



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 grudnia 2019 r.

Poz. 8186

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.804.2019 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.110.2019 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 24 października 2019 r. w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z Ogrzewalni dla Osób Bezdomnych w Jastrzębiu-Zdroju, w części określonej w:

- § 2, § 6, § 10, § 11 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym,

- § 3 Załącznika do uchwały - jako niezgodnej z art. 48a ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1507),

- § 4 Załącznika do uchwały - jako niezgodnej z wierszem 5 - 8 kolumny 2 załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni (Dz. U. z 2018 r. poz. 896),

- § 12 Załącznika do uchwały - jako niezgodnej z wierszem 3 kolumna 2 załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni,

- § 15 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 2018 r. poz. 1025 ze zm.), zwanej dalej "Kodeksem cywilnym".

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 24 października 2019 r. Rada Miasta przyjęła regulamin korzystania z Ogrzewalni dla Osób Bezdomnych w Jastrzębiu-Zdroju, 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 regulaminu korzystania z Ogrzewalni dla Osób Bezdomnych w Jastrzębiu-Zdroju. 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 obiektów 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. Oznacza to, że uchwała, która jest aktem prawa miejscowego musi zawierać odniesienie do zagadnień wskazanych art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i jednocześnie nie może zawierać postanowień, które wykraczają poza treść tego przepisu.

Regulacje zawarte w § 15 Załącznika do uchwały, stanowiące o odpowiedzialności za wyrządzone szkody w mieniu wyrządzone działaniem umyślnym, stoją w sprzeczności z art. 415 Kodeksu cywilnego. Rada Miasta nie może stanowić o wyżej wskazanych kwestiach. Kwestie odpowiedzialności za szkody powstałe na osobie lub mieniu 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 orzecznictwa 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 do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających 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 w uchwale w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z gminnych obiektów sportowych, podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, organ gminy nie jest uprawniony do określania zasad własnej odpowiedzialności cywilnej w związku z korzystaniem z urządzeń na terenie tego obiektu.

Zdaniem organu nadzoru również regulacje § 2, § 6, § 10, § 11 Załącznika do uchwały nie znajdują uzasadnienia w treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Regulacje te nakładają obowiązki na obsługę Ogrzewalni, więc nie sposób ich uznać za określenie zasad korzystania z tego obiektu.

Jednocześnie wskazać należy, że zgodnie z art. 48a ust. 4 ustawy o pomocy społecznej "tymczasowe schronienie może być udzielone również w formie ogrzewalni, która umożliwi interwencyjny, bezpieczny pobyt w ogrzewanych pomieszczeniach wyposażonych co najmniej w miejsca siedzące". Tymczasem w § 3 załącznika do uchwały Rada Miasta postanowiła, że "Ogrzewalnia zapewnia tymczasowe schronienie dla osób bezdomnych przebywających na terenie Miasta Jastrzębie-Zdrój, którym umożliwia się interwencyjny, bezpieczny pobyt w ogrzewanych pomieszczeniach", czym powtórzyła wyżej wskazany przepis.

Zaznaczyć należy, że kwestie dotyczące zakresu usług świadczonych przez Ogrzewalnię, jak również okresu świadczenia tych usług, zostały uregulowane w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni, zatem regulacje § 4 i § 12 załącznika do uchwały, które powtarzają bądź modyfikują te przepisy stanowią istotne naruszenie prawa.

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>*).

W świetle powyższego należy stwierdzić, że zakwestionowane powyżej regulacje prawne, z uwagi na powtórzenie lub modyfikację przepisów zawartych w ustawach i rozporządzeniu, 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/Gl 391/12, CBOSA*).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XVI.110.2019 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 24 października 2019 r. w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z Ogrzewalni dla Osób Bezdomnych 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