



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 5 stycznia 2023 r.

Poz. 145

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 1/2023 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO**

z dnia 4 stycznia 2023 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.),:

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr LI/472/2022 Rady Miejskiej w Sępólnie Krajeńskim z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z boiska sportowego wielofunkcyjnego ze sztucznej nawierzchni przy Szkole Podstawowej w Zalesiu gm. Sępólno Krajeńskie.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 30 listopada 2022 r. Rada Miejska w Sępólnie Krajeńskim, działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4, ust. 3 i 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – zwanej dalej „ustawą” – podjęła uchwałę w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z boiska sportowego wielofunkcyjnego ze sztucznej nawierzchni przy Szkole Podstawowej w Zalesiu gm. Sępólno Krajeńskie – zwaną dalej „Regulaminem”.

Badana uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 grudnia 2022 r.

Na wstępie należy zauważyć, że art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Jak wyjaśnił WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 28 marca 2018 r. (sygn. akt II SA/Go 97/18) „Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 SamGminU 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. (...) Ustanawiając na podstawie cytowanego przepisu akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących.” (podobnie wypowiedział się WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 29 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12, czy też WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 641/13).

Należy również podkreślić, że zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie są adresowane do podmiotów nimi zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z tych obiektów i urządzeń.

Organ stanowiący gminy, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy kompetencyjnej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie ustawy (vide: wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt 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.

Zawiadomieniem z dnia 23 grudnia 2022 r. (znak: WNK.IV.4131.171.2022.KB), Wojewoda Kujawsko-Pomorski poinformował Burmistrza Sępólna Krajeńskiego, że badana uchwała została przyjęta z istotnym naruszeniem prawa. W odpowiedzi z dnia 28 grudnia 2022 r. (znak: IRG.0711.1.2022) Burmistrz Sępólna Krajeńskiego stwierdził, że zastrzeżenia organu nadzoru uznaje za zasadne. W związku z tym na najbliższą sesję Rady Miejskiej w Sępólnie Krajeńskim zostanie przygotowany projekt uchwały uwzględniający zmianę wadliwych zapisów uchwały. Mając na względzie powyższe, organ nadzoru podtrzymuje stanowisko wyrażone w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Jako sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa, organ nadzoru uznaje wskazane poniżej uregulowania przyjęte przez Radę Miejską w Sępólnie Krajeńskim.

W dziale I. punkt 1. Regulaminu – stanowiącego załącznik do uchwały nr LI/472/2022 Rady Miejskiej w Sępólnie Krajeńskim z dnia 30 listopada 2022 r. – Rada postanowiła, że administratorem boiska sportowego wielofunkcyjnego ze sztucznej nawierzchni przy Szkole Podstawowej w Zalesiu gm. Sępólno Krajeńskie jest Szkoła Podstawowa w Zalesiu.

Należy stwierdzić, że powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej radzie nie przysługuje bowiem uprawnienie do decydowania o tym, jaki konkretnie podmiot ma administrować gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej.

Jak zauważył WSA w Gorzowie Wielopolskim w wyroku z dnia 27 stycznia 2010 r. (sygn. akt II SA/Go 973/09), w definicji "gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej" mieszczą się m.in. boiska i hale sportowe, lodowiska, sale gimnastyczne, stadiony, kąpieliska, drogi, tereny rekreacyjne, parki i obszary zieleni miejskiej. Sąd wyjaśnił jednocześnie, że pojęcia gminnego obiektu nie można utożsamiać wyłącznie z obiektem budowlanym, stanowiłoby to bowiem nieuprawnione zawężenie zakresu regulacji objętej uchwałą rady gminy i stałoby w sprzeczności z celami ustawy.

Sąd zauważył jednocześnie, że ustawa nie zawiera definicji określenia „użyteczności publicznej”. W celu wyjaśnienia tego pojęcia należy się odnieść do przepisów zawartych w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679 tj.). Ustawa ta określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Pojęcie gospodarki komunalnej obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności, w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 ust. 2 u.g.k.).

Boisko sportowe jest bez wątpienia „obiektem użyteczności publicznej”, a gmina organizując na swoim terenie boisko dla mieszkańców, realizuje zadania o charakterze użyteczności publicznej. Ponadto, jak wynika z art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym, jednym z zadań własnych gminy w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty są sprawy dotyczące kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych. Oznacza to, że gmina dysponuje kompetencją do uchwalenia w trybie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy regulaminu boiska sportowego.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Jak wynika z powyższego, rada może jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej. Z przytoczonej normy kompetencyjnej nie można jednak wysnuć upoważnienia dla rady gminy do wskazania imiennie oznaczonego podmiotu wykonującego te zadania.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy: „Do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym”. Tym samym wybór konkretnego podmiotu administrującego obiektem użyteczności publicznej należy do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym. Jednocześnie należy stwierdzić, że nie może on subdelegować przyznanej mu kompetencji na organ stanowiący gminy (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 476/14; wyrok NSA z dnia 21 września 2007 r., sygn. akt II FSK 1008/06; wyrok NSA z dnia 18 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2072/12). W związku z powyższym należy stwierdzić, że postanowienia uchwały

określające administratora boiska sportowego wielofunkcyjnego zostały podjęte bez podstawy prawnej. Powyższa argumentacja przesądza także o wadliwości punktów: 4 i 5 działu I. Regulaminu.

Jako wadliwe należy zakwalifikować również przepisy zawarte w dziale I. pkt 10-14 Regulaminu. W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie mieszczą się w granicach kompetencji przyznanych radzie gminy. Rada uprawniona jest bowiem do unormowania w Regulaminie jedynie zasad i trybu korzystania z obiektu użyteczności publicznej, co oznacza uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z obiektu. Rada nie ma natomiast kompetencji do określenia w przyjętej uchwale zasad odpowiedzialności w związku z korzystaniem z tego obiektu.

Należy zatem zakwestionować zapisy dotyczące zasad odpowiedzialności za powstałe szkody. W upoważnieniu zawartym w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy nie mieści się bowiem ustalanie lub modyfikacja zasad odpowiedzialności cywilnej, w tym odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną, powstałą lub poniesioną na terenie gminnego obiektu użyteczności publicznej (por. wyroki: WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 stycznia 2010 r., sygn. II SA/Go 974/09; WSA w Olsztynie z dnia 2 września 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 659/10; WSA we Wrocławiu z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 421/10; WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 672/11; WSA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. akt III SA/Kr 58/12). Niedopuszczalne jest także normowanie w Regulaminie zasad lub wyłączeń odpowiedzialności za przedmioty pozostawione w obiekcie użyteczności publicznej lub inne zdarzenia, jak np. „wypadki”.

Regulamin, jako akt prawa miejscowego 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 w szczególności wskazać na przepisy art. 415 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.), które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych, jak również art. 471 i nast. Kc, które normują zasady odpowiedzialności kontraktowej (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 maja 2012 r., sygn. III SA/Wr 113/12; wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 751/15). Podkreślenia jednocześnie wymaga, że zarówno Gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu gminnego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. Nie budzi bowiem wątpliwości, że stosunki prawne pomiędzy zarządcą obiektu, a osobą uprawnioną do korzystania z niego, mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego.

Organ nadzoru jako wadliwe uznaje również zapisy Regulaminu zawarte w dziale II. pkt 1. ppkt 3), 4), 6), 7), 8), 9), 10), noszące charakter przepisów porządkowych. Powyższe kwestie są bowiem przedmiotem regulacji ustawowych, m.in.: ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeksu wykroczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.); ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.); ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2021 r. poz. 1119 ze zm.); ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 276 tj.), czy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2020 r. poz. 2050 ze zm.), które przewidują szeroki wachlarz stanów i sytuacji, rodzących odpowiedzialność karną lub porządkową. Obejmują one m.in. kwestie zakazu posiadania, wnoszenia i używania środków odurzających, I alkoholu; zakazu palenia w miejscach publicznych; używania materiałów pirotechnicznych, broni, niebezpiecznych przedmiotów; zakazu dewastacji czy zaśmiecania obiektów i urządzeń użyteczności publicznej; utrudniania, czy uniemożliwiania korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej itp.

W tym przypadku regulacja uchwały, jakkolwiek powodowana troską Rady Miejskiej o porządek, wkracza w domenę ścisłej reglamentacji i surowej reakcji państwa w przypadku dokonania naruszeń obowiązującego prawa. Zatem tworzenie ogólnych zapisów w akcie prawa miejscowego dotyczących kwestii zwalczania wandalizmu, naruszania porządku publicznego, alkoholizmu czy narkomanii stanowi istotne uchybienie.

Jak trafnie zauważył WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 28 marca 2018 r. (sygn. akt II SA/Go 97/18): „Regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 SamGminU nie mogą być utożsamiane z przepisami porządkowymi (wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r., sygn. akt I OSK 252/09, Ł. Złakowski (w) R Hauser, Z. Niewiadomski (red), SamGminU. Komentarz, C.H. Beck 2011, s. 438). (...) Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, a zatem nie mogą ich zastępować, tak więc niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń przepisów zawartych w aktach wyższej rangi i tym bardziej poddaniu ich

jakiegokolwiek modyfikacji (por. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., II OSK 370/07)”. Podobne stanowisko wyrażone zostało w licznych orzeczeniach sądów administracyjnych (por. m.in. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. akt II OSK 1333/15; wyrok WSA w Opolu z dnia 6 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Op 56/20; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 września 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 659/11; wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 370/07; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 300/11; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29 września 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 424/10; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Go 1045/12; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 28 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 998/19).

Powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (vide: wyrok NSA z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 862/15).

W drodze wyjątku możliwe jest dokładne powtórzenie regulacji ustawowych w akcie prawa miejscowego, ale z tym zastrzeżeniem, że nastąpiłoby to z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06). Natomiast WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 23 października 2014 r. (sygn. akt IV SA/Gl 847/14) wskazał, że jeżeli zamiarem organu samorządowego jest dostarczenie użytkownikom parku dokładnej informacji o zasadach zachowania na jego terenie, to cel ten można osiągnąć np. przez ustawienie stosownych tablic, na których będą zamieszczone zarówno prawidłowo ustalone przez organ zasady i tryb korzystania z parku (art. 40 ust. 2 pkt 4 usg), jak i treść zakazów (nakazów) wynikających z przepisów ustawowych i innych obowiązujących aktów normatywnych.

Jako sprzeczny z powszechnie obowiązującymi regulacjami prawnymi, organ nadzoru uznaje również ustanowiony w dziale II. pkt 1 ppkt 11 Regulaminu, zakaz wprowadzania zwierząt na teren obiektu użyteczności publicznej. Rada Miejska w Sepólnie Krajeńskim w żaden sposób nie uzasadniła przesłanek wprowadzenia takiego zakazu. W ocenie organu nadzoru, przedmiotowy zakaz jest środkiem nadmiernie ograniczającym swobodę poruszania się i przebywania w określonym miejscu, która przysługuje wszystkim obywatelom, w tym również właścicielom zwierząt domowych. Cel ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a pośrednio również badanego Regulaminu, jakim jest dążenie do utrzymania czystości i porządku na terenach służących do wspólnego użytku mieszkańców gminy, nie daje podstaw do wprowadzenia tak daleko idących i generalnych zakazów. Ustawodawca nie upoważnił bowiem rady gminy do formułowania zakazu wprowadzania zwierząt na określone tereny, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom (vide: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Go 1045/12; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 792/13; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 153/14; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 2439/14; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 lutego 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 1043/15).

W dziale II. pkt 3. Regulaminu wprowadzono zapis, zgodnie z którym: „Naruszenie niniejszych przepisów porządkowych karane jest zgodnie z przepisami Kodeksu wykroczeń karą grzywny.”. W ocenie organu nadzoru art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy nie upoważnia rady gminy do wprowadzania do aktu prawa miejscowego przepisów o charakterze wyłącznie informacyjnym, nie zawierających norm prawnych oraz wprowadzających w błąd, a także nie może zawierać sankcji za jego nieprzestrzeganie.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski  
Mikołaj Bogdanowicz