



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N17.4131.34.2012.RJ1

URZĄD MIEJSKI w Stroniu Śląskim	
Wrocław, dnia 15 czerwca 2012 r.	
2012 -06- 20	
Nr
Ilość załączników
podpis

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie stwierdzenia nieważności pkt 1 i 6 załącznika Nr 4, pkt 2 i 7 oraz 8 w zakresie „i w tym zakresie ponoszą odpowiedzialność odszkodowawczą oraz odpowiedzialność wynikającą z przepisów kodeksu wykroczeń” załącznika Nr 5, pkt 2 i 3 załącznika Nr 6 do uchwały nr XX/148/12 Rady Miejskiej w Stroniu Śląskim z dnia 28 maja 2012 r. w sprawie uchwalenia regulaminów korzystania z urządzeń sportowo-rekreacyjnych stanowiących własność Gminy Stronie Śląskie.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

pkt 1 i 6 załącznika Nr 4, pkt 2 i 7 oraz 8 w zakresie „i w tym zakresie ponoszą odpowiedzialność odszkodowawczą oraz odpowiedzialność wynikającą z przepisów kodeksu wykroczeń” załącznika Nr 5, pkt 2 i 3 załącznika Nr 6 do uchwały nr XX/148/12 Rady Miejskiej w Stroniu Śląskim z dnia 28 maja 2012 r. w sprawie uchwalenia regulaminów korzystania z urządzeń sportowo-rekreacyjnych stanowiących własność Gminy Stronie Śląskie.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 28 maja 2012 r., działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), Rada Miejska w Stroniu Śląskim podjęła uchwałę Nr XX/148/12 w sprawie uchwalenia regulaminów korzystania z urządzeń sportowo-rekreacyjnych stanowiących własność Gminy Stronie Śląskie.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 4 czerwca 2012 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie pkt 1 i 6 załącznika Nr 4, pkt 2 i 7 oraz 8 w zakresie „i w tym zakresie ponoszą odpowiedzialność odszkodowawczą oraz odpowiedzialność wynikającą z przepisów kodeksu wykroczeń” załącznika Nr 5, pkt 2 i 3 załącznika Nr 6 do przedmiotowej uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Mocą przedmiotowej uchwały, w treści jej załączników od Nr 1 do Nr 6, Rada określiła Regulaminy korzystania z:

- placów zabaw zlokalizowanych na terenie Miasta i Gminy Stronie Śląskie (załącznik Nr 1),
- Skateparku (załącznik Nr 2),
- boiska sportowego położonego w Stroniu Śląskim przy ul. Sportowej (załącznik Nr 3),
- zespołu boisk sportowych „Moje boisko ORLIK 2012” przy ul. Sudeckiej nr 9 w Stroniu Śląskim (załącznik Nr 4),
- boiska wielofunkcyjnego w Bolesławowie (załącznik Nr 5),
- kąpieliska i plaży w Starej Morawie (załącznik Nr 6).

I

W Regulaminie korzystania z zespołu boisk sportowych „Moje boisko ORLIK 2012” przy ul. Sudeckiej nr 9 w Stroniu Śląskim, stanowiącym załącznik Nr 4 przedmiotowej uchwały, Rada Miejska w pkt 1 postanowiła,

że „Administrator boiska nie ponosi żadnej odpowiedzialności za wypadki osób przebywających na terenie boiska oraz za straty materialne”.

Z kolei w **pkt 6** tego Regulaminu Rada wskazała, że „Osoby korzystające z boiska ponoszą pełną odpowiedzialność finansową i prawną za spowodowanie zniszczeń wyposażenia oraz za wyrządzone szkody osobom trzecim”.

Zarówno uprawnieniem jak i obowiązkiem gminy jest dbałość o należyty stan gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a do takich niewątpliwie należą boiska sportowe. Tym samym, działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy (tu i nast. rada miasta) może wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Podejmowanie działalności uchwałodawczej w tym przedmiocie nie oznacza jednak niczym nieskrępowanej swobody rady w tworzeniu aktów normatywnych w takich sytuacjach. Tak więc zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykroczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, zwłaszcza wtedy, gdy cechy prawne i granice owego korzystania zostały zdefiniowane w przepisach wyższego rzędu.

Zdaniem organu nadzoru norma kompetencyjna upoważniająca Radę do podjęcia przedmiotowej uchwały, czyli art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą na podstawie ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie daje Radzie upoważnienia do rozstrzygnięcia w drodze aktu prawa miejscowego w kwestiach ponoszenia odpowiedzialności za wypadki osób przebywających na terenie boiska i straty materialne, jak również w kwestiach odpowiedzialności finansowej i prawnej za spowodowanie zniszczeń wyposażenia oraz za wyrządzone szkody osobom trzecim.

Zamieszczanie takich zapisów w akcie prawa miejscowego, jakim jest uchwała rady gminy, jest niedopuszczalne w sytuacji, gdy akty wyższego rzędu regulują te kwestie w sposób kompleksowy. Tu na uwagę zasługują w szczególności postanowienia kodeksu cywilnego. Jak wskazał 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 przekonaniu organu nadzoru Rada Miejska stanowiąc regulamin korzystania z zespołu boisk sportowych nie posiadała upoważnienia do zamieszczania w akcie prawa miejscowego regulacji dotyczących zakresu odpowiedzialności cywilnej zarówno kontraktowej, jak i deliktowej, stron określonego stosunku prawnego.

W ocenie organu nadzoru postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności mogą zostać zawarte jedynie w ustawie lub mogą być uregulowane na mocy czynności prawnej (np. umowy). Należy tu wskazać np. na przepisy art. 415 i nast. Kodeksu cywilnego, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Tym bardziej, regulacja taka nie znajduje uzasadnienia w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Rada, zdaniem organu nadzoru, wykroczyła poza zakres przyznanego jej przez ustawodawcę upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, jakimi są boiska sportowe.

II

Rada Miejska w Stroniu Śląskim ustalając w załączniku Nr 5 do uchwały Nr XX/148/12 Regulamin korzystania z boiska wielofunkcyjnego w Bolesławowie postanowiła:

- **pkt 2** „Administrator boiska nie ponosi żadnej odpowiedzialności za wypadki osób przebywających na terenie boiska oraz za straty materialne”;

- **pkt 7** „Administrator nie odpowiada na rzeczy pozostawione na terenie obiektu”;

- **pkt 8** „Korzystający z boiska zobowiązani są do przestrzegania zasad bezpieczeństwa oraz niniejszego regulaminu i w tym zakresie ponoszą odpowiedzialność odszkodowawczą oraz odpowiedzialność wynikającą z przepisów kodeksu wykroczeń”.

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 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 obowiązkowego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają w obiektach o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminy.

W polskim systemie prawnym, zasady odpowiedzialności odszkodowawczej, zarówno z tytułu czynów niedozwolonych, jak i niewykonania, czy też nienależytego wykonania zobowiązań, regulowane są w drodze ustawowej (ustawa z dnia 18 maja 1964 r. - Kodeks cywilny, Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.). Zasady odpowiedzialności deliktowej, szeroko regulują przepisy art. 415 i n. k.c. Ustawa ta reguluje w sposób wyczerpujący kwestię odpowiedzialności cywilnej i roszczeń odszkodowawczych, dopuszczając jednakże możliwości ich modyfikacji w drodze umowy stron. 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.

Za niedopuszczalne należy uznać określenie w sposób wiążący w drodze aktu prawa miejscowego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego o nieponoszeniu żadnej odpowiedzialności przez Administratora boiska za wypadki osób przebywających na terenie boiska oraz za straty materialne, o czym Rada Miejska w Stroniu Śląskim postanowiła w **pkt 2 załącznika Nr 5** do przedmiotowej uchwały. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia Rady, jak i objęcia zakresem unormowania tej materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy. Rada Miejska nie jest upoważniona do stanowienia o kwestiach ponoszenia odpowiedzialności za wypadki i szkody, bowiem są one już uregulowane w aktach rangi ustawowej (Kodeks cywilny), a więc w aktach prawnych wyższej rangi w hierarchii źródeł prawa niż akt prawa miejscowego.

Odnosnie zapisu z **pkt 8** rozpatrywanego regulaminu w części „i w tym zakresie ponoszą odpowiedzialność odszkodowawczą oraz odpowiedzialność wynikającą z przepisów kodeksu wykroczeń” organ nadzoru stoi na stanowisku zgodnie z którym, rada gminy może wprowadzać regulaminy korzystania z obiektów użyteczności publicznej, zawierające nakazy i zakazy określonego zachowania się osób. Zakazy te i nakazy nie mogą być jednak zagrożone sankcjami karnymi przewidzianymi w kodeksie wykroczeń. Nie można jednak wykluczyć, że ustanowione w formie regulaminu korzystania z obiektów użyteczności publicznej zakazy i nakazy mieścić się mogą w dyspozycji czynu zakazanego i zagrożonego karą w kodeksie wykroczeń. Tego rodzaju informacja może być zamieszczona na tablicach informacyjnych i innych obwieszczeniach o ustanowionych zakazach regulaminowych. Informacja ta jednak musi być ścisła i zgodna z normą karną kodeksu wykroczeń (wyrok NSA z dnia 27 maja 1994r. sygn. akt SA/Wr 470/94 Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych z 1994r. nr 4-5, poz. 175). Wydając przepisy gminne na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej, określonej w art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy nie może stanowić przepisów karno-administracyjnych; do stanowienia tych przepisów konieczne jest wyraźne upoważnienie ustawowe (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 sierpnia 1995 r. IV SA 1511/94).

Rada Gminy zobligowana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. Żaden zaś przepis prawa nie upoważnia rady gminy do stanowienia o odpowiedzialności administratora obiektów sportowo – rekreacyjnych. W szczególności upoważnienia tego nie można wywodzić z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie jest to bowiem zasada ani tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Ponadto w ocenie organu nadzoru pozostawienie rzeczy na terenie obiektu sportowo – rekreacyjnego, o czym mowa w **pkt 7** tego regulaminu, z reguły oceniane powinno być jako zagubienie rzeczy. Postępowanie z rzeczami zagubionymi regulują odpowiednie przepisy Kodeksu cywilnego, a to art. 183 i 184. Zgodnie z tymi przepisami:

Art. 183. § 1. Kto znalazł rzecz zgubioną, powinien niezwłocznie zawiadomić o tym osobę uprawnioną do odbioru rzeczy. Jeżeli znalazca nie wie, kto jest uprawniony do odbioru rzeczy, albo jeżeli nie zna miejsca zamieszkania osoby uprawnionej, powinien niezwłocznie zawiadomić o znalezieniu właściwy organ państwowy. § 2. Przepisy o rzeczach znalezionych stosuje się odpowiednio do rzeczy porzuconych bez zamiaru wyzbycia się własności, jak również do zwierząt, które zabłąkały się lub uciekły.”

Art. 184. § 1. Pieniądze, papiery wartościowe, kosztowności oraz rzeczy mające wartość naukową lub artystyczną znalazca powinien oddać niezwłocznie na przechowanie właściwemu organowi państwowemu, inne zaś rzeczy znalezione - tylko na żądanie tego organu. § 2. Jeżeli znalazca przechowuje rzecz u siebie, stosuje się odpowiednio przepisy o nieodpłatnym przechowaniu.

Dodatkowo wskazać należy, że na podstawie upoważnienia z art. 185 Kodeksu cywilnego Rada Ministrów wydała w dniu 14 czerwca 1966 r. rozporządzenie w sprawie rzeczy znalezionych (Dz. U. Nr 22, poz. 141 z późn. zm.). Rozporządzenie to określa organy właściwe do przechowywania rzeczy znalezionych i do poszukiwania osób uprawnionych do ich odbioru, zasady przechowywania tych rzeczy oraz sposób poszukiwania osób uprawnionych do odbioru.

III

W pkt 2 Regulaminu korzystania z kąpieliska i plaży w Starej Morawie, stanowiącym załącznik Nr 6 do uchwały nr XX/148/12, Rada postanowiła „Zarządca nie ponosi odpowiedzialności prawnej za osoby korzystające z kąpieliska poza godzinami działalności kąpieliska”. Natomiast pkt 3 tego regulaminu mówi, iż „Za przedmioty, wyposażenie i odzież pozostawioną na terenie kąpieliska i plaży zarządzający nie ponosi odpowiedzialności”.

Powołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż: „Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.”

Podobnie jak wyżej należy powtórzyć argumentację, zgodnie z którą przepis ten daje ogólną podstawę prawną do stanowienia przez radę gminy w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Tym samym rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii. Jednakże w opinii organu nadzoru akt prawa miejscowego, jako akt o charakterze powszechnie obowiązującym, nie może zawierać regulacji odnośnie zakresu odpowiedzialności czy kompetencji stron określonego stosunku prawnego. Jedynie ustawa lub czynność prawna (np. umowa) może zawierać postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych uprawnień i odpowiedzialności stron danej umowy np. z tytułu nienależytego wykonania zobowiązania.

Akt prawa miejscowego nie może rozstrzygać o zakresie odpowiedzialności cywilnej stron określonego stosunku prawnego. Należy w tym miejscu wskazać przede wszystkim na art. 415 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, który regulując kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych stanowi, iż: „Kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia”.

Kwestia odpowiedzialności oraz ewentualny obowiązek naprawienia szkody podlega ocenie sądów powszechnych w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa rangi ustawowej, w tym między innymi w oparciu o wskazany przepis Kodeksu cywilnego. Akt administracyjny nie może z góry przesądzać o odpowiedzialności jednej ze stron za określone zdarzenia. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 15 marca 2007 r. II SA/Wr 745/06 „narusza prawo nie tylko akt prawa miejscowego, który wykracza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również taki, który zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej”. W ocenie organu nadzoru pkt 2 oraz pkt 3 Regulaminu korzystania z kąpieliska i plaży w Starej Morawie nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia przedmiotowej uchwały. Tym samym uznać należy, iż Rada Miejska w Stroniu Śląskim, w zakresie regulacji pkt 2 i pkt 3 załącznika Nr 6 do uchwały, przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.” (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Mając na uwadze treść art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa oraz art. 94 Konstytucji stanowiącego, że organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, należy stwierdzić, że podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym

oddziaływaniu – aktu prawa miejscowego - musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej. Tym samym realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).*”

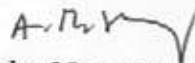
Powyższe, zdaniem organu nadzoru, czyni zasadnym orzeczenie o stwierdzenie nieważności pkt 1 i 6 załącznika Nr 4, pkt 2 i 7 oraz 8 w zakresie „*i w tym zakresie ponoszą odpowiedzialność odszkodowawczą oraz odpowiedzialność wynikającą z przepisów kodeksu wykroczeń*” załącznika Nr 5, pkt 2 i 3 załącznika Nr 6 do uchwały nr XX/148/12 Rady Miejskiej w Stroniu Śląskim z dnia 28 maja 2012 r. w sprawie uchwalenia regulaminów korzystania z urządzeń sportowo-rekreacyjnych stanowiących własność Gminy Stronie Śląskie.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona za pośrednictwem organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

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.

Wojewoda Dolnośląski



Aleksander Marek Skorupa