



**WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI**

Szczecin, 17 czerwca 2019 r.

P-1.4131.366.2019.AS

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506)

stwierdzam nieważność

- § 5, § 11 i § 13 załącznika nr 2,
- § 4 załącznika nr 4,
- § 13 i § 15 załącznika nr 10,
- § 9 i § 10 pkt 2 załącznika nr 11

do uchwały Nr VIII/52/19 Rady Gminy Kobylanka z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie zasad korzystania z obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej.

Uzasadnienie

W dniu 30 maja 2019 r. Rada Gminy Kobylanka podjęła uchwałę Nr VIII/52/19 w sprawie zasad korzystania z obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 3 czerwca 2019 r.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały Rada wskazała art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego rada gminy może wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej. Nie budzi wobec tego wątpliwości uprawnienie organu stanowiącego gminy do podjęcia tego rodzaju aktu. 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. Zgodnie bowiem z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ *organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie*. Oznacza to, że do wydania aktu prawa miejscowego wymagane jest zawarte w ustawie odrębne upoważnienie konkretnego organu do uregulowania w określonej formie danego zakresu spraw. Jednocześnie zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i mieściła się w granicach prawa. Wynika to również wprost z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a zwłaszcza z art. 40 tej ustawy, zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Należy zatem wyraźnie podkreślić, iż wszelkie uchwały podejmowane przez radę gminy muszą nie tylko mieć umocowanie

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



w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika zatem niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na wykroczeniu poza zakres przekazanego upoważnienia oraz powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Uchwała Nr VIII/52/19 Rady Gminy Kobylanka z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie zasad korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jest zbiorem regulaminów, w których określone zostały zasady i tryb korzystania: z infrastruktury turystyczno-kulturalnej nad jeziorem Miedwie – promenady (załącznik nr 1), ze skateparku (załącznik nr 2), z molo na promenadzie nad jeziorem Miedwie (załącznik nr 3), z amfiteatru nad jeziorem Miedwie (załącznik nr 4), z placu zabaw (załącznik nr 5), z lapidarium sepulkralnego (załącznik nr 6), z parku pamięci w Morzyczynie (załącznik nr 7), z parku pamięci w Jęczydole (załącznik nr 8), z kąpieliska śródlądowego w Zieleniewie (załącznik nr 9), z siłowni zewnętrznej (załącznik nr 10) oraz z boiska wielofunkcyjnego (załącznik nr 11). Oceniając legalność tego aktu należy 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 gminy uprawniona jest wyłącznie do określenia w stosownej uchwale norm i zasad prawidłowego postępowania na terenie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W ramach tak określonych kompetencji nie mieszczą się unormowania zamieszczone w §5, §11 i §13 załącznika nr 2, §4 załącznika nr 4, §13 i §15 załącznika nr 10 oraz §9 i §10 pkt 2 załącznika nr 11 do uchwały Nr VIII/52/19, w których Rada Gminy Kobylanka postanowiła odpowiednio:

– w załączniku nr 2 – Regulamin korzystania ze skateparku:

§5. W przypadku osób niepełnoletnich odpowiedzialność za ich bezpieczeństwo ponoszą ich prawni opiekunowie.

§11. Ryzyko związane z amatorskim i wyczynowym wykorzystaniem skateparku ponosi użytkownik, w związku z czym, zarządca obiektu nie ponosi odpowiedzialności za szkody wynikłe w czasie korzystania z urządzeń.

§13. Za przedmioty pozostawione na terenie skateparku administrator nie ponosi odpowiedzialności;

– w załączniku nr 4 - Regulamin korzystania z amfiteatru nad jeziorem Miedwie:

§4. Za przedmioty pozostawione na terenie amfiteatru Gmina Kobylanka nie ponosi odpowiedzialności;

– w załączniku nr 10 - Regulamin korzystania z siłowni zewnętrznej zlokalizowanej na terenie Gminy Kobylanka:

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

§13. Za zniszczenie lub uszkodzenie sprzętu spowodowane niezgodnym użytkowaniem osoba, która taką szkodę wyrządziła ponosi odpowiedzialność w pełnej wysokości szkody.

§15. Za rzeczy wniesione na teren siłowni przez osoby ćwiczące, w tym przedmioty wartościowe, administrator siłowni nie odpowiada;

- w załączniku nr 11 - Regulamin korzystania z boiska wielofunkcyjnego na terenie Gminy Kobylanka:

§9. Gmina nie ponosi odpowiedzialności za:

1) wypadki powstałe na skutek niewłaściwego i niezgodnego z regulaminem korzystania z boiska;

2) za utratę lub uszkodzenie rzeczy pozostawionych na terenie boiska.

§10. 2) Za zniszczenia wynikające z nienależytego użytkowania boiska i urządzeń sportowych znajdujących się na terenie obiektu odpowiedzialność finansową ponosi osoba, która dopuściła się zniszczeń, a w przypadku osób niepełnoletnich, jej prawny opiekun.

W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, bowiem nie można ich zaliczyć do żadnej z norm prawidłowego postępowania, a więc do zasad bądź trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej znajdujących się na terenie Gminy Kobylanka.

Ponadto, przywołane postanowienia nawiązują do problematyki odpowiedzialności za szkodę, która została już 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 Gminy Kobylanka 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 organu stanowiącego gminy nie mieści się zatem obciążenie osób korzystających z gminnych urządzeń i obiektów za szkody materialne powstałe w czasie ich użytkowania oraz za zniszczenie lub uszkodzenie sprzętu, czy też wyłączenie odpowiedzialności zarządcy i administratora gminnych obiektów użyteczności publicznej za powyższe szkody, jak również za rzeczy pozostawione na tych obiektach, jak uczyniła to Rada Gminy Kobylanka w §11 i §13 załącznika nr 2, w §4 załącznika nr 4, w §13 i §15 załącznika nr 10 oraz w §9 i §10 pkt 2 załącznika nr 11 do uchwały Nr VIII/52/19 w sprawie zasad korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. 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 wyrządziły. Dlatego też bezwarunkowe przypisywanie w normie rangi regulaminowej odpowiedzialności określonym osobom, niezależnie od przyczyny zdarzenia

³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 z późn. zm.); także jako kc.

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

i powodów powstania ewentualnej szkody, może wręcz prowadzić do sprzeczności wspomnianego 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.

Prawnie niedopuszczalne jest także powierzenie odpowiedzialności za bezpieczeństwo osób niepełnoletnich i za szkody wyrządzone przez osoby niepełnoletnie ich prawnym opiekunom, jak uczyniła to Rada Gminy Kobylanka w §5 regulaminu korzystania ze skateparku, stanowiącego załącznik nr 2 oraz w §10 pkt 2 regulaminu korzystania z boiska wielofunkcyjnego, stanowiącego załącznik nr 11 do uchwały Nr VIII/52/19. Odpowiedzialność ta wynika bowiem wprost z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, m.in. z art. 92 i art. 96 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego⁶, w myśl których dziecko aż do pełnoletności pozostaje pod władzą rodzicielską, a rodzice wychowujący dziecko pozostające pod ich władzą rodzicielską i kierujący nim, obowiązani są troszczyć się o jego fizyczny i duchowy rozwój, a także z art. 427 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym *kto z mocy ustawy lub umowy jest zobowiązany do nadzoru nad osobą, której z powodu wieku (...) winy poczytać nie można, ten obowiązany jest do naprawienia szkody wyrządzonej przez tę osobę, chyba że uczynił zadość obowiązkowi nadzoru albo że szkoda byłaby powstała także przy starannym wykonywaniu nadzoru*. A zatem odpowiedzialność za bezpieczeństwo nieletnich i za szkody przez nich wyrządzone została przypisana ich rodzicom (prawnym opiekunom) z woli ustawodawcy, nie zaś z woli Rady Gminy.

Ze względów omówionych powyżej, stwierdzenie nieważności §5, §11 i §13 załącznika nr 2, §4 załącznika nr 4, §13 i §15 załącznika nr 10 oraz §9 i §10 pkt 2 załącznika nr 11 do uchwały Nr VIII/52/19 Rady Gminy Kobylanka z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie *zasad korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej* jest konieczne i 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 otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Wicewojewoda Zachodniopomorski

Marek Subocz

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Kobylanka,
- 2) a/a.

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

⁶ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2017 r., poz. 682 z późn. zm.).