



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 lutego 2024 r.

Poz. 1986

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-II.4131.1.54.2024.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 15 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

orzekam

nieważność pkt 20 i 21 oraz pkt 23 i 24 załącznika do uchwały nr LXXII/677/24 Rady Miejskiej w Czempiniu z dnia 15 stycznia 2024 r. w sprawie „Regulaminu korzystania z obiektu do gry w minigolfa” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 15 stycznia 2024 r. Rada Miejska w Czempiniu podjęła uchwałę nr LXXII/677/24 w sprawie „Regulaminu korzystania z obiektu do gry w minigolfa”, zwaną dalej "uchwałą". Regulamin korzystania z obiektu do gry w minigolfa stanowi załącznik do uchwały, zwany dalej "Regulaminem".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2018 r., poz. 2137 z późn. zm.) i art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1446 z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 16 stycznia 2024 r.

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

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.), dalej jako "u.s.g.", zgodnie z którym: "Na podstawie niniejszej ustawy 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.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. 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. W konsekwencji oznacza to uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 22 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 405/19). Sformułowanie "zasady i tryb korzystania" mieści w sobie także kompetencję do ustalania norm i zasad postępowania gwarantujących właściwą eksploatację obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Istota regulaminu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej obejmuje również tworzenie warunków do niezakłóconej i bezpiecznej realizacji prawa do korzystania z obiektów użyteczności publicznej (por. wyrok WSA w Poznaniu z 21 października 2021 r., sygn. akt III SA/Po 360/20).

W punkcie 20 Regulaminu Rada Miejska w Czempiniu postanowiła: "Za wypadki spowodowane brakiem przestrzegania niniejszego Regulaminu oraz przepisów porządkowych ponosi odpowiedzialność korzystający". Jak stanowi pkt 21 Regulaminu, "Za szkody materialne powstałe na skutek nieprawidłowego korzystania z torów oraz znajdujących się na nich urzędzeń odpowiadają korzystający, a w przypadku osób niepełnoletnich – ich rodzice/opiekunowie. Obowiązuje odpłatność w wysokości 100% wartości szkody". Rada Miejska w Czempiniu uregulowała także w pkt 23 Regulaminu, że: "Administrator ani Obsługa obiektu nie ponosi odpowiedzialności za wypadki powstałe w trakcie korzystania z obiektu". Zgodnie z pkt 24 Regulaminu, "Za wartościowe przedmioty pozostawione na obiekcie Administrator ani Obsługa obiektu nie ponosi odpowiedzialności".

W ocenie organu nadzoru, kształtowanie zasad odpowiedzialności użytkowników obiektów gminnych, nie stanowi materii przekazanej do uregulowania w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej i tym samym przekracza delegację ustawową z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g..

Norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie obejmuje upoważnienia dla rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej i karnej. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie. W wyroku z 16 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 672/11 WSA 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 urzędzeń 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”. W podobnym tonie wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 9 lutego 2022 r., sygn. akt 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 urzędzeń 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 2023 r. poz. 1610, ze zm.), które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Kodeks ten odnosi się także do odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 i nast.).

W ocenie organu nadzoru podejmując badaną uchwałę wraz z załącznikiem do niej, Rada Miejska w Czempiniu uprawniona była zatem do unormowania jedynie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej (tj. obiektu do gry w minigolfa). Rada Miejska w Czempiniu o nie miała natomiast kompetencji do określenia zasad odpowiedzialności w związku z korzystaniem z obiektu do gry w minigolfa, jak to uczyniła w kwestionowanych pkt 20 i 21 oraz pkt 23 i 24 Regulaminu. Przepisy te zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., co skutkuje koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Czempiniu

Burmistrz Gminy Czempień