



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 26 maja 2025 r.

Poz. 4554

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.125.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 19 maja 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 ze zm.)

orzekam

nieważność § 2 ust. 2 i 7, § 4 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały nr XVI/82/2025 Rady Gminy Siedlec z dnia 29 kwietnia 2025 r. w sprawie nadania regulaminu dla stadionu w Siedlcu położonego na nieruchomości we wsi Siedlec - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 kwietnia 2025 r. Rada Gminy Siedlec podjęła uchwałę nr XVI/82/2025 w sprawie nadania regulaminu dla stadionu w Siedlcu położonego na nieruchomości we wsi Siedlec, której załącznik stanowi Regulamin stadionu sportowego wraz z infrastrukturą ul. Leśna 8, 64-212 Siedlec.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 1 i art. 40 ust. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 i art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 679)\".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 30 kwietnia 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) dalej zwanej „ustawą\", organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Upoważnienie zawarte w tym przepisie sformułowane jest w sposób ogólny. Tym samym rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii, jednakże nie daje to organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności. Mając na względzie konstytucyjną zasadę praworządności, zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń,

a zarazem nie mogą naruszać przepisów ustaw i innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. W orzecznictwie oraz doktrynie przyjmuje się, że przez pojęcie "zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej" należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 169/12, CBOSA).

Z przekroczeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, w ocenie organu nadzoru, zostały podjęte postanowienia: § 2 ust. 2 i 7, § 4 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały nr XVI/82/2025 Rady Gminy Siedlec z dnia 29 kwietnia 2025 r. w sprawie nadania regulaminu dla stadionu w Siedlcu położonego na nieruchomości we wsi Siedlec, zwanego dalej „Regulaminem”.

Zgodnie z wolą Rady Gminy Siedlec: „Administrator nie ponosi odpowiedzialności za szkody doznane przez dzieci i młodzież przebywające na stadionie bez nadzoru nauczyciela, opiekuna i instruktora lub trenera” (§ 2 ust. 2 Regulaminu). Za bezpieczeństwo uczestników zajęć sportowych odpowiedzialność prawną ponosi osoba organizująca zajęcia (nauczyciel, opiekun, trener, instruktor organizator zajęć). Obowiązkiem tej osoby jest każdorazowe sprawdzenie przed zajęciami terenu stadionu pod względem bezpieczeństwa (§ 2 ust. 7 Regulaminu). „Administrator nie ponosi odpowiedzialności za zagubione lub utracone wskutek kradzieży na terenie stadionu mienie”. (§ 4 ust. 2 Regulaminu). „Administrator stadionu nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek zdarzenia, w tym szkody wynikłe z nieprzestrzegania niniejszego regulaminu.” (§ 4 ust. 3 Regulaminu).

Wyjaśnić należy, że norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy nie obejmuje upoważnienia dla rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie zasad odpowiedzialności karnej i odpowiedzialności cywilnej, w tym odpowiedzialności odszkodowawczej, której podstawy określone są w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.), dalej zwanej "kodeksem cywilnym". Kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej w każdym przypadku wyrządzenia szkody są natomiast ostatecznie oceniane przez sądy powszechne w ramach kompetencji tych sądów, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność), jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich zasadach i w jakiej wysokości). Problematyka odpowiedzialności prawnej właścicieli obiektów użyteczności publicznej lub podmiotów z nich korzystających za wypadki i szkody na osobach i mieniu wynikłe podczas korzystania z tych obiektów nie jest więc kwestią, która może być odmiennie uregulowana w odniesieniu do gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, czy też z uwagi na specyfikę uwarunkowań lokalnych na obszarze danej jednostki samorządowej (por. wyrok WSA w Poznaniu z 4 sierpnia 2020 r., III SA/Po 324/20, CBOSA).

Powyższe stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie. W wyroku z 16 listopada 2011 r. (IV SA/Po 672/11) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zaakcentował, iż "użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy 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. Jednakże rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie była uprawniona (...) do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną". Akt prawa miejscowego jako akt o charakterze powszechnie obowiązującym nie może regulować zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. W podobnym tonie wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 9 lutego 2022 r. (III OSK 4921/21) stwierdzając, że "(...) regulamin korzystania z obiektu użyteczności publicznej jest aktem prawa miejscowego, a tym samym powinien zawierać normy prawne skierowane do osób korzystających z takiego obiektu, a nie powtarzać lub informować o regulacji, która znajduje się w innej ustawie. Może to rodzić przekonanie, że przynajmniej częściowo zasady ponoszenia odpowiedzialności są samoistnie uregulowane właśnie w akcie prawa miejscowego. Także w orzecznictwie sądowym dominuje pogląd, zgodnie z którym kwestie ponoszenia odpowiedzialności cywilnej nie mogą być objęte regulacją aktu prawa miejscowego obejmującego ustalenie zasad korzystania z obiektów lub urządzeń użyteczności publicznej (por. prawomocny wyrok WSA w Warszawie z 7 stycznia 2021 r. sygn. akt II SA/Wa 990/20, LEX nr 3113119; prawomocny wyrok WSA w Bydgoszczy z 22 maja 2018 r. sygn. akt II SA/Bed 328/18, LEX nr 2511280; prawomocny wyrok WSA w Krakowie z 3 grudnia 2013 r. sygn. akt III SA/Kr 731/13, LEX nr 1407671)".

Podzielając powyższe poglądy, organ nadzoru podkreśla, iż akt prawa miejscowego jako akt o charakterze powszechnie obowiązującym nie może regulować zakresu odpowiedzialności stron

określonego stosunku prawnego. Postanowienia dotyczące tej materii mogą zostać wprowadzone jedynie w ustawie lub na mocy czynności prawnej, np. umowy. Należy tu wskazać np. na przepisy art. 415 i nast. kodeksu cywilnego, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Kodeks ten odnosi się także do odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 i nast.).

W konsekwencji należy uznać, że wskazane powyżej postanowienia Regulaminu w podanych zakresie, zostały podjęte z przekroczeniem ustawowej kompetencji, co stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w omawianej części.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Siedlec

Wójt Gminy Siedlec