



Poznań, dnia 30 grudnia 2025 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.295.2025.1

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

orzekam

nieważność § 5 ust. 1-3 i 5 załącznika do uchwały nr XXVIII/500/IX/2025 Rady Miasta Poznania z dnia 2 grudnia 2025 r. w sprawie Regulaminu parkingów działających w systemie Parkuj i Jedź (Park & Ride) w Poznaniu - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 2 grudnia 2025 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr XXVIII/500/IX/2025 w sprawie Regulaminu parkingów działających w systemie Parkuj i Jedź (Park & Ride) w Poznaniu, dalej „uchwała”. Regulamin parkingów działających w systemie Parkuj i Jedź (Park & Ride) w Poznaniu, dalej „Regulamin”, stanowi załącznik do uchwały,

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 9 grudnia 2025 r.

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

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), dalej „u.s.g.”, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Upoważnienie zawarte w powołanym 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.

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. Oznacza to w konsekwencji 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. Ustanawiając na podstawie cytowanego przepisu akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących” - wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 stycznia 2020 r., IV SA/Po 787/19, CBOSA (por. także wyrok WSA w Poznaniu z 9 marca 2023 r., IV SA/Po 111/23, 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 – wyrok WSA w Poznaniu z 21 października 2021 r., III SA/Po 360/20, CBOSA.

W § 5 Regulaminu pn.: „Odpowiedzialność”, Rada Miasta Poznania uchwaliła: „Parking jest niestrzeżony – Zarząd Transportu Miejskiego w Poznaniu nie ponosi odpowiedzialności za: 1) utratę lub uszkodzenie samochodu osobowego, jego części lub wyposażenia; 2) rzeczy pozostawione w pojeździe; 3) szkody powstałe w wyniku działania osób trzecich, zdarzeń losowych lub siły wyższej” (ust. 1); „ZTM oraz operator parkingu ponoszą odpowiedzialność jedynie za szkody powstałe z ich winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa” (ust. 2); „Użytkownik ponosi pełną odpowiedzialność za: 1) wszelkie szkody wyrządzone na parkingu, w tym w mieniu ZTM, innych użytkowników lub osób trzecich; 2) naruszenie zasad bezpieczeństwa, przepisów bhp i ppoż.; 3) zanieczyszczenie lub uszkodzenie infrastruktury parkingowej” (ust. 3); „Użytkownik odpowiada za wszelkie skutki wynikające z nieprzestrzegania Regulaminu” (ust. 5).

Zdaniem organu nadzoru kwestionowane regulacje stanowią postanowienia, które formułują zasady ponoszenia odpowiedzialności (w tym także zwolnienia z tej odpowiedzialności), co w konsekwencji świadczy o uregulowaniu przez radę kwestii, które w żaden sposób nie odnoszą się ani do zasad, ani

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

do trybu korzystania z parkingów działających w systemie Parkuj i Jedź (Park & Ride) w Poznaniu. Tym samym uznać należy, że wskazane wyżej postanowienia Regulaminu normujące kwestie ponoszenia odpowiedzialności (zwolnienia z odpowiedzialności) wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określony w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g..

Organ nadzoru wskazuje, że 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 w ustawie. Należy tu wskazać np. na przepisy art. 415 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071), dalej: "k.c.", które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych, jak również na przepisy odnoszące się do odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 i nast. k.c.).

Przed wszystkim podkreślić należy, że norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie obejmuje upoważnienia do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności porządkowej, cywilnej, czy karnej. W pojęciu zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej nie mieści się bowiem regulacja dotycząca odpowiedzialności lub jej braku podmiotów korzystających z tych terenów, czy zarządców obiektów. Takie stanowisko ugruntowane jest także w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok WSA w Poznaniu z 23 stycznia 2020 r., IV SA/Po 795/19; wyrok WSA w Poznaniu z 30 października 2025 r., IV SA/Po 799/25; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Go 405/1 - CBOSA). „Stanowienie o zasadach odpowiedzialności cywilnoprawnej, karnej lub administracyjnej należy bezspornie do materii ustawowej i żaden akt prawny niższego rzędu nie może tworzyć, zmieniać lub uchylać reguł ustawowych w tym zakresie” – wyrok WSA w Łodzi z 9 stycznia 2024 r., I SA/Łd 996/23, CBOSA.

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru, z jednej strony brak jest podstaw prawnych dla rady do normowania w akcie prawa miejscowego zasad przyjętych w ramach już obowiązujących regulacji ustawowych, z drugiej natomiast strony należy mieć na uwadze, że sprawy odpowiedzialności 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).

W świetle powyższego konieczne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego przepisów § 5 ust. 1 -3 i 5 Regulaminu.

Końcowo organ nadzoru chciałby się odnieść do kwestii redagowania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego. Powyższa kwestia została uregulowana w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej „ZTP”. Zgodnie z § 143 ZTP: „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej". W świetle § 124 ZTP, podstawową jednostką redakcyjną rozporządzenia jest paragraf. Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret.

Oceniana uchwała, a konkretnie jej załącznik, powyższych kryteriów nie spełnia. Uchybienia w tym zakresie nie stanowią jednak istotnego naruszenia prawa.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

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 Miasta Poznania
Prezydent Miasta Poznania

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117