



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 8 kwietnia 2025 r.

Poz. 1884

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.107.2025.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 7 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 10 ppkt 8, pkt 16 oraz pkt 17 Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XII/89/2025 Rady Gminy Grzmiąca z dnia 20 marca 2025 r. w sprawie uchwalenia *Regulaminu korzystania z kompleksu sportowo- rekreacyjnego zlokalizowanego przy ul. Sportowej 4 w Grzmiącej*.

Uzasadnienie

W dniu 20 marca 2025 r. Rada Gminy Grzmiąca podjęła uchwałę Nr XII/89/2025 w sprawie uchwalenia *Regulaminu korzystania z kompleksu sportowo- rekreacyjnego zlokalizowanego przy ul. Sportowej 4 w Grzmiącej*.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 27 marca 2025 r.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały Rada Gminy Grzmiąca wskazała 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 przyznannej 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 Grzmiąca podejmując uchwałę Nr XII/89/2025 w sprawie *uchwalenia Regulaminu korzystania z kompleksu sportowo- rekreacyjnego zlokalizowanego przy ul. Sportowej 4 w Grzmiącej* naruszyła powyższe reguły.

W pkt 10 pkt 8 Załącznika Nr 1 do ww. uchwały Rada Gminy sformułowała zakazy dotyczące osób przebywających na terenie kompleksu sportowo – rekreacyjnego zlokalizowanego przy ul. Sportowej 4 w Grzmiącej, 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 zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.³⁾ 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 sportowo – rekreacyjnego (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.⁴⁾ W tym kontekście przepis art. 20a ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu 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.

Dalej, w treści pkt 16 oraz pkt 17 Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XII/89/2025 Rada Gminy postanowiła, że:

- *Za wszelkie szkody powstałe na skutek nieprawidłowego korzystania z Obiektu, wszelkiego rodzaju uszkodzenia i zniszczenia wyposażenia Obiektu i urządzeń, odpowiada osoba, która wyrządziła szkodę lub jej opiekunowie prawni, na zasadach określonych w kodeksie cywilnym.*
- *Administrator Obiektu nie odpowiada za ewentualne niepożądane skutki dla zdrowia oraz wypadki spowodowane w wyniku nieprzestrzegania Regulaminu Obiektu lub poleceń służb.*

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 gminnym⁵⁾.

W świetle powyższego, nie sposób uznać za mieszczące się w granicach ustawowego upoważnienia regulacje odnoszące się do odpowiedzialności odszkodowawczej. Przywołane na wstępie postanowienia pkt 16 i pkt 17 Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XII/89/2025 nawiązują do problematyki odpowiedzialności za szkody, która została uregulowana przez polskiego prawodawcę w Kodeksie cywilnym⁶⁾ 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

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

³⁾ 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.).

⁴⁾ Zob. wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 3084/17

⁵⁾ Tak WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 7 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Po 755/18.

⁶⁾ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r., poz. 1061 z późn. zm.).

może tylko sąd powszechny. Unormowania zawarte w Kodeksie cywilnym stanowią normy bezwzględnie obowiązujące.

Z powyższych względów, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności pkt 10 ppkt 8, pkt 16 oraz pkt 17 Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XII/89/2025 Rady Gminy Grzmiąca z dnia 20 marca 2025 r. *w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z kompleksu sportowo- rekreacyjnego zlokalizowanego przy ul. Sportowej 4 w Grzmiącej.*

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