



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 stycznia 2023 r.

Poz. 122

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.326.2022.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

orzekam

nieważność § 4, § 5 i § 6 uchwały nr 592/LVI/2022 Rady Gminy Czerwonak z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie Regulaminu korzystania z terenu zieleni przy ulicy Piłsudskiego w Koziegłowach – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 listopada 2022 r. Rada Gminy Czerwonak podjęła uchwałę nr 592/LVI/2022 w sprawie Regulaminu korzystania z terenu zieleni przy ulicy Piłsudskiego w Koziegłowach, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 7 ust. 1 pkt 13 oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 29 listopada 2022 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 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 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 2022 r. poz. 559 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 26 kwietnia 2012 r., 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 potwierdzono w wyroku NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11: „(...) powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę raz jeszcze 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 § 4 uchwały zapisano: „Zarządca nie ponosi odpowiedzialności materialnej za rzeczy pozostawione na terenie zieleni”. Stosownie do § 5 uchwały: „Korzystanie z terenu zieleni odbywa się na własną odpowiedzialność korzystającego lub na odpowiedzialność opiekuna osoby nieletniej”.

Cytowane postanowienie nawiązuje do problematyki odpowiedzialności cywilnej, w tym odszkodowawczej, uregulowanej przede wszystkim w przepisach ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.) dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu czynów niedozwolonych (art. 415 i nast.) oraz z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązań umownych (art. 471 i nast.). Kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej, we wszystkich przypadkach wystąpienia 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).

Zgodnie z § 6 uchwały: „Naruszenie zawartych w regulaminie przepisów porządkowych podlega karom przewidzianym w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, w szczególności w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz w ustawie z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych”.

Zdaniem organu nadzoru powyższy przepis wychodzi 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 odpowiedzialności karnej czy też decydowania w jakich konkretnie przypadkach należy ponosić kary „przewidziane w powszechnie obowiązujących przepisach prawa”. W pojęciu zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mieści się bowiem regulacja dotycząca odpowiedzialności podmiotów korzystających z tych obiektów i urządzeń. Przywołana norma nie uprawnia zatem do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność prawną. Organ nadzoru podziela stanowisko zaprezentowane w uzasadnieniu wyroku WSA w Gliwicach z 23 października 2014 r. (IV SA/Gl 847/14), 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”.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru przepisy § 4-6 uchwały wykraczają poza delegację ustawową określoną w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia ich nieważności.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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 Gminy Czerwonak

Wójt Gminy Czerwonak