



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 13 lutego 2013 r.

Poz. 1056

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 114/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 28 listopada 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska
Sędzia NSA Józef Kremis
Sędzia WSA Jerzy Strzebinczyk (sprawozdawca)

Protokolant

Aneta Szmyt

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 28 listopada 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miasta Piechowice

z dnia 15 grudnia 2011 r. nr 84/XVII/2011

w przedmiocie uchwalenia regulaminu korzystania ze Stadionu Miejskiego w Piechowicach,

w zakresie: § 1 ust. 1 – we fragmencie „i jest administrowany przez Urząd Miasta Piechowice, ul. Żymierskiego 49, 58-573 Piechowice”; § 4 ust. 2, 3, 4 i 5 oraz § 5 ust. 2, 3 i 6 załącznika do tej uchwały

stwierdza nieważność § 1 ust. 1 – we fragmencie „i jest administrowany przez Urząd Miasta Piechowice, ul. Żymierskiego 49, 58-573 Piechowice”; § 4 ust. 2, 3, 4 i 5 oraz § 5 ust. 2, 3 i 6 załącznika zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski – powołując się na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., zwanej dalej „u.s.g.”) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j.: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., przytaczanej w dalszych wywodach jako „p.p.s.a.”) – zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu:

1. § 1 ust. 1 we fragmencie: „i jest administrowany przez Urząd Miasta Piechowice, ul. Żymierskiego 49, 58-573 Piechowice”;

2. § 4 ust. 2, 3, 4 i 5 oraz

3. § 5 ust. 2, 3 i 6

załącznika do uchwały Rady Miasta Piechowice z dnia 15 grudnia 2011 r., nr 84/XVII/ 2011 w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania ze Stadionu Miejskiego w Piechowicach. 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 (t. j.: Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236) w związku 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 zakwestionowanych unormowań (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Odnosząc się do § 1 ust. 1 załącznika, według którego właścicielem i 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. 1 regulaminu, określającego prawa i obowiązki organizatora imprez lub zajęć o charakterze sportowym, w tym imprez masowych. Zgodnie z przyjętym tam zapisem, organizator taki ponosi pełną odpowiedzialność za organizację i przebieg imprezy, mając przy tym zastrzeżone wyłączne prawa do decydowania o wpuszczaniu osób na teren stadionu. Rada postanowiła również, że pod żadnym warunkiem na stadion nie będą wpuszczane osoby, wobec których orzeczono zakaz stadionowy (§ 4 ust. 2), oraz że służba porządkowa jest uprawniona do podejmowania wszelkich czynności wynikających z rozporządzenia, w szczególności gdy zachodzi podejrzenie, że wnoszą oni na imprezę masową broń lub inne niebezpieczne materiały, w tym środki pirotechniczne, napoje alkoholowe, środki odurzające lub substancje psychotropowe (§ 4 ust. 3). W regulaminie Rada wprowadziła również zapis według którego, organizator zastrzega sobie prawo do nie wpuszczania na teren stadionu lub wydalenia ze stadionu osoby, która nie wyraziła zgody na przeszukanie przez przedstawicieli służb porządkowych tj. Policji, Straży Miejskiej, czy też Straży Granicznej (§ 4 ust. 4). Z kolei w § 4 ust. 5 wskazano następujące obowiązki organizatora: przestrzeganie przepisów prawa, w szczególności ustawy o organizacji imprez masowych, ppoż, bhp, regulaminu stadionu, zasad korzystania z boisk i urządzeń, przepisów właściwych związków sportowych, zapisów umowy z Administratorem (§ 4 ust. 5 lit. „a” Regulaminu), wyznaczenia osoby bezpośrednio odpowiedzialnej za przeprowadzenie imprezy lub zajęć, (§ 4 ust. 5 lit. „b”), opracowania i przestrzegania regulaminu imprezy i zajęć (§ 4 ust. 5 lit. „c”), utrzymywania czystości na wykorzystywanym terenie (§ 4 ust. 5 lit. „d”), dbałości o powierzone mienie, a w przypadku jego uszkodzenia przez uczestników, do poniesienia kosztów naprawy (§ 4 ust. 5 lit. „e”), punktualnego rozpoczynania i kończenia zajęć zgodnie z harmonogramem (§ 4 ust. 5 lit. „f”).

Zdaniem organu nadzoru, uregulowanie przez Radę warunków zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych w akcie prawa miejscowego określającym zasady i tryb korzystania z gminnego obiektu użyteczności, jakim jest Stadion Miejski, jest pozbawione podstaw prawnych. Jak podkreślił skarżący, kwestie zapewnienia bezpieczeństwa, ochrony porządku publicznego oraz zabezpieczenia pod względem medycznym zostały szczegółowo uregulowane w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych. Tymczasem, w zaskarżonej uchwale, Rada powieliła część zapisów ustawy, co w świetle zasad techniki prawodawczej nie jest prawidłowym działaniem legislacyjnym, a co więcej, częściowo zmodyfikowała ustawowe regulacje, poprzez wprowadzenie zapisów odmiennie od ustawy regulujących sytuacje, w których można odmówić osobie wstępu na imprezę masową.

Wojewoda podkreślił, że w żadnym wypadku Rada nie jest uprawniona do regulowania obowiązków i uprawnień służb porządkowych. Zapisów zaś wprowadzonym w tym przedmiocie do zaskarżonej uchwały, nie można potraktować jako zasad korzystania z obiektów użyteczności publicznej. Dodatkowo, jak podkreślił organ nadzoru, w zaskarżonej uchwale postanowiono, że służba porządkowa jest uprawniona do podejmowania wszelkich czynności wynikających z rozporządzenia, nie określiła jednakże, o jakie rozporządzenie chodzi. Tymczasem, akty prawa miejscowego powinny być jasne i precyzyjne.

Analogiczne zarzuty (powielanie w akcie prawa miejscowego materii uregulowanej wyczerpująco w drodze ustawowej), skarżący podniósł wobec § 4 ust. 5 regulaminu (obowiązki organizatora w zakresie przestrzegania prawa), § 4 ust. 5 lit. „a” (przestrzegania zasad korzystania z boisk i urzędzeń, przepisów właściwych związków sportowych, zapisów umowy z Administratorem), § 4 ust. 5 lit. „b” (wyznaczenia osoby bezpośrednio odpowiedzialnej za przeprowadzenie imprezy lub zajęć), § 4 ust. 5 lit. „c” (opracowania i przestrzegania regulaminu imprezy i zajęć), § 4 ust. 5 lit. „d” (utrzymywania czystości na wykorzystywanym terenie), § 4 ust. 5 lit. „e” (dbałości o powierzone mienie, a w przypadku jego uszkodzenia przez uczestników, do poniesienia kosztów naprawy), § 4 ust. 5 lit. „f” (punktualnego rozpoczynania i kończenia zajęć zgodnie z harmonogramem).

Odnosnie do zakwestionowanego w skardze § 4 ust. 5 lit. „e” Regulaminu, określającego odpowiedzialność organizatora za szkody na mieniu, skarżący podniósł, iż brak jest w systemie prawnym podstawy do uregulowania przez radę gminy tej kwestii. 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 urzędzeń użyteczności publicznej. Wojewoda zaznaczył, że akt prawa miejscowego nie może rozstrzygać o zakresie odpowiedzialności cywilnej stron określonego stosunku prawnego, regulują to bowiem w sposób kompleksowy przepisy Kodeksu cywilnego, wykluczając możliwość przesądzenia z góry o odpowiedzialności jednej ze stron stosunku prawnego w drodze aktu administracyjnego.

Uzasadniając zaskarżenie § 5 ust. 2 załącznika do uchwały, Wojewoda wskazał, iż mocą tego zapisu, Rada postanowiła, że sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych na terenie Stadionu może odbywać się tylko za zezwoleniem Organizatora lub Administratora. W tym kontekście skarżący podniósł, że Rada przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia, bowiem zapisu tego nie można zaliczyć ani do zasad ani do trybu korzystania ze Stadionu Miejskiego. Jak wyjaśnił organ nadzoru, sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych zostały uregulowane w ustawie z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (j. t.: Dz. U. z 2007 r., Nr 70, poz. 473 ze zm.). Przepisy tej ustawy zawierają kompleksową regulację kwestii związanej ze sprzedażą napojów alkoholowych, w tym, kwestie wydawania zezwoleń na sprzedaż. Natomiast mocą zaskarżonej uchwały, Rada dokonała modyfikacji regulacji ustawowej, wprowadzając odmienne rozwiązanie w zakresie organu wydającego zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych.

Dodatkowo skarżący podniósł, że niezgodny z prawem jest także zapis § 5 ust. 3 regulaminu, w którym Rada Miasta uregulowała również kwestie nadzoru nad utrzymaniem i konserwacją stadionu, powierzając je Urzędowi Miasta Piechowice, przekraczając tym samym upoważnienie ustawowe. W ocenie skarżącego, regulacji takiej nie można zaliczyć bowiem ani do zasad ani do trybu korzystania z obiektu użyteczności publicznej.

Wojewoda zakwestionował również § 5 ust. 6 regulaminu przewidującego, że „w sprawach nie ujętych w niniejszym regulaminie, administrator zastrzega sobie prawo do ostatecznych rozstrzygnięć”. Zdaniem skarżącego, zapis taki przekazuje niedookreślone kompetencje na rzecz administratora, do czego Rada nie jest uprawniona, bowiem nie leży to w sferze zasad i trybu korzystania z urzędzeń 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 stadion jest zlokalizowany przy ulicy Jeleniogórskiej i stanowi własność Gminy Piechowice. Ponieważ wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy, to stadion pozostaje de facto do dyspozycji Burmistrza. Regulacja przyjęta w § 1 ust. 2 regulaminu nie wyklucza możliwości oddania przez Burmistrza obiektu innym jednostkom organizacyjnym gminy. Nie można utożsamiać, jak czyni to organ nadzoru, administrowania z praktycznym gospodarowaniem.

W ocenie Rady Miasta, pozostałe zaskarżone postanowienia regulaminu, również zostały przez organ nadzoru źle zrozumiane, bowiem jedynym ich celem było szybkie poinformowanie uczestników organizowanych imprez o zasadach obowiązujących na obiekcie. Zdaniem Rady, odsyłanie zainteresowanych do przepisów ustawowych nie daje gwarancji, że zainteresowany zapozna się z regulacją.

Odnosnie zarzutów modyfikacji regulacji ustawowych w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych, Rada podniosła, że zapisu regulaminu nie modyfikują, a jedynie uszczegółwiają regulację ustawową, bowiem uzyskanie zezwolenia administratora na sprzedaż alkoholu, nie wyłącza obowiązku posiadania zezwolenia przewidzianego przepisami ustawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Według art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości, między innymi poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy).

Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 „p.p.s.a.”), w tym także skargi organów nadzoru na akty uchwalane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.

Kryterium legalności przewidziane w art. 1 § 2 ustawy ustrojowej umożliwia sądowi administracyjnemu – między innymi – stwierdzenie nieważności uchwały, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 5 lub 6 p.p.s.a. (w całości lub w części) albo stwierdzenie, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Uwzględniając przytoczone zasady oceny dokonywanej przez sądy administracyjne, należy stwierdzić, iż zaskarżona uchwała nie mogła być – we fragmentach zakwestionowanych przez organ nadzoru – utrzymana w obrocie prawnym.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że § 1 ust. 1, we fragmencie: „i jest administrowany przez Urząd Miasta Piechowice, ul. Żymierskiego 49, 58-573 Piechowice” Regulaminu został podjęty z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 30 ust. 2 pkt 3 tej ustawy i art. 4 ust. 1 pkt 1 powoływanej już ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej w związku z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym przyznaje Radzie upoważnienie do określenia zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej. Jak trafnie wywodził organ nadzoru, uchwalając regulamin korzystania ze Stadionu Miejskiego, Rada Miasta uprawniona jest do wprowadzenia zasad i trybu korzystania ze stadionu (celowe podkreślenie Sądu). Oznacza to w konsekwencji uprawnienie Rady do unormowania 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. Należy zgodzić się ze skarżącym, że na podstawie powołanej normy kompetencyjnej, Radzie Gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, jaki konkretnie podmiot ma administrować gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów.

Godzi się również wyraźnie podkreślić, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej, w brzmieniu: „Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej”, co oznacza tyle, że Rada może określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej. W żaden natomiast sposób nie można wysnuć z przytoczonej normy kompetencyjnej, upoważnienia dla Rady wskazywania imiennie oznaczonego podmiotu wykonującego te zadania. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, uprawnienie to przysługuje wyłącznie wójtowi gminy, który nie jest z kolei władny subdelegować przyznane mu uprawnienie na organ stanowiący.

Nie można wreszcie uwzględnić stanowiska zaprezentowanego w skardze, zgodnie z którym obecnie analizowany przepis Regulaminu (§ 1 ust. 2) ma wyłącznie informacyjne znaczenie. Tego, że tak w istocie nie jest, dowodzą niedwuznacznie zapisy § 5 ust. 2, 3 i 6 Regulaminu przewidujące znaczny zakres ważkich kompetencji dla Administratora. Szczegółowo o postanowieniach tych będzie jeszcze mowa w dalszej części uzasadnienia.

Odnosnie zaskarżonych fragmentów § 4 regulaminu (ust. 2, 3, 4 i 5), Sąd stwierdził, że podjęte one zostały z istotnym naruszeniem art. 7 Konstytucji i 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 10 i art. 22 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. Nr 62, poz. 504) w związku z przepisami § 118 i § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 98 ze zm.).

Ocenianymi postanowieniami Rada Miejska ustaliła, że organizator ponosi pełną odpowiedzialność za organizację i przebieg imprezy lub zajęć, w szczególności za organizację imprez masowych, ustaliła również przypadek zakazu wstępu na stadion oraz zakres czynności podejmowanych przez służby porządkowe podczas

organizowanych na stadionie imprez masowych, a także zasady odpowiedzialności organizatora za wyrządzone szkody na mieniu.

Jak trafnie wskazał organ nadzoru, regulamin korzystania ze stadionu miejskiego jest aktem prawa miejscowego, określającym zasady i tryb korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej. Jego adresatami są potencjalni użytkownicy stadionu. Tymczasem przywołane postanowienia uchwały odnoszą się wprost do praw i obowiązków organizatora imprezy oraz warunków zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w trakcie imprez sportowych odbywających się na terenie stadionu. Należy wyraźnie podkreślić, że tak określona materia jest przedmiotem regulacji ustawowej i została szczegółowo uregulowana w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych. Zgodnie z treścią art. 22 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, służby porządkowe są obowiązane:

- 1) odmówić wstępu na imprezę masową:
 - a) osobie, wobec której zostało wydane orzeczenie: zakazujące wstępu na imprezę masową, 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,
 - b) osobie, wobec której został wydany zakaz klubowy,
 - d) osobie odmawiającej poddania się czynnościom, o których mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1–3,
 - e) osobie znajdującej się pod widocznym wpływem alkoholu, środków odurzających, psychotropowych lub innych podobnie działających środków,
 - f) osobie posiadającej broń lub inne przedmioty, materiały, wyroby, napoje, środki lub substancje, o których mowa w art. 8 ust. 2
 - g) osobie zachowującej się agresywnie, prowokacyjnie albo w inny sposób stwarzającej zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego,
- 2) usunąć z miejsca przeprowadzania imprezy masowej osoby, które swoim zachowaniem zakłócają porządek publiczny lub zachowują się niezgodnie z regulaminem obiektu (terenu) lub regulaminem imprezy masowej. Ponadto, na podstawie art. 10 ustawy, organizator masowej imprezy sportowej, innej niż wymieniona w rozdziale 3, może odmówić na nią wstępu i przebywania osobie, której dane znajdują się w bazie danych, o której mowa w art. 37 pkt 2, lub objętej zakazem klubowym lub zakazem zagranicznym.

Szczegółowe regulacje ustawy oznaczają, że Rada Gminy, w § 4 załącznika, nie tylko przekroczyła przyznane jej kompetencje (obejmujące jedynie ustalenie zasad i trybu i korzystania z obiektu), ale dokonała modyfikacji materii ustawowej, t. j. art. 10 i art. 22 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Odmiennie bowiem od ustawy uregulowała wymienione zagadnienia. Zgodnie z niekwestionowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Dlatego też, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Trzeba się zgodzić z twierdzeniem Wojewody, iż zamieszczając w akcie prawa miejscowego opisane postanowienia, Rada Miasta naruszyła również § 118 w związku z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” zgodnie z którym, w uchwale nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Faktu istotnego naruszenia prawa przy podejmowaniu przytoczonych fragmentów załącznika, nie może usprawiedliwiać podnoszona przez Radę intencja „szybkiego” czy „natychmiastowego” informowania osób korzystających ze stadionu o zasadach tego korzystania. Przede wszystkim, kwestie te wykraczają poza pojęcie „zasad korzystania z obiektu”, a nadto, przekonanie organu stanowiącego o niechęci czy niemożności zapoznania się powszechnie obowiązującymi przepisami rangi ustawowej przez ich adresatów, nie może stanowić przesłanki do przedstawiania w akcie prawa miejscowego swoistego rodzaju „wyciągu” z materii ustawowej.

Odnosząc się do treści zaskarżonego § 4 ust. 5 lit. „e” regulaminu, mocą którego Rada uregulowała odpowiedzialność organizatora za wyrządzone na obiekcie szkody, podnieść należy dodatkowo, że – jak zasadnie wskazał organ nadzoru – postanowienie takie ingeruje w sferę uprawnień odszkodowawczych, uregulowanych w kodeksie cywilnym. 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 urzędzeń (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). Należy zatem przyjąć, że § 4 ust. 5 lit. „e” regulaminu nie tylko wykracza poza granice upoważnienia ustawowego do określenia „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej”, ale także bezpodstawnie ingeruje w zastrzeżoną dla ustawodawcy sferę odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. 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.

Osobnego omówienia wymaga natomiast zaskarżony przez Wojewodę § 5 ust. 2 regulaminu, regulujący kwestię sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na terenie stadionu. Aktualne w tym zakresie pozostają wywody dotyczące sfery zasad i trybu korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej, bowiem podobnie jak czynności organizatora imprez czy służb porządkowych, tak i kwestie dotyczące podawania alkoholu na imprezie, poza sferę tę wykraczają. Tym samym Rada, podejmując takie rozwiązanie przekroczyła, przyznane jej przez art. 40 ust. 2 u.s.g. kompetencje. Jednakże, co istotne, wprowadzając kwestionowane zapisy do aktu prawa miejscowego, Rada w sposób niedopuszczalny dopuściła się modyfikacji przepisów również już przywoływanej ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Zgodnie z art. 14 ust. 4 tej ustawy, „sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów zawierających więcej niż 4,5% alkoholu może się odbywać na imprezach na otwartym powietrzu tylko za zezwoleniem i tylko w miejscach do tego wyznaczonych. W innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych (art. 14 ust. 6 ustawy). Według art. 18 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, organem wydającym zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), właściwy ze względu na lokalizację punktu sprzedaży. Tymczasem, Rada uzależniła sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych od uzyskania zezwolenia Organizatora lub Administratora. Świadczy to o tym, że Rada dokonała modyfikacji przepisu rangi ustawowej, zupełnie pomijając wymóg uzyskania wymaganego ustawą zezwolenia właściwego organu. Wbrew stanowisku Rady wyrażonemu w odpowiedzi na skargę, kwestionowane przepisy regulaminu pozostają w jawnej sprzeczności z przytoczonymi uregulowaniami ustawy. Nawet jeżeli przyjąć, że intencją Rady faktycznie nie było pominięcie wymogów ustawowych, należy wyraźnie podkreślić, że nie konwaliduje to wadliwego zapisu. Uzależnienie sprzedaży alkoholu na terenie stadionu od uzyskania zezwolenia administratora lub organizatora, jest próbą modyfikacji regulacji ustawowej i jako takie, musiało zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Dodatkowo należy podkreślić, że zupełnie niejasny jest przepis zaskarżonego fragmentu regulaminu, mówiący o prawach i obowiązkach administratora (wydawanie zezwoleń, nadzór i konserwacja obiektu, podejmowanie rozstrzygnięć), w kontekście uregulowania § 1 ust. 1 Regulaminu. Przepis ten przewiduje bowiem, że administratorem stadionu jest Urząd Miasta Piechowice. Tymczasem, postanowienia zaskarżonego § 5 załącznika, traktują rozdzielnie poszczególne uprawnienia (zezwoleń i podejmowanie rozstrzygnięć zastrzeżono dla „Administratora”, podczas gdy nadzór i konserwację już dla „Urzędu Miasta Piechowice”). Wobec przesądzenia we wstępnej części aktu prawnego, że Administratorem tym jest właśnie Urząd Miasta, rozróżnienie takie jest niedopuszczalne i prowadzić może do dezinformacji adresatów.

Skoro wszczęte skargą Wojewody Dolnośląskiego postępowanie sądowe pozwoliło stwierdzić istotne naruszenie wskazanych przepisów, przez wszystkie zakwestionowane przez organ nadzoru fragmenty załącznika do zaskarżonej uchwały, obligowało to Sąd do stwierdzenia ich nieważności, zgodnie z dyspozycją art. 147 § 1 p.p.s.a.