



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 3 października 2025 r.

Poz. 4116

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.322.2025.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 2 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

- §6 ust. 3 Załącznika nr 1 zdanie pierwsze,
- §5 ust. 1 Załącznika nr 2,
- §2 ust. 8 Załącznika nr 3

do uchwały Nr XIV/175/2025 Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 29 sierpnia 2025 r. w sprawie wprowadzenia regulaminów korzystania z obiektów Palacu w Ostoi – Gminnego Centrum Kulturalno-Rekreacyjnego.

Uzasadnienie

W dniu 29 sierpnia 2025 r. Rada Gminy Kołbaskowo podjęła uchwałę Nr XIV/175/2025 w sprawie wprowadzenia regulaminów korzystania z obiektów Palacu w Ostoi – Gminnego Centrum Kulturalno-Rekreacyjnego.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 3 września 2025 r.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały organ stanowiący Gminy wskazał art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą 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 kulturalno-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 przyznanej 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.

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

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

Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy Kołbaskowo podejmując uchwałę Nr XIV/175/2025 w sprawie wprowadzenia regulaminów korzystania z obiektów Pałacu w Ostoi – Gminnego Centrum Kulturalno-Rekreacyjnego naruszyła powyższe reguły.

W ramach sformułowanego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym upoważnienia nie mieszczą się postanowienia §6 ust. 3 zdanie pierwsze Załącznika nr 1, §5 ust. 1 Załącznika nr 2, oraz §2 ust. 8 Załącznika nr 3, w których organ stanowiący Gminy Kołbaskowo, uregulował kwestie związane z odpowiedzialnością, stanowiąc odpowiednio, że:

- Pałac w Ostoi nie ponosi odpowiedzialności za rzeczy pozostawione bez nadzoru (§6 ust. 3 Załącznika nr 1),
- Pałac nie ponosi odpowiedzialności za rzeczy zgubione, pozostawione lub skradzione (§5 ust. 1 Załącznika nr 2),
- Centrum nie ponosi odpowiedzialności za rzeczy pozostawione bez nadzoru (§2 ust. 8 Załącznika nr 3).

Oceniając legalność przedmiotowej uchwały, w której określono zasady i tryb korzystania z Pałacu w Ostoi-Gminnego Centrum Kulturalno-Rekreacyjnego, placu zabaw na terenie Parku Dworskiego administrowanego przez Pałac w Ostoi oraz Parku Dworskiego, który jest częścią ww. Pałacu, 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 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. Trzeba mieć również na uwadze, że w przypadku braku porozumienia pomiędzy tym, kto wyrządził szkodę a poszkodowanym, ostatecznie o odpowiedzialności odszkodowawczej i wysokości odszkodowania rozstrzygać może tylko sąd powszechny.

Z powyższych względów, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIV/175/2025 Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 29 sierpnia 2025 r. w sprawie wprowadzenia regulaminów korzystania z obiektów Pałacu w Ostoi – Gminnego Centrum Kulturalno-Rekreacyjnego, w części wskazanej na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

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 2025 r., poz. 1074 z późn. zm.).

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