

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.279.2012.AHor

z dnia 20 sierpnia 2012 r.

Burmistrz Rzepina

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność Zarządzenia Nr 47/2012 Burmistrza Rzepina z dnia 3 lipca 2012r. w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z boisk przy Zespole Szkół w Kowalowie.

Uzasadnienie

W dniu 3 lipca 2012 r. Burmistrz Rzepina wydał Zarządzenie Nr 47/2012 w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z boisk przy Zespole Szkół w Kowalowie. Przedmiotowe zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 26 lipca 2012 r.

W § 1 badanego zarządzenia Burmistrz Rzepina postanowił, że wprowadza regulamin korzystania z boisk przy Zespole Szkół w Kowalowie, stanowiący załącznik nr 1 do zarządzenia. W pkt 1 regulaminu organ wykonawczy wskazał, że „Komplet boisk przy Zespole Szkół w Kowalowie jest obiektem ogólnodostępnym”, w pkt 3, że „Korzystanie z boisk jest bezpłatne”, zaś w pkt 4, iż „Wszyscy korzystający z boiska zobowiązani są do zapoznania się i przestrzegania niniejszego regulaminu”. Podstawę prawną do podjęcia kwestionowanego zarządzenia w ocenie Burmistrza miałyby stanowić art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej jako u.s.g.), zgodnie z którym do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym.

W ocenie organu nadzoru ustalenie regulaminu korzystania z kompleksu boisk sportowych w żadnym wypadku nie może być uznane za gospodarowanie mieniem komunalnym. Najogólniej rzecz ujmując gospodarowanie mieniem to ogół czynności faktycznych i prawnych, które będą się składać na zarządzanie, dysponowanie i zajmowanie się mieniem w formach prawem dopuszczalnych. Gospodarowanie mieniem komunalnym jest pojęciem bardzo szerokim, które pozwala wójtowi gminy na samodzielne działanie i podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych co do mienia gminy bez uzyskiwania zgody rady gminy z wyjątkiem spraw, które zostały zastrzeżone do kompetencji rady, a wymienionych w art. 18 ust. 2 u.s.g. Ustanowione w art. 18 ust. 1 u.s.g. domniemanie właściwości rady „we wszystkich sprawach w zakresie działania gminy” należy rozumieć w ten sposób, iż rada gminy jako organ o charakterze kolegialnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem lub kontrolą (art. 15 ust. 1 u.s.g.) – tak Joanna Jagoda w „Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz” pod redakcją Bogdana Dolnickiego, system prawniczy LEX.

W ocenie organu nadzoru kompleks boisk sportowych stanowi obiekt użyteczności publicznej, a zasady korzystania z takiego kompleksu boisk to zasady korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej. Z kwestionowanego zarządzenia wynika bowiem, że komplet boisk przy Zespole Szkół w Kowalowie jest obiektem ogólnodostępnym i służy rekreacji sportowej. Obiektami użyteczności publicznej są natomiast wszystkie te obiekty, których przeznaczeniem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Właściwości te można przypisać również innym obiektom (w rozumieniu potocznym) niż tylko obiektom budowlanym, w tym również obiektom i boiskom sportowym.

Na podstawie ustawy o samorządzie gminnym, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.). Takie zasady może jednak ustalić tylko rada gminy i tej kompetencji nie może przenieść na inny organ gminy, gdyż jak stanowi art. 41 ust. 1 u.s.g. „akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały”. Wyjątek przewidziany w ust. 2 art. 41 u.s.g. dotyczy wyłącznie przepisów porządkowych i w związku z tym nie znajdzie zastosowania w niniejszej sprawie. Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy gminy zostało uregulowane przepisami ustawy o samorządzie gminnym i stosowanie do art. 40 ust. 1 tej ustawy na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jednakże przepisy u.s.g. nie zawierają legalnej definicji aktów prawa miejscowego, a więc kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinna być poprzedzona badaniem cech danego aktu. Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Należy zatem zwrócić uwagę na istotne cechy przepisów powszechnie obowiązujących, a szczególnie na to, że: 1) są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorii podmiotów, 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne).

Ponadto norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy. Regulamin korzystania z kompleksu boisk sportowych zdaniem organu nadzoru ma wszystkie w/w cechy stawiane aktom prawa miejscowego.

Należy pokreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „organy samorządu terytorialnego (...), 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”. Z tej regulacji konstytucyjnej wypływa zasadnicza konsekwencja w zakresie stanowienia prawa miejscowego - kompetencji do stanowienia nie można domniemywać. Do stanowienia aktów prawa miejscowego koniecznym warunkiem jest wyraźne (a nie domniemane) przyznanie kompetencji do ich stanowienia w przepisach prawa materialnego, a jak już wskazano wyżej z art. 41 ust. 1 u.s.g. wynika wprost, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.

O tym, że regulamin korzystania z kompleksu boisk sportowych stanowi akt prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, który powinien być uchwalany przez organ uchwałodawczy gminy na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., przesądził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 lutego 2011 r. w sprawie o sygn. akt II OSK 2385/10.

Mając na uwadze powyższy zakres przysługujących Radzie Miejskiej w Rzepinie kompetencji prawodawczych zakwestionować należało zatem Zarządzenia Nr 47/2012 Burmistrza Rzepina z dnia 3 lipca 2012 r. w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z boisk przy Zespole Szkół w Kowalowie, jako ingerujące w sferę wyłącznych uprawnień organu stanowiącego i kontrolnego. Wydając zakwestionowane zarządzenie Burmistrz Rzepina istotnie naruszył zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w myśl której organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa.

Na marginesie należy również wskazać, że § 13 zakwestionowanego regulaminu, w którym Burmistrz postanowił, iż „Za zdarzenia, które zaistnieją na boisku po zajęciach lekcyjnych oraz wynikających z nieprzestrzegania powyższego regulaminu, dyrektor szkoły nie ponosi odpowiedzialności”, jest sprzeczny z art. 415 i n. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. Zgodnie bowiem z art. 415 k.c. „Kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia”. O tym kto ponosi odpowiedzialność za dane zdarzenia, które mogą zaistnieć na gminnym obiekcie użyteczności publicznej, nie może decydować lokalny prawodawca, a tym bardziej organ wykonawczy gminy. Zasady ponoszenia odpowiedzialności cywilnej za dopuszczenie się zachowania zakwalifikowanego jako czyn niedozwolony może formułować jedynie ustawodawca. Ponadto należy zauważyć, że na administratorze obiektu użyteczności publicznej, czyli także na administratorze ogólnodostępnych boisk sportowych, spoczywają liczne obowiązki wynikające z różnych ustaw i wydawanych na ich podstawie rozporządzeń, w tym m.in. z art. 61 i 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2010 r., Nr 1243, poz. 1623 ze zm.).

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego. Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności zarządzenia organu gminy wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek