



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 10 listopada 2015 r.

Poz. 4051

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.302.2015 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 4 listopada 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515) **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały** Rady Miejskiej w Białej Piskiej Nr XI/64/2015 z dnia 30 września 2015 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu korzystania ze Stadionu Miejskiego w Białej Piskiej w części:

- § 1 ust. 3
- § 1 ust. 5
- § 3 ust. 4
- § 4 ust. 5,
- § 5 ust.2
- § 7 pkt 3, 5, 7, 10, 12
- § 9
- § 10

Uzasadnienie

W załączniku do uchwały, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Białej Piskiej, powołując się na art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym uchwaliła regulamin korzystania ze Stadionu Miejskiego w Białej Piskiej, zwany dalej regulaminem.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. Z kolei w myśl art. 40 ust. 2 przywołanej ustawy, bezpośrednio na jej podstawie, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Stanowienie przez radę gminy prawa powszechnie obowiązującego, na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w art. 40 ust. 2 powyższej ustawy, jest możliwe tylko w ramach przyznanych gminie kompetencji, związanych z realizacją nałożonych na nią zadań. Szeroki zakres delegacji zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ze względu na jej ogólność, nie zmienia faktu, że rada gminy winna treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, a w razie wątpliwości, co do zakresu tego upoważnienia wyjaśniać te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/WR 310/92)

W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych

w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Należy wskazać, że dla oceny legalności przepisów uchwały istotny jest zakres upoważnienia do jej podjęcia, wyznaczany nie tylko przez treść przepisu kompetencyjnego, ale również przez całokształt regulacji prawnych.

Z treści art. 7 Konstytucji wynika konieczność działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Z kolei zgodnie z art. 94 Konstytucji ustanowienie aktu prawa miejscowego przez organ samorządu terytorialnego musi następować na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. W niniejszej sprawie takim przepisem jest art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, przyznający radzie upoważnienie do określenia zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej. W orzecznictwie sądowym oraz doktrynie przyjmowane jest jednolicie, że poprzez pojęcie "zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej" należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 26 kwietnia 2012r. sygn. akt IV SA/Po 169/12, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 stycznia 2014r. sygn. akt IV SA/Wr 641/13). Oznacza to uprawnienie rady do unormowania reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie organu nadzoru, regulacje wskazane w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia, zostały podjęte z przekroczeniem ww. upoważnienia ustawowego.

W § 1 ust. 3 regulaminu Rada Miejska postanowiła, iż Zarządcą Stadionu Miejskiego, zwanego dalej Stadionem, jest Urząd Miejski w Białej Piskiej. Natomiast w § 5 ust. 2 regulaminu Rada ustaliła, iż Zarządcą obiektu odmówi zgody podmiotom (wymienionym w § 5 ust. 1 regulaminu) na korzystanie ze Stadionu, jeżeli rodzaj imprez, zajęć lub okoliczności, które mogą wystąpić w związku z imprezą lub zajęciami są niezgodne z niniejszym regulaminem, innymi regulacjami prawnymi, porządkiem społecznym lub przeznaczeniem obiektu.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie ww. powołanej normy kompetencyjnej, radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, jaki konkretnie podmiot ma administrować gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów.

W § 1 ust. 5 regulaminu Rada wskazała, iż podczas imprez masowych: rekreacyjnych, kulturalnych, rozrywkowych i innych, obowiązują przepisy ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych z dnia 20 marca 2009r. (Dz. U. z 2013r. poz. 611 ze zm.), zwanych dalej „imprezami”. Natomiast w § 3 ust. 4 regulaminu Rada postanowiła, iż za bezpieczeństwo podczas imprez, w tym będących imprezami masowymi, w miejscu i w czasie ich trwania na terenie Stadionu odpowiada organizator imprezy, a podczas zajęć – organizator tych zajęć.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie znajdują uzasadnienia prawnego oraz godzą w hierarchiczny system źródeł prawa. Akt niższego rzędu, w tym akt prawa miejscowego, nie może odsyłać do przepisów hierarchicznie wyższych, w tym wypadku materii uregulowanej ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

Zgodnie z brzmieniem § 4 ust. 5 regulaminu za grupy odbywające zajęcia treningowe i sportowe na obiekcie Stadionu pełną odpowiedzialność biorą ich opiekunowie: trenerzy, instruktorzy lub kierownicy, zarówno w zakresie bezpieczeństwa uczestników, jak i w zakresie wyrządzonych szkód materialnych. Natomiast wedle postanowień § 9 regulaminu, Zarządca nie ponosi odpowiedzialności za zgubione na terenie Stadionu przedmioty, sprzęt i pieniądze.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie mieszczą się w ramach kompetencji przyznanych radzie gminy. W szczególności uprawnienia do regulowania odpowiedzialności za szkody, a zatem kwestii o charakterze cywilnoprawnym, nie można wywieść z delegacji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Ustalenie odpowiedzialności za szkodę następuje w oparciu o przepisy Kodeksu cywilnego. Za niedopuszczalne należy zatem uznać określenie przez radę gminy w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, zasad odpowiedzialności za szkodę powstałą na terenie obiektu użyteczności publicznej. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia dla rady gminy, jak i objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy.

Kwestie zaś odpowiedzialności deliktowej i kontraktowej rozstrzyga ustawodawca w Kodeksie cywilnym, nie zaś organ stanowiący w drodze podjętej przez siebie uchwały. Modyfikacja tych regulacji może nastąpić wyłącznie na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego lub w drodze umowy zawartej pomiędzy stronami.

Gdy zaś chodzi o zapisy regulaminu dotyczące odpowiedzialności za zgubione na terenie Stadionu przedmioty sprzęt i pieniądze materię tę regulują przepisy ustawy z dnia 20 stycznia 2015r. o rzeczach znalezionych (Dz. U. z 2015r. poz. 397).

Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji wiążących go powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym.

Powyższe należy odnieść do postanowień § 7 regulaminu, w którym Rada Miejska określiła m.in. następujące zakazy obowiązujące na terenie Stadionu podczas imprez:

- używania wulgarnego, obraźliwego słownictwa, śpiewania obscenicznych piosenek i obrażania jakichkolwiek osób (pkt 3),
- pisania na budynkach, urządzeniach, drogach, ich malowania lub oklejania (pkt 5)
- śmiecenia (pkt 7),
- wywieszania flag, transparentów i przygotowywania innych form oprawy meczowej o treściach obraźliwych lub prowokacyjnych (pkt 10),
- zastawiania dojeżdżalni i dróg dojazdowych do instalacji przeciwpożarowych, tarasowania wytyczonych przejść i wyjść ewakuacyjnych (pkt 12),

Ustalone powyższymi postanowieniami zakazy stanowią przedmiot regulacji art. 51, art. 63a, art. 141, art. 143 art. 145 ustawy z dnia 20 maja 1971r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015r. poz. 1094, z późn. zm.) i mieszczą się w dyspozycjach czynów zakazanych określonych tymi przepisami.

W świetle wyżej powołanych przepisów czyn zagrożony karą stanowi:

- zakłócanie spokoju lub porządku publicznego krzykiem, hałasem albo innym wybrykiem oraz wywoływanie zgorszenia w miejscu publicznym (art. 51 KW);
- przeszkadzanie lub usiłowanie przeszkadzania w organizowaniu lub w przebiegu niezakazanego zgromadzenia;
- umieszczanie w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszeń, plakatów, napisów (art. 63a KW);
- używanie słów nieprzyzwoitych (art. 141 KW);
- zanieczyszczanie lub zaśmiecanie miejsc dostępnych dla publiczności (art. 145 KW);
- utrudnianie lub uniemożliwianie korzystania z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego, a w szczególności uszkodzanie lub usuwanie przyrządów alarmowych, instalacji oświetleniowej, zegara, automatu, telefonu, oznaczenia nazwy miejscowości, placu lub nieruchomości, urządzeń służących do utrzymania czystości lub ławki (art. 143 § 1 KW).

Natomiast zakaz ustanowiony przez radę w § 7 pkt 12 regulaminu wynika z § 4 pkt 18 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. z 2010r. Nr 109, poz. 719), zgodnie z którym w obiektach oraz na terenach przyległych do nich jest zabronione wykonywanie następujących czynności, które mogą spowodować pożar, jego rozprzestrzenianie się, utrudnienie prowadzenia działania ratowniczego lub ewakuacji: uniemożliwianie lub ograniczanie dostępu do:

- a) gaśnic i urządzeń przeciwpożarowych,
- b) przeciwwybuchowych urządzeń odciążających,
- c) źródeł wody do celów przeciwpożarowych,

- d) urządzeń uruchamiających instalacje gaśnicze i sterujących takimi instalacjami oraz innymi instalacjami wpływającymi na stan bezpieczeństwa pożarowego obiektu,
- e) wyjść ewakuacyjnych albo okien dla ekip ratowniczych,
- f) wyłączników i tablic rozdzielczych prądu elektrycznego oraz kurków głównych instalacji gazowej,
- g) krat zewnętrznych i okiennic, które zgodnie z przepisami techniczno-budowlanymi powinny otwierać się od wewnątrz mieszkania lub pomieszczenia.

W § 10 regulaminu Rada Miejska zawarła przepis, iż „Osoby naruszające porządek publiczny, postanowienia niniejszego regulaminu i regulaminów imprez lub niestosujące się do poleceń odpowiednich służb lub których obecność na terenie Stadionu mogłaby z różnych powodów być interpretowana jako źródło zagrożenia dla innych osób, będą usuwane z terenu Stadionu przez służby porządkowe lub uprawniony organ (Policja, Straż Pożarna, służby ochrony, itp.) – ust. 1. Osoby naruszające zasady regulaminu i porządku prawnego na terenie Stadionu będą pociągnięte do odpowiedzialności karnej, karno-administracyjnej i cywilnej – ust. 2.

Należy wskazać, iż na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej, określonej w art. 40 ust. 2 o samorządzie gminnym, rada gminy nie może stanowić przepisów karno-administracyjnych, co podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 sierpnia 1995r. (sygn. akt IV SA 1511/94). Wobec czego postanowienia zawarte w § 10 regulaminu należy uznać za wprowadzone bez podstawy prawnej.

W tym stanie rzeczy, mając na uwadze, iż Rada Miejska w Białej Piskiej uchwalając przedmiotowy regulamin w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia, wykroczyła poza zakres przyznanego jej przez ustawodawcę upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, należało w tej części stwierdzić jego nieważność.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO
Grażyna Kluge
WICEWOJEWODA