



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 18 października 2013 r.

Poz. 6171

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.468.2013 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 16 października 2013 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXVI/666/13 Rady Miasta Chorzów z dnia 5 września 2013r. w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania z „Psich Parków”- wybiegów dla psów zlokalizowanych na terenie Miasta Chorzów, w częściach określonych w:

- § 2 uchwały - jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym,
- ust. 2 tiret pierwsze zdanie drugie Załącznika Nr 1 do uchwały – jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP,
- ust. 2 tiret czwarte zdanie drugie Załącznika Nr 1 do uchwały - jako sprzecznej z art. 431 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.),
- ust. 5 Załącznika Nr 1 do uchwały - jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 5 września 2013r. Rada Miasta Chorzów podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania z „Psich Parków” - wybiegów dla psów zlokalizowanych na terenie Miasta Chorzów. Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 16 września 2013 roku.

Jako materialnoprawną podstawę jej podjęcia Rada przywołała 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 Chorzów była uprawniona do uregulowania w drodze uchwały zasad i trybu korzystania z „Psich parków” – wybiegów dla psów zorganizowanych na terenie Miasta Chorzów. 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, 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). 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.

Tymczasem Rada Miasta Chorzów mocą § 2 kwestionowanej uchwały postanowiła, iż „regulamin korzystania z wybiegów dla psów zlokalizowanych na terenie Miasta Chorzów winien być umieszczony na specjalnych tablicach informacyjnych w ilości odpowiedniej do wielkości obiektu na każdym obiekcie typu „Psi Park”. Zdaniem organu nadzoru regulacja taka nie znajduje uzasadnienia w treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Nie można jej bowiem uznać za zasadę korzystania z obiektu użyteczności publicznej. Regulacja ta dotyczy wyłącznie kwestii stricte wykonawczych, związanych z zaznajomieniem osób korzystających z obiektu typu „Psi Park” z regułami tego korzystania. Co więcej, wyżej wymieniona regulacja uchwały narusza w sposób istotny także art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, przyznający wójtowi wyłączne uprawnienie do określenia sposobu wykonywania uchwał podejmowanych przez organ stanowiący gminy. Zatem, to Prezydent Miasta Chorzowa wykonując przedmiotową uchwałę i jednocześnie określając sposób jej wykonania będzie rozstrzygał o tym, gdzie zostanie wywieszona treść przedmiotowego regulaminu i w jakiej ilości.

Ponadto w ust. 5 załącznika Nr 1 do uchwały Rada określiła, że „obowiązki administratora terenu, do którego należy zgłaszać wszelkie uwagi związane z funkcjonowaniem „Psiego Parku” pełni Wydział Usług Komunalnych i Ochrony Środowiska Urzędu Miasta oraz Straż Miejska”. W ocenie organu nadzoru upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje określania podmiotu właściwego do pełnienia funkcji administratora gminnego obiektu użyteczności publicznej. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu "zasad", ani w pojęciu "trybu korzystania" z tych obiektów i urządzeń. Podkreślenia wymaga, że organem, któremu ustawodawca przyznał uprawnienie do gospodarowania mieniem gminy (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym), a także do wykonania przedmiotowej uchwały i samego określenia sposobu jej wykonania, jest wójt gminy, w tym przypadku Prezydent Miasta Chorzowa. Powyższe oznacza, że to Prezydent Miasta wykonując przedmiotową uchwałę i gospodarując mieniem gminy będzie rozstrzygał o tym, jaki podmiot będzie pełnił funkcję administratora danego obiektu użyteczności publicznej stanowiącego mienie gminy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012r. sygn. akt II OSK 2072/12, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Naruszeniem przyznanych radzie kompetencji jest również wprowadzenie do przedmiotowego regulaminu uregulowania dotyczącego odpowiedzialności za wyrządzone przez psa szkody powstałe w trakcie korzystania z obiektu. W ust. 2 tiret czwarte zdanie drugie Załącznika Nr 1 do uchwały Rada Miasta postanowiła bowiem, iż „za wszystkie wyrządzone szkody przez psa pełną odpowiedzialność ponosi osoba bezpośrednio wprowadzająca psa”. Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja regulaminu nie ustanawia zasad korzystania z obiektu typu „Psi Park”, jako obiektu użyteczności publicznej, lecz ustala zasady odpowiedzialności za szkody zaistniałe podczas korzystania z tego obiektu. Tymczasem na podstawie powołanego przepisu rada gminy nie może stanowić o kwestiach związanych z odpowiedzialnością użytkowników obiektów, są one bowiem przedmiotem regulacji aktów rangi ustawowej. Kwestie odpowiedzialności za szkody powstałe na osobie lub mieniu, w tym wyrządzone przez zwierzęta, regulują przepisy ustawy Kodeks cywilny (zwłaszcza w art. 431). Zaprezentowane wyżej stanowisko organu nadzoru jest zgodne z linią orzecznictwa sądów administracyjnych. Należy w tym miejscu przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r. (sygn. akt: IV SA/Po 672/11, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)), 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 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 upoważniona do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną”. Podobnie WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 2 września 2010r. (sygn. akt: II SA/OI 659/10) stwierdził iż „w uchwale w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z gminnych boisk sportowych, podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do (...) określania zasad własnej odpowiedzialności cywilnej w związku z korzystaniem z urządzeń na terenie tego obiektu.”

Organ nadzoru uznał również, iż ust. 2 tiret pierwsze zdanie drugie przedmiotowego Regulaminu został skonstruowany w sposób nieprecyzyjny i nielogiczny. Rada wprowadzając bowiem obowiązek przebywania w obiekcie typu „Psi park” dzieci do lat 14 wyłącznie pod bezpośrednią opieką osoby dorosłej, całkowicie pominęła regulacje odnośnie do przebywania w nim osób w wieku od 15 do 18 lat. W ust. 2 tiret pierwsze

w zdaniu pierwszym zastrzeżono bowiem, że na terenie Parku z psami mogą przebywać wyłącznie osoby dorosłe.

Przyjęcie takiej regulacji przekłada się na brak czytelności tego uregulowania, co z kolei narusza konstytucyjną zasadę przyzwoitej legislacji wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z tą zasadą każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. W demokratycznym państwie prawnym obywatel nie może ponosić konsekwencji ewidentnych błędów i zaniedbań prawodawcy, powodujących niepewność co do znaczenia sformułowań przepisów prawnych. Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Wprowadzenie przez Radę Miasta Chorzów w ust. 2 tiret pierwsze zdanie drugie przedmiotowego Regulaminu tak nieczytelnego zapisu powoduje wątpliwości interpretacyjne uchwały w tym zakresie i w konsekwencji tego trudności z wykonaniem tej części uchwały.

Mając powyższe na uwadze, uchwałę Nr XXXVI/666/13 Rady Miasta Chorzów z dnia 5 września 2013r., ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanych częściach uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY  
ŚLĄSKIEGO  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
Prawnego

**Krzysztof Nowak**

1) Rada Miasta Chorzów

- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,

2) a/a.