



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 22 lipca 2025 r.

Poz. 5849

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.154.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 16 lipca 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 5 i 8 załącznika nr 1 oraz pkt 5 i 9 załącznika nr 2 do uchwały nr XIV/105/25 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 23 czerwca 2025 r. w sprawie uchwalenia regulaminów korzystania z placów zabaw i siłowni zewnętrznych znajdujących się na terenie gminy Kobyla Góra - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 23 czerwca 2025 r. Rada Gminy Kobyla Góra podjęła uchwałę nr XIV/105/25 w sprawie uchwalenia regulaminów korzystania z placów zabaw i siłowni zewnętrznych znajdujących się na terenie gminy Kobyla Góra, zwaną dalej „uchwałą”.

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, poz. 1572, poz. 1907 i poz. 1940) oraz art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2151, zm.: M. P. z 2024 r. poz. 93 oraz z 2025 r. poz. 118)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 24 czerwca 2025 r.

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

Mocą badanej uchwały Rada Gminy Kobyla Góra uchwaliła regulamin korzystania z placów zabaw znajdujących się na terenie gminy Kobyla Góra, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały, a także regulamin korzystania z siłowni zewnętrznych znajdujących się na terenie gminy Kobyla Góra, stanowiący załącznik nr 2 do uchwały.

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.), zwanej dalej „u.s.g.”, zgodnie z którym: „Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: [...] zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”.

Przechodząc do oceny zgodności z prawem badanej uchwały, stwierdzić należy, że w zakresie sformułowanego w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. upoważnienia ustawowego nie mieszczą się, zdaniem organu nadzoru, następujące postanowienia załącznika nr 1 do uchwały: „Za dzieci na terenie placu zabaw odpowiadają rodzice lub opiekunowie” (pkt 5), „Za wypadki spowodowane brakiem przestrzegania zasad Regulaminu, odpowiedzialność ponosi osoba korzystająca z placu zabaw” (pkt 8), a także następujące regulacje zawarte w załączniku nr 2 do uchwały: „Użytkownicy korzystają z urządzeń siłowni na własną

odpowiedzialność” (pkt 5), „Za wypadki spowodowane brakiem przestrzegania Regulaminu, odpowiedzialność ponosi osoba korzystająca z siłowni zewnętrznej” (pkt 9).

Upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. 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 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 Wielkopolskim z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Go 405/19; wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Sądów Administracyjnych). 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 2020 r., III SA/Po 360/20). Żadne inne przepisy, poza ww. zasadami i trybem korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie mogą być objęte regulacją wydawaną na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Zdaniem organu nadzoru, norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie obejmuje w szczególności upoważnienia do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej czy karnej. W pojęciu zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej nie mieści się bowiem regulacja dotycząca odpowiedzialności podmiotów korzystających z tych terenów. Także w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie uprawnia do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną (por. wyroki WSA w Poznaniu z 16 listopada 2011 r., IV SA/Po 672/11 oraz z 23 stycznia 2020 r., IV SA/Po 795/19; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Go 405/19). 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).

W kontekście kwestionowanych przepisów załącznika nr 1 i 2 do uchwały należy uwypuklić, że rada tymi regulacjami w istocie zniosła w sposób nieuprawniony odpowiedzialność gminy za bezpieczeństwo osób korzystających z gminnych obiektów użyteczności publicznej, przesądzając jednocześnie o tym, kto taką odpowiedzialność ponosi. Tymczasem ogólne reguły odpowiedzialności cywilnej, w tym zasady odpowiedzialności właściciela i zarządcy nieruchomości, zostały określone w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.) (por. w szczególności art. 415 i art. 434). Nie jest zatem możliwe dowolne zniesienie tej ustawowej odpowiedzialności przez akt prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 169/12). Problematyka odpowiedzialności prawnej właścicieli obiektów użyteczności publicznej lub podmiotów z nich korzystających za wypadki i szkody na osobach i mieniu wynikłe podczas korzystania z tych obiektów nie jest kwestią, która może być odmiennie uregulowana w odniesieniu do gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, czy też z uwagi na specyfikę uwarunkowań lokalnych na obszarze danej jednostki samorządowej (por. wyrok WSA w Poznaniu z 4 sierpnia 2020 r., III SA/Po 324/20).

Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji

Rzeczypospolitej Polskiej 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 (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11), przy czym uchybienia te mają charakter istotny, skutkujący koniecznością stwierdzenia nieważności obarczonych nimi przepisów prawa miejscowego.

W tym stanie rzeczy koniecznym było stwierdzenie nieważności pkt 5 i 8 załącznika nr 1 oraz pkt 5 i 9 załącznika nr 2 do uchwały, jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

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 Gminy Kobyła Góra

Wójt Gminy Kobyła Góra