



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 lipca 2013 r.

Poz. 4405

WYROK NR SYGN. AKT. III SA/WR 113/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 15 maja 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Maciej Guziński
Sędzia NSA Józef Kremis (sprawozdawca)
Sędzia NSA Anna Moskała

Protokolant

Katarzyna Dziok

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 15 maja 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na § 1 ust. 2 oraz § 4 ust. 2 i ust. 4 załącznika nr 1 do uchwały Rady Miasta Piechowice
z dnia 15 grudnia 2011 r. nr 83/XVII/2011
w przedmiocie uchwalenia regulaminu korzystania z parków miejskich na terenie Gminy
Miejskiej Piechowice

- I. stwierdza nieważność § 4 ust. 2 i ust. 4 załącznika nr 1 do uchwały nr 83/XVII/2011 Rady Miasta Piechowice z dnia 15 grudnia 2011 r.;**
- II. dalej idącą skargę oddala;**
- III. określa, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w punkcie I wyroku nie podlega wykonaniu.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski – powołując się na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., zwanej dalej w skrócie u.s.g.) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) – zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu § 1 ust. 2 oraz § 4 ust. 2 i 4 załącznika (zwanego dalej regulaminem) do uchwały z dnia 15 grudnia 2011 r. Rady Miasta Piechowice nr 83/XVII/2011 w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania z parków miejskich na terenie Gminy Miejskiej Piechowice.

Skarżący zarzucił wspomnianym uregulowaniom naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. a także art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236) w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), i w konsekwencji wniósł o stwierdzenie nieważności tych unormowań (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Odnosząc się do § 1 ust. 2 regulaminu, według którego administratorem terenów objętych uchwałą jest Urząd Miasta Piechowice, organ nadzoru wywiódł, że upoważnienie organów gminy do wydawania aktów prawa w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.) nie uprawniało Rady Miasta Piechowice do decydowania o tym, jaki konkretnie podmiot ma administrować gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej, gdyż materia ta nie mieści się ani w sferze zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów. Organ stanowiący może jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej (np. przez osobę fizyczną, gminną jednostkę organizacyjną), bez wskazywania jednak podmiotu wykonującego zadania w tym zakresie. Według bowiem art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., „do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem gminy”, co oznacza, że wybór konkretnego podmiotu należy do kompetencji wójta, jako organu gospodarującego mieniem komunalnym.

Wojewoda Dolnośląski zakwestionował również § 4 ust. 2 regulaminu stanowiącego, że za osoby nieletnie korzystające z terenów parkowych odpowiedzialność ponoszą ich opiekunowie prawni. Zdaniem organu nadzoru w zakresie upoważnienia ustawowego do określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.) nie mieści się kompetencja do uregulowania zasad odpowiedzialności. Obowiązek naprawienia szkody na mieniu lub na osobie ujęto bowiem w art. 415 i nast. k.c., a żaden przepis prawa nie upoważnia rady gminy do stanowienia o odpowiedzialności zarówno osób korzystających z parku, jak i ich opiekunów.

Nie znajduje odzwierciedlenia w normie kompetencyjnej (art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.) także postanowienie § 4 ust. 4 regulaminu dotyczące odpowiedzialności organizatora za bezpieczeństwo korzystających z terenów parkowych podczas imprez rekreacyjno-wypoczynkowych oraz przedsięwzięć organizowanych na podstawie umowy z administratorem, albowiem uregulowanie takiej odpowiedzialności nie leży w sferze zasad i trybu korzystania z urządzeń użyteczności publicznej.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Piechowice wniosła o oddalenie skargi.

Nawiązując do § 1 ust. 2 regulaminu, organ stanowiący gminy zauważył, że jego treść ma charakter informacyjny dla odbiorców regulaminu, tak aby każdy użytkownik parku wiedział kto jest administratorem terenu. Regulacja ta nie stanowi formy decydowania przez Radę za Burmistrza, do którego zadań należy co do zasady gospodarowanie mieniem gminy. Kwestionowane unormowanie ma taki sam wydźwięk jak § 1 ust. 1 regulaminu, który informuje, że parki miejskie są obiektami użyteczności publicznej oraz dobrem wszystkich mieszkańców. Ponieważ wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy, to wskazane w regulaminie parki pozostawione są de facto do dyspozycji Burmistrza. Regulacja przyjęta w § 1 ust. 2 regulaminu nie wyklucza możliwości oddania przez Burmistrza nieruchomości objętych parkiem innym jednostkom organizacyjnym gminy. Nie można utożsamiać, jak czyni to organ nadzoru, administrowania z praktycznym gospodarowaniem. Nie jest przecież możliwe aby pracownicy Urzędu Miasta przeprowadzali np. prace ziemne niezbędne do utrzymania do utrzymania parku w należytym stanie. W konsekwencji chybiony jest zdaniem organu stanowiącego gminy zarzut naruszenia prawa sformułowany w skardze Wojewody Dolnośląskiego.

W ocenie Rady Miasta postanowienia § 4 ust. 2 i § 4 ust. 4 regulaminu zostały nieprawidłowo zrozumiane. Celem przyjętych regulacji (w kontekście § 4 ust. 1 i § 4 ust. 3) było określenie w ramach zasad korzystania z parku odpowiedzialności za ewentualne szkody na osobie. Unormowania dotyczące odpowiedzialności za osoby nieletnie (§ 4 ust. 2 regulaminu) oraz za uczestników imprez rekreacyjno-wypoczynkowych (§ 4 ust. 4 regulaminu) zmierzały do wyłączenia odpowiedzialności gminy za szkody spowodowane na osobie w wyniku niedopilnowania osoby nieletniej czy uczestnika imprezy rekreacyjno-wypoczynkowej. Regulacje te stanowią

odzwierciedlenie zasady korzystania z parku w taki sposób, aby pilnować i dbać o swoich podopiecznych. W żadnym razie nie można tych postanowień utożsamiać z regulacją odpowiedzialności za czyny osób nieletnich czy uczestników imprezy zawartych w prawie cywilnym. Jest to rodzaj informacji o konieczności zachowania ostrożności i prawidłowego oraz rozsądnego działania po stronie korzystających z parków.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

I. Oceniając kwestionowaną uchwałę według kryterium zgodności z prawem (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm., w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jednolity Dz. U. z dnia 14 marca 2012 r., poz. 270, zwanej dalej w skrócie p.p.s.a.), Sąd stwierdził naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. wskutek regulacji zawartych w § 4 ust. 2 i § 4 ust. 4 regulaminu, co nie pozwoliło utrzymać tych unormowań w zbiorze legalnych aktów administracji publicznej.

II. W § 4 ust. 2 regulaminu postanowiono, że „za osoby nieletnie korzystające z terenów parkowych odpowiedzialność ponoszą ich opiekunowie prawni”, według zaś § 4 ust. 4 „za bezpieczeństwo korzystających z terenów parkowych podczas imprez rekreacyjno-wypoczynkowych oraz przedsięwzięć, o których mowa w § 2 ust. 2 [chodzi tu o wykorzystywanie terenu parków na podstawie umowy z administratorem w celu innym niż „czynny wypoczynek i czynna rekreacja” – uwaga Sądu] odpowiada organizator”.

Oba przywołane unormowania obejmują swym zakresem „odpowiedzialność” (z tekstu nie wynika wprost o jaką odpowiedzialność tu chodzi, a jedynie z odpowiedzi na skargę można wnioskować, że Rada Miejska w Piechowicach miała na uwadze odpowiedzialność odszkodowawczą) „opiekunów prawnych” osób nieletnich korzystających z terenów parkowych oraz „organizatorów” imprez rekreacyjno-wypoczynkowych (a także innych przedsięwzięć podejmowanych na podstawie umowy z administratorem). Jeśli nawet przyjąć, że autorom regulaminu przyświecała myśl o zwróceniu uwagi na obowiązek sprawowania należytej opieki na nieletnimi (tak przynajmniej można wnosić z odpowiedzi na skargę), to do urzeczywistnienia słusznej ze wszech miar idei organ stanowiący gminy posłużył się instrumentem prawnym nie dającym się pomieścić w zakresie „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” (art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.).

Upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. przyznaje organowi stanowiącemu gminy kompetencję do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się przez korzystających z takich terenów i urządzeń (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 stycznia 2010 r., II SA/Go 974/09). Jednakże rada gminy nie jest na tej podstawie uprawniona do wprowadzenia w akcie prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilnoprawną, karną lub administracyjną (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., IV SA/Po 672/11).

Tymczasem w rozpoznawanej sprawie Rada Miejska – niezależnie od głoszonego zamiaru – utworzyła normę prawną (§ 4 ust. 2 regulaminu), której hipoteza obejmuje (jak można domniemywać, gdyż treść regulacji nie jest jasna) wyrządzenie szkody przez osoby „nieletnie” korzystające z terenów parkowych, natomiast zawarta w dyspozycji odpowiedzialność odszkodowawcza (prawdopodobnie) dotyczy „opiekunów prawnych” nieletnich. Konstrukcja przyjęta w § 4 ust. 2 regulaminu zdaje się nawiązywać (choć niepoprawnie) do sfery odpowiedzialności za szkody wyrządzone czynem niedozwolonym, w szczególności zaś do art. 427 k.c., regulującego odpowiedzialność sprawującego nadzór na osobą, której z powodu wieku albo stanu psychicznego lub cielesnego winy poczytać nie można.

Nie można zatem nie uznać, że § 4 ust. 2 regulaminu nie tylko wykracza poza granice upoważnienia ustawowego do określenia „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”, ale także bezpodstawnie ingeruje w zastrzeżoną dla ustawodawcy sferę odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych.

Podobną ocenę należy wystawić także § 4 ust. 4 regulaminu, który obciąża organizatora imprezy rekreacyjno-wypoczynkowej odpowiedzialnością za bezpieczeństwo korzystających z terenów parkowych podczas takiej właśnie imprezy. Stanowienie o zasadach odpowiedzialności cywilnoprawnej, karnej lub administracyjnej należy bezspornie do materii ustawowej i żaden akt prawny niższego rzędu nie może tworzyć, zmieniać lub uchylać reguł ustawowych w tym zakresie. Można tu jedynie wspomnieć, że do odpowiedzialności za organizację imprez (w tym również rekreacyjno-wypoczynkowych, o których mowa w § 4 ust. 4 regulaminu) może znaleźć zastosowanie nie tylko reżim deliktowy (art. 415 i nast. k.c.), a także ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. Nr 62, poz. 504 ze zm.).

Trzeba wreszcie zauważyć, że postanowień zawartych w § 4 ust. 2 i § 4 ust. 4 regulaminu nie może usprawiedliwiać argument organu stanowiącego gminy o wprowadzeniu tych uregulowań „tylko i wyłącznie w celu wyłączenia odpowiedzialności gminy za szkody spowodowane na osobie w wyniku niedopilnowania osoby nieletniej czy uczestnika imprezy rekreacyjno-wypoczynkowej”. Niezależnie bowiem od tego, że art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie upoważnia rady gminy do stanowienia zasad odpowiedzialności (także odszkodowawczej), unormowania dotyczące odpowiedzialności deliktowej, jako przepisy bezwzględnie obowiązujące, nie podlegają ani modyfikacji umownej, ani w trybie podejmowania uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. Tym samym postanowienia ujęte w § 4 ust. 2 i § 4 ust. 4 regulaminu nie mogły urzeczywistnić zamiaru organu stanowiącego gminy, a więc „wyłączenia odpowiedzialności gminy za szkody spowodowane na osobie w wyniku niedopilnowania osoby nieletniej czy uczestnika imprezy rekreacyjno-wypoczynkowej”. O ewentualnej odpowiedzialności (wyłączeniu odpowiedzialności) gminy lub innego podmiotu rozstrzygają bowiem normy ustawowe.

III. Skoro wszczęte skargą Wojewody Dolnośląskiego postępowanie sądowe pozwoliło stwierdzić naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. wskutek regulacji zawartych w § 4 ust. 2 i § 4 ust. 4 regulaminu, należało – stosownie do dyspozycji art. 147 § 1 p.p.s.a. – orzec jak w punkcie I. sentencji wyroku.

IV. Sąd nie znalazł natomiast dostatecznych podstaw prawnych, aby z uchwały Rady Miejskiej Piechowice wyeliminować postanowienie § 1 ust. 2 regulaminu, według którego „administratorem terenów parków objętych niniejszą uchwałą jest Urząd Miasta Piechowice, 58-573 Piechowice, ul. Żymierskiego”. Wbrew zapatrywaniu strony skarżącej, kwestionowane unormowanie nie ingeruje w sferę uprawnień wójta do gospodarowania mieniem komunalnym i nie ogranicza w żaden sposób tego organu w zakresie wykonywania tych kompetencji (art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g.), ani też nie narusza właściwości organu stanowiącego gminy do wyboru sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej (art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej – tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236).

Treść § 1 ust. 2 regulaminu pozwala przyjąć, że przepis ten ma jedynie charakter informacyjny, jego adresatami są bowiem osoby korzystające z parków miejskich (nie zaś jednostki faktycznie sprawujące zarząd terenami, gdyż takich może być wiele, zależnie od liczby parków w gminie), które powinny wiedzieć nie tyle do kogo, ale gdzie, w jakim miejscu (siedzibie) składać ewentualne wnioski, uwagi, zastrzeżenia co do funkcjonowania parku i znajdujących się tam obiektów (np. placów zabaw dla dzieci), a nawet roszczenia odszkodowawcze wynikłe ze zdarzeń zaistniałych na takim obszarze. Trudno przecież wymagać od korzystających z parków gminnych, by wiedzieli jak gmina zorganizowała swój wewnętrzny zarząd parkami (jeden lub kilku zarządców), natomiast wskazanie jednej struktury organizacyjnej, tj. urzędu gminy, przy pomocy którego wójt wykonuje swoje zadania (art. 33 ust. 1 u.s.g) m.in. w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g.), upraszcza sposób komunikowania się z gminą, nie naruszając przy tym wewnętrznej organizacji zarządzania w tej sferze.

V. Ponieważ postępowanie sądowe nie wykazało, by § 1 ust. 2 regulaminu został uchwalony z naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. a także art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, przeto skargę Wojewody Dolnośląskiego w tym zakresie należało oddalić (art. 151 p.p.s.a.).

VI. Podstawę prawną orzeczenia ujętego w punkcie III. sentencji wyroku stanowił art. 152 p.p.s.a.