



NK.II.0911-13/517/09

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 z późn. zm.).

stwierdzam nieważność

§ 9 uchwały **Rady Gminy Jerzmanowa nr XXXVI/243/2009** z dnia 28 października 2009 r. w sprawie zasad i trybu korzystania z obiektu kompleks boisk sportowych –Orlik 2012 z powodu istotnego naruszenia art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 roku nr 78, poz. 483 ze zm.).

Uzasadnienie

Rada Gminy Jerzmanowa podjęła na sesji w dniu 28 października 2009 r. uchwałę nr XXXVI/243/2009 w sprawie zasad i trybu korzystania z obiektu kompleks boisk sportowych – Orlik 2012.

Uchwała wpłynęła do Organu nadzoru w dniu 5 listopada 2009 r., przesłana pismem o sygn. OR. I.0050-31/09 z dnia 2 listopada 2009 r.

W toku badania legalności uchwały Rady Gminy Jerzmanowa nr XXXVI/243/2009 Organ nadzoru stwierdził podjęcie § 9 uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W § 9 uchwały nr XXXVI/243/2009 w sprawie zasad i trybu korzystania z obiektu kompleks boisk sportowych –Orlik 2012 Rada Gminy Jerzmanowa wprowadziła zapis dotyczący odpowiedzialności za własne bezpieczeństwo osób korzystających z obiektu: „Osoby korzystające z obiektu ponoszą odpowiedzialność za bezpieczeństwo we własnym zakresie.”

Uchwała nr XXXVI/243/2009 została podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym:

Art. 40 ust. 2. *„Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: (...) 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.”*

Art. 41 ust. 1. *„Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.”*

Podstawowym celem istnienia gminy – jako jednostki samorządu terytorialnego – jest realizacja ustawowo określonych zadań publicznych – własnych lub zleconych w drodze ustawy lub porozumienia. Szeroko rozumiana działalność gminy, zarówno w sferze publicznej jak i w sferze prywatnej, może nieść ze sobą ryzyko odpowiedzialności, np. z tytułu wyrządzenia szkody.

Jednakże, 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 sprawy mogą być przedmiotem jedynie regulacji ustawowej bądź umownej.

Jak wynika z przepisów prawa możliwa jest odpowiedzialność ustawowa gminy czy to z tytułu wykonywania władzy publicznej (odpowiedzialność za działania lub zaniechania jej organów, funkcjonariuszy) – art. 417 i nast. Kodeksu cywilnego) czy to z tytułu naprawienia szkody wynikłej z czynu niedozwolonego oraz z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania (art. 471 i nast. Kodeksu cywilnego).

Regulacja umowna podstaw i zakresu odpowiedzialności zarówno gminy jak i innych podmiotów prawa możliwa jest w oparciu o art. 353¹ Kodeksu cywilnego.

Przedmiotowa uchwała Rady Gminy ma charakter aktu prawa miejscowego i nie może, w sposób powszechnie wiążący w stosunku do wszystkich potencjalnych adresatów normy prawnej, wyłączać podstawowej zasady w obrocie cywilnoprawnym – zasady swobody umów. Gmina nie może się uwolnić od odpowiedzialności w sposób ogólny – aktem prawa miejscowego, nie bacząc na regulacje ustawowe. Tego rodzaju wyłączenie możliwe byłoby jedynie w drodze art. 353¹ Kodeksu cywilnego, a więc w drodze umowy między stronami konkretnego zdarzenia w oparciu o przepisy prawa.

Zdaniem organu nadzoru zapis dotyczący bezpieczeństwa korzystających z obiektu sportowego nie znajduje podstaw prawnych w uchwale rady gminy. Artykuł 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym – podstawa prawna do regulacji zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym także zasad i trybu korzystania z obiektu kompleks boisk sportowych – Orlik

2012 nie upoważnia rady gminy do wprowadzania przepisów dotyczących odpowiedzialności za bezpieczeństwo osób korzystających z obiektu Kompleks boisk sportowych – Orlik 2012. Organ stanowiący gminy nie może w akcie określającym zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej regulować tej kwestii.

Zgodnie zaś z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 roku Nr 78, poz. 483) **organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa**. 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 naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący 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 jakiegokolwiek 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 bądź działa bez upoważnienia, mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych. Rada Gminy w § 9 wprowadziła zapisy, które nie mieszczą się w upoważnieniu z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

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