



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

---

Łódź, dnia 21 września 2015 r.

Poz. 3614

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK-I.4131.497.2015 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 8 września 2015 r.

#### **Rada Gminy i Miasta Błaszki**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, poz. 645, poz. 1318, z 2014 r. poz. 379, poz. 1072)

stwierdzam nieważność:

§ 4, § 9 ust. 1 pkt 1, ust. 2 pkt 4, ust. 4 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały nr XI/60/15 Rady Gminy i Miasta Błaszki z dnia 10 sierpnia 2015 r. w sprawie wynajmu niektórych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej na terenie Gminy i Miasta Błaszki.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 10 sierpnia 2015 r. Rada Gminy i Miasta Błaszki przyjęła Regulamin wynajmu niektórych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej na terenie Gminy i Miasta Błaszki.

Zawiadomieniem z dnia 25 sierpnia 2015 r. Wojewoda Łódzki poinformował Radę Gminy i Miasta Błaszki o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie powyższej uchwały. W ocenie organu nadzoru Regulamin wynajmu niektórych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej na terenie Gminy i Miasta Błaszki, winien określać zasady i tryb korzystania z niniejszych obiektów. Z treści zawartej w § 9 ust. 4 Regulaminu wynika natomiast, iż rada określiła również zasady odpowiedzialności cywilnej uregulowane przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.) wkraczając tym samym na grunt prawa cywilnego. Ponadto zapisy § 4 ust. 1 i ust. 3 Regulaminu, stanowiące, iż wynajmujący ponosi odpowiedzialność za stan techniczny pomieszczeń oraz wyposażenie sal, a korzystający z pomieszczeń szkolnych mają prawo do korzystania z szatni i toalet w czasie, który obejmuje umowa najmu, wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Powyższe zapisy w ocenie organu nadzoru powinny zostać zawarte w umowie sporządzonej pomiędzy wynajmującym a najemcą, nie zaś w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego. Zastrzeżenie organu nadzoru dotyczy również treści § 9 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 4 Regulaminu, w których Rada sformułowała zakaz spożywania alkoholu, palenia tytoniu oraz zakaz wnoszenia na teren szkoły napojów alkoholowych, co stanowi powtórzenie i modyfikację regulacji ustawowych.

Pismem z dnia 27 sierpnia 2015 r. wyjaśnienia złożyła Przewodnicząca Rady Gminy i Miasta Błaszki informując, iż Rada nie wskazała w § 9 ust. 4 Regulaminu zasad odpowiedzialności cywilnej uregulowanych w przepisach kodeksu cywilnego, gdyż ani w tym ani w żadnym innym paragrafie nie wskazała przepisów na podstawie których taka odpowiedzialność mogłaby być zastosowana. Regulamin zawiera tylko informację, która zostanie ewentualnie uściślona w umowie najmu już jako zasada wynikająca ze wskazanych przepisów. Ponadto w ocenie Przewodniczącej w § 4 ust. 1 i ust. 3 Regulaminu Rada wskazała jedynie ogólne wytyczne i reguły nie konkretyzując ich w żaden sposób. W przypadku zaś zastrzeżeń do zapisu § 9 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 4 Regulaminu Przewodnicząca Rady Gminy i Miasta Błaszki wskazała, iż Rada zamieściła zakaz wnoszenia i spożywania napojów alkoholowych i wyrobów tytoniowych, gdyż jak wynika z § 1 ust. 1 pkt 3

Regulaminem objęte są także inne pomieszczenia użytkowe, które nie muszą być objęte ustawowymi zakazami wskazanymi w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania.

W przedmiotowej sprawie zaznaczyć należy, iż treść § 4 Regulaminu narusza przepisy rozdziału 7 w związku z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), dotyczące oznaczania przepisów i ich systematyzacji, w tym § 55 ust. 1 zasad techniki prawodawczej, na mocy którego każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny artykuł. Zgodnie bowiem z § 4 zd. 1 Regulaminu, podstawą wynajęcia pomieszczeń szkolnych jest umowa sporządzona pomiędzy wynajmującym a najemcą. Treść zaś ust. 4 tegoż paragrafu stanowi, iż pomieszczenia szkolne mogą być wynajmowane osobom prawnym i osobom fizycznym przez cały tydzień w godzinach wolnych od zajęć lekcyjnych i pozalekcyjnych, na podstawie umowy. Podkreślić tym samym należy, iż zapis ust. 4 stanowi odrębną myśl, która winna być oznaczona jednostką systematyzacyjną odrębną od § 4 Regulaminu. W wielu orzeczeniach sądy przyjmują takie a nie inne znaczenie danego przepisu przyjmując, że skoro artykuł stanowi pewną samodzielną całość, to nie należy przyjmować takiej interpretacji, która zakładałaby, że jakiś fragment (np. jeden z ustępów) danego artykułu nie jest związany z pozostałą częścią danego artykułu. Z drugiej strony jeśli jakieś zdanie jest jedynie ustępem, a nie osobnym artykułem, oznacza to, że nie stanowi ono w pełni samodzielnej myśli, lecz jest fragmentem większej całości i nie może być interpretowane w oderwaniu od tej całości (zob. np.: uchwała SN z dnia 30 czerwca 2008 r., I KZP 15/08, OSNKW 2008, nr 7, poz. 54; uchwała NSA w Warszawie z dnia 10 kwietnia 2006 r., I OPS 1/06 ONSA iwsa 2006, nr 3, poz. 71; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04, OwSS 2005, nr 2, poz. 43). W przypadku zapisu ust. 4 należy podkreślić, iż stanowi on odrębną myśl oraz może być interpretowany w oderwaniu od całości § 4 Regulaminu.

Ponadto zapisy § 4 ust. 1, ust. 3 powinny zostać zawarte w umowie sporządzonej pomiędzy wynajmującym a najemcą, nie zaś w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 106/13, pojęcie „zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” jest ogólnym pojęciem, przez które należy rozumieć ogólne wytyczne i reguły bez konkretyzacji uprawnień czy obowiązków. Rada jednakże dokonała konkretyzacji stanowiąc, iż wynajmujący ponosi odpowiedzialność za stan techniczny pomieszczeń oraz wyposażenie sal, jak również stanowiąc, iż korzystający z pomieszczeń szkolnych mają prawo do korzystania z szatni i toalet w czasie, który obejmuje umowa najmu. To umowa dotycząca wynajmu obiektów i urządzeń użyteczności publicznej winna określać szczegółowe wytyczne i reguły oraz konkretyzować prawa i obowiązki poszczególnych podmiotów.

W § 9 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 4 Regulaminu Rada sformułowała zakaz spożywania alkoholu, palenia tytoniu oraz zakaz wnoszenia na teren szkoły napojów alkoholowych. Powyższe stanowi powtórzenie oraz modyfikację przepisów ustaw. Zgodnie z przepisem art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356, z późn. zm.) zabrania się sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na terenie szkół oraz innych zakładów i placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych i domów studenckich. Na mocy zaś art. 16 ust. 1 powyższej ustawy zabrania się wnoszenia napojów alkoholowych na teren zakładów pracy, obiektów wymienionych w art. 14 ust. 1 pkt 6, jak również stadionów i innych obiektów, w których odbywają się masowe imprezy sportowe i rozrywkowe, a także obiektów lub miejsc objętych zakazem wnoszenia napojów alkoholowych. Ponadto zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 298), zabrania się palenia wyrobów tytoniowych na terenie jednostek organizacyjnych systemu oświaty, o których mowa w przepisach o systemie oświaty, oraz jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, o których mowa w przepisach o pomocy społecznej. Podkreślić dodatkowo należy, iż wbrew twierdzeniom Przewodniczącej Rady Gminy i Miasta Błaszki, ustawowe zakazy dotyczą wszelkich pomieszczeń użytkowych zlokalizowanych na terenie szkoły, o której mowa w § 9 Regulaminu. Zapis § 9 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 4 Regulaminu stanowi zatem powtórzenie i modyfikację przepisów ustaw w odniesieniu do wszelkich pomieszczeń znajdujących się na terytorium szkoły. Orzecznictwo sądowo-administracyjne wskazuje, iż powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono,

co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Zgodnie z treścią § 9 ust. 4 Regulaminu osoby uszkadzające sprzęt lub urządzenia znajdujące się w pomieszczeniach szkół ponoszą odpowiedzialność materialną za wyrządzone szkody. Powyższy zapis określa zasady odpowiedzialności cywilnej uregulowane ustawą kodeks cywilny. Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, ani żadne inne powszechnie obowiązujące przepisy prawa nie upoważniają Rady do wprowadzenia w akcie prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilną. Podkreślić należy, iż zasady odpowiedzialności kontraktowej regulują przepisy art. 471 i następnego kodeksu cywilnego, mające charakter przepisów względnie obowiązujących. Stosownie do art. 353<sup>1</sup> kodeksu cywilnego, strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść i cel nie sprzeciwiały się właściwości stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Zbyteczne jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 23 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 220/15).

W tak obowiązującym stanie prawnym, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90–434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki  
*Jolanta Chełmińska*

Do wiadomości:

Burmistrz Gminy i Miasta Błaszki.