



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 marca 2017 r.

Poz. 2425

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.195.2017.7 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 marca 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

orzekam

nieważność:

- § 1 ust. 2 uchwały Nr XXIX/192/2017 Rady Gminy Zaniemyśl z dnia 20 lutego 2017 r. w sprawie zasad i trybu korzystania z obiektów sportowo-rekreacyjnych Gminy Zaniemyśl,
- § 2 ust. 15 zd. 2, § 2 ust. 19, 26, 32, 33 i 34 załącznika nr 1 do ww. uchwały,
- pkt 2 w tytule „Kontrola wejścia” załącznika nr 2 do ww. uchwały,
- pkt 1 w tytule „Odpowiedzialność” załącznika nr 2 do ww. uchwały,
- załącznika nr 3 do ww. uchwały
- ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIX/192/2017 Rady Gminy Zaniemyśl została podjęta na sesji w dniu 20 lutego 2017 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 573 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 23 lutego 2017 r.

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

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Zaniemyśl ustanowiła zasady i tryb korzystania z obiektów sportowo-rekreacyjnych stanowiących własność Gminy Zaniemyśl, zlokalizowanych w Zaniemyślu, przy ul. Poznańskiej dla kompleksu boisk sportowych „Moje Boisko ORLIK 2012” (które określa załącznik nr 1 do uchwały, zwany dalej „regulaminem boiska”) oraz stadionu sportowego (które określa załącznik nr 2 do uchwały, zwany dalej „regulaminem stadionu”), a także wysokość opłat za korzystanie ze stadionu sportowego (określonych w załączniku nr 3 do uchwały).

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. 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 2011r. w sprawie II OSK 2058/11, CBOSA). 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.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) 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 (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r. w sprawie IV SA/Po 169/12).

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 wyroku z dnia 14 grudnia 2011r.: „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.”

Odnosząc powyższe do ocenianej uchwały, organ nadzoru zauważa w niej zarówno przepisy, które wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, jak również stanowiące bezprawne, tj. dokonane bez podstawy prawnej, powtórzenia i modyfikacje unormowań ustawowych.

W § 2 ust. 15 regulaminu boiska Rada ustaliła, że: „Klucze do pomieszczeń socjalnych przechowuje się w pomieszczeniu zajmowanym przez trenera środowiskowego i gospodarza obiektu. Osoba pobierająca klucze odpowiada za przedmioty pozostawione w budynkach obiektu”. W § 2 ust. 19 regulaminu boiska Rada postanowiła, że „Osoby umyślnie niszczące sprzęt, urządzenia obiektu i nawierzchnię boisk, ponoszą odpowiedzialność materialną w zakresie wyrządzonej szkody”. Stosownie do § 2 ust. 32 regulaminu boiska: „Za zdarzenia na obiekcie podczas zajęć, odpowiedzialność ponoszą: 1) osoba prowadząca – w przypadku uczniów, 2) rodzice lub opiekunowie – w przypadku osób nieletnich, 3) osoby dorosłe na własną odpowiedzialność”. W § 2 ust. 33 regulaminu boiska Rada ustaliła: „Za wypadki zaistniałe z powodu nieprzestrzegania regulaminu administrator nie ponosi odpowiedzialności”. Zgodnie z § 2 ust. 34 regulaminu boiska, administrator, trener środowiskowy i gospodarz obiektu nie ponoszą odpowiedzialności materialnej za rzeczy pozostawione na terenie obiektu. Ww. postanowienia regulaminu boiska nawiązują do problematyki odpowiedzialności cywilnej, w tym odszkodowawczej, uregulowanej przede wszystkim w przepisach ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.). W ocenie organu nadzoru, niedopuszczalne jest powtarzanie w aktach prawa miejscowego zasad przyjętych w obowiązujących regulacjach ustawowych. Należy zwrócić uwagę, że postanowienia § 2 ust. 19, 32 i 33 regulaminu boiska nawiązują do odpowiedzialności odszkodowawczej za czyny niedozwolone (art. 415 kodeksu cywilnego i następne), natomiast postanowienia § 2 ust. 15 zd. 2 i § 2 ust. 34 regulaminu boiska odnoszą się do ewentualnej odpowiedzialności za przechowanie rzeczy przewidzianej w art. 835 i następnych kodeksu cywilnego. Kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej, we wszystkich przypadkach wyrządzenia szkody, będą ostatecznie oceniały sądy powszechne w ramach swoich kompetencji, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność), jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich zasadach i w jakiej wysokości). Dlatego też bezwarunkowe wyłączenie w normie rangi regulaminowej odpowiedzialności administratora za rzeczy pozostawione w szatni obiektów sportowych oraz automatyczne przerzucanie na samych tylko użytkowników boiska odpowiedzialności za uszczerbek będący konsekwencją wypadków, niezależnie od przyczyny ich powstania, może wręcz prowadzić do sprzeczności wspomnianych zapisów regulaminowych z wyżej usytuowanymi w hierarchii źródeł prawa przepisami kodeksu cywilnego, co należy ocenić jako istotne naruszenie, dokonane przy wydawaniu aktów prawa miejscowego (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 listopada 2012 r. w sprawie III SA/Wr 353/12, CBOSA).

W § 2 ust. 26 regulaminu boiska, Rada postanowiła: „Osoby naruszające porządek publiczny lub przepisy niniejszego regulaminu będą usuwane z terenu obiektu pod rygorem wszczęcia postępowania karnego w sprawach o wykroczenia”. W pkt 1 w tytule „Odpowiedzialność” regulaminu stadionu, Rada ustaliła z kolei, że: „Osoby naruszające zasady porządku i bezpieczeństwa na Stadionie będą pociągnięte do odpowiedzialności karno-administracyjnej”. Na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej, określonej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy nie może również stanowić przepisów karno-administracyjnych (por. wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 1995 r. w sprawie IV SA 1511/94, ONSA 1996, nr 3, poz. 137 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie IV SA/Po 672/11). Tymczasem Rada uchwaliła takie przepisy, co należy uznać za istotne naruszenie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy.

W pkt 2 tytułu „Kontrola wejścia” regulaminu stadionu Rada ustaliła, że: „Pod żadnym warunkiem nie będą wpuszczane na teren osoby, wobec których zastosowano zakaz wstępu na stadion (tzn. zakaz stadionowy) oraz będące pod wpływem alkoholu.” W odniesieniu do imprez masowych, sytuacje, których dotyczy ww. zapis regulaminu zostały już uregulowane w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2139, ze zm.). Zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 1 lit. a-e ww. ustawy, służby porządkowe są obowiązane odmówić wstępu na imprezę masową osobie wobec której zostało wydane orzeczenie zakazujące wstępu na imprezę masową, orzeczenie zobowiązujące do powstrzymania się od przebywania w miejscach przeprowadzania imprez masowych, wydane przez sąd wobec skazanego w związku z warunkowym zawieszeniem wykonania kary pozbawienia wolności albo wobec nieletniego na podstawie art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2016 r. poz. 1654), zakaz zagraniczny, zakaz klubowy, a także osobie znajdującej się pod widocznym wpływem alkoholu, środków odurzających, psychotropowych lub innych podobnie działających środków. Powtórzenie i modyfikacja ww. zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa. W szczególności zastrzeżenia organu nadzoru budzi zapis dotyczący niewpuszczania na teren stadionu osób „wobec których zastosowano zakaz wstępu na stadion (tzn. zakaz stadionowy)”. Zawarcie ww. zapisu stanowi bowiem niedopuszczalne rozszerzenie zakresu obowiązywania zakazów wymienionych w cytowanym przepisie ustawy o imprezach masowych do innych imprez, niebędących imprezami masowymi.

W załączniku nr 3 do uchwały Rada ustaliła wysokość opłat za korzystanie ze stadionu sportowego. Ustalenie opłat za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mieści się w zakresie upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Stanowisko takie ugruntowane jest w doktrynie i orzecznictwie (m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 10 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 1050/12). Upoważnienie do uregulowania tejże materii przez radę gminy zawarte jest w odrębnej ustawie, tj. w ustawie o gospodarce komunalnej. W myśl przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Uchwała podjęta na podstawie ww. przepisu nie ma jednak charakteru aktu prawa miejscowego. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 grudnia 2000 r. w sprawie II SA 2320/00, powołany przepis nie stanowi generalnego upoważnienia do wprowadzenia opłat o charakterze publicznoprawnym. Choć w przepisie tym mówi się o cenach i opłatach, to opłaty, o których mowa w tym przepisie, są tylko ustalonymi należnościami, stanowiącymi ekwiwalent za usługę ze strony gminy w postaci umożliwienia korzystania z jej obiektów i urządzeń, świadczoną w warunkach braku przymusu po stronie świadczeniobiorcy. Jest to zatem akt tzw. kierownictwa wewnętrznego, wiążącego wprost tylko organ gminy, a nie podmioty prawa, z którymi wchodzi ona w stosunki prawne. Ustawodawca nie zastrzega obowiązku ogłoszenia w dzienniku urzędowym uchwały podjętej na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Mając na względzie przepisy dotyczące zasad i trybu ogłaszania aktów prawnych, w tym art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296 ze zm.), brak jest podstaw prawnych do opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego załącznika nr 3 do uchwały regulującego wysokość opłat za korzystanie ze stadionu sportowego.

W związku z powyższym w ocenie organu nadzoru wymienionych w sentencji przepisów załączników do uchwały nie można uznać za prawidłową realizację kompetencji przyznanych radzie gminy mocą art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia ich

nieważności. Należy również stwierdzić nieważność wymienionego w sentencji załącznika nr 3 do uchwały oraz § 1 ust. 2 uchwały ze względu na brak podstaw prawnych do jego opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Dodatkowo podnieść należy, że zgodnie z § 124 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego jest paragraf, przy czym paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Te same zasady należało również zastosować do załącznika nr 2 do uchwały (regulamin stadionu), który jest jej integralną częścią.

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