



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 czerwca 2015 r.

Poz. 3632

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.185.2015.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 1 czerwca 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

orzekam

nieważność § 4 pkt 15, 17, 19 i 20 Uchwały Nr 40/15 Rady Gminy Osiek Mały z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu korzystania z Boiska Wielofunkcyjnego w miejscowości Dęby Szlacheckie – **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 kwietnia 2015 r. Rada Gminy Osiek Mały podjęła uchwałę w sprawie zasad i trybu korzystania z Boiska Wielofunkcyjnego w miejscowości Dęby Szlacheckie.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).

Do organu nadzoru wpłynęła 8 maja 2015 r.

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

Zgodnie z 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z kolei zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

W tym miejscu organ nadzoru chciałby podkreślić, że oczywistym jest, że zarówno uprawnieniem jak i obowiązkiem gminy jest dbałość o należyty stan gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a do takich niewątpliwie należą boiska. Tym samym, działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy uprawniona jest wydać akt prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Podkreślić jednak należy, że podejmowanie działalności uchwalodawczej w tym przedmiocie nie oznacza niczym nieskrępowanej swobody rady w tworzeniu aktów normatywnych. Oznacza to, że zasady ustanawiane przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, zwłaszcza wtedy, gdy granice tego korzystania zostały zdefiniowane w przepisach wyższego rzędu. Jest to niedopuszczalne w sytuacji, gdy akty wyższego rzędu regulują te kwestie w sposób kompleksowy.

Tymczasem Rada Gminy Osiek Mały w ocenianej Uchwale postanowiła:

- w § 4 pkt 19 Uchwały, że „za zdarzenia na obiekcie podczas zajęć odpowiedzialność ponoszą:

- 1) w przypadku uczniów – osoba prowadząca zajęcia sportowe,
- 2) w przypadku osób nieletnich – rodzice lub opiekunowie,
- 3) osoby dorosłe na własną odpowiedzialność”.

- w § 4 pkt 20 Uchwały, że „za wypadki zaistniałe z powodu nieprzestrzegania uchwał administrator nie ponosi odpowiedzialności”.

W ocenie organu nadzoru przytoczone powyżej zapisy są sprzeczne z obowiązującym prawem, gdyż nie stanowią zasad ani trybu korzystania z Boiska Wielofunkcyjnego.

Nie może budzić wątpliwości, 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 urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011r., sygn. akt IV SA/Po 672/11).

Wobec tego w przyjętej uchwale, Rada Gminy Osiek Mały, w ramach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, stanowić mogła o prawach i obowiązkach, nakazach i zakazach określonego zachowania podczas korzystania z boiska, nie mogła natomiast stanowić o kwestiach związanych z odpowiedzialnością użytkowników tego boiska, ponieważ są one przedmiotem regulacji aktów rangi ustawowej, w szczególności ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.).

Uchwalając zatem wskazane postanowienia Rada przekroczyła zakres swojej kompetencji.

Tożsame stanowisko wyraził chociażby Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 7 października 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 421/10: *„Podkreślić należy, że zarówno Gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu miejskiego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. Nie budzi bowiem wątpliwości, że stosunki prawne pomiędzy zarządcą boiska, a osobą uprawnioną do korzystania z niego, mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego. Zbytecznym zatem jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi.”*

W § 4 pkt 15 Uchwały Rada postanowiła, że „za przedmioty wartościowe pozostawione na terenie Boiska Wielofunkcyjnego, administrator, konserwator nie ponoszą odpowiedzialności”.

Organ nadzoru chciałby podkreślić, że w kwestii zapisów Uchwały dotyczących odpowiedzialności za rzeczy pozostawione na terenie obiektu, należy mieć na uwadze, że może chodzić o odpowiedzialność podmiotu za mienie powierzone – wówczas należy bezwzględnie stosować przepisy kodeksu cywilnego, które nie tylko dają możliwość uregulowania tej kwestii w umowie cywilnoprawnej, ale również zawierają zasady odpowiedzialności cywilnoprawnej za szkody wyrządzone w mieniu czy na osobie.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że pozostawienie rzeczy na terenie obiektu może być oceniane jako zagubienie rzeczy. Postępowanie z rzeczami zagubionymi również regulują odpowiednie przepisy Kodeksu cywilnego (art. 183 i art. 184).

Z kolei w pkt 17 Rada postanowiła, że „osoby naruszające porządek publiczny lub przepisy niniejszego regulaminu będą usuwane z terenu Boiska Wielofunkcyjnego, pod rygorem wszczęcia postępowania karnego w sprawach o wykroczenia”.

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że postanowienia te wykraczają poza przyznaną Radzie kompetencję. Poza tym należy wskazać, że zgodnie z art. 42 Konstytucji RP „odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia (...)”. Odpowiedzialność karną za określone czyny regulują zatem przepisy ustawowe i niedopuszczalne jest wprowadzanie przypadków wystąpienia takiej odpowiedzialności w przepisach prawa miejscowego.

Rada może jedynie wprowadzać odpowiedzialność w postaci kary grzywny wyłącznie na podstawie art. 40 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, a więc tylko w aktach będących przepisami porządkowymi wydanymi na podstawie art. 40 ust. 3 tej ustawy. Postępowanie to toczy się również na podstawie przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Uchwała podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, czyli określająca zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie może zawierać własnych przepisów karnych, gdyż nie jest przepisem porządkowym. Jak orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 3 marca 1995 r., sygn. akt IV SA 1511/94: „*Wydając przepisy gminne na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej, określonej w art.40 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, rada gminy nie może stanowić przepisów karno-administracyjnych; do stanowienia tych przepisów konieczne jest wyraźne upoważnienie ustawowe.*”.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie:

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

(-) Piotr Florek