



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 2 maja 2024 r.

Poz. 2664



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.168.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LXXXVIII/606/24 Rady Miejskiej w Poniatowej z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania z tężni solankowych w miejscowości Poniatowa, w części obejmującej § 5 zd. drugie i § 8 w rozdziale 1, § 3 w brzmieniu: „za co nie bierze odpowiedzialności Administrator Obiektu” i § 5 w rozdziale 2 oraz rozdział 5 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXXVIII/606/24 Rady Miejskiej w Poniatowej z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania z tężni solankowych w miejscowości Poniatowa, w części obejmującej § 5 zd. drugie i § 8 w rozdziale 1, § 3 w brzmieniu: „za co nie bierze odpowiedzialności Administrator Obiektu” i § 5 w rozdziale 2 oraz rozdział 5 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

#### Uzasadnienie

Uchwała Nr LXXXVIII/606/24 Rady Miejskiej w Poniatowej została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 kwietnia 2024 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Poniatowej przyjęła Regulamin korzystania z tężni solankowych w miejscowości Poniatowa, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

W podstawie prawnej uchwały powołano m. in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Użyte w powołanym przepisie sformułowanie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego trybu oraz sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (por. m. in. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2012r. sygn. IV SA/Po 169/12; WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2014r. sygn. IV SA/Wr 641/13).

Należy zatem podkreślić, że zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej – jak sama treść przepisu wskazuje – nie są adresowane do podmiotów nimi zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z tych obiektów i urządzeń.

Wyznaczając reguły korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej rada nie ma jednakże niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie. Granice przewidzianej prawem swobody rady w zakresie realizacji normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wyznacza obowiązujący porządek prawny. Zatem zasady ustanowione przez radę nie mogą wkraczać w materię uregulowaną w przepisach aktów wyższego rzędu.

Stanowiąc zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej rada winna treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśniać te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92). W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.

W § 5 rozdziału 1 Regulaminu postanowiono, że teren placu tężni solankowej jest monitorowany. *Administratorem danych jest Administrator Obiektu.*

Zgodnie z § 8 rozdziału 1 Regulaminu *w uzasadnionych przypadkach Administrator Obiektu może podjąć decyzję o uruchomieniu tężni w innych okresach i w innych godzinach niż określone w § 7.*

W ocenie organu nadzoru regulacje § 5 zd. drugie i § 8 rozdziału 1 Regulaminu nie mieszczą się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten nie zawiera kompetencji do określania obowiązków administratora czy przynależnych mu uprawnień (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 2023 r. sygn. akt III SA/Wr 994/22; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 lutego 2018 r. sygn. akt II SA/Go 16/18, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014 r. sygn. akt III SA/Wr 476/14).

Szczegółowe zadania zarządcy/administratora mogą być oczywiście powierzone określonemu podmiotowi, niemniej jednak takie regulacje, jako skierowane do oznaczonej jednostki, nie stanowią materii uchwały podejmowanej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącej akt prawa miejscowego.

Jak stanowi § 3 rozdziału 2 Regulaminu, podchodzenie do tężni może skutkować poplamieniem lub zniszczeniem odzieży *za co nie bierze odpowiedzialności Administrator Obiektu.*

W § 5 rozdziału 2 Regulaminu stanowi, że *administrator terenu nie ponosi odpowiedzialności za wypadki i szkody na zdrowiu i życiu użytkowników spowodowane nieprzebraniem niniejszego regulaminu oraz nie odpowiada za mienie użytkowników pozostawione bez zabezpieczenia na terenie obiektu.*

W ocenie organu nadzoru regulacje § 3 w zakresie słów: „*za co nie bierze odpowiedzialności Administrator Obiektu*” oraz § 5 rozdziału 2 Regulaminu, wykraczają poza granice upoważnienia przyznanego Radzie w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Kwestie podstaw i zakresu odpowiedzialności podmiotów stosunków prawnych mogą być jedynie przedmiotem regulacji umownej - z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, bądź ustawowej - z tytułu deliktu. Z tego też względu należy uznać, iż przytoczone regulacje przedmiotowej uchwały określająca zasady odpowiedzialności *za poplamienie lub zniszczenie odzieży, za wypadki i szkody na zdrowiu i życiu użytkowników spowodowane nieprzebraniem regulaminu oraz za mienie użytkowników pozostawione bez zabezpieczenia na terenie obiektu* są niezgodne z prawem.

Kwestie odpowiedzialności deliktowej i kontraktowej rozstrzyga ustawodawca w kodeksie cywilnym, nie zaś organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w drodze podjętej przez siebie uchwały. Modyfikacja tych regulacji może nastąpić wyłącznie na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego lub w drodze umowy zawartej pomiędzy stronami. Za niedopuszczalne należy uznać określenie przez radę w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, zasad odpowiedzialności za szkodę powstałą na terenie gminnych obiektów użyteczności publicznej. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia dla rady, jak i objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy.

Zasady odpowiedzialności kontraktowej określają art. 471 i nast. k.c., przy czym przepis art. 473 § 1 k.c. dopuszcza jedynie umowne (a nie jednostronne, jak w drodze uchwały rady gminy) rozszerzenie lub zawężenie odpowiedzialności stron stosunku prawnego. Możliwość odmiennego kształtowania tego stosunku w drodze umowy doznaje jednak i tak pewnych ograniczeń, bowiem nieważne jest, np. zastrzeżenie, że dłużnik nie będzie odpowiedzialny za szkodę, którą może wyrządzić wierzycielowi umyślnie (art. 473 § 2 k.c.). Ponadto, w myśl art. 353<sup>1</sup> k.c., postanowienia umowy nie mogą sprzeciwiać się naturze danego stosunku prawnego, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

Reguły odpowiedzialności deliktowej, są z kolei szeroko reglamentowane w przepisach art. 415 i nast. k.c. Należy zatem stwierdzić, że przepisy kodeksu cywilnego normują w sposób wyczerpujący kwestię odpowiedzialności cywilnej i roszczeń odszkodowawczych, dopuszczając jednakże możliwości ich modyfikacji, choć wyłącznie w drodze umowy stron.

Nie można także pominąć okoliczności, że kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej – we wszystkich przypadkach wyrządzenia szkody - będą ostatecznie oceniały sądy powszechne, w ramach swoich kompetencji, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność), jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich zasadach i w jakiej wysokości). Stanowione przez radę przepisy prawa miejscowego nie mogą zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności zarówno gminy, jak też innych podmiotów.

W rozdziale 5 Regulaminu, zatytułowanym: „Numery alarmowe”, wskazano: „999 POGOTOWIE RATUNKOWE 998 STRAŻ POŻARNA 997 POLICJA 81 820 42 90 ADMINISTRATOR OBIEKTU”.

W ocenie organu nadzoru zamieszczenie powyższych postanowień w przedmiotowej uchwale, stanowiącej akt prawa miejscowego, nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia tej uchwały.

Wprowadzenie zapisów rozdziału 5 wykracza poza zakres przyznanego organowi stanowiącemu gminy upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXXVIII/606/24 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

**Krzysztof Komorski**

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Poniatowej
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Poniatowej