



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 lipca 2012 r.

Poz. 2574



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 13 lipca 2012 r.

NK-N13.4131.528.2012.JT1

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zmianami) stwierdzam nieważność punktu 7 załącznika nr 1 do uchwały Rady Miejskiej w Lwówku Śląskim z dnia 28 czerwca 2012 r. nr XXII/219/12 w sprawie regulaminu korzystania z toalet publicznych na terenie Gminy i Miasta Lwówek Śląski oraz odpłatności za ich korzystanie.

Uzasadnienie

W dniu 28 czerwca 2012 r. Rada Miejska w Lwówku Śląskim podjęła uchwałę nr XXII/219/12 w sprawie regulaminu korzystania z toalet publicznych na terenie Gminy i Miasta Lwówek Śląski oraz odpłatności za ich korzystanie.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 lipca 2012 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie punktu 7 załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 415 i następnych ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

Mocą punktu 7 załącznika do uchwały Rada Miejska przewidziała, iż za uszkodzenie urządzeń i innych przedmiotów znajdujących się w toalecie obciążony zostanie korzystający, który dokonał uszkodzeń.

Zarówno uprawnieniem jak i obowiązkiem gminy jest dbałość o należyty stan gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a do takich niewątpliwie należą toalety publiczne. Tym samym, działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy (tu i nast. rada miasta) może wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Podejmowanie działalności uchwałodawczej w tym przedmiocie nie oznacza jednak niczym nieskrępowanej swobody rady w tworzeniu aktów normatywnych w takich sytuacjach. Tak więc zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, zwłaszcza wtedy, gdy cechy prawne i granice owego korzystania zostały zdefiniowane w przepisach wyższego rzędu.

Zdaniem organu nadzoru norma kompetencyjna upoważniająca Radę do podjęcia przedmiotowej uchwały, czyli art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą na podstawie ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie daje Radzie upoważnienia do rozstrzygania w drodze aktu prawa miejscowego w kwestiach ponoszenia odpowiedzialności za straty materialne, jak również w kwestiach odpowiedzialności finansowej i prawnej za spowodowanie zniszczeń wyposażenia.

Zamieszczanie takich zapisów w akcie prawa miejscowego, jakim jest uchwała rady gminy, jest niedopuszczalne w sytuacji, gdy akty wyższego rzędu regulują te kwestie w sposób kompleksowy. Tu na uwagę zasługują w szczególności postanowienia kodeksu cywilnego. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 7 października 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 421/10, „Podkreślić należy, że zarówno Gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu miejskiego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. Nie budzi bowiem wątpliwości, że stosunki prawne pomiędzy zarządcą boiska, a osobą uprawnioną do korzystania z niego, mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego. Zbytecznym zatem jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi.” Co prawda orzeczenie dotyczy korzystania z boiska sportowego, niemniej jednak jest ono obiektem użyteczności publicznej w takim samym stopniu, jak toaleta publiczna. W związku z tym jest ono w przedmiotowej sprawie aktualne.

W przekonaniu organu nadzoru Rada Miejska stanowiąc regulamin korzystania z toalet publicznych nie posiadała upoważnienia do zamieszczania w akcie prawa miejscowego regulacji dotyczących zakresu odpowiedzialności cywilnej zarówno kontraktowej, jak i deliktowej, stron określonego stosunku prawnego.

W ocenie organu nadzoru postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności mogą zostać zawarte jedynie w ustawie lub mogą być uregulowane na mocy czynności prawnej (np. umowy). Należy tu wskazać np. na przepisy art. 415 i nast. Kodeksu cywilnego, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Tym bardziej, regulacja taka nie znajduje uzasadnienia w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Rada, zdaniem organu nadzoru, wykroczyła poza zakres przyznanego jej przez ustawodawcę upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, jakimi są toalety publiczne.

W świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 Ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Z kolei zgodnie z art. 94 Konstytucji ustanowienie aktu prawa miejscowego przez organ samorządu terytorialnego musi następować na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiące akt 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.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wicewojewoda Dolnośląski:
Ewa Mańkowska