



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 17 grudnia 2025 r.

Poz. 6247

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr WNK.IV.4131.39.2025

#### WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 30 lipca 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 XVI/122/25 Rady Miejskiej w Więcborku z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z kompleksu boisk sportowych „Moje Boisko – Orlik 2012” w Więcborku przy Szkole Podstawowej Nr 2 im. Kornela Makuszyńskiego.

#### Uzasadnienie

W dniu 25 czerwca 2025 r. Rada Miejska w Więcborku, działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, podjęła powyższą uchwałę.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 czerwca 2025 r.

Zawiadomieniem z dnia 18 lipca 2025 r. znak: WNK.IV.4131.39.2025, organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały. Burmistrz Więcborka nie odniósł się do zarzutów zawartych ww. zawiadomienia.

Na podstawie prawną powyższej uchwały powołano przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „ustawą”. Stosownie do brzmienia art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy „Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie (...) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”. 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 owego korzystania zostały zdefiniowane w przepisach wyższego rzędu. Jak wskazał WSA w Gorzowie Wielkopolskim, w wyroku z dnia 28.03.2018 r., sygn. akt II SA/Go 97/18 „Regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mogą być utożsamiane z przepisami porządkowymi. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. 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. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. 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”. Mając na względzie powyższe, Rada Miejska w Więcborku, wprowadzając regulamin, o którym mowa w załączniku winna treść podejmowanych regulacji dostosować do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących kompetencji, co jednak zdaniem organu nadzoru nie wypełniła.

Organ nadzoru wskazuje, że w załączniku do przedmiotowej uchwały zatytułowanym: „Regulamin korzystania z kompleksu boisk sportowych „Moje Boisko - Orlik 2012” w Więcborku przy Szkole Podstawowej Nr 2 im. Kornela Makuszyńskiego w pkt 2 Rada Miejska w Więcborku postanowiła:

„Administratorem kompleksu sportowego „Moje boisko ORLIK 2012” jest Dyrektor Szkoły Podstawowej Nr 2 im. Kornela Makuszyńskiego w Więcborku. Gospodarzem obiektu jest osoba wyznaczona przez Administratora do bieżącej obsługi kompleksu sportowego (pkt 3)”. W pkt 13 Rada postanowiła: „Harmonogram zajęć odbywających się na terenie kompleksu boisk ustala i na bieżąco koordynuje Dyrektor Szkoły Podstawowej Nr 2 w Więcborku. W punkcie 14 Rada postanowiła: „Kluby sportowe działające na terenie Więcborka mogą korzystać z obiektów sportowych do celów treningowych po uprzednim uzgodnieniu z Dyrektorem Szkoły Podstawowej Nr 2 w Więcborku”.

Zdaniem organu nadzoru powyższe unormowania wkraczają w materię już uregulowaną aktami wyższego rzędu (art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, (Dz. U. z 2021 r., poz. 679 tj.), do tego modyfikując przepisy o ustawie o samorządzie gminnym, tj. art. 30 ust. 2 pkt 3, zgodnie z którym do zadań wójta należy m. in. gospodarowanie mieniem komunalnym

Z kolei w pkt 1 zdanie drugi załącznika do Regulaminu Rada postanowiła: „Wejście na obiekt jest równoznaczne z przyjęciem i przestrzeganiem regulaminu”. Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, ma charakter powszechnie obowiązujący na terenie gminy i jest adresowana do nieokreślonego kręgu osób, obejmując swoimi postanowieniami sytuacje powtarzalne i regulując we wskazanym zakresie prawa i obowiązków podmiotów, które spełniają hipotezę norm zawartych w załączniku do uchwały. Regulamin obowiązuje zatem każdego użytkownika boiska. Do tego aby był on wiążący nie jest potrzebna żadna forma akceptacji tego regulaminu przez użytkownika obiektu”.

W pkt 6 załącznika Rada postanowiła: „Dzieci do 13 roku życia mogą korzystać z kompleksu boisk jedynie w obecności i pod nadzorem osób dorosłych (rodzic, instruktor, trener, nauczyciel). Opiekun opuszcza obiekt ostatni po wyjściu całej grupy, za którą jest odpowiedzialny”. Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja wkracza w materie ustawową i ograniczającą osoby posiadające władzę rodzicielską w sposobie sprawowania pieczy nad dzieckiem. Regulacje te znajdują się poza zakresem kompetencji ustawowej, gdyż nie dotyczą korzystania z obiektów użyteczności publicznej, lecz opieki nad osobami z nich korzystającymi i odpowiedzialności za nie. Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy nie upoważnia do formułowania w regulaminach zapisów o odpowiedzialności bądź zakazów przebywania dzieci bez opieki osoby dorosłej. Kwestie odpowiedzialności rodziców i opiekunów regulują przepisy ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2809 z późn. zm.) oraz art. 105 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2025 r. poz. 734).

W pkt 7 załącznika Rada postanowiła: „Użytkownicy korzystają z boisk na własną odpowiedzialność”; w pkt 21 – „za zniszczenia powstałe w czasie korzystania z boisk oraz wszelkie uszkodzenia wyposażenia – odpowiedzialność materialna ponoszą korzystający”; w pkt 24 - „administrator kompleksu nie ponosi odpowiedzialności za wypadki powstałe w trakcie korzystania z obiektu na zasadach określonych w pkt 10 ppkt.b”; w pkt 25 - „osoby korzystające z kompleksu boisk sportowych są zobowiązane powiadomić gospodarza obiektu, a za jego pośrednictwem administratora o każdym zaistniałym wypadku”, w pkt 26 - „za rzeczy pozostawione w szatni i na boiskach administrator obiektu nie ponosi odpowiedzialności”.

W ocenie organu nadzoru, Rada nie ma kompetencji do określenia w uchwale zasad odpowiedzialności w związku z korzystaniem z kompleksu boisk sportowych „Moje Boisko – Orlik 2012” w Więcborku. W upoważnieniu zawartym w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy nie mieści się bowiem ustalenie odpowiedzialności cywilnej, w tym odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną, powstałą lub poniesioną na terenie obiektu użyteczności publicznej (vide: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 stycznia 2010 r., sygn. akt 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 Krakowie z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. akt III SA/Kr 58/12), niedopuszczalne jest również normowanie w Regulaminie zasad lub wyłączeń odpowiedzialności za przedmioty pozostawione w obiekcie użyteczności publicznej lub inne zdarzenia 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 jedynie w ustawie lub na mocy czynności prawnej, np. umowy. Przepis 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 (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 maja 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 113/12, wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 751/15).

Zaznaczyć jednak należy, że członkowie wspólnoty samorządowej korzystających z obiektów użyteczności publicznej, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego.

W załączniku do uchwały Rada Miejska w pkt 22 postanowiła: „W celu zapewnienia bezpieczeństwa użytkownikom i korzystania z boisk zgodnie z ich przeznaczeniem, zabrania się:

W pkt 22 lit. e - palenia tytoniu, spożywania alkoholu i innych środków odurzających. Prawodawca lokalny powieli uregulowanie art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151), ustanawiające zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów oraz narusza kompetencje ustawową (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29.04.2024 r., sygn. akt IV SA/Wr 28/24. Podobnie rzecz się ma z wprowadzeniem zakazu palenia tytoniu oraz spożywania innych środków odurzających. Wprowadzony zakaz palenia tytoniu jest już uregulowany przepisem art. 5 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1162 ze zm.). W art. 5 ust. 1 tej ustawy ustawodawca określił bowiem miejsca, w których zabrania się palenia wyrobów tytoniowych. Za zakaz spożywania środków odurzających odpowiada dyspozycja art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 1995 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1939). Powołane wyżej zakazy stanowią zatem powtórzenie przepisów ustawowych, a tym samym zdaniem organu nadzoru stanowią przekroczenie delegacji ustawowej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

W pkt 22 lit. f – zaśmiecania, wnoszenia opakowań szklanych i metalowych. Zakaz zaśmiecania terenu jest przedmiotem regulacji m. in. ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733) oraz art. 144-145 Kw. (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14.03.2024 r. sygn. akt III SA/Wr 296/23, wyrok WSA w Łodzi z dnia 31.05.2023 r. sygn. akt II SA/Łd 384/23).

W pkt 22 lit. c – niszczenia, dewastowania urządzeń sportowych i płyty boiska oraz korzystania z uszkodzonych urządzeń sportowych – zgodnie z art. 124 § 1 kodeksu wykroczeń wskazującego, że: "kto cudzą rzecz umyślnie niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, jeżeli szkoda nie przekracza 500 złotych, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny" bądź odpowiednio w odniesieniu do szkody przekraczającej 500 zł przepisu art. 288 § 1 kodeksu karnego stanowiącego, że: "kto cudzą rzecz niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5" (vide: wyrok WSA w Łodzi z dnia 31.05.2023 r. sygn. akt II SA/Łd 384/23).

W pkt 22 lit. g – wnoszenia petard i materiałów łatwopalnych. Przywołane kwestie są już przedmiotem regulacji ustawowych, które przewidują szeroki wachlarz sytuacji, rodzących odpowiedzialność karną lub porządkową za naruszenie przewidzianych w nich zakazów (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18.11.2021r., sygn. akt III SA/Wr 220/21). Zakaz używania szkodliwych substancji chemicznych, uregulowane są ustawą z dnia 25.02.2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (Dz. U. z 2022r.poz. 1816) oraz Kw.

W pkt 22 lit. i – zakłócania porządku i używania słów wulgarnych. Zakaz ten obejmuje swym zakresem zachowania stanowiące wykroczenie, określone w art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń. Stosownie bowiem do wymienionego przepisu Kodeksu „kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spójność, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny”.

W pkt 22 lit. j – wprowadzania zwierząt. Ustalenie generalnego zakazu wprowadzania zwierząt na dany obiekt użyteczności publicznej jest środkiem nadmiernie ograniczającym swobodę poruszania się i przebywania w określonym miejscu, która przysługuje wszystkim obywatelom, w tym właścicielom zwierząt. Delegacja ustawowa daje ewentualnie możliwość ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami w taki sposób, aby ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom (por. wyrok NSA z dnia 31.02.2019 r. sygn. akt II OSK 726/17).

W doktrynie i orzecznictwie kwestionowane są obecnie również zapisy dotyczące pkt 23 załącznika do regulaminu. Postanowienia te kreują upoważnienie dla osoby prowadzącej zajęcia lub gospodarza obiektu do żądania: opuszczenia terenu boiska, wydawania innych poleceń i decyzji itd. W pojęciu „zasady i trybkorzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” nie mieści się uregulowanie jakichkolwiek sankcji za nieprzestrzeganie wprowadzonych w regulaminie zasad (w tym za niewykonywanie poleceń obsługi, które stanowi jedną z zasad korzystania z obiektu). Rada nie może zatem stanowić o możliwości wyproszenia

z obiektu osoby, która nie stosuje się do regulaminu. Powtórzyć należy, że przepisy regulaminu nie mają charakteru porządkowego. Tylko wówczas samodzielnie mogłyby stanowić podstawę do ingerencji policji lub innej służby porządkowej, oczywiście w granicach jej ustawowych uprawnień (vide: wyrok NSA z dnia 12 marca 2024 r., sygn. akt III OSK 1465/22, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 czerwca 2024 r., sygn. akt III SA/GI 329/24, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 6 marca 2025 r. NPII.4131.1.138.2025).

W pkt 27 załącznika do uchwały Rada Miejska uregulowała: „Korzystający z obiektu są zobowiązani do bezwzględneho przestrzegania regulaminu, przepisów ppoż. i bhp, a szczególnie stosowania się do uwag gospodarza obiektu”; oraz zamieściła kontakt do Szkoły Podstawowej Nr 2 w Więcborku i telefony alarmowe.

W ocenie organu nadzoru zamieszczenie powyższych postanowień w załącznik do uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia tej uchwały. Wprowadzenie bowiem tego rodzaju zapisów wykracza poza zakres przyznanego organowi stanowiącemu gminy upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Przytoczona regulacja nie stanowi norm prawnokształcących, a ma jedynie charakter informacyjny i instrukcyjny (vide: wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 6962/21). Ponadto, Radanie ma kompetencji do odsyłania w Regulaminie do przepisów odrębnych, które i tak już obowiązują niezależnie od takiego odesłania. W orzecznictwie wskazano: „Przepis wynikający z aktu uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może rozstrzygać o obowiązkach wynikających z innych ustaw, których obowiązywanie jest niezależne od woli rady (...). Powinność przestrzegania przepisów (...) przeciwpożarowych (...), wynika zaś wprost z przepisów ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. (...) wprowadzenie przez Radę ww. zapisów narusza zawartą w art. 87 Konstytucji zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga on o stosowaniu norm prawnych, wobec których jest hierarchicznie niższy” (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 96/14).

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski  
Michał Szybel