

02- Płtys



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
NR NK-N.4131.447.2011.AM5

Warszawa, dnia 29 czerwca 2011 r.

KANCELARIA OGÓLNA  
UM Świeradów-Zdrój

WPLYNĘŁ 05 LIP. 2011

liczba załączników

podpis

## ROZSTRZYGNIECIE 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

§ 5 ust. 1 lit c), d) oraz ust. 2, § 8 ust. 2 i § 11 pkt 8 załącznika do uchwały Rady Miasta Świeradów-Zdrój Nr IX/50/2011 z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie: uchwalenia Regulaminu Porządkowego Stadionu Miejskiego w Świeradowie-Zdroju.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 maja 2011 r. Rada Miasta Świeradów-Zdrój podjęła uchwałę Nr IX/50/2011 w sprawie: uchwalenia Regulaminu Porządkowego Stadionu Miejskiego w Świeradowie-Zdroju.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 czerwca 2011 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 5 ust. 1 lit c), d) oraz ust. 2, § 8 ust. 2 i § 11 pkt 8 załącznika do uchwały Nr IX/50/2011 z dnia 25 maja 2011 r. z powodu istotnego naruszenia art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

#### I

Rada Miasta Świeradów-Zdrój ustalając regulamin korzystania ze Stadionu Miejskiego w Świeradowie-Zdroju w § 5 ust. 1 lit c), d) oraz w ust. 2 załącznika do uchwały Nr IX/50/2011 postanowiła, iż:

„§ 5 ust. 1 Korzystanie ze skateparku odbywa się według następujących zasad:

c) za ewentualne wypadki jakie mogą zdarzyć się podczas jazdy, nie spowodowane zaniedbaniami administratora skateparku, wyłączną odpowiedzialność ponosi osoba korzystająca z urządzeń – użytkownicy korzystają ze skateparku na własną odpowiedzialność,

d) w przypadku osób niepełnoletnich odpowiedzialność ponoszą ich prawni opiekunowie; ust. 2 Ryzyko związane z amatorskim i wyczynowym uprawianiem sportu ponosi uprawiający, w związku z czym administrator nie ponosi odpowiedzialności za szkody zarówno na osobie jak i mieniu, wynikłe z korzystania z urządzeń skateparku – jako związanymi z ryzykiem sportowym.”.

Ponadto w § 8 ust. 1 załącznika do uchwały zastrzeżono, że: „Gmina Miejska Świeradów-Zdrój nie ponosi odpowiedzialności za szkody doznane przez dzieci i młodzież przebywające na stadionie bez nadzoru opiekuna.”.

Powołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż: „Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.”.

Przepis ten daje ogólną podstawę prawną do stanowienia przez radę gminy w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Tym samym rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii. Jednakże w opinii organu nadzoru akt prawa miejscowego, jako akt o charakterze powszechnie obowiązującym, nie może zawierać regulacji odnośnie zakresu odpowiedzialności czy kompetencji stron określonego stosunku prawnego. Jedynie ustawa lub czynność



prawna (np. umowa) może zawierać postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych uprawnień i odpowiedzialności stron danej umowy np. z tytułu nienależytego wykonania zobowiązania.

Za niedopuszczalne należy uznać określenie w sposób wiążący w drodze aktu prawa miejscowego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialności za szkodę uczynioną podczas korzystania z gminnego obiektu o czym Rada Miasta Świeradów-Zdrój postanowiła w § 5 ust. 1 lit c), d) i ust. 2 oraz § 8 ust. 1 załącznika do przedmiotowej uchwały. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia Rady, jak i objęcia zakresem unormowania tej materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy. Rada Miejska nie jest upoważniona do stanowienia o kwestiach ponoszenia odpowiedzialności za szkody, bowiem są one już uregulowane w aktach rangi ustawowej (Kodeks cywilny), a więc w aktach prawnych wyższej rangi w hierarchii źródeł prawa niż akt prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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 orzecnictwie 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 jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).

Rada Miasta Świeradów-Zdrój, we wskazanym wyżej zakresie, przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który daje radzie kompetencje wyłącznie do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie zaś zasad odpowiedzialności cywilnoprawnej oraz kompetencji do kształtowania stosunków prawnych.

## II

W § 11 pkt 8 załącznika do uchwały, Rada Miejska określając obowiązki organizatora imprezy ustanowiła, iż do obowiązków organizatora imprezy należy w szczególności pokrycie wszystkich kosztów powstałych w związku z uszkodzeniem mienia.

Jak już wskazano wyżej, rada gminy zobligowana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. Żaden zaś przepis prawa nie upoważnia rady gminy do stanowienia o odpowiedzialności deliktowej organizatora imprezy przeprowadzającego daną imprezę. W szczególności upoważnienia tego nie można wywodzić z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie jest to bowiem zasada ani tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Akt prawa miejscowego nie może rozstrzygać o zakresie odpowiedzialności cywilnej stron określonego stosunku prawnego. Należy w tym miejscu wskazać przede wszystkim na art. 415 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.), który regulując kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych stanowi, iż: „Kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia.”.

Kwestia odpowiedzialności oraz ewentualny obowiązek naprawienia szkody podlega ocenie sądów powszechnych w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa rangi ustawowej, w tym zatem między innymi w oparciu o wskazany przepis Kodeksu cywilnego. Akt administracyjny nie może z góry przesądzać o odpowiedzialności jednej ze stron za określone zdarzenia. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 15 marca 2007 r. II SA/Wr 745/06 „narusza prawo nie tylko akt prawa miejscowego, który wykracza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również taki, który zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej”. Tym samym uznać należy, iż

Rada Miejska Świeradów-Zdrój, w zakresie regulacji § 11 pkt 8 załącznika do uchwały, przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwał organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.” (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

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

*A. M. S.*  
*Aleksander Marek Skorupa*