



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 czerwca 2025 r.

Poz. 4711

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.127.2025.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 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 11 załącznika do uchwały nr XI/101/2025 Rady Miejskiej Gminy Nekla z dnia 23 kwietnia 2025 r. w sprawie zmiany tytułu i treści uchwały nr IV/41/2024 Rady Miejskiej Gminy Nekla z dnia 18 września 2024 r. w sprawie uchwalenia regulaminów korzystania z placów zabaw, boisk sportowych, skateparku, siłowni plenerowych oraz toru pumtruck stanowiących własność Gminy Nekla - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 23 kwietnia 2025 r. Rada Miejska Gminy Nekla podjęła uchwałę nr XI/101/2025 w sprawie zmiany tytułu i treści uchwały nr IV/41/2024 Rady Miejskiej Gminy Nekla z dnia 18 września 2024 r. w sprawie uchwalenia regulaminów korzystania z placów zabaw, boisk sportowych, skateparku, siłowni plenerowych oraz toru pumtruck stanowiących własność Gminy Nekla, dalej "uchwała zmieniająca".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 28 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, CBOSA). 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 "ustawa o samorządzie gminnym", 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).

Rada badaną uchwałą (uchwała zmieniająca) dokonała nowelizacji uchwały nr IV/41/2024 Rady Miejskiej Gminy Nekla z dnia 18 września 2024 r. w sprawie uchwalenia regulaminów korzystania z placów zabaw, boisk sportowych, skateparku, siłowni plenerowych oraz toru pumtruck stanowiących własność Gminy Nekla, dalej "uchwała zmieniana". Uchwałą zmieniającą znowelizowano tytuł uchwały zmienianej na: "w sprawie uchwalenia regulaminów korzystania z placów zabaw, boisk sportowych, skateparku, siłowni plenerowych oraz toru pumtruck i wybiegu dla psów stanowiących własność Gminy Nekla" (§ 1 ust. 1 uchwały zmieniającej), a w § 2 uchwały zmienianej dodano punkt 6 o treści: >"Regulamin korzystania z wybiegu dla osób - stanowiący załącznik nr 6 do niniejszej uchwały", stanowiący załącznik do niniejszej uchwały<, dalej "załącznik do uchwały zmieniającej" (§ 1 ust. 2 uchwały zmieniającej).

W ocenie organu nadzoru, z przekroczeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zostało podjęte postanowienie punktu 11 załącznika do uchwały zmieniającej. Zgodnie z wolą rady "Właściciel lub opiekun psa przebywającego na terenie wybiegu dla psów ponosi całkowitą odpowiedzialność za wyrządzone przez psa szkody".

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. 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. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.), które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Kodeks ten odnosi się także do odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 i nast.). 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 uszkodzanie cudzej rzeczy.

W konsekwencji należy stwierdzić, że postanowienie w wyżej omówionym zakresie stanowi przekroczenie ustawowej kompetencji, co stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności załącznika do uchwały zmieniającej w omawianej części.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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 Miejska Gminy Nekla

Burmistrz Miasta i Gminy Nekla