

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

NR NK-I.4131.161.2017.AHOR

z dnia 6 lipca 2017 r.

Rada Gminy Szczaniec

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446 t.j. ze zm.) w uchwale Nr XLIV/234/17 Rady Gminy Szczaniec z dnia 31 maja 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z kompleksu boisk sportowych Orlik 2012 w Szczaniecu, stwierdzam nieważność w § 1 : ust. 2, w ust. 7 pkt 5 i pkt 7; ust. 9 oraz ust. 12.

Uzasadnienie

W dniu 31 maja 2017 r. Rada Gminy Szczaniec podjęła Uchwałę Nr XLIV/234/17 w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z kompleksu boisk sportowych Orlik 2012 w Szczaniecu. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 czerwca 2017 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w kwestionowanej części istotnie narusza prawo, tj. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446 t.j. ze zm.).

Przedmiotowa uchwała została podjęta w oparciu o art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że: na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, że granice swobody prawodawczej rady gminy określone są nie tylko przepisami ustawy o samorządzie gminnym, ale także ustawami szczególnymi. Rada gminy, podejmując uchwałę w sprawie regulaminu korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej, zobowiązana jest do przestrzegania przepisów ustawy o samorządzie gminnym, ale także innych przepisów powszechnie obowiązujących. Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organ samorządu terytorialnego musi następować na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiące akt prawa miejscowego, winny zatem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Jeśli dane zagadnienie jest przedmiotem regulacji ustawowej oznacza to, że jest ono wyłączone z kompetencji uchwałodawczej organu stanowiącego gminy.

Stanowienie przez radę gminy prawa powszechnie obowiązującego na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w art. 40 ust. 2 wskazanej ustawy jest możliwe tylko w ramach przyznanych gminie kompetencji, związanych z realizacją nałożonych na nią zadań. W orzecznictwie oraz doktrynie przyjmowane jest jednolicie, 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 (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r. sygn. akt IV SA/Po 169/12). W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że 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. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia 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 (tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 170/10). Tymczasem kwestionowane przez organ nadzoru zapisy nie stanowią zasad i sposobu korzystania z kompleksu boisk sportowych.

W § 1 ust. 2 Rada uchwaliła, że „Właścicielem kompleksu jest Gmina Szczaniec”. Przepis ten nie ma charakteru normy stanowiącej, ma wyłącznie charakter informacyjny. Pojęcie "zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej", o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym zawiera w sobie upoważnienie dla 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. Przywołany zapis ma wyłącznie walor informacyjny, nie wpływa na istniejące stosunki prawne ani nie określa uprawnień i obowiązków związanych z korzystaniem z kompleksu boisk. Nie reguluje zasad i trybu korzystania z obiektu, a zatem nie będąc przepisem prawa nie może zostać zamieszczony w akcie prawa miejscowego.

W § 1 ust. 7 Rada Gminy Szczaniec sformułowała szereg zakazów dotyczących korzystania z obiektu. W regulacji tej Rada wskazała, że w celu zapewnienia bezpieczeństwa użytkownikom kompleksu zgodnie z jego przeznaczeniem zabrania się m.in. palenia tytoniu, spożywania alkoholu, zaśmiecania oraz używania słów wulgarnych (pkt 5), wprowadzania zwierząt (pkt 7). Tymczasem powyższe zachowania albo zostały już poddane regulacji w innych aktach prawa powszechnie obowiązującego, albo powinny znaleźć się w innym akcie prawnym. Zakaz wprowadzania zwierząt na teren obiektu użyteczności publicznej może zostać wprowadzony na podstawie art. 4 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250 ze zm.), który stanowi podstawę do uchwalenia przez radę regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie określającego obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe. Zakaz spożywania alkoholu na określonych obszarach może zostać wprowadzony wyłącznie w uchwale podjętej na podstawie art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r., poz. 487 ze zm.), która powinna mieć charakter kompleksowy i musi dotyczyć wszystkich miejsc na obszarze gminy, gdzie zabronione będzie spożywanie alkoholu. Natomiast wprowadzenie zakazu palenia tytoniu pozostaje poza kompetencją rady gminy, gdyż kwestia ta została kompleksowo uregulowana w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 957). Zakaz zaśmiecania wynika zaś z art. 145 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm.), zgodnie z którym „Kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany”. Natomiast zakaz używania słów wulgarnych wynika wprost z art. 141 kodeksu wykroczeń, w myśl którego „Kto w miejscu publicznym umieszcza nieprzyzwoite ogłoszenie, napis lub rysunek albo używa słów nieprzyzwoitych, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1500 złotych albo karze nagany”. Jeszcze raz należy podkreślić, że jeżeli celem organu samorządu terytorialnego było w przedmiotowej sprawie uporządkowanie i udzielenie kompleksowej informacji o obowiązujących użytkownikom obiektu użyteczności publicznej zasadach to narzędziem takim nie powinna być uchwała podejmowana w oparciu o konkretną normę kompetencyjną, a zamieszczenie przykładowo na terenie cmentarza tablicy informującej zarówno o treści zasad i trybu korzystania wynikającego z uchwały, jak i o obowiązkach i zakazach wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego (zob. Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 12 stycznia 2017 r., sygn. II SA/Go 1018/16).

Istotnie naruszają prawo również postanowienia § 1 ust. 9 oraz ust. 12 przedmiotowej uchwały. Rada Gminy Szczaniec uchwaliła w nich, że: Za zniszczenia powstałe w czasie korzystania z kompleksu odpowiedzialność materialną ponoszą osoby korzystające (ust. 9); Właściciel kompleksu nie ponosi odpowiedzialności za wypadki powstałe w trakcie korzystania z kompleksu oraz za rzeczy osobiste pozostawione przez użytkowników (ust. 12). Przywołane regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w uzasadnieniu do wyrok z dnia 3 grudnia 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 731/13 „Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie upoważnienie dla 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. Oznacza to w konsekwencji kompetencję rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., która jednak nie obejmuje upoważnienia do wprowadzenia do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną”. Wskazać należy, że akt prawa miejscowego nie może zawierać regulacji odnośnie zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. 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 (zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 421/10). Zakwestionowane regulacje uchwały stanowią de facto ustalenie zasad odpowiedzialności cywilnoprawnej podmiotów stosunku cywilno-prawnego. Kwestie odpowiedzialności za szkodę są uregulowane w Kodeksie cywilnym (art. 415 i n. k.c.). Tym samym należy uznać za niedopuszczalne określenie przez Radę 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. Zarówno Gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu gminnego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek