



Poznań, 21 sierpnia 2018 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.344.2018.22

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

orzekam

nieważność § 3 w zakresie zwrotu: „i na ich odpowiedzialność”, § 5 pkt 3 i 5 oraz § 6 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały nr XLIV/364/2018 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z przystani kajakowej na rzece Ner w Dąbiu - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji 17 lipca 2018 r. Rada Miejska w Dąbiu podjęła uchwałę nr XLIV/364/2018 w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z przystani kajakowej na rzece Ner w Dąbiu. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.). Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 25 lipca 2018 r.

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

Uchwałą nr XLIV/364/2018 z dnia 17 lipca 2018 r. Rada Miejska w Dąbiu przyjęła regulamin korzystania z przystani kajakowej na rzece Ner w Dąbiu, stanowiący załącznik nr 1 do tejże uchwały, zwany dalej: „regulaminem”.

W § 3 regulaminu rada postanowiła, że „osoby do 18 roku życia mogą przebywać na przystani jedynie pod opieką dorosłych i na ich odpowiedzialność”. W § 5 regulaminu przyjęto m.in., że „osoba wypożyczająca sprzęt pływający korzysta z niego na własną odpowiedzialność i ryzyko” (pkt 3), jak również, że „w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia urządzeń przystani lub wypożyczonego sprzętu odpowiedzialność finansowa spoczywa wyłącznie na wypożyczającym, na zasadach ogólnych” (pkt 5). Z kolei w § 6 ust. 1 regulaminu uchwalono, że „administrator nie ponosi odpowiedzialności za szkody na osobach i w mieniu, powstałe w wyniku działania osób przebywających na terenie przystani, w szczególności powstałe w wyniku naruszenia postanowień regulaminu”.

W ocenie organu nadzoru wskazane wyżej postanowienia regulaminu Rada Miejska w Dąbiu uchwaliła z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji wynikających z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, co stanowi istotne naruszenie zarówno normy kompetencyjnej, jak i konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego. Ponadto rada w sposób bezprawny, bez upoważnienia ustawodawcy, wkroczyła w materię unormowaną przez prawodawcę w drodze ustawy, tj. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.; zwanej dalej: „Kodeksem cywilnym”), 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 2011 r.; 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 wniosek 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.”

Treść uchwały wskazuje, że właściwą podstawę prawną jej podjęcia stanowi przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, 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).

Norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w szczególności 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) 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 przystani kajakowej Rada Miejska w Dąbiu uprawniona była zatem do unormowania w nim jedynie zasad i trybu korzystania z tychże obiektów, co oznacza uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z obiektów. Rada nie miała natomiast kompetencji do określenia w przyjętej uchwale zasad odpowiedzialności cywilnej 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 zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności mogą zostać wprowadzone jedynie w ustawie lub na mocy czynności prawnej, np. umowy. Należy tu wskazać na przepisy art. 415 i nast. Kodeksu cywilnego, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych, w tym obowiązek naprawienia wyrządzonej szkody. Kodeks ten odnosi się także do odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 i nast.).

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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
Wicewojewoda Wielkopolski
Marlena Małąg

Otrzymują:
Rada Miejska w Dąbiu
Burmistrz Miasta Dąbie