

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.179.2015.AKR

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 15 w części: „Niezasosowanie się do Regulaminu obiektu lub poleceń obsługi obiektu może skutkować wezwaniem odpowiednich służb i obciążeniem finansowym z uwagi na poniesione koszty interwencji”, § 25, § 27, § 30, § 32 oraz § 33 załącznika do uchwały Nr XI/102/2015 Rady Miejskiej w Choroszczy z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu lodowiska „Biały Orlik”, boiska uniwersalnego i boiska do piłki nożnej „Moje Boisko – Orlik 2012” wraz z pomieszczeniami zaplecza sanitarno - szatniowego.

UZASADNIENIE

W dniu 27 listopada 2015 r. Rada Miejska w Choroszczy działając na podstawie art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, podjęła uchwałę Nr XI/102/2015 w sprawie wprowadzenia Regulaminu lodowiska „Biały Orlik”, boiska uniwersalnego i boiska do piłki nożnej „Moje Boisko – Orlik 2012” wraz z pomieszczeniami zaplecza sanitarno - szatniowego, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 grudnia 2015 r.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż część postanowień załącznika do uchwały podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym organ nadzoru 16 grudnia 2015 r. wszczął postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia.

Rada Miejska w Choroszczy w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołała m.in. 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.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera 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).

Rada uprawniona jest zatem do uregulowania jedynie zasad i trybu korzystania z określonych obiektów. Nie ma natomiast kompetencji do określenia w uchwale sankcji za nieprzestrzeganie regulaminu, a także odpowiedzialności cywilnej lub karnej w związku z niezastosowaniem się do regulaminu (w tym w zakresie szkód i mogących zaistnieć zdarzeń i wypadków).

Tymczasem w § 27 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Choroszczy postanowiła, że w przypadku stwierdzenia wyrządzenia szkody, osoba odpowiedzialna za dokonanie zniszczeń zostanie za nie obciążona materialnie, zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego, zaś w § 33 załącznika do uchwały uregulowano, że niezastosowanie się do niniejszego Regulaminu rozpatrywane będzie w drodze postępowania w sprawach o wykroczenia (z art. 51 § 1 i 2 Kodeksu wykroczeń), a w szczególnych przypadkach w drodze postępowania karnego (z art. 191 § 1 i art. 193 Kodeksu karnego). Jednocześnie w § 32 ustalono, iż Zarządzający nie ponosi odpowiedzialności za wypadki powstałe nie z jego winy, jakie mogą mieć miejsce na obiekcie, jednakże fakt ich zaistnienia należy zgłosić niezwłocznie po ustaniu zdarzenia pracownikowi obsługującemu Obiekt Orlik lub Zarządzającemu obiektem.

W ramach kompetencji przyznanych radzie nie mieści się kwestia regulacji odpowiedzialności prawnej i materialnej oraz odpowiedzialności za nieprzestrzeganie postanowień regulaminu czy też przesądzanie z góry o braku odpowiedzialności za wypadki. Podstawą jakiegokolwiek odpowiedzialności mogą być tylko przepisy rangi ustawy, przewidujące odpowiednie konsekwencje za określone w nich działania i zachowania.

Jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych 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 (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 421/10).

O zaliczeniu zachowań polegających na braku respektowania postanowień rangi regulaminowej do kategorii: deliktu administracyjnego, wykroczenia lub przestępstwa, nie może przesądzać arbitralnie sam regulamin, lecz odpowiednie przepisy ustawowe regulujące te kwestie w prawie administracyjnym, w kodeksie wykroczeń bądź w kodeksie karnym (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2014 r., sygn. akt III Sa/Wr 446/14).

Oceniając powyższe stwierdzić należy, iż akt prawa miejscowego nie może zawierać regulacji odnośnie zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego, a kwestia odpowiedzialności za wypadki czy też sankcje w postaci obciążeń finansowych podlegają ocenie sądów powszechnych w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa rangi ustawowej.

W zdaniu drugim § 15 załącznika do uchwały rada postanowiła, że niezastosowanie się do Regulaminu obiektu lub poleceń obsługi obiektu może skutkować wezwaniem odpowiednich służb i obciążeniem finansowym z uwagi na poniesione koszty interwencji, natomiast w § 30 uchwalono, że osoby niestosujące się do postanowień niniejszego Regulaminu zostaną usunięte z obiektu.

W ocenie organu nadzoru w normie kompetencyjnej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącej podstawę wydania przedmiotowej uchwały, nie mieści się określenie sankcji za naruszenie postanowień regulaminu. Powyższe zapisy regulaminu wykraczają poza zakres upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Poza tym pojęcie „odpowiednich służb” działania których skutkować mogą sankcją w postaci obciążeń finansowych jest niejasne.

W postanowieniach § 25 załącznika do uchwały organ stanowiący wskazał, że za rzeczy pozostawione na terenie obiektu Zarządzający i pracownik obsługujący Obiekt Orlik nie ponosi odpowiedzialności.

Powyższe uregulowanie należy uznać za nieprecyzyjne i niejednoznaczne. Pozostawienie rzeczy na terenie obiektu można odczytać jako powierzenie rzeczy bądź też jako zagubienie rzeczy. Zarówno odpowiedzialność podmiotu za mienie powierzone jak też postępowanie z rzeczami zagubionymi regulują odpowiednie przepisy Kodeksu cywilnego.

Podsumowując powyższe stwierdzić należy, że kwestionowane przez organ nadzoru zapisy załącznika do uchwały Nr XI/102/2015 Rady Miejskiej w Choroszczy, prowadzić mogą do sprzeczności postanowień regulaminowych z aktami wyżej usytuowanymi w hierarchii źródeł prawa, co należy ocenić jako istotne naruszenie, dokonane przy wydawaniu aktów prawa miejscowego.

Dodać należy, że akty normatywne powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany powinien być w szczególności aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. Nie ulega również wątpliwości, że z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) wynika skierowany do organów władzy stanowiących prawo, a więc także organów gminy uprawnionych do stanowienia prawa miejscowego, nakaz przyzwoitej legislacji, w czym zawiera się także wymóg dostatecznej określoności normy prawnej. Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 21 marca 2001 r., (sygn. akt K 24/00) stwierdził, że nakaz respektowania przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji stanowi element zasady demokratycznego państwa prawnego oraz że zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.

Zgodnie z art. 92 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.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli

Otrzymuje:

Rada Miejska w Choroszczycy