



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 5 marca 2025 r.

Poz. 1258



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.46.2025

Lublin, dnia 4 marca 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XII/75/25 Rady Miejskiej w Poniatowej z dnia 31 stycznia 2025 r. w sprawie: przyjęcia regulaminów korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w części obejmującej:

- § 5 ust. 9, 10 i 12 załącznika nr 1,
- pkt 12 i 13 załącznika nr 2,
- pkt 3, 15 i 16 załącznika nr 3,
- pkt 9 załącznika nr 7 do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/75/25 Rady Miejskiej w Poniatowej z dnia 31 stycznia 2025 r. W sprawie: przyjęcia regulaminów korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w części obejmującej:

- § 5 ust. 9, 10 i 12 załącznika nr 1,
- pkt 12 i 13 załącznika nr 2,
- pkt 3, 15 i 16 załącznika nr 3,
- pkt 9 załącznika nr 7 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XII/75/25 została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 lutego 2025 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Poniatowej przyjęła: regulamin korzystania z Krytej Pływalni Ośrodka sportu i Rekreacji w Poniatowej (załącznik nr 1), regulamin korzystania z Jacuzzi (załącznik nr 2), regulamin korzystania ze Zjeżdżalni Rurowej (załącznik nr 3), regulamin korzystania z sauny suchej (załącznik nr 4), regulamin korzystania z Basenu Sportowego (załącznik nr 5), regulamin korzystania z Basenu Szkoleniowego (załącznik nr 6), regulamin korzystania z Wodnego Placu Zabaw (załącznik nr 7) oraz regulamin korzystania z Basenu Rekreacyjnego (załącznik nr 8).

W podstawie prawnej uchwały powołano m. in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Użyte w powołanym przepisie sformułowanie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego trybu oraz sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (por. m. in. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2012r. sygn. IV SA/Po 169/12; WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2014r. sygn. IV SA/Wr 641/13).

Szeroki zakres delegacji zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ze względu na jej ogólność, nie zmienia faktu, że Rada Miejska winna treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśniać te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92, Współnota 1993 Nr 2, s. 21).

W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika także niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji wiążących go powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

W § 5 ust. 9 załącznika nr 1 do uchwały przyjęto, że *osoby naruszające porządek publiczny lub przepisy niniejszego Regulaminu będą usuwane z terenu Pływalni, niezależnie od ewentualnego skierowania sprawy na drogę postępowania w sprawach o wykroczenia.*

Jak stanowi § 5 ust. 10 załącznika nr 1 do uchwały, *osoby niszczące sprzęt lub urządzenia Pływalni ponoszą odpowiedzialność materialną za wyrządzone szkody. Osoby naruszające porządek publiczny lub przepisy niniejszego Regulaminu będą usuwane z terenu pływalni bez zwrotu poniesionych kosztów.*

W § 5 ust. 12 załącznika nr 1 wskazano, że *OSiR nie ponosi odpowiedzialności za wypadki spowodowane nieprzestrzeganiem niniejszego Regulaminu.*

W załączniku nr 2 do uchwały w pkt 12 postanowiono, że *w razie wypadku spowodowanego nieprzestrzeganiem regulaminu korzystania z jacuzzi wszelką odpowiedzialność ponosi użytkownik.*

Zgodnie z pkt 13 załącznika nr 2, *wszystkie osoby naruszające porządek publiczny lub przepisy niniejszego regulaminu będą usuwane z jacuzzi, a także z terenu Pływalni.*

W załączniku nr 3 do uchwały w pkt 3 przyjęto, że *korzystanie ze zjeżdżalni odbywa się na własne ryzyko użytkownika.*

W pkt 15 załącznika nr 3 wskazano, że *pływalnia nie ponosi odpowiedzialności za stan strojów kąpielowych uszkodzonych lub przetartych w wyniku korzystania ze zjeżdżalni.*

W pkt 16 załącznik nr 3 stanowi, że *wszystkie osoby naruszające porządek publiczny lub przepisy niniejszego regulaminu będą usuwane ze zjeżdżalni, a także z terenu Pływalni bez zwrotu poniesionych kosztów.*

Zgodnie z pkt 9 załącznika nr 7 do uchwały, *wszystkie osoby naruszające porządek publiczny lub przepisy niniejszego regulaminu będą usuwane z terenu WPZ, a także z terenu Pływalni.*

W ocenie organu nadzoru przytoczone regulacje wykraczają poza granice upoważnienia przyznanego Radzie w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Kwestie podstaw i zakresu odpowiedzialności podmiotów stosunków prawnych mogą być jedynie przedmiotem regulacji umownej - z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, bądź ustawowej - z tytułu deliktu. Z tego też względu należy uznać, iż przytoczone regulacje przedmiotowej uchwały określające zasady odpowiedzialności za niszczenie sprzętu lub urządzeń pływalni, za wypadki

spowodowane nieprzestrzeganiem regulaminu, za korzystanie ze zjeżdżalni za uszkodzenie lub przetarcie strojów kąpielowych, są niezgodne z prawem.

Kwestie odpowiedzialności deliktowej i kontraktowej rozstrzyga ustawodawca w kodeksie cywilnym, nie zaś organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w drodze podjętej przez siebie uchwały. Modyfikacja tych regulacji może nastąpić wyłącznie na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego lub w drodze umowy zawartej pomiędzy stronami. Za niedopuszczalne należy uznać określenie przez radę w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, zasad odpowiedzialności za szkodę powstałą na terenie gminnych obiektów użyteczności publicznej. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia dla rady, jak i objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy.

Zasady odpowiedzialności kontraktowej określają art. 471 i nast. k.c., przy czym przepis art. 473 § 1 k.c. dopuszcza jedynie umowne (a nie jednostronne, jak w drodze uchwały rady gminy) rozszerzenie lub zawężenie odpowiedzialności stron stosunku prawnego. Możliwość odmiennego kształtowania tego stosunku w drodze umowy doznaje jednak i tak pewnych ograniczeń, bowiem nieważne jest, np. zastrzeżenie, że dłużnik nie będzie odpowiedzialny za szkodę, którą może wyrządzić wierzycielowi umyślnie (art. 473 § 2 k.c.). Ponadto, w myśl art. 353¹ k.c., postanowienia umowy nie mogą sprzeciwiać się naturze danego stosunku prawnego, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

Reguły odpowiedzialności deliktowej są z kolei szeroko reglamentowane w przepisach art. 415 i nast. k.c. Należy zatem stwierdzić, że przepisy kodeksu cywilnego normują w sposób wyczerpujący kwestię odpowiedzialności cywilnej i roszczeń odszkodowawczych, dopuszczając jednakże możliwości ich modyfikacji, choć wyłącznie w drodze umowy stron.

Nie można także pominąć okoliczności, 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). Stanowione przez radę przepisy prawa miejscowego nie mogą zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności zarówno gminy, jak też innych podmiotów.

Podkreślić należy, że zarówno gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu gminnego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. Nie budzi bowiem wątpliwości, że stosunki prawne pomiędzy zarządcą obiektu, a osobą uprawnioną do korzystania z niego, mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego. Zbytecznym zatem jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi.

Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 października 2010 r. (sygn. akt III SA/Wr 421/10).

Należy także podkreślić, że w ramach kompetencji przyznanych Radzie w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie mieści się regulowanie jakichkolwiek sankcji za nieprzestrzeganie postanowień przyjętego regulaminu czy też innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Użyte w ustawie o samorządzie gminnym pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję 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.

W pojęciu "zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej" nie mieści się wprowadzanie sankcji za naruszenie wprowadzonych zakazów i nakazów.

Przewidziane w regulaminie zakazy i nakazy nie mogą być zagrożone jakimikolwiek sankcjami, ponieważ nie są to przepisy porządkowe. Delegację ustawową do stanowienia przez radę gminy przepisów porządkowych zawiera ustawy o samorządzie gminnym, podczas gdy przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 tej ustawy (por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Op 294/21).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XII/75/25 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Poniatowej
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Poniatowej