



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 12 sierpnia 2025 r.

Poz. 3753

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WNK.IV.4131.44.2025

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 1 sierpnia 2025 r.

Na podstawie 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 XVIII/113/2025 Rady Gminy Waganiec z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z kompleksu boisk sportowych w Zbrachlinie stanowiącego załącznik do uchwały **w części** dotyczącej następujących punktów:

- pkt 1,
- pkt 6, 7 i 8,
- pkt 9 tiret 1, 3 i 5,
- pkt 10 tiret 1-4 i 6,
- pkt 11 tiret 2, 4, 6 i 7,
- pkt 12 i 13

UZASADNIENIE

W dniu 25 czerwca 2025 r. Rada Gminy Waganiec działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - dalej usg) podjęła uchwałę w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z kompleksu boisk sportowych w Zbrachlinie.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 2 lipca 2025 r.

Zawiadomieniem z 25 lipca 2025 znak: WNK.IV.4131.44.2025 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Gmina nie zajęła stanowiska w sprawie.

Organ nadzoru podtrzymuje sformułowane zarzuty zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W trakcie oceny legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 usg rada gminy określa jedynie zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. 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 6.06.2017 r., II OSK 2529/15. 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 usg. Upoważnienie zawarte w tym przepisie sformułowane jest w sposób ogólny, jednakże zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, zwłaszcza wtedy, gdy cechy prawne i granice korzystania zostały

zdefiniowane w przepisach wyższego rzędu. Regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 usg nie mogą być utożsamiane z przepisami porządkowymi. Ustanawiając na podstawie cytowanego przepisu akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać, modyfikować czy tworzyć przepisów wyłączających odpowiedzialność gminy (por. wyroki WSA z 28.03.2018 r., II SA/Go 97/18, z 12.07.2023 r., II SA/Go 249/23, z 3.12.2013r., III SA/Kr 731/13).

Mając na uwadze treść pkt 1 w zakresie regulacji „zlokalizowany w Zbrachlinie (działki nr 58/12 oraz 101/1, obręb Zbrachlin), stanowiący mienie komunalne Gminy Waganiec” oraz pkt 14 regulaminu stanowiącego zał. do uchwały wykraczają poza upoważnienie wynikające z art. 40 ust. 2 pkt 4 usg, który nie upoważnia do wprowadzenia przepisów o charakterze informacyjnym. Tego rodzaju regulacje nie stanowią normy prawnej. Cytowany przepis upoważniający stanowi podstawę do określania zasad i trybu korzystania wyłącznie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, a zatem tych obiektów i urządzeń, które stanowią przedmiot własności gminy. Gmina nie może określać takich zasad w stosunku do obiektów i urządzeń nie będących jej własnością. Ponadto, o tym czyją własnością są dane obiekty oraz informowanie o tym, że stanowią mienie komunalne nie może decydować akt prawa miejscowego wydany przez organ stanowiący gminy. Uchwała będąca aktem prawa miejscowego, jako zbiór norm abstrakcyjnych i generalnych, nie może zawierać wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych (por. wyrok NSA z dnia 12.03.2024 r., III OSK 1465/22, wyrok WSA z 21.09.2023 IV SA/Po 493/23).

W pkt 6 regulaminu rada nałożyła na właściciela obiektu (gminę/wójta) obowiązek wydawania zgody. Taki przepis również wykracza poza upoważnienie wynikające z art. 40 ust. 2 pkt 4 usg który nie zawiera kompetencji do określania obowiązków właściciela obiektów użyteczności publicznej. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 usg, do zadań Wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym. W art. 31 ustawa stanowi zaś, że Wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Zatem wszelkie czynności związane z udostępnianiem obiektów należą do wyłącznych kompetencji Wójta lub osób przez niego upoważnionych jako organu gospodarującego mieniem komunalnym, który z mocy ustawy upoważniony jest do zawierania umów cywilno-prawnych w imieniu gminy. Umowa jest dwustronną czynnością prawną równorzędnych podmiotów, regulowaną przepisami prawa cywilnego. Rada wkraczając w kompetencje organu wykonawczego naruszyła także zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ ustawy z dnia 23.04.1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r., poz. 1061 - dalej kc). Zgodnie z przyjętą zasadą swobody umów, strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Wszelkie kwestie związane z zawarciem umowy, której przedmiotem jest udostępnienie obiektu użyteczności publicznej, należą do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego gminy, a postanowienia uchwały w tym zakresie istotnie naruszają prawo, ponieważ podjęte zostały z przekroczeniem delegacji ustawowej.

W tym kontekście należy również podnieść problem kierowania postanowienia uchwały do podmiotów innych aniżeli użytkownicy obiektów użyteczności publicznej. Należy zatem podkreślić, że zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej - jak sama treść przepisu wskazuje - nie są adresowane do podmiotów nimi zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z tych obiektów i urządzeń (por. wyroki WSA z 29.04.2012 r., IV SA/Po 169/12, z 29.01.2014 r., IV SA/Wr 641/13).

Jako naruszający prawo w sposób istotny należy również uznać treść pkt 7 regulaminu stanowiącego zał. do uchwały, określający zasadę odpowiedzialności opiekunów za bezpieczeństwo dzieci do lat 7 znajdujących się na terenie kompleksu. Kwestie odpowiedzialności rodziców i opiekunów regulują przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, Kodeksu karnego i Kodeksu wykroczeń (art. 92 i 93 k.r.i.o, art. 210 i 160 k.k oraz art. 89, 105 i 106 k.w). Nadto, treść regulacji może sugerować, że gmina nie ponosi odpowiedzialności za bezpieczeństwo dzieci, podczas gdy w istocie tak nie jest bowiem jako podmiot zarządzający kompleksem boisk jest zobowiązana do odpowiedniej dbałości o stan tego miejsca, a więc także jest odpowiedzialna za bezpieczeństwo (por. wyrok WSA z 2.12.2020 r., VII SA/Wa 1054/20). Przepis regulaminu wkracza zatem w materię

ustawową i ogranicza osoby posiadające władzę rodzicielską w sposobie sprawowania pieczy nad dzieckiem, nadto znajduje się poza zakresem kompetencji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 usg, gdyż nie dotyczy korzystania z obiektów użyteczności publicznej, lecz opieki nad osobami z nich korzystających i odpowiedzialności za nie.

Należy także zwrócić uwagę na pkt 8 regulaminu w którym zabrania się korzystania z obiektu osobom pod wpływem alkoholu i innych środków odurzających. Przepis art.40 ust. 2 pkt 4 usg 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 z 20.05.2008 r., II SA/Op 83/08).

Kwestie które uregulowano w pkt 9 tiret 1 i 3 oraz pkt 11 tiret 2 i 6 tj. zaśmiecanie, niszczenie zieleni oraz dewastowanie i niszczenie urządzeń kompleksu są przedmiotem regulacji między innymi ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2024 r. poz.399) oraz art. 144 - 145 Kodeksu wykroczeń. Natomiast zakaz niszczenia urządzeń regulują art. 124 i 143 kw oraz art. 288 § 1 Kodeksu karnego (por. wyroki WSA z 14.03.2024 r., III SA/Wr 296/23, z 31.05.2023 r., II SA/Łd 384/23).

Ten sam problem dotyczy pkt 9 tiret 5 w którym sformułowano zakaz spożywania alkoholu na terenie obiektu. Zgodnie z art. 14 ust.2a ustawy z dnia 26.10.1983 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023r. poz. 2151) zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów.

W tym samym zakresie rada przekroczyła swoje uprawnienia formułując treść pkt 10 tiret 1-4 i 6. Zakaz wnoszenia przedmiotów potencjalnie niebezpiecznych, mogących spowodować zranienie lub inny uszczerbek na zdrowiu stanowią czyny wypełniające znamiona określone w art. 50a §1 Kodeksu wykroczeń, bowiem : „Kto w miejscu publicznym posiada nóż, maczetę lub inny podobnie niebezpieczny przedmiot, a okoliczności jego posiadania wskazują na zamiar użycia go w celu popełnienia przestępstwa, podlega karze (...)”.

Używanie wulgaryzmów i zakłócanie porządku publicznego zostało spenalizowane przez ustawodawcę w art. 51 § 1, art. 54 oraz art. 141 Kodeksu wykroczeń a regulamin zakazuje tego w pkt 11 tiret 4.

W pkt 11 tiret 7 zabroniono zakrywania twarzy w sposób uniemożliwiający identyfikację. Również i w tym zakresie ustawodawca przewidział regulację w art. 57a ustawy z dnia 20.03.2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 616), postanawiając, że „kto w miejscu i czasie trwania masowej imprezy sportowej używa elementu odzieży lub przedmiotu w celu uniemożliwienia lub istotnego utrudnienia rozpoznania osoby, podlega karze (...)”.

Zdaniem organu nadzoru wprowadzanie niektórych powyższych zakazów w pkt 9-11 wykracza poza granice upoważnienia przyznanego radzie w art. 40 ust. 2 pkt 4 usg, gdyż zakazy te są normowane przepisami ustawowymi. Przepis ten wyklucza ustanawianie lub rozszerzanie zakazów w prawie miejscowym w przypadku istnienia uregulowań dotyczących tego samego przedmiotu w aktach prawnych prawa powszechnie obowiązującego (por. wyroki NSA z 14.05.2012 r., II OSK 862/15, WSA : z 4.04.2019 r., II SA/Sz 226/19, z 23.10.2014 r., IV SA/GI 847/14, z 22.05.2018 r., II SA/Bd 328/18, z 28.03.2018 r., II/SA Go 97/18).

Analizowane przepisy pkt 12 i 13 regulaminu również stanowią istotne naruszenie prawa, gdyż norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 usg nie obejmuje upoważnienia dla rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej. Rada uprawniona jest jedynie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się osób korzystających z obiektów, nie miała natomiast kompetencji do określenia w regulaminie zasad odpowiedzialności w związku z korzystaniem z obiektów. Niedopuszczalne jest więc normowanie zasad lub wyłączeń odpowiedzialności za wypadki, rzeczy pozostawione lub inne zdarzenia wynikające z korzystania z terenów i urządzeń użyteczności publicznej. Postanowienia w 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, Kodeksu cywilnego, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych jak również art. 471 i nast, Kodeksu cywilnego, które normują zasady odpowiedzialności kontraktowej. O możliwości wyłączenia się z odpowiedzialności przez gminę wspomniano przy omawianiu pkt 7 regulaminu (por. wyroki WSA z 7.10.2010 r., III SA/Wr 421/10, z 2.09.2010 r., II SA/Ol 659/10, z 19.12.2012 r., III SA/Kr 58/12, z 16.11.2011 r., IV SA/Po 672/11, z 31.05.2023 r., II SA/Łd 384/23, 12.07.2023 r., II SA/Go 249/23 czy wyrok NSA z 9.02.2022 r., III OSK 4921/21).

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 Sztybel