



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK.II.0911-9/386/09

Wrocław, dnia 15 lipca 2009 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) **stwierdzam nieważność § 3 uchwały nr XXXVIII/205/2009** Rady Gminy Miłkowice z dnia 9 czerwca 2009 r. w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej z powodu istotnego naruszenia art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 9 czerwca 2009 r. Rada Gminy Miłkowice podjęła uchwałę nr **XXXVIII/205/2009** w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 16 czerwca 2009 r.

W podstawie prawnej Rada powołała się na art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 3 przedmiotowej uchwały Rada upoważniła zarządcę obiektu do opracowania regulaminu porządkowego obiektu i oznaczyła, jakie kwestie winien określać ów regulamin. Rada postanowiła również, w § 3 ust. 5 te same uchwały, iż podmioty, którym zarządcy udostępniają obiekty, ponoszą odpowiedzialność za szkody powstałe w trakcie korzystania z obiektu oraz zapewniają nadzór nad obiektem.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP: „*Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*”. Zdanie pierwsze art. 94 Konstytucji RP stanowi: „*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*”. Akty prawa miejscowego stanowią kategorię źródeł prawa powszechnie obowiązującego, mającego charakter podstawowy, obowiązującego wyłącznie w granicach terytorialnej właściwości organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 7 Konstytucji formującym zasadę praworządności, gmina, jako adresat prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego, jest legitymowana do stanowienia takich aktów tylko wówczas i tylko w takim zakresie, który wynika bezpośrednio z treści woli ustawodawcy wyrażonej w upoważnieniu ustawowym. Każda norma kompetencyjna musi być realizowana w taki sposób, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Niedozwolona jest także subdelegacja kompetencji do stanowienia aktów prawa miejscowego na inne podmioty. W tej ostatniej kwestii, wielokrotnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny. W wyroku z dnia 9 marca 1994 r. NSA stwierdził, iż „*przepisy (ustawy o samorządzie gminnym) nie przewidują (...) subdelegacji dla własnych kompetencji rady*” (II SA 1373/93). Podobne stanowisko zajął ten Sąd w wyroku z dnia 14 października 1999 r., w którym stwierdził, że „*rada gminy nie ma uprawnienia do przekazywania swej władzy prawodawczej innym organom gminy w jakimkolwiek zakresie*” (II SA/Gd 645/98).

Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, przywołany w podstawie prawnej uchwały nr XXXVIII/205/2009 stanowi: „*Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej*”. Zgodnie z art. 41 ust. 1 te same ustawy: „*Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały*”. Z brzmienia powyższych przepisów jasno wynika, iż upoważniona do określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej jest rada gminy.

Tymczasem Rada Gminy Miłkowice w przedmiotowej uchwale ani nie ustaliła zasad, ani nie określiła trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej, delegując całość uprawnień na zarządcę obiektu, który zgodnie z brzmieniem § 3 ust. 1 uchwały opracowuje takie zasady w formie regulaminu porządkowego obiektu. W przedmiotowej uchwale Rada nie zawarła żadnych przepisów określających zasady czy tryb korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej, z wyjątkiem określenia w jakich przypadkach obiekty gminne udostępnia się nieodpłatnie.

Przepis § 3 ust. 2 przedmiotowej uchwały określa jakie elementy winien zawierać taki regulamin. Częściowo należy przyznać rację Radzie, iż takie elementy jak wyszczególnienie sprzętu i wyposażenia w obiekcie czy harmonogram korzystania z obiektu mogą znaleźć się w regulaminie porządkowym, ale postanowienia dotyczące na przykład obowiązku przestrzegania obowiązujących w obiekcie przepisów porządkowych, czy też określenia sposobu pełnienia przez korzystających z obiektu nadzoru nad przebiegiem zajęć winny znaleźć się w stosownej uchwale rady gminy. Co więcej zasady takie, jako akt prawa miejscowego, winny być ogłoszone w odpowiednim dzienniku urzędowym, podczas gdy Rada obli-

guje zarządcę obiektu do podania regulaminu, określającego takie zasady poprzez jego wywieszenie w obiekcie.

W ocenie organu nadzoru również przepis § 3 ust. 5 przedmiotowej uchwały stanowi istotne naruszenia prawa. Postanowiono w nim, iż: *„Podmioty, którym zarządcy udostępniają obiekty, ponoszą odpowiedzialność materialną za szkody powstałe w trakcie korzystania z obiektu oraz zapewniają nadzór nad obiektem, zgodnie z przepisami przeciwpożarowymi i porządkowymi obowiązującymi w danym obiekcie”*. W tym wypadku Rada Gminy Miłkowice przekroczyła kompetencję do stanowienia aktów prawa miejscowego, przyznaną przez art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż w jej granicach nie mieści się uprawnienie do określania zasad odpowiedzialności za szkody powstałe w trakcie korzystania z obiektu. Kwestie te są regulowane przez przepisy Kodeksu cywilnego i tylko one mogą stanowić podstawę do określenia odpowiedzialności odszkodowawczej w przedmiotowym zakresie.

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 obiektów. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia Rady, jak i objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

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.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

RAFAŁ JURKOWLANIEC