



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 10 września 2026 r.

WP-R.4131.24.2026

Rada Gminy Przylęk

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2026, poz. 662)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Przylęk Nr 178/XXXVI/26 z dnia 19 sierpnia 2026 r. w *sprawie wprowadzenia i ustalenia regulaminu określającego zasady i tryb korzystania z boiska wielofunkcyjnego w miejscowości Przylęk w części, tj. w zakresie § 2 ust. 5, 6 i 7 załącznika do uchwały.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 sierpnia 2026 r. Rada Gminy Przylęk podjęła uchwałę Nr 178/XXXVI/26 w *sprawie wprowadzenia i ustalenia regulaminu określającego zasady i tryb korzystania z boiska wielofunkcyjnego w miejscowości Przylęk.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 25 sierpnia 2026 r.

Pismem z dnia 8 września 2026 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr 178/XXXVI/26. W ocenie organu nadzoru, uchwała istotnie narusza prawo, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy *o samorządzie gminnym*, w myśl którego rada gminy może wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że: *użyte w tym przepisie pojęcie: "zasady i tryb korzystania" przewiduje kompetencję organu gminy do formułowania norm abstrakcyjnych i generalnych ustalających reguły zachowania się w obrębie obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, zasady prawidłowego ich użytkowania i korzystania z nich (por. wyrok NSA z 6 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 2529/15, LEX nr 2351683). 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. Podkreślenia wymaga, że w świetle konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP), każde działanie organu władzy publicznej musi być oparte na podstawie prawa i w jego granicach. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły i akty te, stosownie do art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (Wyrok NSA z 31.01.2023 r., sygn. akt III OSK 1076/22, LEX nr 3487453).*

Zatem kompetencja rady gminy do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie budzi wątpliwości, jednak jej realizacja musi następować w granicach wyznaczonych przez ustawodawcę. Organ stanowiący gminy nie może regulować w akcie prawa miejscowego kwestii, które wykraczają poza zakres przyznanego upoważnienia zawartego w ustawie. Przekroczenie tych granic stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące ingerencją nadzorczą, o której mowa w art. 91 ustawy o samorządzie gminnym. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 2385/10, wskazał, że: *Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy bowiem pamiętać, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, nie są natomiast wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP.*

Przechodząc do oceny zgodności z prawem badanej uchwały wraz z załączonym do niej Regulaminem korzystania z boiska wielofunkcyjnego w miejscowości Przyłęk, należy stwierdzić, że w delegacji ustawowej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie mieszczą się zapisy dotyczące odpowiedzialności cywilnej.

Tymczasem, w regulaminie w § 2 ust. 5, 6 i 7 przyjęto, że:

5. Użytkownicy boiska ponoszą odpowiedzialność materialną za zniszczone mienie, powstałe podczas korzystania z boiska.

6. Administrator nie ponosi odpowiedzialności za wypadki powstałe podczas korzystania z boiska oraz za pozostawione przez Użytkowników boiska mienie.

7. 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 ustawy o samorządzie gminnym.

W kompetencjach Rady Gminy Przyłęk nie mieści się stanowienie o odpowiedzialności materialnej użytkowników boiska ani do wyłączenia bądź ograniczania odpowiedzialności zarządzającego boiskiem za wypadki powstałe podczas korzystania z boiska oraz za pozostawione przez użytkowników boiska mienie. Za niedopuszczalne należy również uznać postanowienie, zgodnie z którym użytkownicy korzystają z boiska na własną odpowiedzialność, ponieważ prowadzi do przypisania użytkownikom ryzyka związanego z korzystaniem z boiska, a jednocześnie może być odczytywane jako wyłączenie odpowiedzialności zarządzającego boiskiem.

Wskazane zapisy Regulaminu nawiązują do problematyki odpowiedzialności za szkody, która została uregulowana w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (Dz. U. z 2026 r. poz. 795) dalej: *k.c.* Ustawa ta w sposób wyczerpujący normuje kwestię odpowiedzialności cywilnej i roszczeń odszkodowawczych, brak jest zatem podstaw do zamieszczania w uchwale organu stanowiącego gminy przepisów odnoszących się do tego zagadnienia.

Zasady odpowiedzialności kontraktowej określają art. 471 i nast. *k.c.*, przy czym przepis art. 473 § 1 *k.c.* dopuszcza jedynie umowne (a nie jednostronne, jak w drodze uchwały rady gminy) rozszerzenie lub zawężenie odpowiedzialności stron stosunku prawnego. Możliwość odmiennego kształtowania tego stosunku w drodze umowy doznaje jednak i tak pewnych ograniczeń, bowiem nieważne jest np. zastrzeżenie, że dłużnik nie będzie odpowiedzialny za szkodę, którą może wyrządzić wierzycielowi umyślnie (art. 473 § 2 *k.c.*). Reguły odpowiedzialności deliktowej są z kolei szeroko reglamentowane w przepisach art. 415 i nast. *k.c.* Należy zatem stwierdzić, że przepisy *k.c.* normują w sposób wyczerpujący kwestię

odpowiedzialności cywilnej i roszczeń odszkodowawczych, dopuszczając jednakże możliwość ich modyfikacji, choć wyłącznie w drodze umowy stron.

Należy też podkreślić, że kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej, w każdym przypadku wyrządzenia szkody, są 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).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne, Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Nr 178/XXXVI/26 Rady Gminy Przyłęk w zakresie określonym w sentencji rozstrzygnięcia, jako podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawie *o samorządzie gminnym*, narusza prawo w sposób istotny i jako sprzeczna z prawem jest w tym zakresie nieważna.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 *u.s.g.*: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia.* W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, zgodnie z którym istotne naruszenie prawa to takie jego naruszenie, które m. in. polega na podjęciu uchwały o treści nie znajdującej właściwej delegacji ustawowej, czyli bez podstawy prawnej (por. wyrok NSA z 12 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 117/11, LEX nr 1081742; wyrok NSA z 17 listopada 2015 r. sygn. akt II OSK 618/14, LEX nr 1990891; wyrok NSA z 25 maja 2017 r. sygn. akt II OSK 2462/15, LEX nr 2339667).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/