



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 11 lipca 2025 r.

Poz. 2841

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.131.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 9 lipca 2025 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.), stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XIV/117/25 Rady Gminy Dźwierzuty z dnia 18 czerwca 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania z kompleksu boisk sportowych „Moje boisko-Orlik 2012” w Dźwierzutach, w części dotyczącej:

- pkt 1,
- pkt 9 lit. h,
- pkt 12 i pkt 13,
- pkt 15 i pkt 16 oraz
- pkt 18, pkt 19 i pkt 20.

Uzasadnienie

Wskazaną na wstępie uchwałą, przekazaną organowi nadzoru w dniu 20 czerwca 2025 r., Rada Gminy Dźwierzuty, powołując się na art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, uchwaliła w załączniku do uchwały Regulamin korzystania z kompleksu boisk sportowych „Moje boisko-Orlik 2012” w Dźwierzutach, dalej zwany Regulaminem.

W ocenie organu nadzoru, wskazane w sentencji rozstrzygnięcia postanowienia Regulaminu istotnie naruszają prawo.

W myśl art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję, organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady, narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym.

Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 40 ust. 2 pkt. 4 ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku Języka Polskiego (wydawnictwo PWN) słowo "zasada" określono jako prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; formułę wyjaśniającą to prawo; normę postępowania; ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach. Natomiast "tryb" zdefiniowano jako procedurę; system organizacji czegoś lub mechanizm

pewnych działań, w którym ktoś musi żyć i działać według narzuconych mu zasad. W tym miejscu wyjaśnić należy, co ma zasadnicze znaczenie w niniejszej sprawie, iż zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulaminy korzystania z obiektów i urządzeń) - jak sama treść przepisu wskazuje - nie są adresowane do podmiotów zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń, a więc do społeczności lokalnej.

Osoby korzystające powinny natomiast podporządkować się uchwalonym w tym zakresie regulacjom, bowiem w przeciwnym razie mogą zostać niedopuszczone do skorzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej lub w trakcie korzystania mogą zostać pozbawione dalszej takiej możliwości (tak też orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 7 sierpnia 2007 r., sygn. akt. II SA/Rz 473/07).

Ponadto należy również wskazać, iż w orzecznictwie sądowym oraz doktrynie przyjmowane jest jednolicie, że poprzez pojęcie „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 641/13).

Wskazać należy również, iż przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia radę gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie tworzenia zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej przez społeczność lokalną, natomiast poza zakresem wskazanego upoważnienia pozostają sprawy związane z zasadami i trybem gospodarowania i korzystania z tego mienia przez jednostkę nim gospodarującą (tak też orzekł m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 20 maja 2008 r. sygn. akt II SA/Op 83/08, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 18 września 2014 r. sygn. akt II SA/Gd 395/14).

Wobec powyższego, Rada Gminy Dźwierzuty była uprawniona do uregulowania w załączniku do kwestionowanej uchwały wyłącznie norm i zasad prawidłowego postępowania na terenie obiektu, jakim jest kompleks boisk sportowych.

Mając powyższe na uwadze, należy zakwestionować postanowienia Regulaminu zakładające, że;

W pkt 1 Regulaminu, postanowiono, iż „Zarządcą kompleksu boisk sportowych „Moje boisko – Orlik 2012” jest Urząd Gminy w Dźwierzutach”

Należy wskazać, iż na podstawie wskazanej normy kompetencyjnej, radzie gminy nie przysługuje uprawnienie określenia podmiotu zarządzającego obiektem – administratora, ani do decydowania o tym, jaki podmiot będzie „opiekował” się obiektem użyteczności publicznej. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów. Wybór konkretnego podmiotu, zarządzającego w imieniu organu wykonawczego obiektami użyteczności publicznej, należy bowiem do zadań wójta, jako organu gospodarującego mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym). Nadto, należy podkreślić, iż żaden inny przepis ustawowy nie zawiera upoważnienia do regulowania tej materii w przedmiotowym akcie.

Za przekraczające delegację ustawową wynikającą z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym należy uznać również regulację zawartą w pkt 12 Regulaminu.

W ramach przyjętej regulacji postanowiono, iż: „korzystający z obiektu są zobowiązani do przestrzegania zasad bezpieczeństwa i do zachowania porządku.

Powyższe unormowania naruszają bowiem obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa.

Umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Kwestionowanych postanowień nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepisy uchwały podjętej przez radę gminy na podstawie upoważnienia ustawowego nie mogą nakładać na adresatów jej przepisów obowiązku stosowania się do przepisów hierarchicznie wyższych, tj. przepisów ustawowych i podstawowych normujących kwestie bezpieczeństwa i higieny pracy, porządku publicznego czy innych obowiązujących przepisów prawa, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

Przedmiotowe uwagi należy odpowiednio odnieść również do regulacji zawartej w pkt 18 Regulaminu, w którym postanowiono, iż: „w sprawach nieuregulowanych w niniejszym regulaminie zastosowanie mają obowiązujące przepisy prawa”.

W pkt 13, pkt 15 i pkt 16 Regulaminu, uregulowano materię dotyczącą odpowiedzialności użytkowników korzystających z boiska oraz wyłączenia odpowiedzialności administratora.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy wprowadzając wyżej wskazane postanowienia działała bez upoważnienia ustawowego.

Gmina, jako jednostka samorządu terytorialnego, realizuje ustawowo określone cele publiczne. Z realizacją tych celów może, zarówno w sferze publicznej jak i prywatnej, wiązać się ryzyko ponoszenia odpowiedzialności, w szczególności z tytułu wyrządzenia szkody.

Kwestie dotyczące odpowiedzialności, w tym także jej wyłączenia mogą być przedmiotem regulacji ustawowej bądź umownej.

W ocenie organu nadzoru, akty prawa miejscowego, jakim jest m.in. badana uchwała, nie mogą zawierać regulacji, dotyczących odpowiedzialności użytkowników obiektów, o których mowa w badanej uchwale oraz innych osób, w tym także administratora, są one bowiem przedmiotem regulacji aktów rangi ustawowej.

Materia zawarta w kwestionowanych postanowieniach została uregulowana w szczególności w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r., Kodeks cywilny, zgodnie z art. 415, każdy kto z własnej winy wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia. Na mocy powołanego przepisu, podstawą odpowiedzialności jest dopuszczenie się bezprawnego zachowania - którym może być zarówno działanie lub zaniechanie sprzeczne z prawem, fakt powstania szkody oraz związek przyczynowy pomiędzy zachowaniem się, a szkodą.

Należy również wskazać, iż odpowiedzialność właścicieli i zarządców obiektów regulują również przepisy ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej oraz przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, określające obowiązki właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego.

W pkt 20 Regulaminu rada Gminy postanowiła, iż skargi i wnioski, a także zauważalne uszkodzenia obiektu i jego infrastruktury należy zgłaszać administratorowi, wskazując Urząd Gminy w Dźwierzutach.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ww. ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Stosownie natomiast do ust. 2 pkt 4 ww. przepisu do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym.

Regulując ww. kwestie dotyczące działania osoby zarządzającej obiektem, dotyczących skarg, wniosków czy zgłaszania nieprawidłowości zauważonych w obiekcie gminnym, Rada Gminy wyszła poza swoje kompetencje, a jednocześnie wkroczyła w uprawnienia jej zarządcy. Ustawodawca, regulując ww. zagadnienia, dokonał podziału właściwości pomiędzy organem wykonawczym, który na bieżąco utrzymuje i zarządza obiektami sportowymi, a organem stanowiącym, posiadającym prawo do stanowienia norm powszechnie obowiązujących wszystkich użytkowników tych obiektów sportowych.

Delegacja ustawowa do uchwalenia regulaminu korzystania z obiektów gminnych, mimo szerokiego jego zakresu, nie obejmuje możliwości arbitralnego decydowania o zakresie zadań, uprawnień i obowiązków wójta i innych podmiotów.

Podkreślić bowiem należy, że to wójt, jako organ wykonawczy uprawniony jest do składania w imieniu gminy oświadczeń woli, jest podmiotem właściwym do kreowania sytuacji prawnej gminy i stosunków cywilnoprawnych pomiędzy gminą a zainteresowaną stroną. Organ stanowiący nie ma kompetencji do rozstrzygania o realizacji uprawnień właściciela gminnych obiektów sportowych, gdyż to wójt kształtuje tę dziedzinę.

Odnosząc się do wprowadzonych w pkt 9 Regulaminów zakazów, mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa użytkownikom i korzystania z boisk zgodnie z ich przeznaczeniem, należy wskazać, iż wprowadzenie osoby korzystające z obiektów użyteczności publicznej, powinny podporządkować się uchwalonym w Regulaminie zasadom, niemniej jednak postanowienie, odnoszące się do zakazu zakłócania porządku i używania słów wulgarnych (pkt 9 lit. h), należy uznać za nieodpowiadające wymogom poprawnej legislacji.

Jest ono nieprecyzyjne, nie wiadomo bowiem, co należy rozumieć pod pojęciem „zakłócania porządku” oraz braku definicji pojęcia „wulgarnych”. W sposób istotny zatem kwestionowane postanowienie narusza zatem § 6 i 25 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2026 r. poz. 283), które zgodnie z § 143 rozporządzenia stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego. Ponadto materię dotyczącą używania słów nieprzyzwoitych oraz zakłócenia spokoju lub porządku publicznego, regulacją przepisy ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń - art. 141 i art. 51 (Dz. U. z 2025 r. poz. 734).

W ramach ww. upoważnienia nie mieści się także postanowienie pkt 19 Regulaminu.

Mając powyższe na uwadze, zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności załącznika do uchwały w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski