



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 12 marca 2024 r.

Poz. 1663



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.85.2024

z dnia 11 marca 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXVIII/474/2024 Rady Miejskiej w Szczepieszynie z dnia 14 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z Wzgórza Zamkowego i Wieży Widokowej, w części obejmującej § 1 ust. 2 oraz § 3 ust. 1 i 3 załącznika do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII/474/2024 Rady Miejskiej w Szczepieszynie z dnia 14 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z Wzgórza Zamkowego i Wieży Widokowej, w części obejmującej § 1 ust. 2 oraz § 3 ust. 1 i 3 załącznika do uchwały

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVIII/474/2024 Rady Miejskiej w Szczepieszynie została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 lutego 2024 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Szczepieszynie przyjęła Regulamin korzystania z Wzgórza Zamkowego i Wieży Widokowej, 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 § 1 ust. 2 Regulaminu postanowiono, że *administratorem obiektu jest: Gmina Szczepieszyn, Plac Tadeusza Kościuszki 1, 22-460 Szczepieszyn, telefon 84 6821 095, e mail: um@szczepieszyn.pl.*

Powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej Radzie nie przysługuje bowiem uprawnienie do wskazywania podmiotu administrującego gminnym obiektem użyteczności publicznej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że postanowienia uchwały wskazujące administratora obiektu użyteczności publicznej mają jedynie charakter informacyjny, a nie prawotwórczy. Zamieszczanie takich postanowień w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego pozbawione jest zatem uzasadnienia prawnego i stanowi naruszenie zasad prawidłowej legislacji (por. m. in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 grudnia 2023r. sygn. III SA/Gl 485/23).

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż postanowienie § 1 ust. 2 załącznika do przedmiotowej uchwały zostało podjęte z przekroczeniem kompetencji przyznanych organowi stanowiącemu gminy w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Jak stanowi § 3 ust. 1 Regulaminu, *administrator obiektu nie ponosi odpowiedzialności za wypadki i zdarzenia spowodowane nieprzestrzeganiem regulaminu korzystania z Wzgórza Zamkowego i Wieży Widokowej.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza 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 przytoczona regulacja przedmiotowej uchwały określająca zasady odpowiedzialności za *wypadki i zdarzenia spowodowane nieprzestrzeganiem regulaminu* 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 gminy 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 gminy, 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. 353¹ 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 gminy przepisy prawa miejscowego nie mogą zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności zarówno gminy, jak też innych podmiotów.

W § 3 ust. 3 Regulaminu Rada wskazała: „*Wykaz telefonów alarmowych: Europejski numer alarmowy: 112; Pogotowie ratunkowe: 999; Straż Pożarna: 998; Policja: 997.*”

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.

Przyjmując regulację § 3 ust. 3 Regulaminu Rada wykroczyła poza zakres przyznanego jej przez ustawodawcę upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVIII/474/2024, 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 Szczebrzeszyna
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Szczebrzeszynie