



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 grudnia 2012 r.

Poz. 4944



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
NK-N10.4131.384.2012.MS6

Wrocław, dnia 12 grudnia 2012 r.

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

#### stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 15, ust. 18 i ust. 20 załącznika nr 1 oraz § 2 ust. 2 f) załącznika nr 2 do uchwały Rady Miejskiej w Polkowicach nr XXIII/256/12 z dnia 26 listopada 2012 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej gminy Polkowice.

#### Uzasadnienie

Rada Miejska w Polkowicach na sesji w dniu 26 listopada 2012 r. podjęła uchwałę nr XXIII/256/12 zmieniającą uchwałę w sprawie zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej gminy Polkowice.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 2 ust. 15, ust. 18 i ust. 20 załącznika nr 1 oraz § 2 ust. 2 f) załącznika nr 2 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 1, ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7, art. 87 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 roku Nr 78, poz. 483 ze zm.) a także w związku z art. 415 i następnymi oraz art. 471 i następnymi ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 grudnia 2012 r.

Zgodnie z art. 40 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy (ust. 1). W dalszej części tego przepisu wskazuje się, że na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Realizując powyższe uprawnienie Rada Miejska w Polkowicach podjęła w dniu 12 czerwca 2012 r. uchwałę nr XIX/220/12 regulującą zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Uchwałą nr XXIII/256/12 Rada Miejska dokonała zmiany tej uchwały, wprowadzając dwa nowe załączniki, tj. regulamin lodowiska (załącznik nr 1) oraz regulamin korzystania z Centrum Piknikowego w Polkowicach (załącznik nr 2).

W § 2 ust. 15, ust. 18 i ust. 20 załącznika nr 1 i § 2 ust. 2 f) załącznika nr 2 do uchwały wskazano, że: „15. Za rzeczy pozostawione na terenie lodowiska administrator nie ponosi odpowiedzialności. (...). 18. Osoby korzystające z lodowiska ponoszą ryzyko związane z amatorskim uprawianiem łyżwiarstwa. (...). 20. Za bezpieczeństwo użytkowników korzystających z lodowiska w ramach zajęć wychowania fizycznego odpowiada opiekun grupy.(...) 2. (...)f) Organizator „Wydarzenia” zobowiązany jest do: ponoszenia odpowiedzialności za wszelkie szkody osobowe i rzeczowe powstałe w związku organizowanym „Wydarzeniem”.”

Przywołane wyżej zapisy poszczególnych załączników do uchwały regulują kwestię odpowiedzialności administratora i zarządcy obiektu, odpowiedzialności za działania własne osób korzystających z gminnych

obiektów użyteczności publicznej oraz odpowiedzialności za bezpieczeństwo osób korzystających z gminnych obiektów użyteczności publicznej, w tym także za ewentualne szkody poniesione na mieniu Gminy jak i na innych osobach korzystających z gminnych obiektów użyteczności publicznej.

Dla oceny legalności przepisów uchwały istotny jest zakres upoważnienia do jej podjęcia, wyznaczany nie tylko przez treść przepisu kompetencyjnego, ale również przez całokształt regulacji prawnych. Z art. 7 Konstytucji wynika bowiem konieczność działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Z kolei zgodnie z art. 94 Konstytucji ustanowienie aktu prawa miejscowego przez organ samorządu terytorialnego musi następować na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiące akt prawa miejscowego, winny zatem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

Jeśli dane zagadnienie jest przedmiotem regulacji ustawowej oznacza to, że jest ono wyłączone z kompetencji uchwałodawczej organu stanowiącego gminy.

Zdaniem organu nadzoru, akt prawa miejscowego nie może rozstrzygać o zakresie odpowiedzialności cywilnej stron określonego stosunku prawnego. Zasady odpowiedzialności kontraktowej określa art. 471 i następne Kodeksu cywilnego. Przepisy te mają charakter przepisów względnie obowiązujących i wolą stron wyrażoną przykładowo w umowie mogą podlegać modyfikacji. Umowne rozszerzenie lub zawężenie odpowiedzialności stron stosunku zobowiązaniowego dopuszcza art. 473 § 1 Kodeksu cywilnego. Zasada ta doznaje jednakże ograniczenia. Mianowicie nieważne jest zastrzeżenie, że dłużnik nie będzie odpowiedzialny za szkodę, którą może wyrządzić wierzycielowi umyślnie (art. 473 § 2 Kc). Ponadto zgodnie z art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego postanowienia umowy (w tym postanowienia dotyczące zakresu odpowiedzialności stron umowy) nie mogą sprzeciwiać się naturze danego stosunku prawnego, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Dodatkowo należy wskazać na przepisy art. 415 i następne Kodeksu cywilnego, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Sam fakt istnienia przywołanych wyżej regulacji jak i ich treść wyraźnie wskazuje, że o podstawach odpowiedzialności i zakresie wzajemnych roszczeń stron danego stosunku prawnego rozstrzyga ustawodawca i umowa strony te łącząca. W przypadku ewentualnego sporu co do podstaw czy zakresu odpowiedzialności za szkodę jego rozstrzygnięcie może nastąpić wyłącznie w oparciu o przepisy postępowania cywilnego. Akt administracyjny nie może zatem z góry przesądzać o wyłączeniu odpowiedzialności jednej ze stron za określone zdarzenia.

W świetle powyższego należy zatem stwierdzić, że ustalenie odpowiedzialności jak i jej zakresu powinno następować w oparciu o przywołane wyżej regulacje kodeksowe. Mając na względzie zakres upoważnienia ustawowego, za niedopuszczalne należy uznać rozstrzygnięcie o odpowiedzialności konkretnych osób w akcie administracyjnym, wydanym na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Uprawnienia Rady Miejskiej w Polkowicach ograniczają się do ustalenia zasad i trybu korzystania z należących do Gminy obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej. Badana uchwała powinna zatem ustalać, na jakich warunkach udostępnia się określony obiekt i jaką procedurę należy w tym celu wyczerpać. Nie mieści się w zakresie przyznanego Radzie Miejskiej w Polkowicach upoważnienia zamieszczanie regulacji dotyczących konsekwencji zdarzeń, jakie miały miejsce na udostępnionych obiektach.

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. Tym samym należy uznać, że Rada Miejska w § 2 ust. 15, ust. 18 i ust. 20 załącznika nr 1 oraz § 2 ust. 2 f) załącznika nr 2 do uchwały nr XXIII/256/12 z dnia 26 listopada 2012 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zasad korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej gminy Polkowice przekroczyła upoważnienie ustawowe w sposób istotny, dający podstawę do stwierdzenia nieważności w/w zapisów przedmiotowej uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona za pośrednictwem organu nadzoru 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:  
*Aleksander Marek Skorupa*