



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 grudnia 2017 r.

Poz. 8829

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.693.2017.19 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 grudnia 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)

orzekam

nieważność pkt 3 - 7, pkt 8 ppkt 1, 3, 5, 9 załącznika do uchwały nr XXXIII/425/17 Rady Miejskiej w Gostyniu z dnia 27 listopada 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z boiska wielofunkcyjnego Szkoły Podstawowej im. Edmunda Bojanowskiego w Kunowie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Gostyniu podjęła uchwałę nr XXXIII/425/17 na sesji dnia 27 listopada 2017 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 7 ust. 1 pkt 15, art. 18 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 5 grudnia 2017 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Uchwałą nr XXXIII/425/17 z dnia 27 listopada 2017 r. Rada Miejska w Gostyniu ustaliła regulamin korzystania z boiska wielofunkcyjnego Szkoły Podstawowej im. Edmunda Bojanowskiego w Kunowie, zwany dalej: „regulaminem”. W ocenie organu nadzoru wskazane w sentencji przepisy załącznika do uchwały rada wydała z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji wynikających z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, co stanowi istotne naruszenie zarówno normy kompetencyjnej, jak i konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego. Ponadto rada w sposób bezprawny, tj. bez upoważnienia ustawodawcy, wkroczyła w materię unormowaną przez prawodawcę w drodze ustawy, czym również w sposób istotny naruszyła porządek prawny.

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 2011r.; 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.” Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały przepisem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym 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 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 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 do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej i karnej. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie. W wyroku z dnia 16 listopada 2011 r. (sygn. akt 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. Jednak rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest uprawniona do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 21 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Kr 450/13.

Odnosząc powyższe do uchwały stwierdzić należy, iż w pkt 3-7 regulaminu rada postanowiła o zasadach odpowiedzialności: osobom do 13 roku życia zabrania się korzystania z boiska wielofunkcyjnego bez opieki osoby dorosłej (pkt 3); w przypadku zajęć zorganizowanych odpowiedzialność za grupę ponosi jej opiekun (pkt 4); za szkody materialne powstałe na skutek nieprawidłowego korzystania z boiska wielofunkcyjnego, jego sprzętu i urządzeń, odpowiadają korzystający, a w przypadku osób niepełnoletnich, ich rodzice lub opiekunowie (pkt 5); administrator obiektu nie ponosi odpowiedzialności za wypadki powstałe podczas korzystania z boiska wielofunkcyjnego (pkt 6); użytkownicy korzystają z boiska wielofunkcyjnego na własną odpowiedzialność (pkt 7). Powyższe przepisy uznać należy za sprzeczne z prawem, gdyż wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż rada nie może w drodze aktu prawa miejscowego w sposób wiążący decydować o kwestiach związanych z odpowiedzialnością cywilną. Sprawy dotyczące sprawowania nadzoru nad dziećmi uregulowane zostały bowiem w aktach rangi ustawowej [np. ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2017 r. poz. 682)], a ponadto mogą wynikać z regulacji umownych (np. nadzór nad dzieckiem wykonywany przez nianię). W tym miejscu należy zwrócić uwagę również na niezdefiniowane określenie: „osoby dorosłej”. Kwestionowane postanowienia regulaminu 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 2017 r. poz. 459 ze zm.). W ocenie organu nadzoru, niedopuszczalne jest powtarzanie w aktach prawa miejscowego zasad przyjętych w obowiązujących regulacjach ustawowych. 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). Dlatego też bezwarunkowe wyłączenie w normie rangi regulaminowej odpowiedzialności właściciela obiektu za mienie pozostawione na terenie obiektu oraz automatyczne przerzucanie na samych tylko użytkowników boiska odpowiedzialności za uszczerbek będący konsekwencją wypadków, niezależnie od przyczyny ich powstania, może wręcz prowadzić do sprzeczności wspomnianych zapisów regulaminowych z wyżej usytuowanymi w hierarchii źródeł prawa przepisami kodeksu cywilnego, co należy ocenić jako istotne naruszenie, dokonane przy wydawaniu aktów prawa miejscowego (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 października 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 353/12). Dodatkowo rada w pkt 8 regulaminu postanowiła o zakazach obowiązujących na terenie boiska wielofunkcyjnego. W ppkt 1 regulaminu rada zabroniła używania nieodpowiedniego obuwia. Zapis ten nie spełnia standardów określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), które wymagają od prawodawcy konstruowanie przepisów dokładnie i w sposób zrozumiały oraz jednoznaczny dla

adresatów zawartych w nich norm. W ocenie organu nadzoru określenie „nieodpowiednie” ma charakter ocenny i trudny do zweryfikowania. Ponadto jak wskazano wyżej, nieuprawnionym zabiegiem legislacyjnym jest powtarzanie oraz modyfikowanie zapisów rangi ustawowej w przepisach stanowionych przez prawodawcę lokalnego. W tym miejscu przywołać należy pkt 8 ppkt 3 dotyczący zakazu niszczenia urządzeń sportowych i boiska oraz ppkt 9 dotyczący zakazu zakłócania i używania słów wulgarnych, do którego odpowiednio zastosowanie mają przepisy ustawy Kodeks wykroczeń z dnia 20 maja 1971 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm.). W odniesieniu do pkt 8 ppkt 5 regulaminu dotyczący zakazu palenia tytoniu, spożywania alkoholu i przebywania na terenie obiektu w stanie nietrzeźwym przywołać należy art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 957) oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.).

W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Mając na względzie powyższe, 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.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann