



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 26 września 2024 r.

Poz. 7798

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-II.4131.1.253.2024.3 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 23 września 2024

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.)

orzekam

nieważność § 1 ust. 7, § 1 ust. 15, § 3 ust. 4, § 3 ust. 10 zdanie drugie, § 3 ust. 28, § 3 ust. 29, § 4 ust. 2 lit. b w zakresie zwrotu: ", którzy odpowiadają za nie oraz za wszelkie szkody przez nie spowodowane", § 4 ust. 9, § 4 ust. 17, § 4 ust. 18, § 5 ust. 3 w zakresie zwrotu: ", którzy odpowiadają za nie oraz za wszelkie szkody przez nie spowodowane", § 5 ust. 9, § 5 ust. 11, § 5 ust. 19, § 5 ust. 20 załącznika nr 1, a także § 4 ust. 3, § 4 ust. 5, § 4 ust. 6 zdanie drugie, § 7 ust. 1, § 7 ust. 2, § 7 ust. 3, § 7 ust. 4 załącznika nr 2 do uchwały nr VII/35/2024 Rady Gminy Lisków z dnia 21 sierpnia 2024 r. w sprawie przyjęcia regulaminów: korzystania z kompleksu SPA tj. saun, wanny z hydromasażem, tężni solankowej wraz z zapleczem szatniowo - sanitarnym oraz korzystania z siłowni, znajdujących się w Budynku Hali Widowiskowo-Sportowej w Liskowie przy ul. ks. Wacława Blizińskiego 42b - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 21 sierpnia 2024 r. Rada Gminy Lisków podjęła uchwałę nr VII/35/2024 w sprawie przyjęcia regulaminów: korzystania z kompleksu SPA tj. saun, wanny z hydromasażem, tężni solankowej wraz z zapleczem szatniowo - sanitarnym oraz korzystania z siłowni, znajdujących się w Budynku Hali Widowiskowo-Sportowej w Liskowie przy ul. ks. Wacława Blizińskiego 42b.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4, ust. 3 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 28 sierpnia 2024 r.

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

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

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 2024 r. poz. 609, ze zm.), dalej zwanej "ustawą", 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 (wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 169/12).

Z przekroczeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, w ocenie organu nadzoru, zostały podjęte postanowienia § 1 ust. 7, § 1 ust. 15, § 3 ust. 4, § 3 ust. 10 zdanie drugie, § 3 ust. 28, § 3 ust. 29, § 4 ust. 2 lit. b w zakresie zwrotu: ", którzy odpowiadają za nie oraz za wszelkie szkody przez nie spowodowane", § 4 ust. 9, § 4 ust. 17, § 4 ust. 18, § 5 ust. 3 w zakresie zwrotu: ", którzy odpowiadają za nie oraz za wszelkie szkody przez nie spowodowane", § 5 ust. 9, § 5 ust. 11, § 5 ust. 19, § 5 ust. 20 załącznika nr 1, a także § 4 ust. 3, § 4 ust. 5, § 4 ust. 6 zdanie drugie, § 7 ust. 1, § 7 ust. 2, § 7 ust. 3, § 7 ust. 4 załącznika nr 2 do uchwały nr VII/35/2024 Rady Gminy Lisków z dnia 21 sierpnia 2024 r. w sprawie przyjęcia regulaminów: korzystania z kompleksu SPA tj. saun, wanny z hydromasażem, łożni solankowej wraz z zapleczem szatniowo - sanitarnym oraz korzystania z siłowni, znajdujących się w Budynku Hali Widowiskowo-Sportowej w Liskowie przy ul. ks. Wacława Bliźnińskiego 42b.

Zgodnie z wolą Rady Gminy Lisków: "Administrator kompleksu SPA nie ponosi odpowiedzialności za wszelkie zdarzenia, wypadki i kontuzje spowodowane nieprzestrzeganiem niniejszego Regulaminu" (§ 1 ust. 7 załącznika nr 1 do uchwały), "Administrator nie ponosi odpowiedzialności za zgubione lub pozostawione na terenie obiektu przedmioty oraz pieniądze" (§ 1 ust. 15 załącznika nr 1 do uchwały), "Za skutki zdrowotne korzystania z saun administrator nie ponosi odpowiedzialności" (§ 3 ust. 4 załącznika nr 1 do uchwały), "Noszenie okularów i szkieł kontaktowych odbywa się na własne ryzyko użytkownika" (§ 3 ust. 10 zdanie drugie załącznika nr 1 do uchwały), "Osoby niszczące sprzęt lub urządzenia w saunach ponoszą odpowiedzialność materialną za wyrządzone szkody" (§ 3 ust. 28 załącznika nr 1 do uchwały), "W razie wypadku spowodowanego nieprzestrzeganiem niniejszego Regulaminu wszelką odpowiedzialność ponosi korzystający z saun" (§ 3 ust. 29 załącznika nr 1 do uchwały), "Z jacuzzi korzystać mogą: a) wyłącznie osoby zdrowe lub osoby, których dolegliwości nie stanowią przeciwwskazań, b) dzieci i młodzież, tj. osoby do 18 roku życia mogą przebywać w jacuzzi wyłącznie pod opieką rodziców/opiekunów prawnych, którzy odpowiadają za nie oraz za wszelkie szkody przez nie spowodowane" (§ 4 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały), "Za skutki uboczne korzystania z jacuzzi korzystający odpowiadają osobiście" (§ 4 ust. 9 załącznika nr 1 do uchwały), "Osoby niszczące jacuzzi ponoszą odpowiedzialność materialną za wyrządzone szkody" (§ 4 ust. 17 załącznika nr 1 do uchwały), "W razie wypadku spowodowanego nieprzestrzeganiem Regulaminu oraz Instrukcji korzystania z jacuzzi wszelką odpowiedzialność ponosi korzystający z jacuzzi" (§ 4 ust. 18 załącznika nr 1 do uchwały), "Dzieci i młodzież do lat 18 mogą korzystać z łożni pod opieką rodziców/opiekunów prawnych, którzy odpowiadają za nie oraz za wszelkie szkody przez nie spowodowane" (§ 5 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały), "Wszystkie osoby korzystają z łożni na własną odpowiedzialność" (§ 5 ust. 9 załącznika nr 1 do uchwały), "Za skutki uboczne korzystania z łożni korzystający odpowiadają osobiście" (§ 5 ust. 11 załącznika nr 1 do uchwały), "Osoby niszczące łożnię lub sprzęt w pomieszczeniu z łożnią ponoszą odpowiedzialność materialną za wyrządzone szkody" (§ 5 ust. 19 załącznika nr 1 do uchwały), "W razie wypadku spowodowanego nieprzestrzeganiem Regulaminu korzystania z łożni wszelką odpowiedzialność ponosi korzystający" (§ 5 ust. 20 załącznika nr 1 do uchwały), "Noszenie okularów i szkieł kontaktowych odbywa się na własne ryzyko użytkownika" (§ 4 ust. 3 załącznika nr 2 do uchwały), "Każdy zna własne możliwości fizyczne i sam odpowiada za uszczerbek na swoim zdrowiu powstały w wyniku: a) stanu zdrowia ćwiczącego, b) używania sprzętu niezgodnie z jego przeznaczeniem, c) nieprzestrzegania regulaminu oraz poleceń pracowników hali widowiskowo-sportowej" (§ 4 ust. 5 załącznika nr 2 do uchwały), "Wykonywanie ćwiczeń bez asekuracji oznacza wykonywanie ich na własną odpowiedzialność" (§ 4 ust. 6 zdanie drugie załącznika nr 2 do uchwały), "Osoby niszczące sprzęt lub urządzenia sportowe ponoszą odpowiedzialność materialną za wyrządzone szkody" (§ 7 ust. 1 załącznika nr 2 do uchwały), "Każdy korzystający z siłowni przebywa w niej na własną odpowiedzialność i ponosi ryzyko związane z amatorskim uprawianiem sportu" (§ 7 ust. 2 załącznika nr 2 do uchwały), "W razie wypadku spowodowanego nieprzestrzeganiem Regulaminu korzystania z siłowni wszelką odpowiedzialność ponosi korzystający. Administrator nie ponosi odpowiedzialności za kontuzje powstałe w wyniku korzystania z urządzeń siłowni oraz za jakiegokolwiek

zdarzenia wynikłe z nie przestrzegania niniejszego regulaminu" (§ 7 ust. 3 załącznika nr 2 do uchwały), "Administrator nie ponosi odpowiedzialności za zgubione lub pozostawione na terenie siłowni przedmioty oraz pieniądze" (§ 7 ust. 4 załącznika nr 2 do uchwały).

Wyjaśnić należy, że norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy nie obejmuje upoważnienia dla rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie zasad odpowiedzialności cywilnej i karnej. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie. W wyroku z dnia 16 listopada 2011 r. (IV SA/Po 672/11) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zaakcentował, iż "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". Akt prawa miejscowego, jako akt o charakterze powszechnie obowiązującym nie może regulować zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. W podobnym tonie wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 9 lutego 2022 r. (III OSK 4921/21) 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)".

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 2024 r. poz. 1061 ze zm.), które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Kodeks ten odnosi się także do odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 i nast.).

W konsekwencji należy uznać, że wskazane powyżej postanowienia badanej uchwały zostały podjęte z przekroczeniem ustawowej kompetencji, co stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w omawianej części.

Wobec 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Lisków
Wójt Gminy Lisków