



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.34.7.2014.RB

Wrocław, dnia 5 grudnia 2014 r. MIASTA
w GRYFOWIE ŚLĄSKIM

Wpł. 2014 -12- 08

Nr

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

w sprawie stwierdzenia nieważności ust. 1 pkt 2 lit. "b" tiret czwarte we fragmencie: "która ponosi odpowiedzialność porządkową i za bezpieczeństwo uczestników zajęć" i ust. 11 załącznika do uchwały nr XLIX/238/14 Rady Miejskiej Gminy Gryfów Śląski z dnia 28 października 2014 r. w sprawie nadania Regulaminu Porządkowego korzystania z kompleksu boisk sportowych przy Gimnazjum w Gryfowie Śląskim.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594)

stwierdzam nieważność

ust. 1 pkt 2 lit. "b" tiret czwarte we fragmencie: "która ponosi odpowiedzialność porządkową i za bezpieczeństwo uczestników zajęć" i ust. 11 załącznika do uchwały nr XLIX/238/14 Rady Miejskiej Gminy Gryfów Śląski z dnia 28 października 2014 r. w sprawie nadania Regulaminu Porządkowego korzystania z kompleksu boisk sportowych przy Gimnazjum w Gryfowie Śląskim.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 października 2014 r. Rada Miejska Gminy Gryfów Śląski podjęła m.in. uchwałę nr XLIX/238/14 w sprawie nadania Regulaminu Porządkowego korzystania z kompleksu boisk sportowych przy Gimnazjum w Gryfowie Śląskim.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 5 listopada 2014 r.

W toku badania legalności uchwały nr XLIX/238/14 Organ Nadzoru stwierdził, że: ust. 1 pkt 2 lit. "b" tiret czwarte we fragmencie: "która ponosi odpowiedzialność porządkową i za bezpieczeństwo uczestników zajęć" i ust. 11 załącznika do uchwały nr XLIX/238/14 naruszają art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwałą nr XLIX/238/14 Rada Miejska Gminy Gryfów Śląski ustaliła Regulamin Porządkowy korzystania z kompleksu boisk sportowych przy Gimnazjum w Gryfowie Śląskim.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska powołała się na art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Na mocy art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym radzie gminy przysługuje kompetencja do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Jak stanowi art. 7 Konstytucji RP: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.”. Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji: „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.”. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej Gminy Gryfów Śląski musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie upoważnienie dla 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 kompetencję 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 3 grudnia 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 731/13). Powyższe nie obejmuje upoważnienia do wprowadzenia do aktu prawa miejscowego przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność za szkodę poniesioną w związku z korzystaniem z wymienionych obiektów. Według ust. 1 pkt 2 lit. "b" tiret czwarte załącznika do uchwały nr XLIX/238/14: "grupy zorganizowane mogą korzystać z boisk do godziny 21:00 pod opieką osoby uprawnionej do prowadzenia zajęć sportowych, która ponosi odpowiedzialność porządkową i za bezpieczeństwo uczestników zajęć". Natomiast w ust. 11 załącznika do uchwały nr XLIX/238/14: "Poza planowanymi zajęciami wymienionymi w ust. 1 pkt 1: 1) Gimnazjum nie ponosi odpowiedzialności za wypadki powstałe w trakcie korzystania z obiektu. 2) Użytkownicy korzystają z boisk na własną odpowiedzialność i odpowiadają materialnie za wyrządzone szkody na zasadach określonych w odrębnych przepisach."

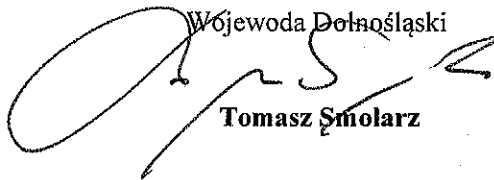
Jak już zauważono, na podstawie art. 7 Konstytucji RP rada gminy, jako organ władzy publicznej, zobligowana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. Żaden zaś przepis prawa nie upoważnia rady gminy do stanowienia o zakresie i rodzaju odpowiedzialności tak podmiotu zarządzającego należącymi do gminy obiektami użyteczności publicznej, jak i osób korzystających z tego rodzaju obiektów. Zdaniem Organu Nadzoru akt prawa miejscowego – akt o charakterze powszechnie obowiązującym – nie może zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności zarówno gminy, jak i innych podmiotów prawa. Tego rodzaju kwestie mogą być przedmiotem jedynie regulacji umownej-z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania (art. 471 i nast. Kodeksu cywilnego), bądź ustawowej-z tytułu czynu niedozwolonego (art. 415, art. 429, art. 430 Kodeksu cywilnego). Organ stanowiący gminy nie może w akcie określającym zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej regulować kwestii odpowiedzialności określonych podmiotów w zakresie szkód i zdarzeń mogących zaistnieć na terenie obiektów użyteczności publicznej należących do Gminy Gryfów Śląski. Za niedopuszczalne należy uznać określenie w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialności za szkodę uczynioną podczas korzystania z gminnego obiektu. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia rady, jak i objęcia tej materii zakresem unormowania przez prawodawcę w drodze ustawy. Rada gminy nie jest upoważniona do stanowienia o kwestiach ponoszenia odpowiedzialności za szkody, bowiem są one już uregulowane w aktach rangi ustawowej (Kodeks cywilny), a więc w aktach prawnych wyższej rangi w hierarchii źródeł prawa niż akt prawa miejscowego. Kwestia odpowiedzialności określonych podmiotów oraz ewentualny obowiązek naprawienia szkody podlega ocenie sądów powszechnych w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa rangi ustawowej, w tym w oparciu o wskazane wyżej przepisy Kodeksu cywilnego.

Mając powyższe na uwadze postanawia się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Zgodnie z art. 98 ust. 3a ustawy o samorządzie gminnym, do złożenia skargi na rozstrzygnięcie organu nadzorczego, dotyczące uchwały rady gminy, doręczone po upływie kadencji rady, uprawniona jest rada gminy następnej kadencji w terminie 30 dni od dnia wyboru przewodniczącego rady.


Wojewoda Dolnośląski
Tomasz Smolarz