



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 23 września 2022 r.

Poz. 6642

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.217.2022.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 16 września 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

orzekam

nieważność § 11 załącznika do uchwały nr XL/306/2022 Rady Gminy Wijewo z dnia 17 sierpnia 2022 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z sali sportowej przy Zespole Szkół im. Powstańców Wielkopolskich w Brennie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 17 sierpnia 2022 r. Rada Gminy Wijewo podjęła uchwałę nr XL/306/2022 w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z sali sportowej przy Zespole Szkół im. Powstańców Wielkopolskich w Brennie, zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotowy regulamin stanowi załącznik do uchwały i dalej będzie powoływany jako „Regulamin”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. – Dz.U. z 2022r. poz. 559) art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. – Dz.U. z 2021r. poz. 679)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 22 sierpnia 2022 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, zgodnie z którym: „Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: [...] zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”. Upoważnienie zawarte w tym przepisie sformułowane jest w sposób ogólny. Tym samym rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii, jednakże nie daje to organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności. Mając na względzie konstytucyjną zasadę praworządności, zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, a zarazem nie mogą naruszać przepisów ustaw i innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. W orzecznictwie oraz doktrynie przyjmuje się, że przez pojęcie „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 169/12; CBOSA).

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały rada powołała także przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), w myśl którego: „Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: [...] wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze

użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego”.

W zakresie tak sformułowanych upoważnień ustawowych nie mieści się, w ocenie organu nadzoru, przepis § 11 badanego Regulaminu, w którym postanowiono: „Odpowiedzialność za bezpieczeństwo odbywanych zajęć na sali oraz bezpieczeństwo użytkownika sali w związku z odbywanymi zajęciami a także za ewentualne zniszczenia Sali lub jej wyposażenia oraz pomieszczeń przynależnych do sali i ich wyposażenia - ponosi organizator zajęć, który przyjmuje swoją odpowiedzialność do wiadomości, podpisując stosowny wniosek, o którym mowa § 5” (ust. 1) oraz: „Bezpośrednią odpowiedzialność materialną ponoszą osoby, które dopuściły się naruszenia przepisów i zasad bezpieczeństwa lub dokonały zniszczeń, co nie wyklucza współodpowiedzialności innych osób i podmiotów” (ust. 2).

Wyjaśnić należy, że norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie obejmuje upoważnienia dla rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej i karnej. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie. W wyroku z 16 listopada 2011 r. (IV SA/Po 672/11; CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zaakcentował, że „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. Jednakże rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie była uprawniona [...] do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną”.

W podobnym tonie wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 9 lutego 2022 r. (III OSK 4921/21; CBOSA) stwierdzając, że „[...] regulamin korzystania z obiektu użyteczności publicznej jest aktem prawa miejscowego, a tym samym powinien zawierać normy prawne skierowane do osób korzystających z takiego obiektu, a nie powtarzać lub informować o regulacji, która znajduje się w innej ustawie. Może to rodzić przekonanie, że przynajmniej częściowo zasady ponoszenia odpowiedzialności są samoistnie uregulowane właśnie w akcie prawa miejscowego. Także w orzecznictwie sądowym dominuje pogląd, zgodnie z którym kwestie ponoszenia odpowiedzialności cywilnej nie mogą być objęte regulacją aktu prawa miejscowego obejmującego ustalenie zasad korzystania z obiektów lub urządzeń użyteczności publicznej (por. prawomocny wyrok WSA w Warszawie z 7 stycznia 2021 r. sygn. akt II SA/Wa 990/20, LEX nr 3113119; prawomocny wyrok WSA w Bydgoszczy z 22 maja 2018 r. sygn. akt II SA/Bd 328/18, LEX nr 2511280; prawomocny wyrok WSA w Krakowie z 3 grudnia 2013 r. sygn. akt III SA/Kr 731/13, LEX nr 1407671)”. W powołanym wyroku NSA zakwestionował legalność nie tylko przepisów uchwały rady gminy w przedmiocie regulaminu korzystania z hal sportowych informujących o odpowiedzialności materialnej za szkody wyrządzone zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego, ale także przewidujących odpowiedzialność organizatora zawodów (zajęć) za zapewnienie bezpieczeństwa korzystających z sali sportowej: „Wprawdzie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pozwala na ustalenie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, ale nie zawiera delegacji do odrębnego uregulowania odpowiedzialności za bezpieczeństwo związane z korzystaniem z takich obiektów i urządzeń”.

Podzielając powyższe poglądy, organ nadzoru podkreśla, iż akt prawa miejscowego jako akt o charakterze powszechnie obowiązującym nie może regulować zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. Postanowienia dotyczące tej materii mogą zostać wprowadzone jedynie w ustawie lub na mocy czynności prawnej, np. umowy. Należy tu wskazać np. na przepisy art. 415 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360), które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Kodeks ten odnosi się także do odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 i nast.). Również odpowiedzialność karna uregulowana jest w aktach wyższego rzędu, w tym w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 2008 ze zm.) oraz w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.). W przypadku popełnienia czynu zabronionego przez te ustawy (np. art. 124 § 1 i 2, art. 143 § 1 Kodeksu wykroczeń; art. 288 § 1 i 2 Kodeksu karnego), to właśnie te akty będą miały bezpośrednie zastosowanie i rozstrzygać będą o odpowiedzialności karnej podmiotu.

Uchwalając regulamin korzystania z sali sportowej przy Zespole Szkół im. Powstańców Wielkopolskich w Brennie, rada uprawniona była zatem do unormowania w nim jedynie zasad i trybu korzystania z tego obiektu, co oznacza uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania

się podmiotów korzystających z obiektu i urządzeń. Rada nie miała natomiast kompetencji do określenia w przyjętej uchwale zasad odpowiedzialności w związku z korzystaniem z sali, jak to uczyniła w § 11 Regulaminu. Przepis ten został wydany z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., co skutkuje koniecznością stwierdzenia jego nieważności.

W świetle powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Wijewo

Wójt Gminy Wijewo