



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 7 stycznia 2020 r.

Poz. 107



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.555 .2019 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 3 stycznia 2020 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XIX/114/2019 Rady Miasta Dęblin z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie regulaminu korzystania ze stadionu w mieście Dęblin, w części obejmującej §1 ust. 1 w brzmieniu: „i jest zarządzany przez Urząd Miasta Dęblin, zwany dalej Zarządzającym Obiektami”, § 3 ust. 2, § 8 pkt 3 i 5, § 9 ust. 2 i 3 oraz § 10 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/114/2019 Rady Miasta Dęblin z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie regulaminu korzystania ze stadionu w mieście Dęblin, w części obejmującej § 1 ust. 1 w brzmieniu: „i jest zarządzany przez Urząd Miasta Dęblin, zwany dalej Zarządzającym Obiektami”, § 3 ust. 2, § 8 pkt 3 i 5, § 9 ust. 2 i 3 oraz § 10 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIX/114/2019 Rady Miasta Dęblin została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 grudnia 2019 r.

Przedmiotową uchwałą, wydaną na podstawie m. in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Miasta Dęblin przyjęła „Regulamin korzystania ze Stadionu Miejskiego w Dęblinie”, stanowiący załącznik do uchwały.

Z powołanego przepisu wynika upoważnienie do wydawania aktów prawa miejscowego regulujących zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Użyte w ww. przepisie sformułowanie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się w tych obiektach.

Szeroki zakres delegacji zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ze względu na jej ogólność, nie zmienia faktu, że rada gminy winna treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśniać te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92, Wspólnota 1993 Nr 2, s. 21).

W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika także niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji wiążących go powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Zgodnie z § 1 ust. 1 regulaminu, Stadion Miejski w Dęblinie zlokalizowany przy ul. 15 P. P. „Wilków” stanowi własność Miasta Dęblin *i jest zarządzany przez Urząd Miasta Dęblin, zwany dalej Zarządzającym Obiektami*.

Powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej Radzie nie przysługuje bowiem uprawnienie do decydowania o tym, jaki konkretnie podmiot zarządza gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2019 r., poz. 712) jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej.

Rada może zatem określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej. W żaden natomiast sposób nie można wysnuć z przytoczonej normy kompetencyjnej, upoważnienia dla Rady do wskazywania imiennie oznaczonego podmiotu wykonującego to zadanie. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym: „Do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym”. Tym samym wybór konkretnego podmiotu należy do kompetencji wójta (burmistrza) jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym. Nie może on natomiast subdelegować przyznanej mu kompetencji na organ stanowiący. W związku z powyższym należy stwierdzić, iż postanowienia uchwały określające zarządzającego stadionem zostały podjęte bez podstawy prawnej.

W wyroku z dnia 28 listopada 2012r., sygn. akt III SA/Wr 114/12 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, iż: *„na podstawie powołanej normy kompetencyjnej (art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym), 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”*.

Na podstawie upoważnienia z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym Radzie nie przysługuje także kompetencja do decydowania o tym, jakie zadania winien wykonywać podmiot administrujący gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014r., sygn. III SA/Wr 476/14).

Za przyjęte z przekroczeniem ustawowego upoważnienia należy uznać zatem postanowienia § 3 ust. 2 przedmiotowego regulaminu, w których Rada Miasta Dęblin określiła, że *„harmonogram udostępnienia obiektów ustala Zarządca Obiektów i wywiesza przy Obiekcie”*.

W § 8 regulaminu Rada Miasta ustaliła na terenie obiektów zakazy m.in.:

- wnoszenia niebezpiecznych narzędzi, środków pirotechnicznych, materiałów wybuchowych (pkt 3),
- zaśmiecania terenu Obiektów oraz zakłócania spokoju i porządku (pkt 5).

Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie powyższych zakazów wykracza poza granice upoważnienia przyznanego Radzie w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż zakazy te są normowane przepisami ustawowymi i mieszczą się w dyspozycji czynów zakazanych, określonych ustawą z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821, ze zm.).

Określony w § 8 pkt 3 zakaz wnoszenia niebezpiecznych narzędzi, środków pirotechnicznych, materiałów wybuchowych stanowi czyn wypełniający znamiona określone w art. 50a § 1 Kodeksu

wykroczeń („Kto w miejscu publicznym posiada nóż, maczetę lub inny podobnie niebezpieczny przedmiot, a okoliczności jego posiadania wskazują na zamiar użycia go w celu popełnienia przestępstwa, podlega karze (...)”).

Wskazany w § 8 pkt 5 zakaz zaśmiecania terenu Obiektów reguluje art. 145 Kodeksu wykroczeń („Kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze (...)”).

Natomiast wprowadzony w § 8 pkt 5 zakaz zakłócania spokoju i porządku mieści się w dyspozycji czynów zakazanych, określonych w art. 51 § 1 Kodeksu Wykroczeń („Kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorznienie w miejscu publicznym, podlega karze (...)”).

Dyspozycja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminy wyklucza ustanawianie lub rozszerzanie zakazów zawartych w prawie miejscowym w przypadku istnienia uregulowań dotyczących tego samego przedmiotu w aktach prawnych prawa powszechnie obowiązującego (zob. m. in. wyroki: NSA z dnia 14 maja 2012r., sygn. akt II OSK 862/15, WSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2019r., sygn. akt II SA/Sz 226/19, WSA w Gliwicach z 23 października 2014r. sygn. akt IV SA/GI 847/14; WSA w Bydgoszczy z dnia 22 maja 2018r. sygn. akt II SA/Bd 328/18).

W wyroku z dnia 28 marca 2018r., sygn. akt II SA/Go 97/18, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim wskazał, iż: „regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mogą być utożsamiane z przepisami porządkowymi. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urzędzeń 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 obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Ustanawiając na podstawie cytowanego przepisu akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, a zatem nie mogą ich zastępować, tak więc niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń przepisów zawartych w aktach wyższej rangi i tym bardziej poddaniu ich jakiegokolwiek modyfikacji.”

W § 9 ust. 2 i 3 regulaminu przyjęto, że za wszelkie uszkodzenia infrastruktury Obiektów odpowiedzialność ponosi Organizator i osoba fizyczna, która swoim działaniem lub zaniechaniem wyrządziła szkodę właścicielowi Obiektów (ust. 2). Zarządca Obiektów nie odpowiada za rzeczy pozostawione na terenie Obiektów (ust. 3).

W § 10 regulaminu ust. 1 i 4 postanowiono zaś, że za wypadki wynikłe z nieprzestrzegania niniejszego Regulaminu właściciel Obiektów nie ponosi odpowiedzialności (ust. 1). Za ewentualne wypadki i szkody poniesione przez ćwiczących odpowiedzialność ponoszą: organizatorzy, opiekunowie grup, nauczyciele, trenerzy, opiekunowie faktyczni lub prawni w wypadku szkody na osobie niepełnoletniej, pełnoletnie osoby indywidualne ćwiczące samodzielnie (ust. 4).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie mieszczą się w granicach kompetencji przyznanых radzie gminy. W szczególności uprawnienia do regulowania odpowiedzialności za szkody, a zatem kwestii o charakterze cywilnoprawnym, nie można wywieść z delegacji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zakwestionowane regulacje uchwały stanowią *de facto* ustalenie zasad odpowiedzialności cywilnoprawnej. Kwestie odpowiedzialności za szkodę są uregulowane w Kodeksie cywilnym (art. 415 i n. K.c.) Za niedopuszczalne należy uznać określenie przez radę gminy w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, zasad odpowiedzialności za szkodę powstałą na terenie obiektu użyteczności publicznej. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia dla rady gminy, jak i objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy.

Kwestie odpowiedzialności cywilnoprawnej rozstrzyga ustawodawca w Kodeksie cywilnym, nie zaś organ stanowiący w drodze podjętej przez siebie uchwały. Modyfikacja tych regulacji może nastąpić wyłącznie na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego lub w drodze umowy zawartej pomiędzy stronami.

Podkreślić należy, że zarówno gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu gminnego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. Nie budzi bowiem wątpliwości, że stosunki prawne pomiędzy zarządcą obiektu, a osobą uprawnioną do korzystania z niego, mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego. Zbyteczne zatem jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi.

Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 października 2010 r. (sygn. akt III SA/Wr 421/10).

Jak stanowi § 10 ust. 2 regulaminu, *organizator lub osoba fizyczna niestosująca się do Regulaminu Stadionu może zostać pozbawiona prawa korzystania z Obiektów.*

Osoby łamiące zasady Regulaminu Stadionu w trakcie imprez będą wypraszane z Obiektów (§ 10 ust. 3).

W ocenie organu nadzoru w ramach kompetencji przyznanych Radzie nie mieści się regulowanie jakichkolwiek sankcji za nieprzestrzeganie postanowień przyjętego regulaminu.

Prawo do ustanowienia tego rodzaju przepisów może wynikać jedynie wprost z odrębnego przepisu rangi ustawowej albo wyraźnego brzmienia normy kompetencyjnej. Kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować.

Wprawdzie rada gminy może wprowadzać regulaminy korzystania z obiektów użyteczności publicznej zawierające zakazy i nakazy określonego zachowania się osób, to jednak zakazy te i nakazy nie mogą być zagrożone sankcjami. Wydając przepisy gminne na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej określonej w art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy nie może stanowić przepisów tego rodzaju, bowiem do ich stanowienia konieczne jest wyraźne upoważnienie ustawowe, którego art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie zawiera.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wywidzono, że regulamin obiektów sportowych nie może przewidywać kar, albowiem uprawnienie do ich wprowadzenia ograniczone zostało przez ustawodawcę wyłącznie do trybu wydawania przez radę gminy przepisów porządkowych w rozumieniu art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, a w tej kategorii przepisów nie mieszczą się przepisy uchwał określających zasady i tryb korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, wydawanych na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 tej ustawy (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 sierpnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 368/15).

W myśl § 10 ust. 5 regulaminu *w trakcie trwania imprez sportowych, kulturalnych, gospodarczych itp. mogą obowiązywać odrębne regulaminy opracowane przez organizatora imprez.*

Przytoczona regulacja wykracza poza zakres upoważnienia przysługującego radzie gminy wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Rada została wyposażona w kompetencje do określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Rada Miasta nie może zatem przekazywać swoich uprawnień na inne organy lub podmioty.

Jak trafnie wywiódł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 14 listopada 2013 roku (sygn. akt IV SA/Gl 197/13) „*Tak jak nie jest dopuszczalne w państwie prawnym zamieszczanie w rozporządzeniu, jako akcie wykonawczym, upoważnienia do podejmowania określonych działań przez inny podmiot, tak też nie jest to dopuszczalne w uchwałach organów samorządu terytorialnego. Jeżeli akt o randze ustawy zawiera upoważnienie do stanowienia prawa, określa organ właściwy do wydania tego aktu i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące jego treści. Regulacja na poziomie aktu prawa miejscowego nie może natomiast przekazywać powierzonych kompetencji innym podmiotom.*”

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIX/114/2019 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Miasta Dęblin
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Dęblin