



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 10 czerwca 2025 r.

Poz. 2759

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.199.2025.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 10 czerwca 2025 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107, poz. 1907)

stwierdzam nieważność

§ 13. ust. 1 i ust. 3 oraz § 14 pkt 11 załącznika do uchwały Nr XVI/113/2025 Rady Powiatu w Szczecinku z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie *ustalenia regulaminu korzystania z kompleksu sportowego „Moje Boisko – Orlik 2012” przy Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym im. Jana Brzechwy w Szczecinku.*

Uzasadnienie

W dniu 27 maja 2025 r. Rada Powiatu w Szczecinku podjęła uchwałę Nr XVI/113/2025 w sprawie *ustalenia regulaminu korzystania z kompleksu sportowego „Moje Boisko – Orlik 2012” przy Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym im. Jana Brzechwy w Szczecinku.* Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 29 maja 2025 r.

W podstawie prawnej ww. uchwały Rada Powiatu w Szczecinku powołała art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym, w myśl którego mogą być wydawane akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ww. ustawy akty takie stanowi rada powiatu, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach.

Nie budzi więc wątpliwości uprawnienie organu stanowiącego Powiatu Szczecineckiego do podjęcia uchwały Nr XVI/113/2025 jako aktu prawa miejscowego dotyczącego zasad korzystania z kompleksu sportowego „Moje Boisko – Orlik 2012” przy Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym im. Jana Brzechwy w Szczecinku, będącego powiatowym obiektem 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 powiatu może zatem tylko tyle, na ile zezwala jej przepis zawierający delegację. Każde zaś przekroczenie ram przyznanej kompetencji kwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa, skutkujące ingerencją nadzorczą, o której mowa w art. 79 ustawy o samorządzie powiatowym.

Dodatkowo, akt prawa miejscowego, zaliczany przez art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁾ do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który je ustanowił, musi respektować zasadę hierarchiczności źródeł prawa. Zgodnie z nią akt prawa miejscowego uchwalony przez organ jednostki samorządu terytorialnego jest aktem zależnym od źródeł prawa wyższego rzędu i nie może normować materii uregulowanej już w aktach wyższego rzędu (np. w ustawach), a tym bardziej czynić to w sposób odmienny od uregulowań w aktach wyższego rzędu.

Zdaniem organu nadzoru, Rada Powiatu w Szczecinku podejmując uchwałę Nr XVI/113/2025 w sprawie *ustalenia regulaminu korzystania z kompleksu sportowego „Moje Boisko – Orlik 2012” przy Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym im. Jana Brzechwy w Szczecinku* naruszyła powyższe reguły.

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

Oceniając legalność przedmiotowej uchwały, w której ustalono zasady i tryb korzystania z powiatowego obiektu użyteczności publicznej – kompleksu sportowego Moje boisko – Orlik 2012 przy Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym im. Jana Brzechwy w Szczecinku, należy w pierwszej kolejności przywołać dominujący w orzecznictwie i doktrynie pogląd, zgodnie z którym pojęcie „zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” oznacza ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach²⁾. Wnosić stąd należy, że rada powiatu uprawniona jest wyłącznie do ustanowienia w stosownej uchwale norm i zasad prawidłowego postępowania na terenie powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W ramach tak określonych kompetencji nie mieszczą się unormowania zamieszczone w § 13 ust. 1 i ust. 3 załącznika do uchwały Nr XVI/113/2025, w których Rada Powiatu w Szczecinku postanowiła, że *Użytkownicy korzystający z kompleksu sportowego oraz pomieszczeń socjalnych na własną odpowiedzialność i odpowiadają materialnie za wyrządzone szkody (ust. 1) oraz że Zarządca nie ponosi odpowiedzialności za:*

- a) *doznane urazy podczas korzystania z kompleksu sportowego, b) rzeczy wniesione i pozostawione na terenie kompleksu sportowego oraz w szatni czy toalecie, c) szkody powstałe wskutek nieprawidłowego korzystania z obiektu sportowego i wyposażenia (ust. 3).*

Przywołane postanowienia nawiązują do problematyki odpowiedzialności za szkody, która została uregulowana przez polskiego prawodawcę w Kodeksie cywilnym³⁾. Ustawa ta w sposób wyczerpujący normuje kwestię odpowiedzialności cywilnej i roszczeń odszkodowawczych, brak jest zatem podstaw do zamieszczania w uchwale organu stanowiącego Powiatu Szczecineckiego przepisów odnoszących się do tego zagadnienia. Jak już bowiem wspomniano, regulowanie w drodze przepisów prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi⁴⁾ jest prawnie niedopuszczalne.

W kompetencjach Rady Powiatu w Szczecinku nie mieści się jednoznaczne przesądzenie o odpowiedzialności materialnej osób korzystających z kompleksu sportowego za szkody wyrządzone w trakcie jego użytkowania, a także bezwarunkowe wyłączenie odpowiedzialności administratora kompleksu sportowego za odniesione przez użytkowników urazy, za rzeczy pozostawione na terenie obiektu oraz za szkody powstałe wskutek nieprawidłowego korzystania z niego. Nie można bowiem pominąć okoliczności, że o odpowiedzialności odszkodowawczej – w każdym przypadku wyrządzenia szkody – będzie ostatecznie rozstrzygał sąd powszechny, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność), jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich zasadach i w jakiej wysokości). Odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę nie posiada nieograniczonego charakteru, ale jest np. uzależniona od wystąpienia elementu winy (art. 415 kc) lub oparta na zasadzie ryzyka (art. 435 § 1 kc), a w niektórych sytuacjach może być wręcz wyłączona (art. 424 kc) lub spoczywać również na osobach, które bezpośrednio szkody nie wyrzuciły. Dlatego też przesądzenie w normie rangi regulaminowej o ponoszeniu przez użytkowników kompleksu sportowego odpowiedzialności materialnej za szkody oraz bezwarunkowe wyłączenie odpowiedzialności zarządcy obiektu za rzeczy, urazy doznane przez osoby korzystające z obiektu i szkody przez nie wyrządzone, niezależnie od przyczyny zdarzenia i powodów powstania ewentualnej szkody, może wręcz prowadzić do sprzeczności zapisu regulaminowego z wyżej usytuowanymi w hierarchii źródeł prawa przepisami ustawy Kodeks cywilny, co należy ocenić jako istotne naruszenie obowiązującego porządku prawnego, dokonane przy wydawaniu aktu prawa miejscowego⁵⁾.

Z kolei, w § 14 załącznika do uchwały Nr XVI/113/2025 Rada Powiatu, mając na względzie zapewnienie bezpieczeństwa użytkownikom kompleksu sportowego oraz korzystanie z obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, sformułowała zakazy dotyczące osób przebywających na terenie kompleksu „Moje boisko – Orlik 2012, zabraniając m.in. wprowadzania psów i innych zwierząt na teren tego obiektu (pkt 11). Stanowiąc w ten sposób organ nie uwzględnił jednak dyspozycji art. 20a ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych.⁶⁾ Przepis ten stanowi o uprawnieniu osób z niepełnosprawnościami do wstępu wraz z psem asystującym do obiektów użyteczności publicznej, w szczególności: budynków i ich otoczenia przeznaczonych na potrzeby administracji publicznej, wymiaru

²⁾ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12.

³⁾ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r., poz. 1061 z późn. zm.).

⁴⁾ Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 maja 2016 r., sygn. akt III SA/Gd 280/16.

⁵⁾ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 446/14.

⁶⁾ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz.U.2024 poz. 44 z późn. zm.).

sprawiedliwości, kultury, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, opieki zdrowotnej, opieki społecznej i socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług, turystyki, sportu, obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym, morskim lub wodnym śródlądowym, świadczenia usług pocztowych lub telekomunikacyjnych oraz innych ogólnodostępnych budynków przeznaczonych do wykonywania podobnych funkcji, w tym także budynków biurowych i socjalnych, a także do o 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 powiatowym podstawa prawna do regulowania zasad i trybu korzystania z powiatowych 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 powiatu do określenia trybu i zasad korzystania z konkretnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej lub w dużo bardziej skonkretyzowanym zakresie.⁷⁾ 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 powiatu nie może odmiennie regulować tej kwestii w odniesieniu do obiektów znajdujących się na terenie danego powiatu.

Ze względów omówionych powyżej, stwierdzenie nieważności § 13 ust. 1 i ust. 3 oraz § 14 pkt 11 załącznika do uchwały Nr XVI/113/2025 Rady Powiatu w Szczecinku z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie *ustalenia regulaminu korzystania z kompleksu sportowego „Moje Boisko – Orlik 2012” przy Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym im. Jana Brzechwy w Szczecinku* jest więc konieczne i w pełni uzasadnione.

Na 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
I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Bartosz Brożyński

⁷⁾ Por. wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 3084/17