



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 grudnia 2015 r.

Poz. 6888

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.456.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 9 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/63/15 Rady Gminy Markłowice z dnia 29 października 2015r. w sprawie określenia regulaminu korzystania z boiska sportowego, bieżni oraz stanowiska do skoku w dal przy Szkole Podstawowej nr 1 w Markłowicach, w części określonej w:

- § 3 uchwały,
- ust. 2 i 3 rozdziału I załącznika do uchwały,
- ust. 2 pkt 4 rozdziału II załącznika do uchwały,
- ust. 1-5 rozdziału III załącznika do uchwały,
- ust. 1-2 rozdziału IV załącznika do uchwały,
- ust. 1 rozdziału V załącznika do uchwały,
- ust. 1 i 2 rozdziału VI załącznika do uchwały,
- rozdziale VI załącznika do uchwały zawierającej informację o numerach telefonów alarmowych
- jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

W dniu 29 października 2015r. Rada Gminy Markłowice podjęła uchwałę w sprawie określenia regulaminu korzystania z boiska sportowego, bieżni oraz stanowiska do skoku w dal przy Szkole Podstawowej nr 1 w Markłowicach.

Jako materialnoprawną podstawę jej podjęcia Rada przywołała m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym na podstawie tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Zgodnie z powyższym Rada Gminy Markłowice była uprawniona do uregulowania w drodze uchwały zasad korzystania z boiska sportowego, bieżni oraz stanowiska do skoku w dal przy Szkole Podstawowej nr 1 w Markłowicach. 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 terenów i 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 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 (wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 27 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Go 974/09, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*). Należy jednak pamiętać, iż powyższy przepis wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone radzie gminy do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi gminy. Ustawodawca wyznaczył czytelną granicę powierzonej kompetencji, wskazując w ramach art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, iż rada gminy zobowiązana jest określić zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Oznacza to, że uchwała, która jest aktem prawa miejscowego musi zawierać odniesienie do zagadnień wskazanych art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy i jednocześnie nie może zawierać postanowień, które wykraczają poza treść tego przepisu.

Tymczasem Rada Gminy Marklowice mocą § 3 kwestionowanej uchwały postanowiła, iż „regulamin wprowadzony niniejszą uchwałą należy umieścić w widocznym miejscu w obiekcie, którego dotyczy oraz podać do publicznej wiadomości przez zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Marklowice”. Zdaniem organu nadzoru regulacja taka nie znajduje uzasadnienia w treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Nie można jej bowiem uznać za zasadę korzystania z obiektu użyteczności publicznej. Regulacja ta dotyczy wyłącznie kwestii stricte wykonawczych, związanych z zaznajomieniem osób korzystających ze wskazanych w uchwale obiektów z regułami tego korzystania. Co więcej, wyżej wymieniona regulacja narusza w sposób istotny także art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, przyznający wójtowi wyłączne uprawnienie do określenia sposobu wykonywania uchwał podejmowanych przez organ stanowiący gminy. Zatem, to Wójt Gminy Marklowice wykonując przedmiotową uchwałę i jednocześnie określając sposób jej wykonania będzie rozstrzygał o tym, gdzie zostanie wywieszona treść przedmiotowego regulaminu.

Ponadto za niezgodne z prawem należy uznać regulacje zawarte w ust. 2 i 3 rozdziału I załącznika do przedmiotowej uchwały. W ust. 2 rozdziału I załącznika do uchwały Rada Gminy określiła, iż „zarządcą obiektu jest Dyrektor Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej w Markłowicach.” Z kolei w ust. 3 rozdziału I załącznika do uchwały Rada przyjęła, że „przedstawicielem Zarządcy jest pracownik, któremu powierzono opiekę nad obiektem”. W ocenie organu nadzoru upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje określania podmiotu właściwego do pełnienia funkcji zarządcy i przedstawiciela zarządcy obiektu użyteczności publicznej. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu "zasad", ani w pojęciu "trybu korzystania" z tych obiektów i urządzeń. Podkreślenia wymaga, że organem, któremu ustawodawca przyznał uprawnienie do gospodarowania mieniem gminy (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym), a także do wykonania przedmiotowej uchwały i samego określenia sposobu jej wykonania, jest wójt gminy, w tym przypadku Wójt Gminy Marklowice. Powyższe oznacza, że to Wójt Gminy Marklowice wykonując przedmiotową uchwałę i gospodarując mieniem gminy będzie rozstrzygał o tym, jaki podmiot będzie pełnił funkcję zarządcy danego obiektu użyteczności publicznej stanowiącego mienie gminy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012r. sygn. akt II OSK 2072/12, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*). Również do zadań wójta gminy, jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym, będzie należało ustalenie kompetencji podmiotu zarządzającego obiektem użyteczności publicznej. Dlatego też należy uznać, iż postanowienia zawarte w rozdziale V przedmiotowego regulaminu nie znajdują uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia przedmiotowej uchwały. W przepisach tych Rada Gminy określiła uprawnienia przedstawiciela zarządcy. Do uprawnień tych Rada zaliczyła: legitymowanie osób przebywających na terenie obiektu (ust. 1), wyłączenie obiektu lub jego części z użytkowania (ust. 2), nakazanie zmiany obuwia na sportowe (ust. 3), zwracanie uwagi na niekulturalne, niezgodne z duchem sportowym zachowanie (ust. 4) oraz zakazanie wstępu na teren obiektu osób, które zakłócają ład i porządek (ust. 5). Zdaniem organu nadzoru nie można uznać, iż określenie uprawnień przedstawiciela zarządcy stanowi regulację dotyczącą korzystania z wymienionych w uchwale obiektów, jako obiektów użyteczności publicznej, do czego Rada była uprawniona na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Naruszeniem przyznanych radzie kompetencji jest również wprowadzenie do przedmiotowego regulaminu uregulowań dotyczących ponoszenia odpowiedzialności przez przedstawiciela zarządcy, jak też użytkowników obiektu. W rozdziale IV przedmiotowego regulaminu Rada Gminy postanowiła bowiem, iż przedstawiciel zarządcy nie ponosi odpowiedzialności za wypadki powstałe w trakcie korzystania z obiektu (ust. 1) oraz za rzeczy osobiste wniesione na teren obiektu (ust. 2). Z kolei w ust. 1 rozdziału VI regulaminu Rada przyjęła, iż „użytkownicy korzystają z obiektu na własną odpowiedzialność i odpowiadają materialnie za wyrządzone

szkody”. Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy umieszczając w przedmiotowym regulaminie postanowienia dotyczące odpowiedzialności prawnej przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje w zakresie uregulowania aktem prawem miejscowego zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznych. Jednocześnie regulacje uchwały dotyczącej ponoszenia odpowiedzialności prawnej przez przedstawiciela zarządcy i użytkowników za wszelkie uszkodzenia uznać należy za niezgodną z przepisami Kodeksu cywilnego. Zamieszczanie takich przepisów w akcie prawa miejscowego, jest niedopuszczalne w sytuacji, gdy akty wyższego rzędu regulują te kwestie w sposób kompleksowy. Zaprezentowane wyżej stanowisko organu nadzoru jest zgodne z linią orzecznictwa sądów administracyjnych. Należy w tym miejscu przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r. (sygn. akt: IV SA/Po 672/11, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*), gdzie Sąd stwierdza, iż „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 terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania. Jednak rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest upoważniona do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną”. Podobnie WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 2 września 2010r. (sygn. akt: II SA/Ol 659/10) stwierdził iż „w uchwale w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z gminnych boisk sportowych, podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do (...) określania zasad własnej odpowiedzialności cywilnej w związku z korzystaniem z urządzeń na terenie tego obiektu.”

Z analizy zapisów przedmiotowego regulaminu wynika również, iż Rada Gminy poza zasadami i trybem korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej zamieściła w nim także treści, które mogą być zawarte na tablicach, ogłoszeniach zamieszczonych w tych obiektach. Takie informacyjne ogłoszenia w zakresie na przykład telefonów alarmowych pogotowia ratunkowego, straży pożarnej oraz policji nie muszą być dostosowane do reguł stanowienia aktów prawa miejscowego i brak podstaw, aby ich treść była ustalana przez radę gminy. Nie ma również podstaw do zamieszczania w niniejszej uchwale postanowień informujących o tym, że obiekt użyteczności publicznej jest monitorowany i w sytuacjach tego wymagających nagrany materiał będzie przekazywany Policji lub innym instytucjom.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, regulację zawartą w ust. 2 pkt 4 rozdziału II oraz ust. 2 rozdziału VI przedmiotowego regulaminu uznać należy za przekroczenie delegacji ustawowej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, który daje radzie gminy kompetencje wyłącznie do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie zaś do odwoływania się do innych przepisów prawa takich jak: przepisów p. poż., bhp, przepisów ustaw o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz o ochronie zdrowia przed następstwem używania tytoniu i wyrobów tytoniowych. Powyższe regulacje godzą w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Akt niższego rzędu, w tym uchwała, nie może odsyłać do przepisów hierarchicznie wyższych, przepisów ustawowych i podustawowych normujących kwestie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ochrony przeciwpożarowej, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

Mając powyższe na uwadze, uchwałę Nr X/63/15 Rady Gminy Markłowice z dnia 29 października 2015r., ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanych częściach uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Markłowice
- 2) a/a.