

Białystok, 28 maja 2018 r.

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.51.2018.LB

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

§ 6 i § 10 załącznika do uchwały Nr XXXVII/355/2018 Rady Gminy Juchnowiec Kościelny z dnia 25 kwietnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z boiska sportowego w Olmontach.

UZASADNIENIE

W dniu 25 kwietnia 2018 r. Rada Gminy Juchnowiec Kościelny podjęła uchwałę Nr XXXVII/355/2018 w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z boiska sportowego w Olmontach. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 kwietnia 2018 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza powyższej uchwały wykazała, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem obowiązujących przepisów prawa, w związku z czym w dniu 24 maja 2018 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności we wskazanym zakresie.

W § 6 załącznika do uchwały, organ stanowiący przyjął zapis: „Z boiska mogą korzystać mieszkańcy zameldowani na terenie gminy Juchnowiec Kościelny”. Na wstępie należy zauważyć, że posłużenie się w analizowanej uchwale kryterium stałego zameldowania nie znajduje uzasadnienia prawnego i godzi w unormowania zawarte w ustawie o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 16 ust. 1 Konstytucji RP mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. W uzasadnieniu do wyroku z dnia 1 grudnia 2008 r., sygn. akt. I OSK 1774/07, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „Mieszkańcem gminy jest osoba fizyczna, która ma miejsce zamieszkania na terenie gminy, tj. przebywa w tej gminie z zamiarem stałego pobytu (art. 25 Kodeksu

Cywilnego). Brak lokalu mieszkalnego na obszarze gminy nie stoi na przeszkodzie w uznaniu, iż dana osoba ma na terenie gminy miejsce zamieszkania. Dla uznania danej osoby za mieszkańca gminy nie ma też znaczenia czas zamieszkiwania w gminie. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2004 r., sygn. akt. OSK 883/04, mieszkaniec to człowiek stale gdzieś mieszkający, lokator, obywatel. Mieszkańcami gminy będą zatem zarówno osoby zamieszkujące i zameldowane na jej terenie na pobyt stały, jak i osoby niezameldowane, ale przebywające w danej miejscowości na terenie gminy z zamiarem stałego pobytu”.

Należy podkreślić, że stałe zamieszkanie jest pojęciem prawa cywilnego. Zgodnie bowiem z art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.) miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Natomiast obowiązek zameldowania jest obowiązkiem o charakterze administracyjnym. Zatem o stałym zamieszkiwaniu na terenie gminy nie świadczy fakt zameldowania, lecz przesłanki wskazane w cytowanym art. 25 Kodeksu Cywilnego. Jednocześnie jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 kwietnia 2014 r. sygn. akt. I OSK 2790/13 „brak zameldowania nie pozbawia osoby stale zamieszkującej w gminie statusu członka wspólnoty samorządowej”.

Podsumowując powyższe wywody należy stwierdzić, że kwestia miejsca zameldowania nie może mieć znaczenia prawnego dla ustalenia zakresu praw albo obowiązków związanych z korzystaniem z gminnych obiektów użyteczności publicznej.

Organ nadzoru wskazuje również, że określenie zawarte w § 10 załącznika do uchwały dotyczące ponoszonej przez sprawcę odpowiedzialności za wszelkie szkody spowodowane niewłaściwym korzystaniem z boiska i urządzeń sportowych, nie mieści się w zakresie upoważnienia rady gminy do stanowienia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej wynikających z art. 40 ust. 2 pkt. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Wskazana regulacja odnosi się już do materii uregulowanej przez ustawodawcę.

Organ nadzoru podkreśla, że rada gminy, określając regulamin korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (boiska, place zabaw, itp.) nie posiada upoważnienia do zamieszczania w akcie prawa miejscowego regulacji dotyczących zakresu odpowiedzialności cywilnej, zarówno kontraktowej, jak i deliktowej. Pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się.

Oznacza to w konsekwencji kompetencję rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 3 grudnia 2013 r., sygn. akt III SA/KR 731/13).

Należy wskazać, że na podstawie art. 7 Konstytucji RP rada gminy, jako organ władzy publicznej, zobligowana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. Wynika z tego bezspornie, iż organy administracji publicznej związane są zasadą: „co nie jest prawem dozwolone jest zakazane”. Mogą robić jedynie to, na co prawo zezwala, a ich działania mogą dotyczyć tylko tych sfer, gdzie prawo je do tego upoważnia. Jeżeli działanie podjęte przez organ administracji publicznej nie ma wyraźnego umocowania w przepisie prawa, a właściwość tego organu nie jest bezpośrednio lub pośrednio wskazana, to działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu.

Żaden zaś przepis prawa nie upoważnia rady gminy do stanowienia o zakresie i rodzaju odpowiedzialności właściciela obiektów użyteczności publicznej bądź podmiotu zarządzającego tymi obiektami, jak i osób korzystających z tego rodzaju obiektów. 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.

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności wskazanych w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia zapisów uchwały jest zasadne.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Zofia Silwonik

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli

Podpis elektroniczny zweryfikowany

28. MAJ 2018

w dniu

Wynik weryfikacji:

ważny/nieważny/brak możliwości weryfikacji

Zofia Silwonik

(czytelny podpis)