



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 5 czerwca 2025 r.

Poz. 2868

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WNK.IV.4131.28.2025

#### WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 30 maja 2025 r.

Na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.) stwierdzam nieważność

uchwały nr XIV/100/2025 Rady Miejskiej Łasin z dnia 30 kwietnia 2025 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z kompleksu obiektów sportowych wchodzących w skład Stadionu Miejskiego w Łasinie.

#### Uzasadnienie

W dniu 30 kwietnia 2025 r. Rada Miejska Łasin podjęła w formie załącznika do uchwały nr XIV/100/2025 regulamin korzystania z kompleksu obiektów sportowych wchodzących w skład Stadionu Miejskiego w Łasinie.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 30 kwietnia 2025 r.

Zawiadomieniem z 26 maja 2025 r. znak: WNK.IV.4131.28.2025 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Burmistrz Miasta i Gminy Łasin w wyznaczonym terminie nie ustosunkował się do zarzutów zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

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

Jako podstawę prawną uchwały Rada Miejska wskazała art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - zwanej dalej: „ustawą”.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy - organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Powyższy przepis upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego, które określa jedynie ogólny zakres regulacji lub warunki jakie muszą być spełnione, nie przesądza o treści norm, które mają zostać ustanowione. Z upoważnienia generalnego wynika znacznie większa swoboda, co do treści unormowań prawnych, niż w przypadku aktów wydawanych na podstawie upoważnień szczegółowych. Nie oznacza to jednak całkowitej swobody, zarówno dla ustawodawcy co do sposobu skonstruowania takiego upoważnienia, jak i dla organów samorządowych co do treści stanowionego na jego podstawie prawa. Swoboda prawodawców lokalnych jest zawsze ograniczona przez wymóg legalności działania – stanowione prawo miejscowe cechować musi zgodność z ustawą na podstawie której zostało wydane (por. D. Dąbek [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 40).

W następstwie powyższego należy wskazać, że w sposób istotny naruszają prawo te zapisy Regulaminu, w których mowa jest o administratorze, przynależnych administratorowi uprawnieniach i dokonywanych przez niego czynnościach, a także o czynnościach użytkowników obiektów sportowych wchodzących w skład stadionu miejskiego w Łasinie zdeterminowanych zgodą (zezwoeniem) administratora lub obowiązkiem powiadomienia go o nich (§ 1 pkt 1-2, § 2 ust. 1-3, ust. 5, ust. 7-8, ust. 13-14, ust. 17-18, § 3 ust. 2 pkt 6-7, ust. 4, ust. 6, § 4 ust. 1, ust. 4-5).

Art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy nie uprawnia do subdelegacji kompetencji prawotwórczej przyznanej radzie gminy i realizowanej w formie przepisów prawa miejscowego. To na radzie gminy spoczywa obowiązek uregulowania zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej.

W oparciu o art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy to rada gminy jest wyłącznie umocowana do określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej i nie może przy tym przekazywać swoich uprawnień na inne organy czy podmioty.

Ponadto w § 3 Regulaminu Rada Miejska Łasin uregulowała szeroko rozumiane przepisy porządkowe obowiązujące na terenie stadionu związane z korzystaniem z infrastruktury, o której mowa w Regulaminie.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny narzucać, modyfikować, zastępować czy dokonywać powtórzeń tego, co jest zawarte w aktach wyższej rangi. Takie powtórzenia są normatywnie zbędne i potencjalnie dezinformujące, zwłaszcza jeżeli w przypadku ich interpretacji w kontekście uchwały będzie to prowadziło do częściowej lub całkowitej zmiany intencji prawodawcy (por. wyroki WSA: w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12 we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 641/13; w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Go 932/17; w Łodzi z dnia 19 stycznia 2023 r., sygn. akt III SA/Łd 703/22, czy wyroki NSA: z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 370/07 oraz z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. akt II OSK 1333/15).

W wyroku z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 97/18, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim wskazał, iż: "regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 SamGminU nie mogą być utożsamiane z przepisami porządkowymi".

W związku z powyższym organ nadzoru jako wadliwe uznaje zapisy Regulaminu zawarte w § 3, 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 2023 r. poz. 2119, z późn. zm.), ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383), ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151, z późn. zm.), ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1162, z późn. 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 broni, niebezpiecznych przedmiotów; zakazu dewastacji czy zaśmiecania obiektów i urządzeń użyteczności publicznej; utrudniania, czy uniemożliwiania korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, używania wulgarnych lub obraźliwych słów, zakazów rozdawania ulotek, rozwieszania reklam, używania materiałów pirotechnicznych czy zakaz prowadzenia działalności handlowo-usługowej.

W związku z powyższym regulacje uchwały wkraczają w obszar ścisłej reglamentacji i surowej reakcji państwa w przypadku dokonania naruszeń obowiązującego prawa. Zatem tworzenie ogólnych zapisów w akcie prawa miejscowego dotyczących kwestii naruszania porządku publicznego, alkoholizmu czy narkomanii stanowi istotne uchybienie. 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.

Mając powyższe na uwadze należy zakwestionować również zapisy § 3 dotyczące obowiązków organizatora podczas trwania rozgrywek piłkarskich, imprez sportowo-rekreacyjnych i kulturalnych.

Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy upoważnia radę gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie tworzenia zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej przez społeczność lokalną, natomiast poza zakresem wskazanego upoważnienia pozostają sprawy związane z zasadami i trybem gospodarowania i korzystania z tego mienia przez jednostkę nim gospodarującą (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Op 83/08, WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 14 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Go 706/12 oraz z dnia 4 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Go 409/13).

Art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy nie zawiera upoważnienia dla Rady do określania w podejmowanej uchwale postanowień dotyczących sposobu, formy oraz warunków udostępniania obiektu użyteczności publicznej.

Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy do zadań Wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym. W art. 31 ustawa stanowi zaś, że Wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Tym samym wybór konkretnej formy udostępnienia obiektu należy do wyłącznych kompetencji Wójta jako organu gospodarującego mieniem komunalnym, który z mocy ustawy upoważniony jest do zawierania umów cywilno-prawnych w imieniu gminy.

Na marginesie zaznaczyć należy również, że norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, nie uprawnia rady gminy do stanowienia przepisów normujących kwestie wykorzystywania wizerunku osób korzystających z danego gminnego obiektu lub urządzenia użyteczności publicznej (zapisy § 4 Regulaminu). Materia ta nie mieści się w pojęciu zasad i trybu korzystania z takich obiektów i urządzeń, a ponadto została unormowana w przepisach prawa powszechnie obowiązującego wyższego rzędu.

Przetwarzanie wizerunku osoby fizycznej będącego daną osobową podlega regulacjom rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 ze zm.). Rozporządzenie to ściśle określa zasady, na jakich może dojść do przetwarzania danych osobowych, w tym na podstawie wyrażonej zgody (która musi określać cele tego przetwarzania), gdy dane są niezbędne do wykonania umowy, czy też do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze. Uzupełniają je przepisy rangi ustawowej, w tym art. 9a ustawy odnoszący się do przetwarzania danych osobowych w ramach monitoringu i w istocie ograniczający możliwość przetwarzania tych danych jedynie do celów, dla których zostały zebrane (tj. zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej).

Podsumowując należy podkreślić, że tworzenie ogólnych zapisów w akcie prawa miejscowego dotyczących kwestii o charakterze przepisów porządkowych oraz zasad odpowiedzialności stanowi istotne naruszenie prawa. Według utrwalonego orzecznictwa sądowego, powtórzenie regulacji ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązujących ustawach. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo jest we wskazanym zakresie lub w całości nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w licznych rozstrzygnięciach nadzorczych Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w powyższym zakresie (RN nr 111/2023, RN nr 36/2024, RN nr 50/2024, RN nr 52/2024, RN nr 54/2024, RN nr 72/2024, RN nr WNK.IV.4131.6.2025, RN nr WNK.IV.4131.10.2025).

Mając na uwadze zaistniały stan faktyczny i prawny należało orzec jak na wstępie.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski  
Michał Szybel