



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 7 sierpnia 2015 r.

Poz. 6948

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR LEX.I.4131.179 .2015.GH WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

z dnia 6 sierpnia 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, 645 i 1318; oraz z 2014 r. poz.379 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 118//XI/2015 Rady Gminy Lesznówola z dnia 30 czerwca 2015 r w sprawie trybu i zasad korzystania z gminnych obiektów sportowych w Gminie Lesznówola w zakresie:

- 1) pkt 9 i 13 załącznika Nr 1, Nr 2, Nr 3;
- 2) pkt 8 (w części dotyczącej odpowiedzialności rodziców i opiekunów prawnych za bezpieczeństwo osób małoletnich przebywających na terenie boiska) i pkt 10 załącznika Nr 4;
- 3) pkt 13 załącznika Nr 5;
- 4) pkt 5 (w części odpowiedzialności administratora stadionu za rzeczy pozostawione w szatni), pkt 8 (w części dotyczącej odpowiedzialności rodziców i opiekunów prawnych za bezpieczeństwo osób małoletnich przebywających na terenie boiska) oraz pkt 10 załącznika Nr 6;
- 5) pkt 6 (w części dot. braku odpowiedzialności administratora boiska za rzeczy pozostawione w szatni), pkt 10 (w części dotyczącej odpowiedzialności rodziców i opiekunów prawnych za bezpieczeństwo osób małoletnich przebywających na terenie boiska) oraz pkt 12 załącznika Nr 7;
- 6) pkt 6 (w części dotyczącej odpowiedzialności rodziców i opiekunów prawnych za bezpieczeństwo osób małoletnich przebywających na terenie boiska) oraz pkt 8 załącznika Nr 8, 9, 10, 11 i 12;
- 7) pkt 5, 6, 7 oraz 15 (w części dotyczącej odpowiedzialności rodziców i opiekunów prawnych za bezpieczeństwo osób małoletnich przebywających na terenie boiska) załącznika Nr 13;
- 8) pkt 6, 8 i 10 załącznika Nr 14,

z powodu istotnego naruszenia i oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP, a także zasady praworządności i legalności wynikającej z art. 7 Konstytucji RP.

U z a s a d n i e n i e

Na sesji w dniu 30 czerwca 2015 r. Rada Gminy Lesznowola podjęła uchwałę ustalającą zasady korzystania z gminnych obiektów sportowych w Gminie Lesznowola. Jako podstawę prawną uprawniającą Radę Gminy do podjęcia uchwały wskazano [art. 40 ust. 2 pkt 4](#) ustawy o samorządzie gminnym.

Dokonując oceny legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że przepisy kwestionowanej uchwały wymienione w pkt 1 – 9 sentencji rozstrzygnięcia, dotyczące zagadnień związanych z odpowiedzialnością za szkody zarówno administratorów obiektów, jak też innych osób – wykraczają poza zakres upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Unormowania uchwały odnoszące się do spraw związanych z odpowiedzialnością za szkody dotyczą:

- 1) odpowiedzialności uczestników zajęć sportowych (bądź rodziców lub opiekunów prawnych osób niepełnoletnich uczestniczących w zajęciach sportowych) za szkody materialne powstałe w czasie trwania tych zajęć (pkt 13 załącznika Nr 1, 2 i 3);
- 2) wyłączenia odpowiedzialności administratora hali sportowej za przedmioty wartościowe nie przekazane do depozytu, a pozostawione na terenie hali sportowej (pkt 9 załącznika Nr 1, 2 i 3);
- 3) odpowiedzialności rodziców lub opiekunów prawnych osób małoletnich przebywających na terenie boiska bądź skateparku, za bezpieczeństwo tych osób (pkt 8 załącznika Nr 4 i 6, pkt 10 załącznika Nr 7, pkt 6 załącznika Nr 8, 9, 10, 11 i 12 oraz pkt 15 załącznika Nr 13);
- 4) wyłączenia odpowiedzialności administratora stadionu za wypadki powstałe w trakcie korzystania za stadionu (pkt 10 załącznika Nr 4 i 6, pkt 13 załącznika Nr 5, pkt 12 załącznika Nr 7, oraz pkt 8 załącznika Nr 8, 9, 10, 11 i 12);
- 5) wyłączenia odpowiedzialności administratora stadionu za rzeczy pozostawione w szatni (pkt 5 załącznika 6 i 7);
- 6) wyłączenia odpowiedzialności administratora skateparku za szkody na osobie i na mieniu, wynikające z użytkowania skateparku (pkt 7 załącznika Nr 13);
- 7) odpowiedzialności korzystającego z urządzeń skateparku za wypadki na terenie skateparku (pkt 6 załącznika Nr 13);
- 8) odpowiedzialności rodziców lub opiekunów prawnych za szkody wyrządzone przez dzieci (pkt 6 i 10 załącznika Nr 14);
- 9) wyłączenia odpowiedzialności administratora placu zabaw za wypadki osób i dzieci nieprzestrzegających regulaminu (pkt 8 załącznika Nr 14).

Zaskarżona uchwała w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów sportowych w Gminie Lesznowola jest aktem prawa miejscowego. Adresatem tej uchwały są wszystkie osoby chcące korzystać z obiektów sportowych; uchwała ta nakazuje im określone zachowanie według reguł i nakazów wskazanych w załącznikach do uchwały. Adresaci uchwały określani zostali generalnie, a nie imiennie. Uchwała dotyczy sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych. Uchwała ma charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny.

Zgodnie z [art. 87 ust. 2](#) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zaliczenie aktu prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego skutkuje koniecznością odnoszenia do takiego aktu wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Jedną z podstawowych zasad Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest zasada prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych i zasada ustawowej

delegacji do stanowienia przepisów prawa miejscowego (zob.: D. Dąbek, "Prawo miejscowe samorządu terytorialnego", Bydgoszcz-Kraków 2003, s. 58). Art. 94 Konstytucji RP stanowi zaś, że organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Upoważnienie ustawowe określa materię, która ma być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego i organy kompetentne do jego wydania. Niekiedy określa także inne sprawy związane z wydawaniem i wejściem w życie przepisów prawa. Przepis art. 40 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w ocenie organu nadzoru, nie zawiera upoważnienia do podjęcia przedmiotowej uchwały we wskazanym w sentencji zakresie.

Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. 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 zachowania się, określenia ustalonego 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. Przepis ten nie daje kompetencji do ustalenia zasad odpowiedzialności prawnej, które miałyby obowiązywać pomiędzy właścicielem, a korzystającym z obiektu użyteczności publicznej. Kwestie takie regulują przepisy Kodeksu cywilnego. Odpowiedzialność deliktowa została uregulowana w art. 415 oraz art. 427, 428 i 430 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U.z 2014 r., poz. 121). Niedopuszczalne jest powtarzanie w akcie prawa miejscowego postanowień ustaw lub ich modyfikacji (wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r. [II OSK 370/07](#), Lex nr 446997). Naruszenie tej zasady stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008 r., [III SA/Wr 204/08](#), LEX nr 507817).

Z treści art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem. W orzecznictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały 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 (wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., [II SA/Wr 1459/97](#), OwSS 1998/3/79, wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2005 r., [IV SA/Wa 821/05](#),LEX nr 192932).

Konkludując, należy wskazać, że kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej - we wszystkich przypadkach wyrządzenia szkody - będą ostatecznie oceniały sądy powszechne, w ramach swoich kompetencji, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność) jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich zasadach i w jakiej wysokości); zasady korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej nie mogą zaś zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności zarówno gminy jak też innych podmiotów korzystających z tych obiektów.

Mając na uwadze podniesione wyżej argumenty wykazujące brak upoważnienia ustawowego do przyjęcia przez Radę Gminy Lesznowola - zakwestionowanej uchwały w zakresie wskazanym w sentencji, uznać należy, że przedmiotowa uchwała w tym zakresie

istotnie narusza art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP, a także zasady praworządności i legalności wynikające z art. 7 Konstytucji RP, wedle których organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że mogą czynić tylko to, na co prawo wyraźnie im zezwala lub co wyraźnie nakazuje.

Uwzględniając powyższe, organ nadzoru uznał stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie wskazanym w sentencji, za w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w części określonej w petitum, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:
wz. *Dariusz Piątek*
Wicewojewoda Mazowiecki