



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 maja 2025 r.

Poz. 4288

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.78.2025.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 30 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, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XIII/110/25 Rady Gminy i Miasta Odolanów z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej – Parku Linowego w miejscowości Odolanów - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 marca 2025 r. Rada Gminy i Miasta Odolanów podjęła uchwałę nr XIII/110/25 w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej – Parku Linowego w miejscowości Odolanów, dalej "uchwała". Załącznik do uchwały stanowi "Regulamin korzystania z obiektu użyteczności publicznej - Parku Linowego będącego własnością Gminy Odolanów", dalej "Regulamin".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 2 kwietnia 2025 r.

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

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 "ustawa o samorządzie gminnym", organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Przedmiotowa uchwała stanowi zatem akt prawa miejscowego, zawierający regulacje adresowane do ogółu mieszkańców gminy. Normy zawarte w uchwale nie są kierowane do zindywidualizowanego adresata, a nieograniczonego kręgu podmiotów pozostających poza strukturą administracji. Tym samym mają więc charakter generalny i abstrakcyjny, a każdy akt prawotwórczy zawierający takie normy jest natomiast aktem prawa miejscowego.

W § 4 uchwały rada postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”.

W ocenie organu nadzoru, uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 2 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej "ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych".

Zgodnie z treścią art. 88 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (ust. 1), natomiast zasady i tryb ogłaszania takich aktów określa ustawa (ust. 2). Jak stanowi art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest

obowiązkowe. Przepis art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych określa akty prawne, które podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W katalogu tym ustawodawca wskazał m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy (pkt 2).

Zatem z uwagi na zaliczenie ocenianej uchwały, do aktów prawa miejscowego, publikacja przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest warunkiem koniecznym jej wejścia w życie. Z kolei w art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych uregulowane zostały kwestie dotyczące terminu wejścia w życie aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszanych w dziennikach urzędowych. Co do zasady wchodzi one w życie "po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy" (art. 4 ust. ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych).

W tym miejscu zasadnym jest zacytowanie fragmentu uzasadnienia wyroku WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r. II SA/Po 228/18, CBOSA, w którym Sąd ten orzekł: "W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałe, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (...), który obowiązuje od dnia jego podjęcia".

Przyjęcie, iż przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego implikuje konieczność ogłoszenia takiej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jednak przedmiotowa uchwała nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Zaniechanie takiej publikacji przesądza o naruszeniu art. 2 ust. 1 w zw. z art. 4 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i tym samym o nieważności tej uchwały w całości (vide: wyrok WSA w Krakowie z 23 marca 2018 r. II SA/Kr 131/18, CBOSA).

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi również punkt 5 o treści: "Personel Parku Linowego nie odpowiada za rzeczy pozostawione w Parku".

W ocenie organu nadzoru treść powyższego postanowienia Regulaminu wkracza w materię uregulowaną przepisami Kodeksu cywilnego. Delegacja zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminny nie obejmuje upoważnienia do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilną.

Wyjaśnić należy, że norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje upoważnienia dla rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie zasad odpowiedzialności cywilnej i karnej. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie. W wyroku z 16 listopada 2011 r. IV SA/Po 672/11 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, CBOSA, 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, CBOSA, 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/Bd 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. Postanowienie dotyczące tej materii mogą zostać wprowadzone jedynie w ustawie lub na mocy czynności prawnej, np. umowy.

W konsekwencji należy stwierdzić, że postanowienie Regulaminu w wyżej omówionym zakresie stanowi przekroczenie ustawowej kompetencji, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono 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 i Miasta Odolanów

Burmistrz Gminy i Miasta Odolanów