

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.)

stwierdzam nieważność

pkt 7, pkt 8, pkt 9, pkt 10, pkt 12 załącznika do uchwały nr XXVIII/310/09 Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie przyjęcia ogólnodostępnego charakteru obiektu mającego powstać w ramach operacji pn. „Budowa boiska sportowego w Gminie Trzebnica” realizowanej ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, z powodu istotnego naruszenia art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Rada Miejska Trzebnicy podjęła na sesji w dniu 30 czerwca 2009 r., między innymi uchwałę nr XXVIII/310/09 w sprawie przyjęcia ogólnodostępnego charakteru obiektu mającego powstać w ramach operacji pn. „Budowa boiska sportowego w Gminie Trzebnica” realizowanej ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w dniu 3 lipca 2009 r. przekazana pismem o sygn. BR-0704-162/09.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie pkt 7, pkt 8, pkt 9, pkt 10, pkt 12 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W świetle art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Uchwałą nr XXVIII/310/09 Rada Miejska w Trzebnicy określiła zasady korzystania z gminnego obiektu, uchwalając Regulamin korzystania z boiska sportowego, stanowiącego własność gminy Trzebnica, położonego w miejscowości Masłów. W treści Regulaminu Rada zamieściła szereg zakazów i nakazów zachowania się na terenie boiska, określając sankcje karne za niedostosowanie się do regulaminu oraz regulując kwestie odpowiedzialności materialnej za spowodowane uszkodzenia mienia i szkody na osobie.

W Regulaminie Rada wprowadziła następujące zapisy:

- „7. Osoby niszczące sprzęt i urządzenia boiska, bądź ich opiekunowie prawni, ponoszą odpowiedzialność materialną.*
- 8. Kary za zniszczenia naliczane będą proporcjonalnie do wielkości zniszczeń i wartości zniszczonego mienia.*
- 9. Osoby naruszające porządek publiczny lub przepisy niniejszego Regulaminu będą usuwane z boiska.*
- 10. Osoby naruszające zasady bezpieczeństwa i porządku na boisku będą pociągnięte do odpowiedzialności karno-administracyjnej.*
- 12. W czasie wolnym od zajęć dydaktycznych administrator boiska nie ponosi odpowiedzialności za wypadki zaistniałe w czasie korzystania z ogólnodostępnego boiska i terenów przyszkolnych”.*

Zdaniem organu nadzoru Rada, wprowadzając do uchwały postanowienie w przytoczonym powyżej brzmieniu, wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Stosownie do art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym rada gminy może w zakresie tam określonym – wydawać akty prawa miejscowego bez upoważnienia zawartego w konkretnej ustawie regulującej określoną dziedzinę życia, ale nie oznacza to niczym nie skrepowanej swobody rady w tworzeniu aktów normatywnych w takich sytuacjach. Innymi słowy, zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, zwłaszcza wtedy, gdy cechy prawne i granice owego korzystania zostały zdefiniowane w przepisach wyższego rzędu.

Stanowienie przez radę gminy prawa powszechnie obowiązującego na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w art. 40 ust. 2 powyższej ustawy jest możliwe tylko w ramach przyznanym gminie kompetencji, związanych z realizacją nałożonych na nią zadań.

Rada gminy ma prawo i obowiązek dbałości o należyty stan gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a do takich niewątpliwie należy boisko gminne. Może w tym celu – stosownie do regulacji zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie może jednakże stanowić przepisów karno-administracyjnych. Na stanowisku takim stoi również orzecznictwo sądowe. W wyroku z dnia 3 sierpnia 1995 r. o sygn. akt IV SA 1511/94 (ONSA 1996, nr 3, poz. 137), NSA w Warszawie podkreślił, że wydając akty prawa miejscowego na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej, określonej w art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy nie może stanowić przepisów karno-administracyjnych. Do stanowienia tych przepisów konieczne jest wyraźne upoważnienie ustawowe.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru akt prawa miejscowego, akt o charakterze powszechnie obowiązującym, nie może zawierać regulacji dotyczącej zakresu odpowiedzialności cywilnej zarówno kontraktowej, jak i deliktowej, stron określonego stosunku prawnego. W ocenie organu nadzoru jedynie ustawa lub czynność prawna (np. umowa) może zawierać postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności.

Oznacza to, w tym konkretnym przypadku, że osoby korzystające z boiska sportowego i administrator boiska mają obowiązek przestrzegania przepisów prawa zawartych nie tylko w regulaminie wydanym przez Radę, lecz także w aktach prawnych wyższego rzędu, regulujących kwestie odpowiedzialności za wyrządzone szkody. Należy tu wskazać np. na przepisy art. 415 i nast. Kodeksu cywilnego, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Artykuł 94 Konstytucji mówi zaś, iż *organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów*. Przepis ten oznacza, że podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej.

Oznacza to, iż 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.

Realizując kompetencję, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. 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 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 (...)”*.

Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych, bowiem Rada unormowała stany, których normować nie może. W tym przypadku Rada przekroczyła ustawową kompetencję.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

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