



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 16 grudnia 2025 r.

Poz. 6241

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WNK.IV.4131.29.2025

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 5 czerwca 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 XI/77/2025 Rady Gminy Kijewo Królewskie z dnia 29 kwietnia 2025 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminów korzystania z boisk sportowych, placów zabaw i siłowni zewnętrznych na terenie gminy Kijewo Królewskie

UZASADNIENIE

W dniu 29 kwietnia 2025 r. Rada Gminy Kijewo Królewskie 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: u.s.g.) podjęła uchwałę w sprawie wprowadzenia Regulaminów korzystania z boisk sportowych, placów zabaw i siłowni zewnętrznych na terenie gminy Kijewo Królewskie.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 6 maja 2025 r.

Zawiadomieniem z 26 maja 2025 r. znak: WNK.IV.4131.29.2025, organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. W odpowiedzi pismem z dnia 29 maja 2025 r. znak: RSO.0008.1.2025.DB, Gmina uznała zastrzeżenia organu nadzoru i zadeklarowała zmianę przedmiotowej uchwały na sesji Rady Gminy Kijewo Królewskie w czerwcu br.

Organ nadzoru podtrzymuje stanowisko zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego. Ponadto w ocenie Wojewody Kujawsko-Pomorskiego skala nieprawidłowości stwierdzonych w przedmiotowych regulaminach przemawia za stwierdzeniem nieważności w całości badanej uchwały. Jednocześnie pozwoli to organowi stanowiącemu Gminy Kijewo Królewskie na opracowanie nowej uchwały i sformułowanie zapisów regulaminów w sposób czytelny dla adresatów tych norm, czego nie udało się osiągnąć przy stwierdzeniu nieważności w części przedmiotowej uchwały.

W trakcie oceny legalności uchwały numer aktu, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. w następującym zakresie.

Na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. rada gminy może stanowić akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Na wstępie należy stwierdzić, że art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., 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 (...).” (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2012 r.,

sygn. akt IV SA/Po 169/12; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 641/13).

Zatem użyte w przepisie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy sformułowanie "zasady i tryb korzystania" przewiduje kompetencję organu gminy do formułowania norm generalnych i abstrakcyjnych, ustalających reguły zachowania się w obrębie obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, zasady prawidłowego ich użytkowania i korzystania z nich (por. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2529/15). Normy te adresowane są do osób korzystających z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a nie do podmiotów nimi zarządzających, poza zakresem wskazanego upoważnienia pozostają więc sprawy związane z zasadami i trybem gospodarowania oraz 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; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt II SA/Gd 395/14). Organ stanowiący gminy, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest bowiem naruszeniem normy kompetencyjnej, a tym samym 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).

W ocenie organu nadzoru część zapisów analizowanych Regulaminów wykracza poza normę kompetencyjną art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

W pkt 1 regulaminu korzystania z boisk sportowych, stanowiącego załącznik nr 1 do badanej uchwały, Rada wskazała, że boiska sportowe, stanowią mienie komunalne Gminy Kijewo Królewskie. Jak zauważył NSA w wyroku z dnia 12 marca 2024 r. (sygn. akt III OSK 1465/22): „Uznanie powyższych postanowień za zgodne z prawem wyłącznie ze względu na fakt, że zawierają one tylko "informację o właścicielu boiska lub kortu (...)", nie znajduje uzasadnienia prawnego. Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. stanowi podstawę prawną do określenia 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 jest dany obiekt, nie może decydować akt prawa miejscowego wydany przez organ stanowiący gminy. Należy zatem podzielić stanowisko skarżącego Wojewody, że Sąd Wojewódzki wadliwie dopuścił, aby akt prawa miejscowego w swej treści zawierał wypowiedzi pozbawione charakteru normatywnego. Jak podniesiono wyżej uchwała będąca aktem prawa miejscowego, jako zbiór norm abstrakcyjnych i generalnych, nie może zawierać wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych.” (podobnie wypowiedział się WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 21 września 2023 r., sygn. akt IV SA/Po 493/23 oraz WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 19 grudnia 2023 r., sygn. akt III SA/Gl 485/23).

Ponadto w pkt 10 ppkt 4 załącznika nr 1, pkt 11 ppkt 4 załącznika nr 2 i pkt. 10 ppkt 4 załącznika nr 3 Rada postanowiła o zakazie wprowadzania na teren siłowni zewnętrznych psów, kotów i innych zwierząt (ograniczenie to nie dotyczy osób niepełnosprawnych wraz z psami asystującymi (art. 20a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych). Rada 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 analizowanego Regulaminu, jakim jest dążenie do utrzymania czystości i porządku na terenach służących do wspólnego użytku mieszkańców gminy, nie pozwala na wprowadzenie tak dalekoidących i generalnych zakazów. Ustawodawca nie upoważnił bowiem rady gminy dosformułowania zakazu wprowadzania zwierząt na określone tereny, lecz doustalania 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).

Organ nadzoru jako sprzeczne z prawem uznaje również zapisy zawarte w pkt 10, 11 i 12 załącznika nr 1, pkt 11, 12, 13 załącznika nr 2, pkt 10, 11, 12 załącznika nr 3. 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 ze zm.); ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2025 r. poz. 383 ze zm.); ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r.

poz. 2151 ze 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.), czy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1939 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, czy alkoholu; zakazu palenia w miejscach publicznych; używania materiałów pirotechnicznych, broni, niebezpiecznych przedmiotów; zakazu dewastacji oraz zaśmiecania urządzeń użyteczności publicznej; utrudniania, czy uniemożliwiania korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej itp.

W tym przypadku regulacja uchwały, jakkolwiek powodowana troską Rady 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 powtórzenia 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 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.

Uregulowania zawarte w pkt 10 ppkt 4 załącznika nr 1, pkt 11 ppkt 4 załącznika nr 2 i pkt 10 ppkt 4 załącznika nr 3 uchwały można by zaliczyć do postanowień informacyjnych, na podstawie których nie dochodzi do wykreowania nowej sytuacji prawnej, a jedynie oznajmienia o pewnym stanie prawnym. Tym samym, nie powinno się ich zamieszczać w akcie prawa miejscowego. Mogą być natomiast umieszczone na tablicy informacyjnej obiektu użyteczności publicznej wraz z przytoczeniem podstawy prawnej ich obowiązywania.

Jako wadliwe należy zakwalifikować również przepisy zawarte w pkt 13-16 załącznika nr 1, pkt 14-17 załącznika nr 2 oraz pkt 13-16 załącznika nr 3 uchwały. 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 na boisku 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 2024 r. poz. 1061 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.

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