



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.357.2019.7

Poznań, 2019-10-04

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 ze zm.)

orzekam

nieważność pkt 8, 9, 18 i 20 załącznika nr 1 do uchwały nr 114/XIII/2019 Rady Gminy Czerwonak z dnia 29 sierpnia 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej oraz nadania regulaminów dla gminnych obiektów użyteczności publicznej – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr 114/XIII/2019 Rady Gminy Czerwonak zmieniająca uchwałę w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej oraz nadania regulaminów dla gminnych obiektów użyteczności publicznej została podjęta na sesji w dniu 29 sierpnia 2019 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 i 1309) oraz § 5 ust. 1 uchwały nr 235/XXVI/2016 Rady Gminy Czerwonak z dnia 29 września 2016 r. w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej oraz nadania regulaminów dla gminnych obiektów użyteczności publicznej (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 6152, 8329 i 4749).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 5 września 2019 r.

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

Uchwałą nr 114/XIII/2019 z dnia 29 sierpnia 2019 r. Rada Gminy Czerwonak zmieniła uchwałę w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej oraz nadania regulaminów dla gminnych obiektów użyteczności publicznej. Powyższa zmiana polegała na ustanowieniu „Regulaminu użytkowania skateparku” stanowiącego załącznik do ocenianej uchwały, zwanego dalej „regulaminem”.

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (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 dnia 14 grudnia 2011 r. w sprawie II OSK 2058/11, CBOSA). 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 2019 r. poz. 506 ze zm.) 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 dnia 26 kwietnia 2012 r. w sprawie IV SA/Po 169/12).

Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy również wyciągnąć wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w cytowanym wyroku z dnia 14 grudnia 2011 r.: „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 8 regulaminu zapisano: „Uczestnicy korzystają ze skateparku na własną odpowiedzialność”. Zgodnie z pkt 9 regulaminu: „Za wypadki, jakie mogą się zdarzyć podczas jazdy, niespowodowane przez zaniedbanie administratora skateparku, odpowiedzialność ponosi osoba korzystająca z urządzeń lub opiekun w przypadku osoby niepełnoletniej”. Z pkt 18 regulaminu wynika, że: „Ryzyko związane z amatorskim i wyczynowym uprawianiem sportu ponosi uprawiający, w związku z czym administrator nie ponosi odpowiedzialności za doznane urazy oraz szkody wynikłe z korzystania z urządzeń skateparku - jako związanymi z ryzykiem sportowym”.

Cytowane zapisy nawiązują do problematyki odpowiedzialności cywilnej, w tym odszkodowawczej, uregulowanej przede wszystkim w przepisach ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.). Kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej, we wszystkich przypadkach wyrządzenia 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).

W pkt 20 regulaminu rada postanowiła, że „Za rzeczy wartościowe pozostawione bez opieki administrator obiektu nie ponosi odpowiedzialności”.

Bezwarunkowe wyłączenie w normie rangi regulaminowej odpowiedzialności zarządcy obiektu za ww. przedmioty prowadzi do automatycznego przerzucenia na samych tylko użytkowników obiektu odpowiedzialności za ich utratę czy zniszczenie lub uszkodzenie, co z kolei może skutkować sprzecznością zapisów regulaminu z wyżej usytuowanymi w hierarchii źródeł prawa przepisami Kodeksu cywilnego, co należy ocenić jako istotne naruszenie, dokonane przy wydawaniu aktów prawa miejscowego (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 października 2012 r. w sprawie III SA/Wr 353/12, CBOSA).

Zdaniem organu nadzoru, wymienionych w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego przepisów załącznika do uchwały nie można uznać za prawidłową realizację kompetencji przyznanej radzie gminy mocą art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

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.

z up. Wojewody Wielkopolskiego
(-) Aneta Niestrawska
Wicewojewoda Wielkopolski
*(dokument podpisany
elektronicznie)*

Otrzymują:
Rada Gminy Czerwonak
Wójt Gminy Czerwonak