



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 07 lutego 2025 r.

Poz. 578

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WNK.IV.4131.6.2025 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 3 lutego 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**

następujących zapisów załącznika do uchwały nr XII/80/24 Rady Miejskiej Radzyna Chełmińskiego z dnia 31 grudnia 2024 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z krytego lodowiska w parku rekreacji sportu i wypoczynku w Radzynie Chełmińskim stanowiącego własność Miasta i Gminy Radzyna Chełmiński:

- pkt 1;
- pkt 7-8;
- pkt 10 w części dotyczącej zapisu: „który ponosi pełną odpowiedzialność za bezpieczeństwo powierzonych jego opiece dzieci oraz odpowiada za szkody przez nie wyrządzone”;
- pkt 12-15;
- pkt 16 w części dotyczącej zapisu: „O wszelkich aktach wandalizmu i innych niebezpiecznych zdarzeniach mających miejsce na lodowisku należy natychmiast poinformować pracownika obsługi lodowiska i : POLICJĘ – Tel. 997, w razie wypadku POGOTOWIE RATUNKOWE – Tel. 999, tel alarmowy – 112”;
- ppkt 10 w części dot. czynności zabronionych podczas przebywania na lodowisku znajdującym się na końcu Regulaminu.

W pozostałym zakresie ww. uchwała zachowuje moc prawną.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 31 grudnia 2024 r. Rada Miejska Radzyna Chełmińskiego podjęła w formie załącznika do uchwały nr XII/80/24 regulaminu korzystania z krytego lodowiska w parku rekreacji sportu i wypoczynku w Radzynie Chełmińskim stanowiącego własność Miasta i Gminy Radzyna Chełmiński.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 7 stycznia 2025 r.

Zawiadomieniem z 22 stycznia 2025 r. znak: WNK.IV.4131.6.2025 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Burmistrz Miasta i Gminy Radzyna Chełmiński 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 orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto również, 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).

Mając na uwadze powyższe, zdaniem organu nadzoru za wadliwe należy uznać postanowienia Regulaminu w punktach 1, 7-8, 10, 12-16 stanowiącego załącznik do analizowanej uchwały.

W punkcie 1 Regulaminu zawarto informuję, wskazującą że „lodowisko stanowi własność Gminy Miasto i Gminy Radzyń Chełmiński, ul. Plac Towarzystwa Jaszczurczego 9, 87-220 Radzyń Chełmiński tel. 56 688 60 10”.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis ma charakter informacyjny a nie stanowi normy prawnej. Jak stwierdził NSA w wyroku z dnia 12 marca 2024 r. (sygn. akt III OSK 1465/22): „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. (...) 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).

W punktach 7-8, 10, 12-13, 15 Regulaminu Rada Miejska Radzyna Chełmińskiego uregulowała szeroko rozumiane zasady ponoszenia odpowiedzialności za osoby, utrzymanie porządku oraz za szkody powstałe na osobach i mieniu związane z korzystaniem z infrastruktury, o której mowa w Regulaminie.

Norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy nie obejmuje upoważnienia dla rady do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej i karnej. W ocenie organu nadzoru ustalanie lub modyfikacja zasad odpowiedzialności cywilnej, w tym odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną, powstałą lub poniesioną na terenie gminnego obiektu użyteczności publicznej nie mieści się w upoważnieniu z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy (por. wyroki WSA: z 2 września 2010 r., II SA/Ol 659/10; z 19 grudnia 2012 r., III SA/Kr 58/12, z 16 listopada 2011 r., IV SA/Po 672/11 - CBOSA). Niedopuszczalne jest więc normowanie w Regulaminie zasad lub wyłączeń odpowiedzialności za „wypadki”, rzeczy pozostawione bez nadzoru lub inne zdarzenia wynikające z korzystania z terenów i urządzeń użyteczności publicznej. Materia ta została kompleksowo uregulowana w przepisach ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Kwestie odpowiedzialności gminy, zarządcy, czy innego podmiotu nie mogą być przedmiotem zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Mając powyższe na uwadze zakwestionować należy również regulacje zawarte w punkcie 14 Regulaminu oraz podpunkcie 10 w części dot. czynności zabronionych podczas przebywania na lodowisku znajdującym się na końcu Regulaminu.

Wskazane regulacje mają charakter przepisów porządkowych a wprowadzone zakazy charakter generalny obowiązujący na terenie miejsc publicznych. Określone w tych punktach kwestie zakazu palenia tytoniu, e-papierosów i spożywania alkoholu oraz przebywanie na terenie obiektu w stanie wskazującym na spożycie alkoholu lub substancji odurzających regulowane są kompleksowo w ustawach: z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych ( Dz. U. z 2024 r. poz. 1162 ) - art. 5 ust. 1 pkt 10 w związku z art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wykroczeń., z dnia 26 października 1983 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 poz. 2151 z późn. zm.) – art. 14 ust. 2a, z dnia 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1939) – art. 62 ust.1, art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wykroczeń.

Natomiast zagadnienie przebywania w miejscu publicznym osób pod wpływem alkoholu i innych środków odurzających nie jest pozostawione regulacji gminy. Przepisy rangi ustawowej przewidują możliwość odpowiedniej reakcji organów porządkowych w sytuacji, gdyby takie osoby swoim przebywaniem powodowały albo zgorzenie lub zagrożenie dla siebie i innych. Ograniczenie do przebywania w miejscach publicznych (osób, których stan wskazuje na spożycie alkoholu), jako element wolności człowieka oraz prawa poruszania się, chronionych w art. 31 ust. 1 i 52 ust. 1 Konstytucji, wymaga zgodnie z art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji ustawowego upoważnienia, a art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. jest w tym zakresie niewystarczający (por. wyrok WSA z dnia 27.09.2017 r., II SA/Go 650/17 ).

Na marginesie zaznaczyć należy również jak już wskazano powyżej, że art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia do wprowadzania przepisów o charakterze wyłączenie informacyjnym. Taki właśnie charakter mają przepisy umiejscowione na końcu Regulaminu, zawierające wykaz numerów telefonów alarmowych (pkt 16 Regulaminu).

Podsumowując należy podkreślić, że kwestionowane regulacje uchwały wkraczają w obszar ścisłej reglamentacji i reakcji państwa w przypadku dokonania naruszeń obowiązującego prawa. 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)

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium „istotnego” naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Wobec tego, Rada Miejska Radzyna Chełmińskiego podejmując uchwałę nr XII/80/24, w sposób istotny naruszyła wskazane wyżej przepisy prawa, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w części oznaczonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego. Tym samym w pozostałym zakresie uchwała obowiązuje i pozostaje w obrocie prawnym.

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