



Poznań, dnia 19 stycznia 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.8.2026.9

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm.)

orzekam

nieważność § 5 ust. 1-3 i 5 załącznika do uchwały nr XXIX/278/2025 Rady Gminy Komorniki z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu parkingu P&R Junikowo PKM działającego w systemie Parkuj i Jedź (Park & Ride) w Gminie Komorniki - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 18 grudnia 2025 r. Rada Gminy Komorniki podjęła uchwałę nr XXIX/278/2025 w sprawie przyjęcia Regulaminu parkingu P&R Junikowo PKM działającego w systemie Parkuj i Jedź (Park & Ride) w Gminie Komorniki. Załącznik do przedmiotowej uchwały 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 (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 22 grudnia 2025 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm., dalej jako "Konstytucja RP") organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA OZ. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

W myśl art. 94 Konstytucji RP 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, ze zm., 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 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 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). Żadne inne zapisy, poza ww. zasadami i trybem korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mogą być zatem objęte regulacją wydawaną na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

W § 5 ust. 1-3 i 5 regulaminu rada przyjęła, że: "1. Parking jest niestrzeżony – Gmina Komorniki nie ponosi odpowiedzialności za: 1) utratę lub uszkodzenie samochodu osobowego, jego części lub wyposażenia; 2) rzeczy pozostawione w pojeździe; 3) szkody powstałe w wyniku działania osób trzecich, zdarzeń losowych lub siły wyższej. 2. Gmina Komorniki oraz operator parkingu ponoszą odpowiedzialność jedynie za szkody powstałe z ich winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa. 3. Użytkownik ponosi pełną odpowiedzialność za: 1) wszelkie szkody wyrządzone na parkingu, w tym w mieniu Gminy Komorniki, innych użytkowników lub osób trzecich; 2) naruszenie zasad bezpieczeństwa, przepisów bhp i ppoż.; 3) zanieczyszczenie lub uszkodzenie infrastruktury

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

parkingowej. 5. Użytkownik odpowiada za wszelkie skutki wynikające z nieprzestrzegania Regulaminu".

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

Zdaniem organu nadzoru norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie obejmuje upoważnienia do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej. W pojęciu zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej nie mieszczą się bowiem regulacje dotyczące odpowiedzialności za wypadki powstałe na terenie obiektu, ani odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotów korzystających z tych terenów. Także w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, 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; z 23 stycznia 2020 r., IV SA/Po 795/19; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Go 405/19, CBOSA). W pojęciu zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mieści się więc regulowanie odpowiedzialności odszkodowawczej odmiennie od zasad powszechnie obowiązującego prawa.

W kontekście kwestionowanych przepisów § 5 ust. 1-3 i 5 regulaminu należy uwypuklić, że rada w przedmiotowej regulacji w istocie zniósła w sposób nieuprawniony odpowiedzialność gminy za bezpieczeństwo i mienie osób korzystających z gminnych obiektów użyteczności publicznej, przesądzając jednocześnie o tym, kto taką odpowiedzialność ponosi. Tymczasem ogólne reguły odpowiedzialności cywilnej, zostały określone w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.), (por. w szczególności art. 415 i art. 434).

Nie jest zatem możliwe dowolne zniesienie tej ustawowej odpowiedzialności przez akt prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 169/12). 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 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).

Jak już wskazywano, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, jednak wyznaczając te reguły rada gminy nie ma niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie, lecz musi dostosować treść

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

podejmowanych regulacji ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji. W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi zatem istotne naruszenie prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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 Komorniki
Wójt Gminy Komorniki

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117