



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 26 marca 2025 r.

Poz. 2786

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.45.2025.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 19 marca 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 § 3 ust. 4 zdanie drugie oraz § 6 ust. 1 - 6 załącznika do uchwały nr 91/2025 Rady Miejskiej w Jastrowiu z dnia 17 lutego 2025 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej Gminy i Miasta Jastrowie – Jastrowska Ścieżka Rowerowa MTB” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 17 lutego 2025 r. Rada Miejska w Jastrowiu podjęła uchwałę nr 91/2025 w sprawie przyjęcia „Regulaminu korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej Gminy i Miasta Jastrowie – Jastrowska Ścieżka Rowerowa MTB”, dalej "uchwała".

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

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 20 lutego 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).

Z przekroczeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w ocenie organu nadzoru, zostały podjęte postanowienia § 3 ust. 4 zdanie drugie oraz § 6 ust. 1 - 6 załącznika do przedmiotowej uchwały, stanowiącego Regulamin korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej Gminy i Miasta Jastrowie - Jastrowska Ścieżka Rowerowa MTB, dalej "Regulamin". Zgodnie z wolą rady "Zarządzający nie odpowiada za szkody powstałe w wyniku zaistnienia tego typu naturalnych zagrożeń pogodowych" (§ 3 ust. 4 zdanie drugie Regulaminu), "Za wypadki i zdarzenia wynikające z nieprzestrzegania postanowień niniejszego Regulaminu Zarządzający nie ponosi odpowiedzialności (§ 6 ust. 1 Regulaminu), "Zarządzający nie ponosi odpowiedzialności, względem użytkowników, za jakiegokolwiek szkody poniesione przez użytkowników w trakcie użytkowania trasy JPR MTB, w tym za zdarzenia, zderzenia i kolizje n trasie JPR MTB. Za ewentualne wypadki na trasie JPR MTB odpowiadają użytkownicy (§ 6 ust. 2 Regulaminu), "Zarządzający nie ponosi żadnej odpowiedzialności względem użytkowników trasy JPR MTB za rzeczy zagubione, skradzione czy zniszczone na trasie" (§ 6 ust. 3 Regulaminu), "Korzystający z trasy JPR MTB ponoszą odpowiedzialność materialną za zniszczenia bądź uszkodzenie elementów trasy JPR MTB" (§ 6 ust. 5 Regulaminu), "Nieznajomość niniejszego Regulaminu, w związku z powszechnym dostępem do niego, nie może być uznana jako powód wnoszenia przez użytkowników trasy JPR MTB jakichkolwiek roszczeń w stosunku do Zarządzającego" (§ 6 ust. 6 Regulaminu).

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 postanowienia Regulaminu w wyżej omówionym zakresie stanowią przekroczenie ustawowej kompetencji, co stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności załącznika do uchwały 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 w Jastrowiu

Burmistrz Gminy i Miasta Jastrowie