



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 sierpnia 2025 r.

Poz. 6008

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.169.2025.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 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:

— § 4 ust. 6 w zakresie zwrotu ", ponoszą odpowiedzialność materialną za szkody powstałe w trakcie korzystania z obiektu oraz"

uchwały nr XVI/110/2025 Rady Gminy Piaski z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej oraz nadania regulaminów dla gminnych obiektów użyteczności publicznej,

— pkt 10, pkt 12, pkt 13 załącznika nr 1 do ww. uchwały,

— pkt 4 w zakresie zwrotu "i odpowiadają za wyrządzone szkody", pkt 9 załącznika nr 2 do ww. uchwały,

— pkt 8 i pkt 11 załącznika nr 3 do ww. uchwały

- ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 czerwca 2025 r. Rada Gminy Piaski podjęła uchwałę nr XVI/110/2025 w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej oraz nadania regulaminów dla gminnych obiektów użyteczności publicznej, dalej "uchwała". "Regulamin korzystania z placów zabaw" stanowi załącznik nr 1 do uchwały, dalej "Regulamin nr 1", "Regulamin korzystania z terenu rekreacyjnego" stanowi załącznik nr 2 do uchwały, dalej "Regulamin nr 2", "Regulamin korzystania ze stadionu sportowego" stanowi załącznik nr 3 do uchwały, dalej "Regulamin nr 3".

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

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 1 lipca 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).

W § 4 ust. 6 przedmiotowej uchwały rada przyjęła: "Podmioty, którym administratorzy udostępniają obiekty, ponoszą odpowiedzialność materialną za szkody powstałe w trakcie korzystania z obiektu oraz zapewniają nadzór nad osobami korzystającymi z obiektu, zgodnie z przepisami prawa, a w szczególności z przepisami przeciwpożarowymi i porządkowymi obowiązującymi w danym obiekcie".

Ponadto w Regulaminie nr 1 przyjęto w pkt 10: "Za szkody materialne powstałe na skutek nieprawidłowego korzystania z obiektu, jego urządzeń i sprzętu odpowiadają korzystający, a w przypadku niepełnoletnich ich opiekunowie i rodzice", w pkt 12: "Administrator placu nie ponosi odpowiedzialności za bezpieczeństwo osób, które nie przestrzegają regulaminu", w pkt 13: "Administrator nie ponosi odpowiedzialności za rzeczy pozostawione na placu zabaw".

Regulamin nr 2 stanowi z kolei w pkt 4: "Użytkownicy terenu rekreacyjnego korzystają z niego na własną odpowiedzialność lub odpowiedzialność opiekunów i odpowiadają za wyrządzone szkody", w pkt 9: "Administrator nie ponosi odpowiedzialności za rzeczy pozostawione na terenie rekreacyjnym".

W Regulaminie nr 3 przyjęto w pkt 8: "Za wszelkie uszkodzenia odpowiada materialnie osoba, która wyrządziła szkodę lub jej prawni opiekunowie", w pkt 11: "Administrator nie ponosi odpowiedzialności za rzeczy pozostawione na stadionie".

W ocenie organu nadzoru, z przekroczeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zostały podjęte postanowienia punktów 10, 12-13 Regulaminu nr 1, punktu 4 w zakresie zwrotu "i odpowiadają za wyrządzone szkody" oraz punktu 9 Regulaminu nr 2, punktu 8 i pkt 11 Regulaminu nr 3, a także § 4 ust. 6 przedmiotowej uchwały w zakresie zwrotu: "ponoszą odpowiedzialność materialną za szkody powstałe w trakcie korzystania z obiektu."

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 2025 poz. 734, ze zm.), który m.in w art. 124 przewiduje odpowiedzialność za niszczenie i uszkodzanie cudzej rzeczy.

W konsekwencji należy stwierdzić, że postanowienia w wyżej omówionym zakresie stanowią przekroczenie ustawowej kompetencji, co stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem ich nieważności.

W tym stanie rzeczy, 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 Gminy Piaski

Wójt Gminy Piaski