



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 23 maja 2025 r.

Poz. 4533

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.117.2025.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 14 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 pkt 3 i 5 rozdziału V oraz pkt 3-5 rozdziału VI załącznika do uchwały nr XV/71/2025 Rady Miasta i Gminy Jaraczewo z dnia 23 kwietnia 2025 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania z kompleksu boisk sportowych "Orlik 2012" w Rusku i Jaraczewie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 23 kwietnia 2025 r. Rada Miasta i Gminy Jaraczewo podjęła uchwałę nr XV/71/2025 w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania z kompleksu boisk sportowych "Orlik 2012" w Rusku i Jaraczewie, dalej jako: "uchwała". Załącznik do uchwały stanowi "Regulamin korzystania z kompleksu boisk «Orlik 2012» w Rusku i Jaraczewie", dalej jako: "Regulamin".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 25 kwietnia 2025 r.

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

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały stanowił przepis 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 jako: "u.s.g.", w oparciu o który organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodnie z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98 - CBOSA).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Upoważnienie zawarte w przepisie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. sformułowane jest w sposób ogólny. Rada gminy została zatem wyposażona w dużą swobodę w zakresie

regulacji aktu prawa miejscowego określającego zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej, jednakże w ocenie organu nadzoru powyższe umocowanie nie daje organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. 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. W konsekwencji, oznacza to uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. (por. wyrok NSA z 31 stycznia 2023 r., III OSK 1076/22; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Go 405/19 - CBOSA). Sformułowanie "zasady i tryb korzystania" mieści w sobie nadto, kompetencję do ustalania norm i zasad postępowania gwarantujących właściwą eksploatację obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Istota regulaminu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej obejmuje również tworzenie warunków do niezakłócanej i bezpiecznej realizacji prawa do korzystania z obiektów użyteczności publicznej (por. wyrok WSA w Poznaniu z 21 października 2021 r., III SA/Po 360/20, CBOSA). Żadne inne zapisy, poza ww. zasadami i trybem korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mogą być zatem objęte regulacją wydawaną na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

W ocenie organu nadzoru, z przekroczeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. zostały podjęte następujące przepisy Regulaminu: "Korzystający z szatni ponoszą odpowiedzialność za wyrządzone szkody" (pkt 3 rozdziału V Regulaminu), "Za cenne przedmioty pozostawione w szatni lub na boiskach Zarządca Obiektów nie ponosi odpowiedzialności" (pkt 5 rozdziału V Regulaminu), "Zarządca nie ponosi odpowiedzialności za straty materialne i uszczerbki na zdrowiu wynikłe z niestosowania lub nienależytego stosowania się do postanowień niniejszego Regulaminu lub wynikające ze złego stanu zdrowia użytkowników" (pkt 3 Rozdziału VI Regulaminu), "Zarządca nie ponosi odpowiedzialności za przedmioty, dokumenty i inne rzeczy stanowiące własność Użytkowników" (pkt 4 Rozdziału VI Regulaminu), "Użytkownik, który dopuścił się uszkodzenia lub zniszczenia Obiektów lub jego wyposażenia, zobowiązany jest do pokrycia kosztów naprawy albo wymiany w terminie bez zbędnej zwłoki" (pkt 5 rozdziału VI Regulaminu).

Wskazać należy, iż norma kompetencyjna zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie obejmuje upoważnienia dla rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej i karnej. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie. W wyroku z 16 listopada 2011 r., IV SA/Po 672/11 (CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zaakcentował, iż użyty w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy termin "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. Jednakże rada gminy, na podstawie tej regulacji, nie jest uprawniona do wprowadzania do takiego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną. Tożsame stanowisko zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 23 stycznia 2020 r., IV SA/Po 795/19 (CBOSA). Podkreśla się także, iż art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie zawiera delegacji do odrębnego uregulowania odpowiedzialności za bezpieczeństwo związane z korzystaniem z takich obiektów i urządzeń (por. wyrok NSA z 9 lutego 2022 r., III OSK 4921/21, CBOSA).

Rada uprawniona była zatem do unormowania w badanej uchwale jedynie zasad i trybu korzystania z kompleksu boisk sportowych, co oznacza uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się osób korzystających z tych obiektów. Rada nie miała natomiast kompetencji do określenia w uchwale zasad odpowiedzialności w związku z korzystaniem z ww. obiektów. 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 w szczególności wskazać na przepisy art. 415 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.), dalej jako: "k.c.", które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych, jak również art. 471 i nast. k.c., które normują zasady odpowiedzialności kontraktowej. Ponadto, w zakresie wspomnianej odpowiedzialności mogą znaleźć zastosowanie przepisy ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119, ze zm.), który m.in w art. 124 przewiduje odpowiedzialność za niszczenie i uszkadzanie cudzej rzeczy.

W tym stanie rzeczy, 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 Miasta i Gminy Jaraczewo

Burmistrz Miasta i Gminy Jaraczewo