



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 maja 2019 r.

Poz. 3962

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.309.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 maja 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/95/2019 Rady Miasta Knurów z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z tężni solankowej w rejonie ul. Ułanów w Knurowie, w części określonej w:

- pkt I ppkt 4 lit. a Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 2 Konstytucji RP,
- pkt I ppkt 4 lit. g, h Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z przepisem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 145 ustawy z dnia 20 maja 1971 roku Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2019 poz. 821), zwanej dalej „Kodeksem wykroczeń”,
- pkt I ppkt 4 lit. e, f, j Załącznika do uchwały jako niezgodnej z przepisem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń,
- pkt I ppkt 4 lit. b Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z przepisem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 51 Kodeksu wykroczeń,
- pkt I ppkt 4 lit. l Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z przepisem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wykroczeń,
- pkt I ppkt 7 i 8 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 z późn. zm.) zwanej dalej "Kodeksem cywilnym",
- pkt III Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 17 kwietnia 2019 r. Rada Miasta Knurów przyjęła regulamin korzystania z tężni solankowej w rejonie ul. Ułanów w Knurowie, stanowiący załącznik do uchwały.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 kwietnia 2019 r.

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 Knurów była uprawniona do uregulowania w drodze uchwały zasad korzystania z tężni solankowej w rejonie ul. Ułanów w Knurowie. 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 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, *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. 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.

Organ nadzoru badając przedmiotową uchwałę stwierdził jej niezgodność z prawem w zakresie wskazanych powyżej unormowań.

Organ nadzoru stwierdził, że pkt I ppkt 4 lit. a Załącznika do uchwały, stanowiący o zakazie wstępu na teren Tężni Solankowej *osobom, których stan wskazuje na spożycie alkoholu lub innych środków odurzających* stoi w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP. Trudno bowiem wskazać, co oznacza pojęcie "osobom, których stan wskazuje", kto będzie dokonywał oceny tej sytuacji i za pomocą jakich urządzeń. Zgodnie z art. 2 Konstytucji podstawową zasadą państwa prawnego jest bowiem to, że władze publiczne działać mogą jedynie na podstawie i w ramach prawa oraz czynić tylko to, co prawo im dozwala lub nakazuje, obywatele zaś mogą czynić to wszystko, czego im prawo nie zakazuje. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „*Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*”, wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15).

Dodatkowo, należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. OTK-A 2002/3/33) podniósł, iż przepisy prawne "muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw". Z kolei w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) podkreślono, że: "Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły (...)".

W ocenie organu nadzoru za sprzeczną z prawem należy uznać regulacje zawarte w pkt I ppkt 4 lit. g, h Załącznika do uchwały, stanowiące o zakazie *zaśmiecania terenu oraz wrzucania śmieci do niecki zbiornika solankowego oraz wlewania płynów do niecki zbiornika solankowego, zwłaszcza napojów, detergentów oraz innych substancji chemicznych*, albowiem czyn ten jest penalizowany przepisem art. 145 Kodeksu wykroczeń.

Podobnie za niezasadne należy uznać wprowadzenie przepisem pkt I ppkt 4 lit. e, f, j Załącznika do uchwały, stanowiące o zakazie *dewastowania elementów i wyposażenia, stanowiącego integralną część Tężni Solankowej oraz elementów małej architektury, dotykania konstrukcji Tężni Solankowej, wspinania się po konstrukcji drewnianej Tężni Solankowej* bowiem przepisy art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń wyraźnie uznają za wykroczenie zachowanie polegające na niszczeniu, uszkodzaniu lub czynieniu niezdatną do użytku cudzej rzeczy.

Za sprzeczną z prawem należy uznać regulację zawartą w pkt I ppkt 4 lit. b Załącznika do uchwały stanowiący o zakazie *halaśliwego zachowania, zakłócającego atmosferę wypoczynku i relaksu*, gdyż czyn ten jest penalizowany art. 51 Kodeksu wykroczeń. Również zakazy wprowadzone pkt I ppkt 4 lit. l Załącznika do uchwały dotyczące *palenia ognisk oraz używania materiałów pirotechnicznych oraz chemicznych* zostały już wyczerpująco uregulowane w art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wykroczeń.

Regulacje zawarte w pkt I ppkt 7 i 8 Załącznika do uchwały stanowiące o tym, że *utrzymujący obiekt (zarządcą) nie ponosi odpowiedzialności za zgubione na terenie obiektu przedmioty oraz utrzymujący obiekt (zarządcą) nie odpowiada za wypadki i kontuzje spowodowane nieprzestrzeganiem regulaminu Tężni Solankowej oraz poleceń obsługi obiektu* stoją w sprzeczności w art. 415 Kodeksu cywilnego. Rada Miasta nie może stanowić o wyżej wskazanych kwestiach. Kwestie odpowiedzialności za szkody powstałe na osobie lub mieniu, w tym powstałe skutek wypadku, 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 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 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 wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub 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 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 z korzystaniem z urządzeń na terenie tego obiektu.”.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że zakwestionowane powyżej regulacje prawne, z uwagi na powtórzenie przepisów zawartych w ustawach lub ich modyfikację, 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 2013r., sygn. akt IV SA/GL 391/12, CBOSA*).

Zdaniem organu nadzoru również regulacja pkt III Załącznika do uchwały 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* informacyjnych, związanych z zaznajomieniem osób korzystających ze wskazanego w uchwale obiektu z regulami tego korzystania.

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>*).

Mając na uwadze powyższe stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części określonej w *petitum* jest zasadne i konieczne.

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