



Poznań, 28 maja 2019 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.216.2019.22

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 12 tiret pierwsze i drugie, pkt 13 zdanie drugie oraz pkt 14 załącznika do uchwały nr 83/VII/19 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 26 kwietnia 2019 roku w sprawie zasad korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej – obiektu sportowego „Moje Boisko Orlik 2012” przy ul. Gen. Maczka 2 w Ślesinie – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 kwietnia 2019 r. Rada Miejska Gminy Ślesin podjęła uchwałę nr 83/VII/19 w sprawie zasad korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej – obiektu sportowego „Moje Boisko Orlik 2012” przy ul. Gen. Maczka 2 w Ślesinie.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 9 maja 2019 r.

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

Uchwałą nr 83/VII/19 z dnia 26 kwietnia 2019 r. Rada Miejska Gminy Ślesin przyjęła regulamin obiektu sportowego „Moje Boisko Orlik 2012” przy ul. Gen. Maczka 2 w Ślesinie, określający szczegółowe zasady i tryb korzystania z tego obiektu. Regulamin stanowi załącznik do badanej uchwały i dalej będzie powoływany jako „Regulamin”.

Podstawą prawną podjęcia uchwały jest przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506), 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).

W zakresie tak sformułowanego upoważnienia ustawowego nie mieszczą się, w ocenie organu nadzoru, postanowienia zawarte w pkt 12 Regulaminu normujące odpowiedzialność zarządcy kompleksu i użytkowników „poza planowymi zajęciami wymienionymi w pkt 6”. Zgodnie z wolą rady „zarządca kompleksu nie ponosi odpowiedzialności za wypadki powstałe w trakcie korzystania z obiektu” (pkt 12 tiret pierwsze Regulaminu), z kolei „użytkownicy korzystają z boisk na własną odpowiedzialność i odpowiadają materialnie za wyrządzone szkody na zasadach określonych w odrębnych przepisach” (pkt 12 tiret drugie Regulaminu).

Z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji wynikających z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym rada uchwaliła również przepis pkt 13 zdanie drugie Regulaminu („Za rzeczy pozostawione w szatni zarządca nie ponosi odpowiedzialności.”) oraz pkt 14 Regulaminu („Za zniszczenia powstałe w czasie korzystania z boisk odpowiedzialność ponoszą osoby korzystające.”).

Wyjaśnić należy, że norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje upoważnienia dla rady gminy 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 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. Jednakże rada gminy, na podstawie tej regulacji, nie jest uprawniona do wprowadzania do takiego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną.

Uchwalając regulamin korzystania z użyteczności publicznej - obiektu sportowego „Moje Boisko Orlik 2012” przy ul. Gen. Maczka 2 w Ślesinie - rada uprawniona była zatem do unormowania w nim jedynie zasad i trybu korzystania z tego obiektu, co oznacza uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z obiektu. Rada nie miała natomiast kompetencji do określenia w przyjętej uchwale zasad odpowiedzialności w związku z korzystaniem z obiektów. 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 2018 r. poz. 1025 ze zm.), które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Kodeks ten odnosi się także do odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 i nast.). Również odpowiedzialność karna uregulowana jest w aktach wyższego rzędu, w tym w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821) oraz w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.). W przypadku popełnienia czynu zabronionego przez te ustawy (np. art. 124 § 1 i 2, art. 143 § 1 Kodeksu wykroczeń; art. 288 § 1 i 2 Kodeksu karnego), to właśnie te akty będą miały bezpośrednie zastosowanie i rozstrzygać będą o odpowiedzialności karnej podmiotu. Podkreślić należy, że omawiane ustawy przewidują również możliwość orzeczenia o obowiązku naprawienia wyrządzonej przestępstwem szkody lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, ewentualnie orzeczenia nawiązki (art. 46 Kodeksu karnego, art. 32 Kodeksu wykroczeń).

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.; sygn. akt II OSK 2058/11), przy czym uchybienia te mają charakter istotny.

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.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:
Rada Miejska Gminy Ślesin
Burmistrz Miasta i Gminy Ślesin