



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 29 kwietnia 2025 r.

Poz. 2138

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.67.2025.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 28 kwietnia 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 XIII/182/25 Rady Miasta Białystok z dnia 31 marca 2025 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych użyteczności publicznej Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji oraz upoważnienia do określenia sposobu ustalania opłat za korzystanie z tych obiektów, **w części dotyczącej:**

- § 26 ust. 2 załącznika nr 1 do regulaminu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji: „Regulamin korzystania z Zespołu Pływalni Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji”,
- § 5 ust. 4 załącznika nr 4 do regulaminu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji: „Regulamin korzystania z Hotelu Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji”, **w części dotyczącej zwrotu:** „*lub z winy odwiedzających go osób*”,
- § 4 ust. 2 załącznika nr 5 do regulaminu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji „Regulamin korzystania z Toru Białystok Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji”, **w części dotyczącej zwrotu:** „*BOSiR nie ponosi odpowiedzialności za skutki niedostosowania prędkości do tych wymogów*”;
- załącznika do regulaminu korzystania z Toru Białystok podczas organizacji imprez: „*Istotne postanowienia umowy na korzystanie z Toru Białystok w celu organizacji imprez*”;
- załącznika nr 2 do regulaminu korzystania z Toru Białystok Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji: „*Oświadczenie*”;
- załącznika nr 3 do regulaminu korzystania z Toru Białystok Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji: „*Oświadczenie*”;
- § 3 ust. 4 załącznika nr 5 do regulaminu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji: „Regulamin korzystania z Toru Białystok Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji”, **w części dotyczącej zwrotu:** „*Wzory oświadczeń stanowią odpowiednio załącznik nr 2 i 3 do niniejszego regulaminu*”;
- § 9 ust. 4 załącznika nr 6 do regulaminu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji: „Regulamin korzystania z Ośrodka Sportów Wodnych „Dojlidy” Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji”.

UZASADNIENIE

W dniu 31 marca 2025 r. Rada Miasta Białystok podjęła uchwałę nr XIII/182/25, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 kwietnia 2025 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 22 kwietnia 2025 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W wyniku przeprowadzonej analizy prawnej stwierdzono, że część postanowień uchwały stanowi przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z ww. przepisem na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, co oznacza kompetencję do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania.

Wyznaczając reguły korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej rada nie ma jednakże niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie. Granice przewidzianej prawem swobody rady w zakresie realizacji normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wyznacza obowiązujący porządek prawny.

Delegacja zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje upoważnienia do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność prawną, w tym odpowiedzialność cywilną (zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 19 września 2024 r., sygn. akt II SA/Bk 416/24). Tego rodzaju zapisy znalazły się w:

- § 26 ust. 2 załącznika nr 1 do regulaminu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji: „Regulamin korzystania z Zespołu Pływalni Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji”, zgodnie z którym: „*BOSiR nie ponosi odpowiedzialności za szkody na osobie lub mieniu osób korzystających z parkingu, wyrządzone przez inne osoby, a także spowodowane działaniem siły wyższej, a więc zdarzeniem, którego w chwili wjazdu na parking nie można było przewidzieć*”;
- § 4 ust. 2 załącznika nr 5 do regulaminu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji „Regulamin korzystania z Toru Białystok Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji” w części stanowiącej: „*BOSiR nie ponosi odpowiedzialności za skutki niedostosowania prędkości do tych wymogów*”.

Ponadto zgodnie z § 5 ust. 4 załącznika nr 4 do regulaminu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji: „Regulamin korzystania z Hotelu Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji”: „*Korzystający ponosi odpowiedzialność w przypadku zgubienia klucza, uszkodzenia lub zniszczenia przedmiotów wyposażenia i urządzeń technicznych Hotelu powstałe z jego winy lub z winy odwiedzających go osób*”. Użycie we wskazanym przepisie zwrotu: „*lub z winy odwiedzających go osób*” powoduje, że korzystający miałby odpowiadać nie tylko za własne działania, lecz również za działania innych osób. Tego rodzaju przeniesienie odpowiedzialności na inną osobę należy uznać za pozbawione podstawy prawnej.

Rada Miasta nie jest uprawniona do zamieszczenia postanowienia dotyczącego odpowiedzialności prawnej w uchwale. Kwestie odpowiedzialności prawnej zostały uregulowane w aktach wyższego rzędu w sposób kompleksowy. W przypadku wystąpienia zdarzenia, czy szkody uruchamiającej odpowiedzialność danego podmiotu, to one będą miały bezpośrednie zastosowanie (przepisy kodeksu cywilnego lub kodeksu wykroczeń, czy karnego). „*Regulamin korzystania z obiektu użyteczności publicznej jest aktem prawa miejscowego, a tym samym powinien zawierać normy prawne skierowane do osób korzystających z takiego obiektu, a nie powtarzać lub informować o regulacji, która znajduje się w innej ustawie. Może to bowiem rodzić przekonanie, że przynajmniej częściowo zasady ponoszenia odpowiedzialności są samoistnie uregulowane właśnie w akcie prawa miejscowego. W orzecznictwie sądowym dominuje pogląd, zgodnie z którym kwestie ponoszenia odpowiedzialności cywilnej nie mogą być objęte regulacją aktu prawa miejscowego obejmującego ustalenie zasad korzystania z obiektów lub urządzeń użyteczności publicznej (por. wyrok NSA z dnia 9 lutego 2022 r., sygn. III OSK 4921/21, LEX nr 3344425; wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2013 r. sygn. akt III SA/Kr 731/13, LEX nr 1407671)*” (wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2023 r., sygn. akt III OSK 1076/22).

Podkreślenia jednocześnie wymaga, że zarówno Gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu miejskiego, 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. Zbytecznym zatem jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 421/10; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 672/11).

W zakresie spraw, które rada gminy może uregulować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie mieszczą się również zapisy załącznika do regulaminu korzystania z Toru Białystok podczas organizacji imprez: „*Istotne postanowienia umowy na korzystanie z Toru Białystok w celu organizacji imprez*”. Są to bowiem uregulowania właściwe dla sfery stosunków cywilnoprawnych i powinny stanowić element umów, jakie będą zawierane z indywidualnymi podmiotami. Ponadto ustalenie przez Radę Miasta istotnych postanowień umowy pozostaje w sprzeczności z zasadą swobody umów (określoną w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny), zgodnie z którą strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 grudnia 2022 r., sygn. akt II SA/Kr 1051/22).

Za wykraczające poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, należy uznać również załącznik nr 2 do regulaminu korzystania z Toru Białystok Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji: „*Oświadczenie*” oraz załącznik nr 3 do regulaminu korzystania z Toru Białystok Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji: „*Oświadczenie*”. Powyższe załączniki zawierają bowiem jedynie wzory oświadczeń, do których złożenia zobowiązano korzystających z Toru Białystok Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji. Załączniki te nie określają zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, natomiast normy prawa miejscowego muszą ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji. Przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Organ wydając więc akt będący źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), musi respektować zakres delegacji, zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu (zob. wyrok NSA z dnia 14 marca 2024 r., sygn. akt I OSK 2849/23).

Stwierdzenie nieważności wskazanych załączników powoduje konieczność stwierdzenia nieważności § 3 ust. 4 załącznika nr 5 do regulaminu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji: „Regulamin korzystania z Toru Białystok Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji” w części dotyczącej zwrotu: „*Wzory oświadczeń stanowią odpowiednio załącznik nr 2 i 3 do niniejszego regulaminu*”.

Należy także zwrócić uwagę, że wskazane załączniki zawierają zapisy wkraczające w kwestię odpowiedzialności prawnej, które, jak już wskazano wyżej, nie powinny być regulowane w uchwale podejmowanej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto zakres danych osobowych, których podanie jest wymagane przez korzystających z Toru narusza zasadę minimalizacji danych określoną w rozporządzeniu 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) z dnia 27 kwietnia 2016 r. (Dz. Urz. UE. L Nr 119, str. 1). Przepisy RODO umożliwiają zbieranie danych osobowych w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i zakazują ich przetwarzania dalej w sposób niezgodny z tymi celami. Przepisy te nakazują przy tym minimalizację danych poprzez ich przetwarzanie adekwatnie, stosownie oraz w sposób ograniczony do tego, co jest niezbędne do celów, w których są przetwarzane. Konieczność wskazania danych takich jak nr dowodu osobistego lub PESEL oraz nr telefonu może naruszać zasadę minimalizacji danych. Ponadto w załączniku nr 3 do regulaminu korzystania z Toru Białystok Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji: „*Oświadczenie*” zawarto zapis stanowiący: „*Oświadczam, że mój podpis jest równoznaczny z podpisem obojga rodziców/opiekunów prawnych*”. W związku z powyższym należy zauważyć, że w obowiązującym porządku prawnym brak jest możliwości złożenia podpisu w imieniu innej osoby, czy też podpisu, który miałby zastępować podpis innej osoby bez stosownego pełnomocnictwa.

Zakwestionować należy również treść przepisu § 9 ust. 4 załącznika nr 6 do regulaminu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji: „Regulamin korzystania z Ośrodka Sportów Wodnych „Dojlidy” Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji”, zgodnie z którym:

„Korzystający zobowiązani są do przestrzegania przepisów przeciwpożarowych oraz sanitarno-epidemiologicznych”, gdyż tego rodzaju zapis nie znajduje uzasadnienia prawnego i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Akt niższego rzędu, w tym uchwała, nie może odsyłać do przepisów hierarchicznie wyższych, przepisów ustawowych i podustawowych normujących wymienione powyżej kwestie, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym 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 gminy. Powoduje to, że wprowadzenie przez Radę kwestionowanego zapisu narusza zawartą w art. 87 Konstytucji zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga on o stosowaniu norm prawnych, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu (zob. m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014 r., III SA/Wr 96/14). Podkreślenia jednocześnie wymaga, że zarówno Gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu miejskiego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, co powoduje, że zbyteczne jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi.

Wskazane naruszenia prawa mają charakter istotny, dlatego też zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności wymienionych na wstępie zapisów uchwały. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Urszula Matusiewicz-Jasińska