



Poznań, 19 czerwca 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.117.2026.4

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

orzekam

nieważność pkt 5 zdanie pierwsze załącznika do uchwały nr XXVI/246/2026 Rady Miejskiej Koła z dnia 27 maja 2026 r. w sprawie regulaminu korzystania z wieży zamkowej - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 maja 2026 r. Rada Miejska Koła podjęła uchwałę nr XXVI/246/2026 w sprawie regulaminu korzystania z wieży zamkowej, zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotowy regulamin stanowi załącznik do uchwały i dalej będzie powoływany jako „Regulamin”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 40 ust. 1 i 2 pkt 4, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, 1436, z 2026 r. poz. 252)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 28 maja 2026 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), zwanej dalej „Konstytucją 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 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; wszystkie prezentowane niniejszym

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
e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFK-19

rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP 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). 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. Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć zatem na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią.

Stosownie do przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662), zwanej dalej „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 Wielkopolskim z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Go 405/19). Żadne inne zapisy, poza ww. zasadami i trybem korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie mogą być zatem objęte regulacją wydaną na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

W pkt 5 Regulaminu Rada Miejska Koła postanowiła: „Korzystanie z wieży odbywa się na własną odpowiedzialność. Wejście na wieżę wymaga pokonania wysokości ok 12 m (68 stopni). Zwiedzający winni posiadać odpowiednie obuwie umożliwiające bezpieczne wejście i zejście z wieży”.

Zdaniem organu nadzoru, powyższy przepis w zakresie zdania pierwszego („Korzystanie z wieży odbywa się na własną odpowiedzialność”) został podjęty z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie obejmuje, zdaniem organu nadzoru, upoważnienia do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności prawnej. W pojęciu zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej nie mieszczą się bowiem regulacje dotyczące odpowiedzialności w związku z korzystaniem z takich obiektów i urządzeń, w tym przesądzenie na czyje ryzyko (odpowiedzialność) takie korzystanie się odbywa.

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 Wielkopolskim z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Go 405/19).

W niniejszej sprawie należy uwypuklić, że Rada Miejska Koła w kwestionowanej regulacji w istocie zniosła w sposób nieuprawniony odpowiedzialność gminy za szkody na osobach lub mieniu w gminnym obiekcie użyteczności publicznej - wieży zamkowej, przenosząc jednocześnie tę odpowiedzialność na osoby korzystające z wieży. Tymczasem ogólne reguły odpowiedzialności cywilnej, w tym zasady odpowiedzialności właściciela i zarządcy nieruchomości, zostały określone w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2026 r. poz. 795) - por. w szczególności art. 415 i art. 416 (odpowiedzialność deliktowa na zasadzie winy), art. 434 (odpowiedzialność samoistnego posiadacza budowli). 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).

Biorąc powyższe pod uwagę, zasadnym jest stwierdzenie nieważności zdania pierwszego w pkt 5 Regulaminu, jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

W tym stanie rzeczy 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.

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
e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
/-/ Karolina Fabiś-Szulc
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:
Rada Miejska Koła
Burmistrz Miasta Koła

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
e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19