



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 15 grudnia 2014 r.

Poz. 5303

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 353/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 4 października 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Małgorzata Malinowska-Grakowicz
Sędzia WSA Marcin Miemiec
Sędzia WSA Jerzy Strzebinczyk (sprawozdawca)

Protokolant

Ewa Pąsiek

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 4 października 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Głogów

z dnia 29 marca 2012 r. Nr XVII/93/2012

w przedmiocie regulaminów korzystania z obiektów sportowych gminy Głogów

w zakresie: pkt 1 we fragmencie ”i administrowany jest przez Urząd Gminy Głogów

z siedzibą w Głogowie przy ul. Słodowej 2b”, pkt 5, pkt 22, pkt 26, pkt 30 i pkt 31 załącznika

nr 1 do zaskarżonej uchwały oraz pkt 2 we fragmencie ”i administrowany jest przez

Urząd Gminy Głogów z siedzibą w Głogowie przy ul. Słodowej 2b”, pkt 3, pkt 14 i pkt 16

załącznika nr 2 do zaskarżonej uchwały

- I. stwierdza nieważność pkt 5, pkt 22, pkt 26, pkt 30 i pkt 31 załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały;**
- II. stwierdza nieważność pkt 3, pkt 10, pkt 13, pkt 14 i pkt 16 załącznika nr 2 zaskarżonej uchwały;**
- III. dalej idącą skargę oddala.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski zaskarżył do tutejszego Sądu następujące zapisy, figurujące w załączniku nr 1 (Regulamin korzystania z kompleksu sportowego „Moje Boisko – Orlik 2012” przy Szkole Podstawowej w Serbach) i w załączniku nr 2 (Regulamin korzystania z boisk sportowych Gminy Głogów) do uchwały opisanej w sentencji niniejszego wyroku:

1. punkty 1 obu załączników (jedynie we fragmentach: „i administrowany jest przez Urząd Gminy Głogów z siedzibą w Głogowie przy ul. Słodowej 2b”) – zarzucając, iż zostały one podjęte z naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej;
2. punkty: 5 i 31 załącznika nr 1 oraz punkt 16 załącznika nr 2 – jako że naruszają one przepisy art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 i 94 Konstytucji RP;
3. punkty: 22 i 26 załącznika nr 1 oraz punkty: 3, 10 i 13 załącznika nr 2 – ponieważ zostały uchwalone z naruszeniem art. 429 i 430 kodeksu cywilnego, a także art. 7 Konstytucji RP;
4. punkt 30 załącznika nr 1 i punkt 14 załącznika nr 2 – jako wydanych z naruszeniem art. 229 pkt 3 i art. 242 § 1 k.p.a., wnosząc o stwierdzenie nieważności zakwestionowanych przepisów regulaminowych.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru starał się wykazać, że część wymienionych rozwiązań, przyjętych w obu Regulaminach, nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia przedmiotowej uchwały, bądź przekracza to upoważnienie. Inne, zakwestionowane zapisy załączników znalazły już z kolei wcześniej swoje odzwierciedlenie w aktach prawnych rangi ustawowej (w kodeksie cywilnym, w ustawie o sporcie, w kodeksie postępowania administracyjnego lub w ustawodawstwie karnym). Zapisy te mogą powodować wątpliwości co do możliwości ich praktycznego wykorzystania, a niektóre są po prostu sprzeczne ze wspomnianymi regulacjami ustawowymi.

Zdaniem Wojewody, wadliwość pierwszych punktów obu Regulaminów – w części wskazującej podmiot administrujący obiektami sportowymi, których dotyczą – polega natomiast na nieuprawnionym, imiennym wskazaniu tychże podmiotów, zamiast ewentualnego określenia form prowadzenia gospodarki komunalnej (np. przez osobę fizyczną, czy też przez gminną jednostkę organizacyjną).

W odpowiedzi strona przeciwna wniosła o oddalenie skargi, uznając zarzuty stawiane przez organ nadzoru za niezasadne.

W uzasadnieniu odpowiedzi podniesiono, że przy wskazaniu podmiotu administrującego boiskami nie było zamiarem Rady ani wkraczanie w zakres kompetencji organu wykonawczego Gminy ani też przesądzenie kompetencji do rozpatrywania skarg i wniosków, lecz wyłącznie ułatwienie obywatelom korzystania z tych obiektów, poprzez skonkretyzowanie, gdzie należy kierować skargi, dezyderaty i postulaty, które mogą przybierać różną formę.

W ocenie autora odpowiedzi, Regulaminy powinny jasno wskazywać wszystkie obowiązki osób korzystających z boisk, bez konieczności szczegółowego analizowania innych przepisów. Dlatego też mowa w regulaminach o powinnościach posiadania aktualnego ubezpieczenia i badań lekarskich, a także o odpowiedzialności karnoadministracyjnej, karnej i odszkodowawczej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zdecydowana większość zarzutów skargi zasługiwała na uwzględnienie.

Uchwała, której wcześniej wskazane postanowienia obu załączników kwestionował organ nadzoru, została podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz., 1591 ze zm.), powoływanej w dalszych rozważaniach jako „u.s.g.”. Przepis ten stanowi normatywną podstawę do wydawania przez organy stanowiące gmin przepisów prawa miejscowego „w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej”. W jego hipotezie mieści się więc niewątpliwie ustalanie zasad i trybu korzystania z boisk gminnych. Niezwłocznie trzeba jednak skonstatować, że wszystkie organy władzy publicznej (także zatem jednostki samorządu terytorialnego wykonujące przyznane im uprawnienia władcze – *imperium*) działają wyłącznie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), przy czym organy samorządu terytorialnego zostały umocowane do wydawania aktów prawa miejscowego (obowiązujących na obszarze działania tych organów), jednak tylko „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie” (art. 94 Konstytucji). Z przywołanych dotychczas przepisów wynikają co najmniej trzy podstawowe konkluzje:

- 1) wydanie aktu prawa miejscowego musi mieć umocowanie w przepisie rangi ustawowej, przewidującym taką możliwość;

- 2) stanowiąc akty prawa miejscowego organy jednostek samorządu terytorialnego muszą bezwzględnie przestrzegać zakresu kompetencji określonych w ustawie;
- 3) skoro akty prawa miejscowego wydawane są „na podstawie” ustaw, jest oczywiste, że nie powinny powielać materii uregulowanej już ustawowo, a tym bardziej – ze względu na to, że są aktami niższego rzędu w hierarchii źródeł prawa – ich postanowienia nie mogą kolidować z przepisami ustawowymi.

Wymaga dobitnego podkreślenia, że znakomita większość zapisów przyjętych w obu załącznikach do kontrolowanej uchwały, zaskarżonych przez Wojewodę, nie spełnia ostatecznie wymienionych standardów, co stanowi bez wątpienia istotne naruszenia prawa, będąc podstawą do stwierdzenia ich nieważności.

W tym kontekście uzasadniony jest zarzut bezprawnego nałożenia obowiązku ubezpieczenia i posiadania aktualnych badań lekarskich przez wszystkie osoby korzystające z „Mojego Boiska – Orlik 2012” (pkt 5 załącznika nr 1), choć Sąd nie podziela w całej rozciągłości argumentacji organu nadzoru, która zarzut ten miała by rzekomo wspierać. Trzeba mieć bowiem na uwadze to, że z rekreacyjnych urzędów gminnych korzystać mogą – najogólniej – dwie podstawowe kategorie użytkowników: zawodnicy (w tym ci, którzy są zrzeszeni formalnie w klubach sportowych) oraz inni użytkownicy (dzieci, ich opiekunowie, starsze osoby nie będące jednak zawodnikami i t.p.). Dokonany podział (znajdujący zresztą swoje formalne odzwierciedlenie w pkt 2 lit. „c” załącznika nr 1 oraz w pkt 5 załącznika nr 2 do uchwały) ma istotne znaczenie w związku z argumentem organu nadzoru, iż kwestia ubezpieczenia i posiadania aktualnych badań lekarskich została już uregulowana w art. 37 i 38 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857 ze zm.), w związku z czym ponowne nałożenie takiej powinności w akcie typu regulaminowego jest niedopuszczalne. Uszło jednak uwagi autora skargi, że art. 37 i 38 tej ustawy dotyczą wyłącznie „zawodników uczestniczących we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez polski związek sportowy”, a art. 38 – ponadto – „zawodników kadry narodowej”. Argument o niedopuszczalności powtarzania w aktach prawa miejscowego zasad przyjętych wcześniej w prawodawstwie powszechnym nie może natomiast – sam w sobie – przesądzać o bezprawności nałożenia powinności przeprowadzenia badań lekarskich i ubezpieczenia przez pozostałe kategorie użytkowników. Należy się jednak zgodzić z kolejnym, trafnym już spostrzeżeniem Wojewody, w myśl którego brak jest jakiegokolwiek podstawy normatywnej do obarczania tych ostatnich podmiotów (nie będących ani zawodnikami, ani kadrowiczami) analizowanym obowiązkiem. Można dodać, że ustanawiając powinność zadekretowaną w pkt 5 załącznika nr 1, organ stanowiący gminy ewidentnie przekroczył zakres swoich kompetencji, ograniczając przy okazji zakres konstytucyjnie chronionych swobód obywatelskich.

Nieuprawnione są również postanowienia przyjęte w pkt 22 („Użytkownicy korzystają z boisk na własną odpowiedzialność i odpowiadają materialnie za szkody na zasadach określonych w odrębnych przepisach”) i w pkt 26 („Za rzeczy pozostawione w szatni i na boiskach administrator obiektu nie ponosi odpowiedzialności”) załącznika nr 1, a także w pkt 10 („Osoby niszczące sprzęt i urządzenia boiska bądź ich opiekunowie prawni ponoszą odpowiedzialność materialną za zniszczone mienie”) i w pkt 13 („Za wypadki spowodowane nieprzestrzeganiem niniejszego regulaminu odpowiedzialność ponosi korzystający z boiska”) załącznika nr 2.

Wszystkie wymienione zapisy regulaminowe nawiązują – w różnym stopniu szczegółowości – do problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej, uregulowanej przede wszystkim w przepisach kodeksu cywilnego (nie tylko zresztą w tych, które zostały wyeksponowane w skardze). Skład orzekający podziela zapatrywanie organu nadzoru, zgodnie z którym zbędne jest powtarzanie w aktach prawa miejscowego zasad przyjętych w ramach już obowiązujących regulacji ustawowych. Wypada dodatkowo zauważyć, iż zwłaszcza postanowienia pkt 26 załącznika nr 1 i pkt 13 załącznika nr 2 nie uwzględniają pewnych rozwiązań przyjętych w kodeksie, w szczególności zaś zasady swobody umów w ujęciu art. 3531 (tego przepisu kodeksowego nie wzięto także pod uwagę przy uchwalaniu pkt 3 załącznika nr 2, w brzmieniu: „Za bieżące funkcjonowanie obiektu odpowiedzialne jest stowarzyszenie biorące obiekt w użyczenie”), a ponadto zasady miarkowania wysokości odszkodowania (art. 440) oraz odpowiedzialności przewidzianej normami art. 846–852. Trafnie zauważono w związku z tym w skardze, iż kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej – we wszystkich przypadkach wyrządzenia szkody – będą ostatecznie oceniały sądy powszechne, w ramach swoich kompetencji, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność), jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich zasadach i w jakiej wysokości). Dlatego też bezwarunkowe wyłączenie w normie rangi regulaminowej odpowiedzialności administratora za rzeczy pozostawione w szatni obiektów sportowych oraz automatyczne przerzucanie na samych tylko użytkowników boisk odpowiedzialności za uszczerbek będący konsekwencją wypadków, niezależnie od przyczyny ich powstania, może wręcz prowadzić do sprzeczności wspomnianych zapisów regulaminowych z wyżej usytuowanymi w hierarchii źródeł prawa przepisami kodeksu cywilnego, co należy ocenić jako istotne naruszenie, dokonane przy wydawaniu aktów prawa miejscowego.

Z bardzo podobnych powodów trzeba było również uznać za bezprawne postanowienia pkt 31 załącznika nr 1 i pkt 16 załącznika nr 2 kontrolowanej uchwały. W obu przepisach przewidziano, że „*Niezastosowanie się do niniejszego regulaminu rozpatrywane będzie w drodze postępowania karnoadministracyjnego, a w szczególnych wypadkach w drodze postępowania karnego*”. O zaliczeniu zachowań polegających na braku respektowania postanowień rangi regulaminowej do kategorii: deliktu administracyjnego, wykroczenia lub przestępstwa, nie może przesądzać arbitralnie sam regulamin (jak to przyjęto w obu obecnie analizowanych zapisach), lecz odpowiednie przepisy ustawowe regulujące te kwestie w prawie administracyjnym, w kodeksie wykroczeń bądź w kodeksie karnym. Trzeba zresztą przyznać rację Wojewodzie, gdy twierdzi, że rozważane w tym miejscu zagadnienie nie mieści się w ogóle w zakresie pojęcia „*zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej*”, a jedynie w takich ramach organ stanowiący gminy został upoważniony do wydawania aktów prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Uzasadniony jest wreszcie w pełni zarzut naruszenia stosownych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego przez postanowienia pkt 30 załącznika nr 1 („*Skargi i uwagi odnośnie funkcjonowania obiektu należy zgłaszać w siedzibie Urzędu Gminy Głogów ul. Słodowa 2b, pod numerem telefonu: 768365557 a w sytuacjach szczególnych należy kontaktować się z animatorami obiektu*”) i pkt 14 załącznika Nr 2 („*Ewentualne skargi i wnioski można składać w Urzędzie Gminy Głogów pod numerem telefonu: 768365555, u prezesa stowarzyszenia biorącego obiekt w używanie lub u sołtysa wsi*”). Przywołane brzmienie obu zapisów regulaminowych pozostaje w oczywistej sprzeczności z dyspozycją art. 229 pkt 3 i art. 242 k.p.a. Pierwszy z tych przepisów wskazuje jednoznacznie na radę gminy jako organ właściwy do rozpatrywania skarg (tzw. powszechnych) na działalność wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w gestii którego – co przyznają zgodnie obie strony niniejszego sporu sądowego w skardze i w odpowiedzi na skargę – pozostaje gospodarowanie mieniem komunalnym, w rozumieniu art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. oraz wybór sposobu prowadzenia tegoż gospodarowania i jego formy (art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (jednolity tekst: Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236)). Z kolei według art. 242 § 1 k.p.a., wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku. W rozpoznawanej sprawie organem tym będzie z pewnością – jak słusznie wywiedziono w skardze – organ wykonawczy gminy, w świetle tych samych rozwiązań ustawowych, które Sąd dopiero co przytoczył. Wskazanie w pkt 30 załącznika nr 1 i w pkt 14 załącznika nr 2 do uchwały innych adresatów skarg i wniosków wprowadzać może dodatkowe nieporozumienia w sytuacji, gdy ów „inny adresat”, do którego skierowana zostanie skarga (wniosek) nie nada mu dalszego biegu, zgodnie z przepisami k.p.a. W konsekwencji, zamiast zamierzonego przez radę gminy, rzekomego ułatwienia zainteresowanym załatwienia ich dezyderatów, może dojść do utrudnienia wdrożenia i załatwienia trybu skargowo-wnioskowego.

Wszystkie do tej pory opisane nieprawidłowości trzeba było zakwalifikować – w ocenie składu orzekającego – do istotnych naruszeń prawa, z powodów, które Sąd wielokrotnie akcentował w toku dotychczasowego wyводу. W konsekwencji, zgodnie z dyspozycją wynikającą w art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jednolity tekst: Dz. U. z 2012 r., poz. 270) – dalej „p.p.s.a.”, należało stwierdzić nieważność wszystkich dotąd przedstawionych postanowień załączników nr 1 i nr 2.

Skład orzekający w sprawie nie dopatrywał się natomiast zarzucanych w skardze naruszeń prawa przez postanowienia punktów 1 obu załączników, we fragmentach: „*...i administrowany jest przez Urząd Gminy Głogów z siedzibą w Głogowie przy ul Słodowej 2b*”. Występujący tam zwrot „*administrowany*” nie został – zdaniem Sądu – użyty jako sformalizowane określenie specyficznej formy gospodarowania mieniem gminy, lecz w sensie potocznym, jako wskazanie miejsca wykonywania czynności czysto technicznych. Do takiej interpretacji uprawnia przede wszystkim jednoznaczne stwierdzenie w początkowym fragmencie obu punktów kwestionowanych przez Wojewodę, że boiska, o których mowa w załącznikach, stanowią „*własność Gminy Głogów*”. Posłużenie się – w kontekście całego brzmienia punktów 1 (i tylko tych punktów) – dodatkowym uzupełnieniem „*...i administrowany jest przez Urząd Gminy Głogów z siedzibą w Głogowie przy ul Słodowej 2b*”, znajduje niejako naturalne wsparcie w normie art. 33 ust. 1 u.s.g., stosownie do której „*Wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy*”.

W konsekwencji, nie dopatrując się w punktach 1 obu załączników do uchwały naruszeń prawa zarzucanych przez organ nadzoru, Sąd skargę w tej części oddalił, kierując się dyspozycją art. 151 p.p.s.a.