



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 października 2025 r.

Poz. 7349

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.202.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 13 października 2025 r.

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 ust. 8 i ust. 11 pkt 9 załącznika do uchwały nr XVI/118/2025 Rady Gminy Kramsk z dnia 11 września 2025 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia regulaminów korzystania z placów zabaw, siłowni zewnętrznych, kompleksu boisk sportowych „Orlik”, stadionu oraz parku w miejscowości Kramsk, zlokalizowanych na terenie Gminy Kramsk - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 11 września 2025 r. Rada Gminy Kramsk podjęła uchwałę nr XVI/118/2025 zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia regulaminów korzystania z placów zabaw, siłowni zewnętrznych, kompleksu boisk sportowych „Orlik”, stadionu oraz parku w miejscowości Kramsk, zlokalizowanych na terenie Gminy Kramsk, której załącznik stanowi Regulamin Korzystania z boiska sportowego w miejscowości Helenów Drugi, dalej zwaną „uchwałą zmieniającą”.

Uchwałę zmieniającą 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 ze zm.)”.

Uchwała zmieniająca została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 18 września 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). 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 zmieniającej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), dalej zwanej „ustawą”, 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 sądowym 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, w ocenie organu nadzoru, zostały podjęte postanowienia ust. 8 załącznika do uchwały nr XVI/118/2025 Rady Gminy Kramsk z dnia 11 września 2025 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia regulaminów korzystania z placów zabaw, siłowni zewnętrznych, kompleksu boisk sportowych „Orlik”, stadionu oraz parku w miejscowości Kramsk, zlokalizowanych na terenie Gminy Kramsk, zwanego dalej „Regulaminem”. Zgodnie z wolą Rady Gminy Kramsk, we wskazanym przepisie postanowiono: „Za pozostawione rzeczy na terenie obiektu, gospodarz nie ponosi odpowiedzialności”. Wyjaśnić należy, że norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy nie obejmuje upoważnienia dla rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie zasad odpowiedzialności karnej i odpowiedzialności cywilnej, w tym odpowiedzialności odszkodowawczej, której podstawy określone są w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.), dalej zwanej "kodeksem cywilnym". Kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej w każdym przypadku wyrządzenia szkody są natomiast ostatecznie oceniane przez sądy powszechne w ramach kompetencji tych sądów, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność), jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich zasadach i w jakiej wysokości). 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 więc 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, CBOSA).

Powyższe stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie sądowym. W wyroku z 16 listopada 2011 r. (IV SA/Po 672/11) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu 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) 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., II SA/Wa 990/20, LEX nr 3113119; prawomocny wyrok WSA w Bydgoszczy z 22 maja 2018 r., II SA/Bed 328/18, LEX nr 2511280; prawomocny wyrok WSA w Krakowie z 3 grudnia 2013 r., 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. kodeksu cywilnego, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Kodeks ten odnosi się także do odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 i nast.).

Z kolei w ust. 11 pkt 9 Regulaminu ustanowiono zakaz „wprowadzania psów i innych zwierząt”. Zdaniem organu nadzoru, ustanowienie zakazu wprowadzania zwierząt domowych na teren obiektów takich

jak place zabaw, siłownie czy boiska wymaga ukształtowania tego zakazu z poszanowaniem treści art. 20a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 913, ze zm.), dalej: „u.r.z.s.n.”, który określa prawo osoby niepełnosprawnej do wstępu do obiektów użyteczności publicznej wraz z psem asystującym (por. wyrok WSA w Poznaniu z 29 września 2020 r., III SA/Po 359/20). Ustanowienie w przytoczonych zapisach Regulaminu ogólnego zakazu wprowadzania psów i innych zwierząt, pozostaje w sprzeczności z przywołanym przepisem art. 20a ust. 1 pkt 1 u.r.z.s.n., a także ust. 4 tego przepisu, który jako jedyne warunki skorzystania z uprawnienia wymienionego w ust. 1 wymienia „wyposażenie psa asystującego w uprząż oraz posiadanie przez osobę niepełnosprawną certyfikatu potwierdzającego status psa asystującego i zaświadczenia o wykonaniu wymaganych szczepień weterynaryjnych” (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 23 listopada 2017 r., II SA/Go 932/17).

Postanowienia przepisów Regulaminu zakazujące wprowadzania zwierząt pozbawiają zatem możliwości wstępu na teren obiektów użyteczności publicznej osoby niepełnosprawne z psem asystującym, co narusza prawo w stopniu istotnym i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tych regulacji.

W konsekwencji należy uznać, że wskazane powyżej postanowienia Regulaminu, zostały podjęte z przekroczeniem ustawowej kompetencji, co stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w omawianej części.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

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 Kramsk

Wójt Gminy Kramsk