



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 22 grudnia 2025 r.

Poz. 9783

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.293.2025.4

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 17 grudnia 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 § 4 ust. 2 w zakresie wyrażenia: „za bezpieczeństwo i” oraz § 5 ust. 3, ust. 4, ust. 5 i ust. 8 załącznika do uchwały nr XXI/162/2025 Rady Gminy Gniezno z dnia 20 listopada 2025 r. w sprawie regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich położonych na terenie Gminy Gniezno - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 20 listopada 2025 r. Rada Gminy Gniezno podjęła uchwałę nr XXI/162/2025 w sprawie regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich położonych na terenie Gminy Gniezno, zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotowy regulamin stanowi załącznik do uchwały i dalej będzie powoływany jako „Regulamin”.

Uchwałę 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 z późn. zm.) w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. 2021 r. poz. 679)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 25 listopada 2025 r.

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

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 2025 r. poz. 1153), 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”. 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 Poznaniu z 14 maja 2025 r. IV SA/Po 276/25; wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów

Administracyjnych). Żadne inne przepisy, poza zasadami i trybem korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie mogą być objęte regulacją wydawaną na podstawie art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Z kolei stosownie do zapisów art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), zwanej dalej „u.g.k.”, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek (art. 4 ust. 2 u.g.k.).

Przechodząc do oceny zgodności z prawem badanej uchwały, stwierdzić należy, że w zakresie sformułowanych w art. 4 ust. 2 pkt 4 u.s.g. oraz w art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.g.k. upoważnień ustawowych nie mieszczą się, zdaniem organu nadzoru, następujące przepisy Regulaminu: § 4 ust. 2 - w zakresie, w jakim przewiduje, że z chwilą przekazania kluczy odpowiedzialność za bezpieczeństwo w świetlicy wiejskiej oraz w jej bezpośrednim otoczeniu ciąży na Najemcy, § 5 ust. 3 określający katalog obowiązków opiekuna świetlicy, § 5 ust. 4 o treści: „Opiekun świetlicy ponosi odpowiedzialność materialną za powierzony sprzęt i urządzenia, stanowiące wyposażenie świetlicy”, § 5 ust. 5, w myśl którego: „Za każdorazowe przekazanie oraz odbiór świetlicy odpowiedzialny jest opiekun świetlicy”, a także § 5 ust. 8, w którym przesądza się, że: „Gmina Gniezno nie ponosi odpowiedzialności za przedmioty osobiste i wartościowe pozostawione na terenie świetlicy”.

Nie może budzić wątpliwości, że materia unormowana w powyższych przepisach Regulaminu nie stanowi o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, wobec czego nie mieści się w zakresie upoważnienia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.g.k.

Z kolei odnosząc się do normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., podkreślić w pierwszej kolejności należy, że nie obejmuje ona, zdaniem organu nadzoru, upoważnienia do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej czy karnej. W pojęciu zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mieści się bowiem regulacja dotycząca odpowiedzialności podmiotów w związku z korzystaniem z takich obiektów lub urządzeń. Także w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, 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, wyrok NSA z 31 stycznia 2023 r. III OSK 1076/22). Wskazuje 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). 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 2025 r. poz. 1071, ze zm.), które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Kodeks ten odnosi się także do odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 i nast.).

Uchwalając regulamin korzystania ze świetlic wiejskich położonych na terenie Gminy Gniezno, rada uprawniona była zatem do unormowania w nim jedynie zasad i trybu korzystania z tych obiektów, co oznacza uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z obiektów i urządzeń. Rada nie miała natomiast kompetencji do określenia w przyjętej uchwale zasad odpowiedzialności w związku z korzystaniem ze świetlic wiejskich, w tym odpowiedzialności za bezpieczeństwo, za powierzony sprzęt i urządzenia stanowiące wyposażenie świetlicy, czy też za przedmioty osobiste i wartościowe pozostawione na terenie świetlicy, jak to uczyniła w przepisach § 4 ust. 2 oraz § 5 ust. 4 i ust. 8 Regulaminu.

Po drugie, w granicach kompetencji prawodawczej rady gminy wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mieszczą się także przepisy § 5 ust. 3-5 Regulaminu, w których Rada Gminy Gniezno określiła szczegółowe obowiązki opiekunów świetlic oraz zakres ich odpowiedzialności.

Zauważyć należy, że znaczenie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., polega na tym, że adresuje się je do osób korzystających z takich obiektów lub urządzeń, które winny się im podporządkować (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 października 2023 r. IV SA/Po 532/23). Poza zakresem wskazanego upoważnienia pozostają sprawy związane z zasadami i trybem gospodarowania i korzystania z tego mienia przez jednostkę (podmiot) nim gospodarującą (por. wyrok WSA w Warszawie z 18 października 2022 r. II SA/Wa 2282/21). Materia ta wkracza w kompetencje wójta (tu: Wójta Gminy Gniezno) określone w art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i 3 u.s.g. Zgodnie z tymi przepisami, wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa; do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał i gospodarowanie mieniem komunalnym.

Jak podkreślił WSA w Poznaniu w uzasadnieniu wyroku z 14 maja 2025 r., IV SA/Po 276/25: „Wybór konkretnego podmiotu, zarządzającego w imieniu organu wykonawczego gminy komunalnymi obiektami użyteczności publicznej, należy [...] wyłącznie do kompetencji wójta jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym. Wyłącznie wójt, powierzając określonemu podmiotowi administrowanie gminnymi obiektami użyteczności publicznej, będzie władny określić obowiązki tego podmiotu związane z bieżącym zarządaniem tymi obiektami. Rada gminy, nie będąc umocowaną w ustawie do sprawowania zarządu mieniem gminnym (w tym obiektami użyteczności publicznej), nie może arbitralnie decydować o zakresie obowiązków wójta bądź upoważnionej przez niego osoby, związanych z bieżącym zarządaniem mieniem gminnym ponieważ ustawodawca jej do tego nie upoważnia. Sprawę wspomnianych obowiązków należy pozostawić do umownego uregulowania pomiędzy wójtem a podmiotem mającym wykonywać zadania związane z zarządaniem gminnymi obiektami użyteczności publicznej. [...] Wykonawcą uchwały jest wójt i to on może ewentualnie wyznaczyć osobę odpowiedzialną za wykonanie powierzonych mu zadań. [...] Powierzenie innemu podmiotowi zadań w tym zakresie jest więc jego suwerenną decyzją i rada gminy, wobec braku przepisu kompetencyjnego w tej materii, nie może decydować o tym w uchwale”.

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 na podstawie i w granicach ustaw. 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.

Podsumowując, postanowienia § 4 ust. 2 w zakresie wyrażenia „za bezpieczeństwo i” oraz § 5 ust. 3, ust. 4, ust. 5 i ust. 8 Regulaminu zostały podjęte przez Radę Gminy Gniezno z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.g.k., co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności wadliwych regulacji.

Mając na względzie powyższe, 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 Gniezno

Wójt Gminy Gniezno