



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 grudnia 2019 r.

Poz. 8553

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.811.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 grudnia 2019 r.

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

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XIII/78/2019 Rady Gminy Ciasna z dnia 30 października 2019 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu korzystania z fontann gminnych znajdujących się na terenie Gminy Ciasna”, dalej jako „uchwała” – w części, określonej w:

1) § 2 ust. 2 pkt 1 i pkt 14 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” w związku z art. 124 § 1, art. 144 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 821 ze zm.), dalej jako „Kodeks wykroczeń” i art. 288 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1950 ze zm.), dalej jako „Kodeks karny”,

2) § 2 ust. 2 pkt 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 106 Kodeksu wykroczeń,

3) § 2 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 145 Kodeksu wykroczeń,

4) § 2 ust. 2 pkt 9 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 51 § 1 i § 2 Kodeksu wykroczeń,

5) § 2 ust. 2 pkt 11 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 82 § 1 pkt 1, art. 83 § 1 Kodeksu wykroczeń, art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 852 ze zm.),

6) § 2 ust. 2 pkt 15 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 63a § 1, art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń i art. 288 § 1 i 2 Kodeksu karnego.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 października 2019 r. Rada Gminy Ciasna przyjęła uchwałę Nr XIII/78/2019 w sprawie wprowadzenia „Regulaminu korzystania z fontann gminnych znajdujących się na terenie Gminy Ciasna”. Załącznik do uchwały stanowi ww. Regulamin. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 1 oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 listopada 2019 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji RP - 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. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Granice swobody prawodawczej rady gminy określone są nie tylko przepisami ustawy o samorządzie gminnym, ale także ustawami szczególnymi. Uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiące akty prawa miejscowego, winny zatem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Jeśli dane zagadnienie jest przedmiotem regulacji ustawowej oznacza to, że jest ono wyłączone z kompetencji uchwałodawczej organu stanowiącego gminy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 sierpnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 368/15, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie 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 stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Natomiast zgodnie z treścią art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Stanowienie przez radę gminy prawa powszechnie obowiązującego na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w ww. art. 40 ust. 2 ustawy jest możliwe tylko w ramach przyznanych gminie kompetencji, związanych z realizacją nałożonych na nią zadań. W orzecznictwie oraz doktrynie przyjmowane jest jednolicie, że przez pojęcie „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się również, że 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, 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 170/10, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (przybierające formę regulaminów korzystania z obiektów i urządzeń) - jak sama treść przepisu wskazuje - nie są adresowane do podmiotów zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń, a więc do społeczności lokalnej. Osoby korzystające powinny natomiast podporządkować się uchwalonym w tym zakresie regulacjom, bowiem w przeciwnym razie mogą zostać niedopuszczone do skorzystania z tych obiektów i urządzeń (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 7 sierpnia 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 473/07, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru, § 2 ust. 2 pkt 1 i pkt 14 załącznika do uchwały jest sprzeczny z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 124 § 1, art. 144 § 1 Kodeksu wykroczeń i art. 288 § 1 i 2 Kodeksu karnego. W treści ww. § 2 ust. 2 pkt 1 i pkt 14 załącznika do uchwały Rada Gminy wskazała, że: *W trosce o zachowanie ładu, porządku i spokoju oraz bezpieczeństwa osób korzystających z fontanny i terenu wokół fontanny zabrania się: zatykania dysz fontanny i niszczenia lub uszkodzenia urządzeń wodnych, niszczenia elementów malej architektury i roślinności na terenie wokół fontanny.* Zdaniem organu

nadzoru, zakwestionowane powyżej przepisy dotyczą materii uregulowanej już obowiązującymi przepisami prawa. Przedmiotowe zakazy są objęte sankcjami w kodeksie wykroczeń, a nawet w kodeksie karnym. W zależności bowiem od wartości zniszczonego mienia sprawca czynu polegającego na niszczeniu fontanny będzie podlegał odpowiedzialności z art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń (kto cudzą rzecz umyślnie niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, jeżeli szkoda nie przekracza 500 złotych, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny) lub art. 288 § 1 i 2 Kodeksu karnego (kto cudzą rzecz niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. W wypadku mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku). Dodatkowo wymaga wskazania, iż czyny związane z niszczeniem roślinności zostały już uregulowane w art. 144 § 1 Kodeksu wykroczeń (kto na terenach przeznaczonych do użytku publicznego niszczy lub uszkadza roślinność lub też dopuszcza do niszczenia roślinności przez zwierzęta znajdujące się pod jego nadzorem albo na terenach przeznaczonych do użytku publicznego depte trawnik lub zieleniec w miejscach innych niż wyznaczone dla celów rekreacji przez właściwego zarządcę terenu, podlega karze grzywny do 1000 złotych albo karze nagany).

Dalej należy wskazać, że § 2 ust. 2 pkt 3 załącznika do uchwały jest sprzeczny z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 106 Kodeksu wykroczeń. W § 2 ust. 2 pkt 3 załącznika do uchwały uregulowano: *W trosce o zachowanie ładu, porządku i spokoju oraz bezpieczeństwa osób korzystających z fontanny i terenu wokół fontanny zabrania się: pozostawiania przy fontannie dzieci do lat 10 bez opieki.* W ocenie organu nadzoru, kwestię dopuszczenia do przebywania małoletniego w okolicznościach niebezpiecznych uregulował ustawodawca w art. 106 Kodeksu wykroczeń wskazując, iż 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. Nadto, ograniczenie prawa do przebywania w miejscach publicznych - jako element wolności człowieka oraz prawa poruszania się, chronionych w art. 31 ust. 1 (wolność człowieka podlega ochronie prawnej) i 52 ust. 1 (każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu) Konstytucji RP, wymaga - zgodnie z art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji RP - ustawowego upoważnienia. Miejsca na których znajdują się fontanny gminne są miejscami powszechnie dostępnymi, dlatego też ograniczenie możliwości przebywania na jego terenie osobom przestrzegającym ładu i porządku publicznego, należy uznać za niedopuszczalne i godzące w poczucie sprawiedliwości społecznej i równości, wyrażone w art. 2 (Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej) i 32 ust. 1 (Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne) Konstytucji RP.

Również treść § 2 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 145 Kodeksu wykroczeń. W § 2 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 załącznika do uchwały wskazano, że: *W trosce o zachowanie ładu, porządku i spokoju oraz bezpieczeństwa osób korzystających z fontanny i terenu wokół fontanny zabrania się: wlewania do fontanny jakichkolwiek płynów, w tym środków czystości, zaśmiecania i zanieczyszczania fontanny, m.in. poprzez rzucanie żwirku, piasku, kamyczków, zabawek, papierów, niedopalków, worków foliowych oraz wszelkich innych śmieci.* W ocenie organu nadzoru ww. czyny są penalizowane przepisem art. 145 Kodeksu wykroczeń - Kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany. Organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do regulowania materii, która została już uregulowana w obowiązujących przepisach prawa rangi ustawowej.

Treść § 2 ust. 2 pkt 9 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 51 § 1 i § 2 Kodeksu wykroczeń. W regulacji § 2 ust. 2 pkt 9 załącznika do uchwały wskazano: *W trosce o zachowanie ładu, porządku i spokoju oraz bezpieczeństwa osób korzystających z fontanny i terenu wokół fontanny zabrania się: zakłócania spokoju i porządku publicznego na terenie wokół fontanny.* Zdaniem organu nadzoru, wyżej wskazane zachowanie jest penalizowane art. 51 § 1 i § 2 Kodeksu wykroczeń - Kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorzienie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Jeżeli czyn określony w § 1 ma charakter chuligański lub sprawca dopuszcza się go, będąc pod wpływem alkoholu, środka odurzającego lub innej podobnie działającej substancji lub środka, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.

Natomiast § 2 ust. 2 pkt 11 załącznika do uchwały jest sprzeczny z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 82 § 1 pkt 1, art. 83 § 1 Kodeksu wykroczeń, art. 62 ust. 1 ustawy

o przeciwdziałaniu narkomanii. Zgodnie z ww. § 2 ust. 2 pkt 11 załącznika do uchwały – *W trosce o zachowanie ładu, porządku i spokoju oraz bezpieczeństwa osób korzystających z fontanny i terenu wokół fontanny zabrania się: wnoszenia w pobliżu fontanny materiałów niebezpiecznych i łatwopalnych, środków odurzających oraz innych substancji niebezpiecznych.* Przedmiotowy zakaz jest objęty sankcjami w kodeksie wykroczeń oraz w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii. Z treści art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wykroczeń wynika, że - Kto dokonuje czynności, które mogą spowodować pożar, jego rozprzestrzenianie się, utrudnienie prowadzenia działania ratowniczego lub ewakuacji, polegających na: niedozwolonym używaniu otwartego ognia, paleniu tytoniu i stosowaniu innych czynników mogących zainicjować zapłon materiałów palnych, a przepis art. 83 § 1 Kodeksu wykroczeń stanowi - Kto nieostrożnie obchodzi się z materiałami wybuchowymi, łatwo zapalnymi lub substancjami promieniotwórczymi albo wykracza przeciwko przepisom o wyrobie, sprzedaży, przechowywaniu, używaniu lub przewożeniu takich materiałów. W przepisie art. 62 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii uregulowano – Kto, wbrew przepisom ustawy, posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Treść § 2 ust. 2 pkt 15 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 63a § 1, art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń i art. 288 § 1 i 2 Kodeksu karnego. W regulacji § 2 ust. 2 pkt 15 załącznika do uchwały określono - *W trosce o zachowanie ładu, porządku i spokoju oraz bezpieczeństwa osób korzystających z fontanny i terenu wokół fontanny zabrania się: umieszczania tablic, reklam, napisów oraz ogłoszeń na fontannie.* Wyżej powołane kwestie zostały już uregulowane w art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń - Kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny. Również wymaga zaznaczenia, że umieszczanie tablic, reklam, napisów oraz ogłoszeń na fontannie może być kwalifikowane jako zniszczenie mienia. W zależności bowiem od wartości zniszczonego mienia sprawca czynu polegającego na niszczeniu fontanny będzie podlegał odpowiedzialności z art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń lub art. 288 § 1 i 2 Kodeksu karnego.

Reasumując, Rada Gminy Ciasna, w wyżej wymienionym zakresie, przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XIII/78/2019 Rady Gminy Ciasna z dnia 30 października 2019 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu korzystania z fontann gminnych znajdujących się na terenie Gminy Ciasna”, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**