



2015 -07- 23

Poznań,

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I. 4131.1.289.2015.20

Urząd Miejski Borku Wlkp.	
Wpł.	29.07.2015
L.dz.	03524/2015
Zal.	Podpis

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność ust. 11, ust. 12, ust. 13, ust. 16, ust. 17 załącznika do uchwały Rady Miejskiej Borku Wielkopolskiego Nr XII/57/2015 z dnia 25 czerwca 2015r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania ze stadionu miejskiego w Borku Wielkopolskim - **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

UZASADNIENIE

Uchwałę Rady Miejskiej Borku Wielkopolskiego Nr XII/57/2015 z dnia 25 czerwca 2015r. doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 30 czerwca 2015r.

Jako podstawę prawną powołano: art. 18 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013r. poz. 594 ze.zm.).

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011r.; sygn. akt II OSK 2058/11). 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.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Upoważnienie zawarte w tym przepisie sformułowane jest w sposób ogólny. Tym samym rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii, jednakże nie daje to organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności. Mając na względzie konstytucyjną zasadę praworządności, zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, a zarazem nie mogą naruszać przepisów ustaw i innych aktów prawa powszechnie

obowiązującego. W orzecznictwie oraz doktrynie przyjmuje się, że przez pojęcie "zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej" należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r.; sygn. akt IV SA/Po 169/12).

Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy również wyciągnąć wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w cytowanym wyroku z dnia 14 grudnia 2011 r.: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.”

Odnosząc powyższe do ocenianej uchwały, organ nadzoru zauważa w niej zarówno przepisy, które wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, jak również stanowiące bezprawne, tj. dokonane bez podstawy prawnej, powtórzenia i modyfikacje unormowań ustawowych.

W przepisie ust. 11, ust. 12 i ust. 13 regulaminu korzystania ze stadionu miejskiego w Borku Wielkopolskim, Rada Miejska w Borku Wielkopolskim określiła iż „Właściciel i Gospodarz obiektu nie ponosi odpowiedzialności za wypadki powstałe w trakcie korzystania z obiektu”, „Za rzeczy pozostawione w szatni zarządca nie ponosi odpowiedzialności”, „Korzystający ze Stadionu ponoszą odpowiedzialność materialną za zniszczenia i dewastację obiektu (sprzęt sportowy, szatnie, trybuny dla kibiców i inne wykorzystywane pomieszczenia). Jednocześnie są zobowiązani do zgłaszania wyrządzonych szkód służbom porządkowym, osobom upoważnionym przez Gospodarza obiektu oraz instruktorom sportu”.

Regulacja ta nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Nie może budzić wątpliwości, iż użyte w przepisie 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 (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 672/11). Wobec tego w przyjętej uchwale, Rada Miejska w Borku Wielkopolskim nie była uprawniona do określenia zasad odpowiedzialności cywilnej w związku z korzystaniem ze stadionu miejskiego ponieważ są one przedmiotem regulacji aktów rangi ustawowej, w szczególności ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.). Ponadto zwrócić należy uwagę, iż pozostawienie rzeczy na terenie obiektu może być oceniane jako zagubienie rzeczy. Postępowanie z rzeczami zagubionymi reguluje ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych (Dz.U. z 2015 r. poz. 397).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 7 października 2010 r. w sprawie o sygn. akt III SA/Wr 421/10 „podkreślić należy, że zarówno Gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu miejskiego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. Nie budzi bowiem wątpliwości, że stosunki prawne pomiędzy zarządcą boiska, a osobą uprawnioną do korzystania z niego, mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego. Zbytecznym zatem jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi.”

W przepisie ust. 16 regulaminu organizator zastrzegł sobie prawo do nie wpuszczania na teren lub wydalenia z terenu osoby, która nie zezwoli na przeszukanie przez służby porządkowe. W kolejnym przepisie regulaminu rada zawarła postanowienie, iż „osoby, które będą zakłócały porządek, będą zmuszone do opuszczenia obiektu”.

W ocenie organu nadzoru rada uzależniając w przepisie ust. 16 wejście na teren stadionu lub wydalenie z jego terenu od prawa przeszukania przez służby porządkowe wykroczyła poza przyznaną kompetencję. Poza tym wskazać należy, iż rygor przeszukania powinien być traktowany jako naruszenie art. 31 ust. 3 w związku z art. 41 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucja RP zapewnia każdemu nietykalność i wolność osobistą (art. 41 ust. 1). Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i prawa (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). W świetle tych konstytucyjnych gwarancji organ nadzoru podkreśla, że prawodawca miejscowy nie ma kompetencji do tego, aby wprowadzać przepisy, które pozbawiałyby lub ograniczałyby korzystanie z konstytucyjnych praw i wolności.

W odniesieniu do imprez masowych - ustawodawca w art. 20 ustawy z dnia 20 marca 2009r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. 2013r. poz. 611 ze zm.) określił uprawnienia służb porządkowych i informacyjnych, wśród których znalazło się m.in. uprawnienie do przeglądania zawartości bagaży i odzieży osób w przypadku podejrzenia, że osoby te wnoszą lub posiadają przedmioty, o których mowa w art. 8 ust. 2 (a zatem: broń lub inne niebezpieczne przedmioty, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne, materiały pożarowo niebezpieczne, napoje alkoholowe, środki odurzające lub substancje psychotropowe). Podkreślić należy, iż uprawnienie to może być zrealizowane tylko wówczas, gdy zachodzi podejrzenie, że osoby te wnoszą lub posiadają zakazane przedmioty. Ponadto ustawodawca przyznał tym służbom w określonym zakresie prawo stosowania środków przymusu bezpośredniego (art. 20 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych). Również kwestie naruszenia porządku regulują przepisy ustawy z dnia 20 maja 1971r. Kodeks wykroczeń (art. 51) a ponadto postanowienie to wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie:

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Otrzymują:

1. Rada Miejska w Borku Wielkopolskim.
2. Burmistrz Borku Wielkopolskiego.

Wz. Wojewody Wielkopolskiego
D. Kinał
Dorota Kinał
Wicewojewoda Wielkopolski