



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 28 listopada 2025 r.

Poz. 8743

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.247.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 listopada 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 pkt 4 - zdanie drugie, pkt 14, pkt 15 oraz zdania ostatniego załącznika do uchwały nr XIX/135/2025 Rady Miejskiej w Opalenicy z dnia 23 października 2025 r. w sprawie zasad i trybu korzystania z łowiska w Kopankach wraz z przyległym terenem rekreacyjnym - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 23 października 2025 r. Rada Miejska w Opalenicy podjęła uchwałę nr XIX/135/2025 w sprawie zasad i trybu korzystania z łowiska w Kopankach wraz z przyległym terenem rekreacyjnym, dalej jako „uchwała”. Regulamin łowiska w Kopankach z przyległym terenem rekreacyjnym stanowi załącznik do uchwały, dalej jako „Regulamin”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 40 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 30 października 2025 r.

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

Jak stanowi przepis art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), dalej jako "u.s.g." - 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. Rada gminy została zatem wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii, jednakże - w ocenie organu nadzoru - powyższe umocowanie nie daje 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, 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, CBOSA; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Go 405/19, 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 (por. wyrok WSA w Poznaniu z 21 października 2021 r., III SA/Po 360/20, CBOSA).

Granice przewidzianej prawem swobody rady w zakresie realizacji normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. wyznacza obowiązujący porządek prawny. Zatem zasady ustanowione przez radę nie mogą wkraczać w materię uregulowaną w przepisach aktów wyższego rzędu. Stanowiąc zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej rada winna treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśniać te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA o/z we Wrocławiu z 26 maja 1992 r., SA/Wr 310/92). W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa.

Podnieść należy, iż podstawa prawna do regulowania zasad i trybu korzystania z gminnych urządzeń użyteczności publicznej zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. znajduje zastosowanie wtedy, gdy z innej ustawy nie wynika odrębna podstawa prawna regulująca w sposób bardziej precyzyjny delegację ustawową umocowującą organy samorządu gminy do określenia trybu i zasad korzystania z konkretnych urządzeń użyteczności publicznej lub w dużo bardziej skonkretyzowanym zakresie (por. wyrok NSA z 31 stycznia 2023 r., III OSK 1076/22, CBOSA).

W pkt 4 Regulaminu Rada Miejska w Opalenicy uchwaliła, iż: „Łowisko i teren rekreacyjny jest ogólnodostępne. Dzieci i młodzież do lat 18 mogą przebywać na terenie Łowiska wyłącznie pod opieką osób pełnoletnich, które w pełni ponoszą za nie odpowiedzialność”.

W myśl pkt 14 Regulaminu: „Osoby, które dokonały zniszczenia mienia na Łowisku mogą być pociągnięte do odpowiedzialności cywilnej lub karnej.”.

Zgodnie z pkt 15 Regulaminu: „Właściciel Łowiska nie ponosi odpowiedzialności za wypadki losowe oraz rzeczy pozostawione, zagubione lub skradzione na terenie Łowiska.”.

W zdaniu ostatnim Regulaminu Rada Miejska w Opalenicy zawarła następującą regulację: „Za nieprzestrzeganie w/w regulaminu grożą sankcje wynikające z ustawy Kodeks wykroczeń.”.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie obejmuje upoważnienia dla rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej i karnej. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie. W wyroku z 16 listopada 2011 r., IV SA/Po 672/11, WSA w Poznaniu zaakcentował, iż użyty w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. termin „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. Jednakże rada gminy, na podstawie tej regulacji, nie jest uprawniona do wprowadzania do takiego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną.

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.

Wskazane wyżej przepisy Regulaminu nawiązują do problematyki odpowiedzialności karnej i odpowiedzialności cywilnej, w tym odpowiedzialności odszkodowawczej, której podstawy określone są w ustawie z 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 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. 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 - CBOSA).

Analogicznie przedstawia się kwestia odpowiedzialności za bezpieczeństwo osób małoletnich, do której nawiązują cytowane już przepisy pkt 4 zdanie drugie Regulaminu. Odpowiedzialność za bezpieczeństwo i sprawowanie pieczy nad małoletnimi spoczywa na ich rodzicach lub opiekunach prawnych, co zostało określone w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2809).

W uchwale wprowadzającej regulamin łowiska w Kopankach z przyległym terenem rekreacyjnym, 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 (por. wyrok WSA w Poznaniu z 21 czerwca 2017 r., IV SA/Po 147/17). Podobne stanowisko zajął WSA w Gliwicach w wyroku z 23 października 2014 r., IV SA/Gl 847/14. W kontekście kwestionowanego przepisu Regulaminu warto raz jeszcze podkreślić, że to „ustawodawca określa zasady, przesłanki i granice odpowiedzialności karnej i cywilnej, a nie organ samorządu terytorialnego” – wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 kwietnia 2014 r., II SA/Łd 67/14.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru przepisy pkt 4 zdanie drugie, tj. w zakresie zwrotu: „Dzieci i młodzież do lat 18 mogą przebywać na terenie Łowiska wyłącznie pod opieką osób pełnoletnich, które w pełni ponoszą za nie odpowiedzialność.”, pkt 14, pkt 15 oraz zdanie ostatnie Regulaminu 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 Miejska w Opalenicy

Burmistrz Opalenicy