



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 25 kwietnia 2025 r.

Poz. 2069

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.149.2025.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 24 kwietnia 2025 r.

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

stwierdzam nieważność

pkt 4, pkt 5 zdanie drugie, pkt 9, pkt 10 ppkt 3 oraz pkt 14 Załącznika do uchwały Nr X/69/25 Rady Gminy Biesiekierz z dnia 28 marca 2025 r. w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z kompleksu boisk sportowych na terenie Gminy Biesiekierz.

Uzasadnienie

W dniu 28 marca 2025 r. Rada Gminy Biesiekierz podjęła uchwałę Nr X/69/25 w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z kompleksu boisk sportowych na terenie Gminy Biesiekierz.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 4 kwietnia 2025 r.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały organ stanowiący Gminy Biesiekierz wskazał m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *rada gminy może wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*.

Nie budzi wobec tego wątpliwości uprawnienie organu stanowiącego gminy do podjęcia aktu normującego reguły korzystania z obiektów sportowo - rekreacyjnych, będących bezspornie gminnymi obiektami użyteczności publicznej. Trzeba jednak podkreślić, że prawotwórcze działanie każdego organu jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności, gdy polega ono na tworzeniu prawa miejscowego, winno następować w granicach przyznanego upoważnienia. Rada gminy może zatem tylko tyle, na ile zezwala jej przepis zawierający delegację. Każde zaś przekroczenie ram przyznaney kompetencji kwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa, skutkujące ingerencją nadzorczą, o której mowa w art. 91 ustawy o samorządzie gminnym.

Dodatkowo, akty prawa miejscowego, zaliczane przez art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁾ do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który je ustanowił, muszą respektować zasadę hierarchiczności źródeł prawa. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależności, w stosunku do aktów normatywnych wyższej rangi, pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy (rady miejskiej) dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje także potwierdzenie w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć zatem na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Wszelkie normy dotyczące

¹⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej Konstytucja RP.

konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są wyłącznie dla ustaw i nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu.²⁾

Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy Biesiekierz podejmując uchwałę Nr X/69/25 w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z kompleksu boisk sportowych na terenie Gminy Biesiekierz naruszyła powyższe reguły.

W ramach sformułowanego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym upoważnienia nie mieszczą się postanowienia pkt 4, pkt 5, pkt 9 i 14 Załącznika do uchwały, w których organ stanowiący Gminy Biesiekierz, uregulował kwestie związane z odpowiedzialnością, stanowiąc odpowiednio, że:

- *Przed rozpoczęciem zajęć lekcyjnych i po ich zakończeniu Dyrektor Szkoły nie ponosi odpowiedzialności za bezpieczeństwo uczniów znajdujących się na terenie boiska szkolnego (pkt 4).*
- *Korzystanie z boiska szkolnego dla osób, możliwe jest po zakończeniu zajęć przez uczniów szkoły, nie później niż do godz. 21.00. Dyrektor Szkoły nie ponosi odpowiedzialności za bezpieczeństwo osób postronnych przebywających na terenie boiska szkolnego (pkt 5).*
- *Za wszelkie uszkodzenia odpowiada materialnie osoba, która wyrządziła szkodę lub jej prawni opiekunowie (pkt 9).*
- *Za wypadki zaistniałe na boisku szkolnym z powodu nieprzestrzegania regulaminu Dyrektor Szkoły nie ponosi odpowiedzialności (pkt 14).*

Oceniając legalność przedmiotowej uchwały, w której określono zasady i tryb korzystania z kompleksu sportowego, należy w pierwszej kolejności przywołać dominujący w orzecznictwie i doktrynie pogląd, zgodnie z którym zwrot "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania oraz ustalania reguł zachowania się, które mają obowiązywać na terenie obiektów użyteczności publicznej. Oznacza to uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym³⁾.

W świetle powyższego, nie sposób uznać za mieszczące się w granicach ustawowego upoważnienia regulacje odnoszące się do odpowiedzialności.

Przywołane na wstępie postanowienia pkt 9 i pkt 14 Załącznika do uchwały nawiązują do problematyki odpowiedzialności za szkody, która została uregulowana przez polskiego prawodawcę w Kodeksie cywilnym⁴⁾ w art. 415 i nast. Ustawa ta w sposób wyczerpujący normuje kwestię odpowiedzialności cywilnej i roszczeń odszkodowawczych, zaś rada gminy nie jest władna w uchwalonym regulaminie korzystania z obiektu o charakterze użyteczności publicznej wprowadzać w tym zakresie jakiegokolwiek rozwiązania prawne. Dodatkowo, odpowiedzialności tej – mającej swe oparcie w normach aktu wyższego rzędu, nie można ograniczyć uchwałą organu stanowiącego gminy. Normatywnie zbędne jest także powtarzanie w aktach prawa miejscowego norm przyjętych w ramach obowiązujących już regulacji ustawowych. Ponadto, wymienione przepisy regulaminu uchwalonego przez Radę Gminy Biesiekierz nie uwzględniają pewnych rozwiązań przyjętych w Kodeksie cywilnym.

Z tych samych względów za wykraczające poza delegację ustawową uznać należy postanowienia pkt 4 i pkt 5, w których Rada Gminy zawarła regulacje wyłączające podmioty z odpowiedzialności za bezpieczeństwo innych osób. Zauważyć należy, że unormowania dotyczące bezpieczeństwa osób i mienia zawarte z kolei zostały w Rozdziale X Kodeksu wykroczeń⁵⁾, przepisy te regulują w sposób kompleksowy kto, i za popełnienie jakiego czynu, powodującego zagrożenie innych osób ponosi odpowiedzialność. Dodatkowo, obowiązek nauczyciela dotyczący zapewnienia dzieciom bezpieczeństwa w czasie organizowanych zajęć wynika wprost z art. 6 pkt 1 ustawy Karta nauczyciela⁶⁾, natomiast obowiązek dyrektora szkoły w powyższym zakresie uregulowany jest w art. 7 ust. 2 pkt 6 tej ustawy. Organ stanowiący gminy nie posiada zaś kompetencji do wprowadzania wyłączeń z ponoszenia odpowiedzialności za bezpieczeństwo, np. w sytuacji jakiegokolwiek wypadku.

²⁾ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 sierpnia 2024 r. sygn. akt IV SA/Wr 237/24.

³⁾ Tak WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 7 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Po 755/18.

⁴⁾ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r., poz. 1061 z późn. zm.).

⁵⁾ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r., poz. 2119 z późn. zm.).

⁶⁾ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r., poz. 986 z późn. zm.).

Dalej, w treści pkt 10 Rada Gminy określiła zakazy jakie obowiązują na terenie boiska szkolnego w czasie zajęć i po zajęciach lekcyjnych, zabraniając m.in. wprowadzania zwierząt na teren obiektu. Stanowiąc w ten sposób Rada nie uwzględniła jednak dyspozycji art. 20a ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych.⁷⁾ Przepis ten stanowi o uprawnieniu osób z niepełnosprawnościami do wstępu wraz z psem asystującym do obiektów użyteczności publicznej, do parków narodowych i rezerwatów przyrody oraz na plaże i kąpieliska. Dlatego też całkowity zakaz wprowadzania zwierząt na teren kompleksu sportowego (jako obiektu użyteczności publicznej) nie może być uznany za zgodny z prawem.

Oceniając legalność kwestionowanego postanowienia, zaakcentować ponadto trzeba, że zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym podstawa prawna do regulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej, znajduje zastosowanie zawsze wtedy, gdy z innej ustawy nie wynika odrębna podstawa prawna regulująca w sposób bardziej precyzyjny delegację ustawową, umocowującą organy samorządu gminy do określenia trybu i zasad korzystania z konkretnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej lub w dużo bardziej skonkretyzowanym zakresie.⁸⁾ W tym kontekście przepis art. 20a ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych ogranicza w pewnym stopniu zakres kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego do określania zasad korzystania z konkretnych obiektów. Skoro ustawodawca przesądził o pewnej regule korzystania przez określone kategorie osób ze wszystkich obiektów użyteczności publicznej, to rada miejska nie może odmiennie regulować tej kwestii w odniesieniu do obiektów komunalnych znajdujących się na terenie danej gminy.

Z powyższych względów, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/69/25 Rady Gminy Biesiekierz z dnia 28 marca 2025 r. w sprawie *ustalenia Regulaminu korzystania z kompleksu boisk sportowych na terenie Gminy Biesiekierz*, w części wskazanej na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

⁷⁾ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U z 2024 r., poz. 44 z późn. zm.).

⁸⁾ Zob. wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 3084/17