



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 18 lipca 2012 r.

Poz. 2563



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 16 lipca 2012 r.

NK-N14.4131.679.2012.MW2

### 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 z późn. zm.)

#### stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 18, ust. 20 w załączniku nr 1; § 2 ust. 18, ust. 20, § 5 ust. 2 załącznika nr 2; § 2 ust. 14 załącznika nr 3; § 3 ust. 19 załącznika nr 4; § 3 ust. 18, ust. 20 załącznika nr 5; § 3 ust. 13 załącznika nr 6; § 2 ust. 3, ust. 5 załącznika nr 7; § 2 ust. 4, ust. 6 załącznika nr 8; § 2 ust. 9, ust. 11 załącznika nr 9 do uchwały Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 12 czerwca 2012 r. nr **XIX/220/12** w sprawie zasad korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej gminy Polkowice .

#### Uzasadnienie

Rada Miejska w Polkowicach na sesji w dniu 12 czerwca 2012 r. podjęła uchwałę nr **XIX/220/12** w sprawie zasad korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej gminy Polkowice , zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Sekretarza Gminy z dnia 15 czerwca 2012 r. nr OK.0711.11.2012 i wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 czerwca 2012 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie 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.).

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 urzędzeń użyteczności publicznej.

Realizując powyższe uprawnienie Rada Miejska w Polkowicach podjęła uchwałę regulującą zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej. W załącznikach od numeru 1 do numeru 9 zamieszczono regulaminy korzystania z poszczególnych rodzajów obiektów.

W § 3 ust. 18 załącznika nr 1, § 2 ust. 18 załącznika nr 2, § 2 ust. 14 załącznika nr 3, § 3 ust. 19 załącznika nr 4, § 3 ust. 18 załącznika nr 5, § 3 ust. 13 załącznika nr 6, § 2 ust. 5 załącznika nr 7, § 2 ust. 6 załącznika nr 8 i § 2 ust. 11 załącznika nr 9 do uchwały wskazano, że administrator czy też zarządca danego obiektu nie ponosi

odpowiedzialności za niezawinione przez siebie wypadki na terenie obiektu, a także za kradzieże oraz rzeczy zagubione przez korzystających z danego obiektu.

W § 5 ust. 2 załącznika nr 2, § 2 ust. 3 załącznika nr 7, § 2 ust. 4 załącznika nr 8, § 2 ust. 9 załącznika nr 9 do uchwały wskazuje się, że za szkody wyrządzone przez dzieci odpowiadają ich rodzice lub opiekunowie prawni.

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, za działania dzieci korzystających z tych obiektów, w tym za ewentualne szkody poniesione na mieniu Gminy, jak i na osobach innych korzystających.

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 urządzeń 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.

W § 3 ust. 20 załącznika nr 1, § 2 ust. 20 załącznika nr 2, § 3 ust. 20 załącznika nr 5 do uchwały zobowiązano korzystających z danego obiektu do zapoznania się z dodatkowymi zasadami umieszczonymi przy wejściu na teren tego obiektu. Tymczasem jak wskazuje art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, to wydany przez radę gminy akt prawa miejscowego określa zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Za niezgodą z tym przepisem musi być uznana taka regulacja, która odsyła do dodatkowych zasad, na jakich możliwe jest korzystanie z tego typu obiektu czy urządzenia, nie

wprowadzonych już w drodze aktu prawa miejscowego przez organ stanowiący Gminy, ale przez bliżej nieokreślony podmiot. Zakwestionowane przepisy dopuszczają uzupełnienie norm wynikających z źródła prawa o reguły postępowania określone w innym trybie i przez inny podmiot, niż wskazuje ustawodawca, co musi skutkować stwierdzeniem ich nieważności.

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.

Wicewojewoda Dolnośląski:  
*Ewa Mańkowska*