



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 października 2024 r.

Poz. 7167

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NPII.4131.1.842.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/62/24 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 26 września 2024 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu określającego zasady korzystania z Kopca Wyzwolenia w Piekarach Śląskich”, w części określonej w:

- 1) § 1 oraz § 9 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, dalej jako *Regulamin*, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym;
- 2) § 2 ust. 2 Regulaminu, jako sprzecznej z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako *Konstytucja RP*;
- 3) § 6 Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym;
- 4) § 7 pkt 1 Regulaminu, jako sprzecznej z art. 51 § 1, ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeksu wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119), dalej jako *Kodeks wykroczeń*;
- 5) § 8 pkt 8 Regulaminu, jako sprzecznej z art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wykroczeń.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 września 2024 r. Rada Miasta Piekary Śląskie podjęła uchwałę Nr VIII/62/24 w sprawie przyjęcia „Regulaminu określającego zasady korzystania z Kopca Wyzwolenia w Piekarach Śląskich”. Regulamin określający zasady korzystania z Kopca Wyzwolenia w Piekarach Śląskich stanowi załącznik Nr 1 do przedmiotowej uchwały.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 września 2024 r.

Jak wynika z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym). Użyte w ww. przepisie sformułowanie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję dla organu stanowiącego gminy do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się w tych obiektach. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na terenie lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 1 Regulaminu *Kopiec Wyzwolenia*, jako jeden z symboli Piekar Śląskich, a także walki o polskość na Górnym Śląsku oraz walk powstańców śląskich, jest obiektem posiadającym wartość historyczną, powierzonym opiece mieszkańców miasta Piekary Śląskie.

Natomiast zgodnie z § 9 Regulaminu *Skargi i wnioski dotyczące obsługi oraz spraw porządkowych należy zgłaszać w Urzędzie Miasta Piekary Śląskie, ul. Bytomska 84.*

Wypowiedzi tego rodzaju nie mogą stanowić elementów aktu normatywnego, gdyż nie odpowiadają one opisanym wyżej regulom stanowienia prawa; mają bowiem charakter informacyjny a nie normatywny. W opinii organu nadzoru postanowienia zawarte w w/w przepisach Regulaminu nie mieszczą się w dyspozycji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, dlatego też w sposób uznać je za zasady czy też za tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Zgodnie z przepisem § 2 ust. 2 Regulaminu *Przystąpienie do korzystania z terenu Kopca Wyzwolenia jest równoznaczne z akceptacją postanowień Regulaminu.*

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Przedmiotowa uchwała wraz z załącznikiem stanowi akt prawa miejscowego, ma charakter powszechnie obowiązujący na terenie gminy i jest adresowana do nieokreślonego kręgu osób, obejmując swymi postanowieniami sytuacje powtarzalne i regulując we wskazanym zakresie prawa i obowiązków podmiotów, które spełnią hipotezę norm zawartych w załączniku do uchwały. Regulamin obowiązuje zatem każdego korzystającego z obiektu objętego dyspozycją uchwały. Do tego, aby był on wiążący nie jest potrzebna żadna forma akceptacji tego regulaminu przez osobę korzystającą z danego obiektu. Sformułowanie, że przystąpienie do korzystania z terenu Kopca Wyzwolenia jest równoznaczne z akceptacją postanowień, zupełnie zbędnie sugeruje, że dochodzi do zawarcia jakiejś umowy, co w tym wypadku nie ma miejsca. Każdy korzystający jest zobowiązany do przestrzegania zasad określonych w Regulaminie.

W § 6 Regulaminu postanowiono, iż: *Miasto Piekary Śląskie nie ponosi odpowiedzialności materialnej za rzeczy pozostawione na terenie Kopca Wyzwolenia.*

Powyżej przytoczona regulacja wykracza poza zakres delegacji do podjęcia przedmiotowej uchwały. Rada Miasta, umieszczając w przedmiotowym Regulaminie postanowienia dotyczące odpowiedzialności prawnej, przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje w zakresie uregulowania aktem prawem miejscowego zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznych. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie „zasady i tryb korzystania” determinuje kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania jedynie norm określających zasady prawidłowego postępowania i zachowania się przez korzystających z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Rada gminy, na podstawie powyższej regulacji nie jest jednak upoważniona do wprowadzania do aktu regulaminowego jakichkolwiek przepisów ustalających swoiste zasady odpowiedzialności cywilnej i karnej w związku z korzystaniem z urządzeń na terenie tego obiektu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt: IV SA/Po 672/11, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 września 2010 r., sygn. akt: II SA/Ol 659/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Uprawnienia do regulowania odpowiedzialności za szkody, a zatem kwestii o charakterze cywilnoprawnym nie można wywieść z delegacji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 7 Regulaminu *Wszystkie osoby przebywające na terenie Kopca Wyzwolenia zobowiązane są do:*

1) zachowania ciszy i spokoju w godzinach 22:00-6:00, z wyłączeniem imprez organizowanych przez Miasto Piekary Śląskie lub za jego zgodą,

Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie powyższych zakazów wykracza poza granice upoważnienia przyznanego Radzie w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż zakazy te są normowane przepisami ustawowymi.

O zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego wypowiadał się m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach: z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, z dnia 28 lutego 2003 r., I SA/Lu 882/02, z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02).

Dyspozycja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wyklucza ustanawianie lub rozszerzanie zakazów w prawie miejscowym w przypadku istnienia uregulowań dotyczących tego samego przedmiotu w aktach prawnych prawa powszechnie obowiązującego (zob. m.in. wyroki: NSA z dnia 14 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 862/15, WSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2019r., sygn. akt II SA/Sz 226/19, WSA w Gliwicach z 23 października 2014 r. sygn. akt IV SA/Gl 847/14; WSA w Bydgoszczy z dnia 22 maja 2018 r. sygn. akt II SA/Bd 328/18). W wyroku z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 97/18, Wojewódzki

Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim wskazał, iż: „regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mogą być utożsamiane z przepisami porządkowymi”.

Nakaz zachowania ciszy i spokoju w godzinach 22:00-6:00 określony w § 7 pkt 1 Regulaminu obejmuje swym zakresem zachowania stanowiące wykroczenie, określone w art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń. Stosownie bowiem do wymienionego przepisu Kodeksu „kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny”.

Zgodnie z § 8 pkt 8 Regulaminu *Na terenie Kopca Wyzwolenia zabrania się: 8) grillowania, palenia ognisk, pozostawiania palących się przedmiotów, poza wyznaczonymi do tego celu miejscami.*

Zakaz palenia ognisk i grillowania narusza materię uregulowaną w art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym 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 podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. III SA/Wr 426/19).

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. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (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 gminnym 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/62/24 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 26 września 2024 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu określającego zasady korzystania z Kopca Wyzwolenia w Piekarach Śląskich” – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz