



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, 2019-09-02



KN-I.4131.1.323.2019.21

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

orzekam

nieważność pkt 13, pkt 25, pkt 26 oraz pkt 32 c Załącznika do Uchwały Nr X/94/19 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z Hali Widowiskowo – Sportowej położonej w Czarniejewie przy ul. Szkolnej 3 oraz upoważnienia dla Burmistrza Miasta i Gminy Czarniejewo, zwanego dalej Regulaminem - **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Uchwała Nr X/94/19 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z Hali Widowiskowo – Sportowej położonej w Czarniejewie przy ul. Szkolnej 3 oraz upoważnienia dla Burmistrza Miasta i Gminy Czarniejewo (dalej zwanej : „uchwałą”) została podjęta na sesji w dniu 24 lipca 2019 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) oraz w zw. z art. 4 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2019 r. poz.712 z późn. zm)

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 1 sierpnia 2019 r.

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

Zgodnie z art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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 dnia 14 grudnia 2011 r.; sygn. akt 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. Z konstytucyjnej

zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy również wyciągnąć wnioski o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w cytowanym wyżej wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

W pkt 13 Regulaminu korzystania z Hali Widowiskowo - Sportowej stanowiącym Załącznik do przedmiotowej uchwały, rada zamieściła zapis, zgodnie z którym: „Za grupy odbywające zajęcia w Hali pełną odpowiedzialność ponoszą ich opiekunowie (nauczyciele, trenerzy, instruktorzy, kierownicy), zarówno w zakresie wyrządzonych szkód materialnych jak i wszelakich nieszczęśliwych wypadków swoich podopiecznych”. Natomiast w pkt 25 w/w Regulaminu postanowiono, iż: „Osoby niszczące sprzęt lub urządzenia Hali ponoszą odpowiedzialność materialną za wyrządzone szkody”, a w pkt 26 zamieszczono zapis, zgodnie z którym „Gmina Czerniejewo nie ponosi odpowiedzialności za zagubione lub pozostawione na terenie obiektu przedmioty oraz pieniądze”.

Cytowane zapisy pkt 13, pkt 25 oraz pkt 26 Załącznika do uchwały nawiązują do problematyki odpowiedzialności cywilnej uregulowanej przede wszystkim w przepisach ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.). Kwestie odpowiedzialności cywilnej, w przypadkach ewentualnej szkody, będą ostatecznie oceniały sądy powszechne w ramach swoich kompetencji, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność), jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich zasadach i w jakiej wysokości). Podobnie, w przypadku naruszenia norm prawa karnego lub prawa wykroczeń, to sądy powszechne będą uprawnione do oceny każdego konkretnego naruszenia.

Natomiast w pkt 32 lit. c Regulaminu gmina określiła iż, „Opiekun obiektu w przypadku nieregulaminowego użytkowania Hali może w zależności od sytuacji: nakazać opuszczenie obiektu”.

Na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej, określonej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy nie może również stanowić przepisów karnoadministracyjnych, tak jak to uczyniła rada zamieszczając w treści pkt 32 lit. c Załącznika do uchwały kwestionowany zapis (por. wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 1995 r. sygn. akt IV SA 1511/94, ONSA 1996, nr 3, poz. 137; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 października 2010 r. sygn. akt III SA/Wr 421/10 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r. sygn. akt IV SA/Po 672/11).

Treść analizowanej uchwały wskazuje, że właściwą podstawę prawną jej podjęcia stanowi 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. 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 WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12). Norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w szczególności nie obejmuje upoważnienia dla rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej i karnej. Stanowisko takie ugruntowane jest w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. W wyroku z dnia 16 listopada 2011 r. (sygn. akt IV SA/Po 672/11) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zaakcentował, iż użyty w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym 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.

W ocenie organu nadzoru, wyżej opisane regulacje nie mieszczą się w delegacji ustawowej określonej przepisami art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zawierającym upoważnienie rady do określenia zasad i trybu korzystania z gminnych urządzeń użyteczności publicznej. Należy uznać, że ustalenie sankcji za naruszenie zasad regulaminu oraz określenie reguł odpowiedzialności cywilnej i karnej wykracza poza delegację ustawową, i tym samym stanowi niedopuszczalne powtórzenie lub modyfikację przepisów obowiązującego prawa.

Mając powyższe na uwadze uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/94/19 Rady Gminy Czarniejewo z dnia 24 lipca 2019 r. w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia.

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
(-) Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:
Rada Gminy Czarniejewo
Burmistrz Czarniejewa