



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 czerwca 2020 r.

Poz. 4683

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.313.2020.22

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 4 czerwca 2020 roku

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

orzekam

nieważność uchwały nr XVI/122/2020 Rady Gminy Pępowo z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminów korzystania z obiektów sportowo-rekreacyjnych na terenie Gminy Pępowo w części obejmującej:

- pkt 4 zdanie drugie i pkt 10 załącznika nr 1,
 - pkt 2 zdanie drugie i pkt 5 lit. e załącznika nr 4,
 - pkt 4 zdanie drugie załącznika nr 5,
 - pkt 2 zdanie drugie o treści: „Za bezpieczeństwo osób niepełnoletnich na boisku odpowiadają rodzice lub opiekunowie prawni.” oraz pkt 5 załącznika nr 6,
 - pkt 4 i pkt 12 załącznika nr 7,
 - pkt 6 zdanie drugie i pkt 9 załącznika nr 8,
 - pkt 4 zdanie drugie załącznika nr 9
- ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 kwietnia 2020 r. Rada Gminy Pępowo podjęła uchwałę nr XVI/122/2020 w sprawie ustalenia regulaminów korzystania z obiektów sportowo-rekreacyjnych na terenie Gminy Pępowo, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 5 maja 2020 r.

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

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Pępowo ustaliła regulaminy korzystania z następujących gminnych obiektów sportowo-rekreacyjnych:

- 1) miejsca wykorzystywanego do kąpieli – zbiornik wodny „Cegielnia” - w brzmieniu określonym w załączniku nr 1 do uchwały;
- 2) obiektu sportowego „Orlik2012” w Pępowie – w brzmieniu określonym w załączniku nr 2 do uchwały;

3) stadionu sportowego w Pępowie przy ul. Sportowej - w brzmieniu określonym w załączniku nr 3 do uchwały;

4) boisk sportowych na terenie Gminy Pępowo w miejscowościach: Babkowice, Czeluścin, Gębice, Kościuszkowo, Krzekotowice, Krzyżanki, Ludwinowo, Magdalenki, Pasierby, Pępowo, Siedlec, Wilkonice - w brzmieniu określonym w załączniku nr 4 do uchwały;

5) boiska osiedlowego „Guliwerek” w Pępowie przy ul. 1 Maja - w brzmieniu określonym w załączniku nr 5 do uchwały;

6) rekreacyjnych siłowni zewnętrznych na terenie Gminy Pępowo – w brzmieniu określonym w załączniku nr 6 do uchwały;

7) placów zabaw w następujących miejscowościach: Babkowice, Czeluścin, Gębice, Kościuszkowo, Krzekotowice, Krzyżanki, Ludwinowo, Magdalenki, Pasierby, Siedlec, Skoraszewice, Wilkonice oraz Pępowo przy ul. 1 Maja, ul. Ludwika Mycielskiego, ul. Krótkiej i ul. Powstańców Wielkopolskich – w brzmieniu określonym w załączniku nr 7 do uchwały;

8) terenu rekreacyjnego (przy fontannach) przy ul. Powstańców Wielkopolskich w Pępowie – w brzmieniu określonym w załączniku nr 8 do uchwały;

9) korzystania z miejsca rekreacyjnego przy stawach w Krzekotowicach – w brzmieniu określonym w załączniku nr 9 do uchwały.

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 2020 r. poz. 713), 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12, CBOSA).

W zakresie tak sformułowanego upoważnienia ustawowego nie mieszczą się, w ocenie organu nadzoru, następujące postanowienia:

- pkt 4 zdanie drugie („Za bezpieczeństwo osób niepełnoletnich odpowiadają rodzice lub ich opiekunowie prawni.”) załącznika nr 1 do uchwały,

- pkt 2 zdanie drugie („Użytkownicy korzystają z boiska na własną odpowiedzialność.”) i pkt 5 lit. e („za bezpieczeństwo osób niepełnoletnich na boisku odpowiadają ich rodzice lub ich opiekunowie prawni.”) załącznika nr 4 do uchwały,

- pkt 4 zdanie drugie („Za bezpieczeństwo osób niepełnoletnich na boisku odpowiadają rodzice lub opiekunowie prawni.”) załącznika nr 5 do uchwały,

- pkt 2 zdanie drugie („Za bezpieczeństwo osób niepełnoletnich na boisku odpowiadają rodzice lub opiekunowie prawni.”) i pkt 5 („Za przedmioty wniesione na teren siłowni administrator nie odpowiada.”) załącznika nr 6 do uchwały,

- pkt 4 („Za bezpieczeństwo dzieci na placu zabaw odpowiedzialność ponoszą ich rodzice lub opiekunowie prawni.”) i pkt 12 („Za sprzęt zdewastowany przez dzieci i młodzież odpowiadają rodzice.”) załącznika nr 7 do uchwały,

- pkt 6 zdanie drugie („Za bezpieczeństwo osób niepełnoletnich na boisku odpowiadają rodzice lub opiekunowie prawni.”) i pkt 9 („Za przedmioty wniesione na teren siłowni administrator nie odpowiada.”) załącznika nr 8 do uchwały,

- pkt 4 zdanie drugie („Za bezpieczeństwo osób niepełnoletnich na boisku odpowiadają rodzice lub opiekunowie prawni.”) załącznika nr 9 do uchwały.

Na marginesie organ nadzoru zauważa, że załącznik nr 6 do uchwały posiada dwie jednostki redakcyjne (punkty) oznaczone cyfrą 2, przy czym kwestionowane powyżej zdanie drugie („Za bezpieczeństwo osób niepełnoletnich na boisku odpowiadają rodzice lub opiekunowie prawni.”) zamieszczone zostało w punkcie błędnie oznaczonym przez radę jako 2 (prawidłowo punkt ten winien być oznaczony numerem 4).

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, CBOSA) 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 regulaminy korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, rada uprawniona była zatem do unormowania w nim jedynie zasad i trybu korzystania z takich obiektów i urządzeń, co oznacza uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z obiektów i urządzeń. Rada nie miała natomiast kompetencji do określenia w przyjętej uchwale zasad odpowiedzialności w związku z korzystaniem z obiektów i urządzeń. 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 w szczególności wskazać na przepisy art. 415 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.), które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych, jak również art. 471 i nast. Kodeksu cywilnego, które normują zasady odpowiedzialności kontraktowej.

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 (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r.; sygn. akt II OSK 2058/11, CBOSA), przy czym uchybienia te mają charakter istotny.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto przepis pkt 10 załącznika nr 1 do uchwały, w myśl którego „Parkowanie pojazdów mechanicznych i innych w pobliżu miejsca okazjonalnie wykorzystywanego do kąpieli dozwolone jest w miejscu do tego przeznaczonym”. Zauważyć należy, że przepis ten nie odnosi się do zasad korzystania z obiektu użyteczności publicznej, jakim jest miejsce okazjonalnie wykorzystywane do kąpieli – zbiornik wodny „Cegielnia”, a do bliżej nieokreślonego terenu „w pobliżu” tego miejsca. Ponadto kwestionowana regulacja, poprzez użycie zwrotów: „w pobliżu” oraz „innych”, nie spełnia wymogów określoności przepisów prawa, tworząc przepis niejasny, budzący wątpliwości interpretacyjne.

Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94). Omawiane reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, w szczególności § 6 i § 25 w związku z § 143, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału

Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. Przepis pkt 10 załącznika nr 1 do uchwały z pewnością nie spełnia omawianych kryteriów prawidłowej legislacji.

Wskazane powyżej wady prawne, jakimi obarczony został przepis pkt 10 załącznika nr 1 do uchwały, ocenić należy jako istotne, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności kwestionowanej regulacji.

Na marginesie organ nadzoru zauważa, że zdanie pierwsze w pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały posiada brzmienie: „Miejsce okazjonalnie wykorzystywane do kąpieli czynne, w godz. od do..... w sezonie kąpielowym”. Brak określenia przez radę dni i godzin, w jakich czynne jest omawiane miejsce, czyni wskazany przepis bezprzedmiotowym, co jednak nie narusza prawa w stopniu wymagającym stwierdzenia jego nieważności.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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.

Z up. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Aneta Niestrawska
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Pępowo

Wójt Gminy Pępowo