



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 czerwca 2023 r.

Poz. 5811

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.270.2023.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

orzekam

nieważność pkt 8 „Regulaminu korzystania z Kompleksu Rekreacyjno-Sportowego «Żwirki» w Obornikach”, pkt 6 i 9 „Regulaminu korzystania z kąpieliska - Strefa «B»”, pkt 5 i 6 w zakresie zwrotu „, po powrocie będą uznane za dokonane przez wypożyczającego” „Regulaminu korzystania z wypożyczalni sprzętu pływającego wraz z częścią zbiornika wodnego przeznaczonego dla sprzętu pływającego - Strefa «D»” załącznika do uchwały nr LXIII/783/23 Rady Miejskiej w Obornikach z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie regulaminu korzystania z Kompleksu Rekreacyjno-Sportowego „Żwirki” w Obornikach przy ul. Kowanowskiej 38 a - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 kwietnia 2023 r. Rada Miejska w Obornikach podjęła uchwałę nr LXIII/783/23 w sprawie regulaminu korzystania z Kompleksu Rekreacyjno-Sportowego „Żwirki” w Obornikach przy ul. Kowanowskiej 38 a, dalej jako: „uchwała”. „Regulamin korzystania z Kompleksu Rekreacyjno-Sportowego «Żwirki» w Obornikach” stanowi załącznik do uchwały.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 i 572)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 28 kwietnia 2023 r.

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

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.), dalej: „SamGminU”, 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 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 WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 169/12, CBOSA).

W zakresie tak sformułowanego upoważnienia ustawowego nie mieszczą się, w ocenie organu nadzoru, postanowienia załącznika do uchwały: „Kąpiel poza sezonem kąpielowym lub w przypadku trwałego braku

obsługi ratowniczej ogłoszonej przez administratora, odbywa się na własną odpowiedzialność” - pkt 6 „Regulaminu korzystania z kąpieliska - Strefa «B»”; „Osoba wypożyczająca sprzęt pływający jest za niego odpowiedzialna i ponosi koszty jego zaginięcia lub uszkodzenia spowodowanego niewłaściwym użytkowaniem”- pkt 5 „Regulaminu korzystania z wypożyczalni sprzętu pływającego wraz z częścią zbiornika wodnego przeznaczonego dla sprzętu pływającego - Strefa «D»”; „, po powrocie będą uznane za dokonane przez wypożyczającego” - pkt 6 „Regulaminu korzystania z wypożyczalni sprzętu pływającego wraz z częścią zbiornika wodnego przeznaczonego dla sprzętu pływającego - Strefa «D»” .

Norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 SamGminU 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, iż użyty w art. 40 ust. 2 pkt 4 SamGminU termin "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. Jednakże rada gminy, na podstawie tej regulacji, nie jest uprawniona do wprowadzania do takiego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karłą i cywilną.

Uchwalając regulamin korzystania z Kompleksu Rekreacyjno-Sportowego „Żwirki” w Obornikach, 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. Rada nie miała natomiast kompetencji do określenia w przyjętej uchwale zasad odpowiedzialności w związku z korzystaniem z obiektu. 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 w szczególności wskazać na przepisy art. 415 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.), dalej: "Kc.", które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych, jak również art. 471 i nast. Kc., które normują zasady odpowiedzialności kontraktowej.

Stosownie do pkt 8 „Regulaminu korzystania z Kompleksu Rekreacyjno-Sportowego «Żwirki» w Obornikach”: „Osoby naruszające porządek publiczny lub przepisy niniejszego regulaminu zostaną usunięte z terenu kompleksu niezależnie od ewentualnego skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego”; pkt 9 „Regulaminu korzystania z kąpieliska - Strefa «B»”: „Osoby naruszające porządek publiczny lub przepisy niniejszego regulaminu będą usuwane z kąpieliska oraz z terenu przeznaczonego do odpoczynku”.

Zdaniem organu nadzoru, powyższe przepisy wychodzą poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, która nie obejmuje upoważnienia do stanowienia przepisów w zakresie kar za m. in: naruszanie porządku publicznego, przepisów niniejszego regulaminu. W pojęciu zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mieści się bowiem regulowanie jakichkolwiek sankcji za niezgodne korzystanie z tych obiektów i urządzeń. Organ nadzoru podziela stanowisko zaprezentowane w uzasadnieniu wyroku WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r. (IV SA/GI 847/14; CBOSA), według którego: „Stosowne organy policyjne i porządkowe dysponują co prawda kompetencjami do stosowania przymusu bezpośredniego, ale wynika to z wyraźnych delegacji ustawowych, wystarczających do podejmowania przez nie właściwych interwencji. W żaden sposób nie może wpływać na zakres ich uprawnień przepis prawa miejscowego, nie będący nawet przepisem porządkowym” (por. wyrok WSA w Gliwicach z 28 marca 2023 r., III SA/GI 928/22, CBOSA)

Końcowo, organ nadzoru chciałby się odnieść do zasad redagowania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego. W świetle § 124 w zw. z § 143 "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf. Z kolei paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Uchwała powyższych kryteriów nie spełnia. Jednakże wskazane uchybienie nie stanowi istotnego naruszenia prawa.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 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 Miejska w Obornikach

Burmistrz Obornik