



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 22 października 2025 r.

Poz. 7367

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.201.2025.5

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 15 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 XX/117/2025 Rady Gminy Kawęczyn z dnia 15 września 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminów korzystania z placów zabaw, siłowni zewnętrznych oraz boisk sportowych stanowiących własność Gminy Kawęczyn w części obejmującej:

- pkt 7 lit. i, pkt 10 oraz pkt 12 załącznika nr 1,
- pkt 4 lit. f, pkt 5 lit. f oraz pkt 9 załącznika nr 2,
- pkt 6 tiret szóste oraz pkt 8 załącznika nr 3,

ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

W dniu 15 września 2025 r. Rada Gminy Kawęczyn podjęła uchwałę nr XX/117/2025 Rady Gminy Kawęczyn z dnia 15 września 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminów korzystania z placów zabaw, siłowni zewnętrznych oraz boisk sportowych stanowiących własność Gminy Kawęczyn (dalej: „uchwała”). Załącznikami do uchwały są: „Regulamin korzystania z placów zabaw stanowiących własność Gminy Kawęczyn” (dalej: „załącznik nr 1”), „Regulamin korzystania z siłowni zewnętrznych stanowiących własność Gminy Kawęczyn” (dalej: „załącznik nr 2”) oraz „Regulamin korzystania z boisk sportowych stanowiących własność” (dalej: „załącznik nr 3”).

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 (tj. Dz.U.2024.0.1465)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 17 września 2025 r.

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

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi 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.”, 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”. 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.

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 WSA w Gorzowie Wlkp. z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Go 405/19). Sformułowanie „zasady i tryb korzystania” mieści w sobie także 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 2021 r., III SA/Po 360/20).

W pkt 7 lit. i załącznika nr 1, w pkt 5 lit. f załącznika nr 2 oraz w pkt 6 tiret szóste załącznika nr 3 ustanowiono zakaz „wprowadzania 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 załączników nr 1-3 ogólnego zakazu wprowadzania zwierząt domowych, 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).

Przytoczone zapisy załączników nr 1-3 zakazujące wprowadzania zwierząt pozbawiają zatem możliwości wstępu na teren obiektów użyteczności publicznej osoby niepełnosprawnej z psem asystującym, co narusza prawo w stopniu istotnym i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tych regulacji.

W pkt 10 załącznika nr 1 zapisano: „Gmina nie ponosi odpowiedzialności za wypadki powstałe w trakcie korzystania z obiektu niezgodnie z regulaminem”. Stosownie do pkt 4 lit. f załącznika nr 2: „użytkownicy korzystają z urządzeń na własną odpowiedzialność”. Zgodnie z pkt 8 załącznika nr 3: „Użytkownicy korzystają z boiska na własną odpowiedzialność”.

W ocenie organu nadzoru, kształtowanie zasad odpowiedzialności osób korzystających z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie stanowi materii przekazanej do uregulowania w zakresie dotyczącym zasad i trybu korzystania z tych obiektów i urządzeń, a zatem przekracza delegację ustawową z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Kwestionowane zapisy załączników nr 1-3 nawiązują do problematyki 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 2025 r. poz. 1071). 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 wynika 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. wyroki WSA w Poznaniu z 4 sierpnia 2020 r., III SA/Po 324/20 oraz z 14 maja 2025 r., IV SA/Po 276/25).

W świetle powyższego, zdaniem organu nadzoru przytoczone powyżej zapisy załączników nr 1-3 naruszają prawo w stopniu istotnym, co skutkuje koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

W pkt 12 załącznika nr 1 oraz w pkt 9 załącznika nr 2 zapisano: „Osoby naruszające porządek publiczny lub przepisy regulaminu będą usuwane z obiektu”.

Zdaniem organu nadzoru, powyższy przepis wychodzi poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., która nie obejmuje upoważnienia do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej i karnej czy też kar za „naruszanie porządku publicznego lub przepisów regulaminu”. W pojęciu zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mieści się bowiem regulacja dotycząca odpowiedzialności podmiotów korzystających z tych obiektów i urządzeń. Przywołana norma nie uprawnia zatem do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność prawną. Organ nadzoru podziela stanowisko zaprezentowane w uzasadnieniu wyroku WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., IV SA/GI 847/14, gdzie stwierdzono: „Stosowne organy policyjne i porządkowe dysponują co prawda kompetencjami do stosowania przymusu bezpośredniego, ale wynika to z wyraźnych delegacji ustawowych, wystarczających do podejmowania przez nie właściwych interwencji. W żaden sposób nie może wpływać na zakres ich uprawnień przepis prawa miejscowego, nie będący nawet przepisem porządkowym”. Podobnie wypowiedziano się również w uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z 21 czerwca 2017 r., IV SA/Po 147/17: „W uchwale w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej, podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do określenia sankcji za nieprzestrzeganie postanowień regulaminu (...). Już z tego powodu analizowany punkt Regulaminu – stanowiący, że: «Osoby naruszające porządek publiczny lub przepisy niniejszego regulaminu będą usuwane z terenu miejsca wykorzystywanego do kąpieli [...]» – w istotnym stopniu narusza prawo”.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru przytoczone przepisy załączników nr 1 i 2 naruszają prawo w stopniu istotnym, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia ich nieważności.

W tym stanie rzeczy, orzeczono 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 Kawęczyn

Wójt Gminy Kawęczyn