



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 31 lipca 2025 r.

Poz. 3221

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II. 4131.2.222.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 29 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 85, art. 86 i 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

-§ 1 ust. 5, § 2 ust. 9 pkt 1 w części zapisu „ w kompletnym i estetycznym stroju sportowym oraz”, pkt 2-3 oraz ust.10 pkt. 4-9 i 13-15, a także § 3 ust. 1, 3-5 i 7-8 załącznika do uchwały Nr XIV/94/2025 Rady Gminy Gać z dnia 24 czerwca 2025r. w sprawie regulaminu korzystania z ogólnodostępnego kortu tenisowego stanowiącego własność Gminy Gać.

Uzasadnienie

Rada Gminy Gać na sesji w dniu 24 czerwca 2025 r. uchwaliła przedmiotową uchwałą regulamin korzystania z ogólnodostępnego kortu tenisowego stanowiącego własność Gminy Gać, zlokalizowanego przy Szkole Podstawowej im. Ignacego Solarza w Gaci.

W podstawie prawnej w/w uchwały powołano przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.).

W ocenie organu nadzoru badana uchwała została podjęta w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Otóż, użyte w w/w przepisie sformułowanie: "zasady i tryb korzystania", zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego trybu oraz sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na terenie lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Wyznaczając te reguły rada gminy 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. Tak więc zasady ustanowione przez radę gminy, nie mogą wkraczać w materię uregulowaną w przepisach aktów wyższego rzędu. W ocenie organu nadzoru zasady te nie mogą również wkraczać w treść stosunków cywilnoprawnych wiążących administratora danego obiektu z osobami korzystającymi z niego. Według art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Każdorazowo w akcie rangi ustawowej zawarte być musi upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie to musi być przy tym wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikać z przepisów ustawowych, bowiem nie jest dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych. Jednocześnie wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie jest istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej i stanowi jednocześnie o naruszeniu konstytucyjnych warunków legalności aktu

prawa miejscowego. W orzeczeniach sądów administracyjnych podkreśla się, że rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z 26 maja 1992 r., SA/Wr 310/92). Nadto Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się, że brak upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego w danej materii oznacza, że nie podlega ono regulacji w tej formie prawnej, przy czym bez znaczenia pozostaje czy dotyczyłoby ono nadawania uprawnień czy nakładania obowiązków (por. wyrok NSA z 4 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 102/08, wyrok NSA z 3 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1035/06, podobnie też: wyrok WSA we Wrocławiu z 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

W toku oceny przedmiotowej uchwały organ nadzoru zauważył, iż w § 1 ust. 5 regulaminu kortu tenisowego stanowiącego załącznik do uchwały, rada gminy wprowadziła ograniczenie w korzystaniu z kortu dla osób, które nie posiadają przeciwskażeń do uprawiania tego sportu, zwalniając równocześnie administratora obiektu z odpowiedzialności za ewentualne wypadki wynikłe z uprawiania tej dyscypliny, wbrew zaleceniom lekarskim. Powyższe w ocenie wojewody stanowi nieuzasadnione wkraczanie w zagwarantowane Konstytucją RP prawa swobód obywatelskich, a ponadto nie wynika z żadnych ustawowych ograniczeń, jakie mogłyby stanowić podstawę prawną do wprowadzenia tego typu zakazów (nakazów), w uchwale rady określającej warunki korzystania z obiektu użyteczności publicznej, stanowiącego własność gminy.

Również treść § 2 ust. 9 pkt 1 regulaminu w części zapisu, dotyczącego obowiązku osób korzystających z kortu do gry m.in. w kompletnym i estetycznym stroju, pozostaje w ocenie wojewody niezgodna z zasadami techniki prawodawczej, albowiem stanowi pojęcie niedookreślone, stwarzające wątpliwości natury prawnej w jego interpretacji, co nie powinno mieć miejsca w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, a takim jest niniejszy regulamin. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że akt prawa miejscowego zgodnie z zasadami tworzenia prawa, powinien być tak sformułowany, aby precyzyjnie i zrozumiale trafiać do wszystkich adresatów, w celu uniknięcia niejasności i wątpliwości interpretacyjnych.

Z kolei w § 2 ust. 9 pkt 2 i 3 zobowiązano korzystających z kortu do zachowania czystości i porządku na korcie i w jego otoczeniu oraz przestrzegania zasad bezpieczeństwa, sanitarnych i przeciwpożarowych. Powyższe nakazy wykraczają zdaniem organu nadzoru poza dyspozycję wynikającą z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminy, który wyklucza ustanawianie lub rozszerzanie zakazów w prawie miejscowym w przypadku istnienia uregulowań dotyczących tego samego przedmiotu w aktach prawnych prawa powszechnie obowiązującego (zob. m.in. wyroki: NSA z dnia 14 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 862/15, WSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 226/19, WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 847/14; WSA w Bydgoszczy z dnia 22 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 328/18).

Dalej zgodnie z brzmieniem § 2 ust. 10 pkt 4-9 i pkt 13-15 regulaminu wprowadzono zakazy dla osób korzystających z kortu, a to: zakaz wnoszenia ostrych narzędzi oraz przedmiotów mogących stanowić zagrożenie dla innych użytkowników (pkt 4), wnoszenia i spożywania napojów alkoholowych oraz palenia tytoniu (pkt 5), zażywania narkotyków oraz wszelkich substancji odurzających (pkt 6), przebywania w stanie po spożyciu alkoholu, narkotyków, substancji odurzających i psychotropowych (pkt 7), wnoszenia pojemników do rozpylania gazów, substancji trujących lub farbujących (pkt 8), wchodzenia i przebywania na terenie obiektu ze zwierzętami (pkt 9), umieszczania reklam bez zgody właściciela (pkt 13), zakłócania porządku, używania wulgaryzmów oraz zakłócania przebiegu zajęć, turniejów lub gry (pkt 14-15).

Kwestie dotyczące wskazanych wyżej zakazów zostały uregulowane w odrębnych przepisach. I tak zakazy dotyczące wnoszenia i spożywania napojów alkoholowych (§ 2 ust.10 pkt 5 i 7), uregulowane zostały w sposób kompleksowy w ustawie z dnia 26 października 1982r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151). Ustawa ta w art. 14 ust. 2a wprowadza zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym. Do takiej kategorii miejsc należy zaliczyć obiekty użyteczności publicznej. Ponadto przepis art. 14 ust. 6 w/w ustawy upoważnia radę gminy do wprowadzania czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter.

Natomiast kwestie związane z zakazem palenia tytoniu na terenie obiektu, unormowane zostały w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 1995r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu

i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1162 z późn. zm.). Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 11 w/w ustawy zabrania się palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych, z zastrzeżeniem art. 5a, w innych pomieszczeniach dostępnych do użytku publicznego. Na podstawie art. 5 ust. 4 ww. ustawy rada gminy może ustalić w drodze uchwały, dla terenu gminy inne niż wymienione w ust. 1 miejsca przeznaczone do użytku publicznego jako strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego. Mając na uwadze powyższe należy uznać, że wprowadzenie tego rodzaju zakazów, nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Z kolei problematyka zakazów dotyczących środków odurzających oraz psychoaktywnych (§ 2 ust.10 pkt 6), objęta została kompleksowo regulacjami zawartymi w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1939 z późn. zm.) i jako taka nie mieści się w zakresie dyspozycji ustawowej określonej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Przepisy uchwały, w zakresie w jakim formułują zakaz zażywania środków odurzających, stanowią nieuprawnione powtórzenie art. 62 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, w świetle którego: „ kto wbrew przepisom ustawy, posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe podlega karze pozbawienia wolności do lat 3” (wyrok WSA w Opolu z dnia 19 września 2013 r., sygn. II SA/Op 270/13).

Z kolei zakazy przyjęte w regulaminie, a dotyczące wnoszenia przedmiotów, materiałów oraz urządzeń mogących stwarzać zagrożenie dla pozostałych użytkowników w tym ostrych narzędzi, bądź wnoszenia pojemników do rozpylania gazów czy substancji trujących (§ 2 ust.10 pkt 4 i 8), stanowią zdaniem organu nadzoru czyn wypełniający znamiona określone w art. 82 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023r. poz. 2119 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem: „5) *kto nieprzestrzega zasad bezpieczeństwa przy używaniu lub przechowywaniu materiałów niebezpiecznych pożarowo, w tym gazu płynnego w butlach podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany*”.

Również w odniesieniu do zakazu regulaminu dotyczącego wchodzenia i przebywania na terenie obiektu ze zwierzętami (§ 2 ust.10 pkt 9) należy zauważyć, że powyższa materia powinna zostać uregulowana w uchwale podejmowanej na podstawie przepisu art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399 z późn. zm.), nie zaś w przepisach regulujących korzystanie z miejsc użyteczności publicznej.

Ponadto zasady dotyczące umieszczania reklam na obiektach użyteczności publicznej, regulowane są przez kilka aktów prawnych, w tym ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawę o drogach publicznych. Zazwyczaj umieszczanie takich reklam wymaga zgłoszenia lub pozwolenia. Także kodeks wykroczeń stanowi w art. 63b § 1, że kto umieszcza reklamę z naruszeniem warunków jej sytuowania podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny. Zatem, wprowadzenie w regulaminie zakazu, o którym mowa w § 2 ust.10 pkt 13 o umieszczaniu reklam bez zgody właściciela, wykracza poza kompetencje rady do stanowienia w/w materii na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Odnosnie zapisu regulaminu dotyczącego zakłócania porządku, przebiegu zajęć, turniejów lub gry oraz używania wulgaryzmów czy słów powszechnie uważanych za obelżywe (§ 2 ust.10 pkt 14 oraz 15), rada wprowadzając w/w regulację przekroczyła upoważnienie ustawowe wynikające z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Otóż zakaz zakłócania porządku publicznego obejmuje swym zakresem zachowania stanowiące wykroczenie określone w art. 51 Kodeksu wykroczeń. Natomiast używanie wulgarnych lub obraźliwych słów jest spenalizowane w art. 63a i art. 141 Kodeksu wykroczeń.

Ponadto należy zauważyć, że w § 3 ust. 1, 3, 4 i 5 regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały, rada gminy wprowadziła zapisy dotyczące odpowiedzialności cywilnej, administracyjnej oraz karnej użytkowników kortu oraz określiła przypadki, w których właściciel kortu (gmina) nie ponosi odpowiedzialności za wypadki i zdarzenia wywołujące szkodę. Zdaniem organu nadzoru przedmiotowe regulacje naruszają delegację ustawową zawartą w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Wskazany przepis przewiduje kompetencję rady do określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie upoważnia jej natomiast do kształtowania zasad odpowiedzialności materialnej użytkowników kortu za wszelkie szkody wyrządzone ich działaniem lub zaniechaniem. Stanowienie o zasadach odpowiedzialności cywilnoprawnej, karnej lub administracyjnej należy bezspornie do materii ustawowej i żaden akt prawny niższego rzędu nie może tworzyć, zmieniać lub uchylać reguł ustawowych w tym zakresie (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 19 września 2013 r. o sygn. II SA/Op 270/13).

Art.40. ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym przyznaje organowi stanowiącemu gminy kompetencję do formułowania w stosunku do terenów i obiektów użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się przez korzystających z takich obiektów. Nie oznacza to jednak, iż rada gminy jest na tej podstawie uprawniona do wprowadzenia w akcie prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilnoprawną, karną lub administracyjną użytkowników obiektu. Tak sformułowane zapisy regulaminu wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego do określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Również niewłaściwy w ocenie wojewody pozostaje zapis § 3 ust. 7 regulaminu, zgodnie z którym w przypadku organizowania przez właściciela zajęć gry w tenisa ziemnego, zostanie ustalony odrębny regulamin ich organizacji. Treść w/w zapisu jest niezgodna z dyspozycją art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, albowiem rada na tej podstawie ma prawo uchwalić regulamin korzystania z obiektu oraz warunki postępowania na jego terenie, jako generalne zasady użytkowania obiektu. Zdaniem wojewody powyższy przepis jednakże nie stanowi upoważnienia dla rady, do stanowienia dodatkowych, odrębnych regulaminów korzystania z obiektu, w każdym przypadku organizowania przez Właściciela zajęć gry w tenisa.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia również organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, do kształtowania zakresu odpowiedzialności organizatorów zajęć prowadzonych na własny rachunek na korcie za zgodą właściciela (§ 3 ust. 8 regulaminu), w tym zapewnienia opieki medycznej uczestnikom zajęć, czy ponoszenia odpowiedzialności za szkody wyrządzone uczestnikom w toku zajęć i nie mieści się w zakresie pojęcia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 145/11, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Sz 994/08).

Mając powyższe na uwadze należało uznać, że § 1 ust. 5, § 2 ust. 9 pkt 1 w części zapisu „w kompletnym i estetycznym stroju sportowym oraz”, pkt 2-3 oraz ust.10 pkt. 4-9 i 13-15, a także § 3 ust. 1, 3-5 i 7-8 załącznika do uchwały Nr XIV/94/2025 Rady Gminy Gać z dnia 24 czerwca 2025r. w sprawie regulaminu korzystania z ogólnodostępnego kortu tenisowego stanowiącego własność Gminy Gać - narusza prawo, a w szczególności art.40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, z tych też względów należało stwierdzić nieważność w/w zapisów załącznika do uchwały.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru