciszenia i relaksu osób korzystających z obiektu, biegania, hałasowania*, gdyż czyny te są penalizowane art. 51 Kodeksu wykroczeń.

Regulacje zawarte w pkt 12 Załącznika do uchwały stanowiące o tym, że *Administrator obiektu nie odpowiada za uszkodzenie ciała i wypadki wynikające zarówno z naruszenia regulaminu jak i ogólnych zasad BHP* stoją w sprzeczności w art. 415 Kodeksu cywilnego. Rada Miasta nie może stanowić o wyżej wskazanych kwestiach. Kwestie odpowiedzialności za szkody powstałe na osobie lub mieniu, w tym powstałe skutek wypadku, regulują przepisy ustawy Kodeks cywilny. Przesłankami odpowiedzialności za szkody na osobie lub mieniu na gruncie Kodeksu cywilnego są: bezprawność działania, powstanie i związek przyczynowy między bezprawnym działaniem a zaistniałą szkodą. Zaprezentowane stanowisko organu nadzoru jest zgodne z linią orzecniczą sądów administracyjnych. Należy w tym miejscu przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16.11.2011 r., sygn. akt: IV SA/Po 672/11, gdzie Sąd stwierdza, iż „użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad postępowania. Jednak rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest upoważniona wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną”. Podobnie WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 2.09.2010 r. sygn. akt II SA/Ol 659/10 stwierdził iż "określenie zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej nie zawiera w swoim zakresie pojęciowym uprawnienia organu do wyłączenia własnej odpowiedzialności z tytułu korzystania z tych obiektów, bowiem odpowiedzialność ta jest regulowana zapisami ustawy Kodeks cywilny(...)".

W świetle powyższego należy stwierdzić, że zakwestionowane powyżej regulacje prawne, z uwagi na powtórzenie przepisów zawartych w ustawach lub ich modyfikację, istotnie naruszają prawo. Powyższe stanowisko organu nadzoru, znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych

(por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/GI 391/12, CBOSA).

Przypomnienia wymaga, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. 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>).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XVI.109.2019 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 24 października 2019 r. w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z obiektu Inhalatorium przy ul. Witczaka 5B w Jastrzębiu-Zdroju, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak