



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 24 października 2025 r.

Poz. 3829

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.172.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 23 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153), **stwierdzam nieważność uchwały Nr XVII/141/25 Rady Miasta Działdowo z dnia 25 września 2025 r.** w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z kompleksu boisk sportowych „ORLIK” zlokalizowanych przy ul. Świerkowej w Działdowie **w części dotyczącej § 1 w zakresie sformułowania: „nr 1” oraz załącznika do ww. uchwały w części dotyczącej** ust. 1, ust. 2 w zakresie sformułowania: „... ustalonym przez MOSiR”, ust. 3, ust. 6 w zakresie sformułowania: „... z Administratorem”, ust. 8 lit. a, lit. c, lit. d, lit. e, lit. f, ust. 9 w zakresie sformułowania: „...,przepisów ppoż. i BHP”, ust. 10 i ust. 11.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, powołując się na art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Miasta Działdowo, ustaliła regulamin korzystania z kompleksu boisk sportowych „ORLIK” zlokalizowanych przy ul. Świerkowej w Działdowie, zwany dalej Regulaminem.

W ocenie organu nadzoru, uchwała Nr XVII/141/25 oraz jej załącznik w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęte zostały z istotnym naruszeniem prawa.

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.

Stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, radzie gminy przysługuje - na podstawie upoważnień ustawowych - prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. Z kolei w myśl upoważnienia zawartego 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) „zasada” oznacza 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 orzecznictwie oraz doktrynie przyjmuje się natomiast, że przez 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 (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12, CBOSA). 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).

W związku z tym, ww. warunki i zasady korzystania z obiektów i urządzeń nie mogą być całkowicie dowolnie kreowane. Rada ma obowiązek ściśle trzymać się ram wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i naturę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowego reguluje.

Mając powyższe na uwadze, należy zakwestionować:

- ust. 1 Regulaminu stanowiący, że administratorem kompleksu boisk sportowych „ORLIK” zwanego dalej „kompleksem” w jest Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Działdowie;
- ust. 2 Regulaminu, w myśl którego kompleks składa się z boiska do piłki nożnej, boiska do koszykówki oraz zaplecza socjalnego i ma charakter ogólnodostępny, jest czynny zgodnie z harmonogramem *ustalonym przez MOSiR*;
- ust. 3 Regulaminu, zakładający, że Administrator zastrzega sobie prawo do zamknięcia kompleksu ze względu na ważne czynniki zewnętrzne zagrażające bezpośrednio użytkownikom przebywającym na terenie kompleksu;
- ust. 3 Regulaminu, zgodnie z którym grupy zorganizowane mogą korzystać z kompleksu po wcześniejszej rezerwacji i uzgodnieniu warunków z *Administratorem*.

Ww. przepisy nie mieszczą się w materii regulaminowej.

Wskazać równocześnie trzeba, że wybór konkretnego podmiotu, administrującego/zarządzającego w imieniu organu wykonawczego obiektami użyteczności publicznej, należy co do zasady do zadań burmistrza, jako organu gospodarującego mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym), chyba że rada ustali w statucie jednostki pomocniczej zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez dane sołectwo lub osiedle w zakresie zarządzania i korzystania z mienia komunalnego (art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Oznacza to, że Rada Miasta Działdowo w sposób nieuprawniony, bez stosownych upoważnień ustawowych, rozstrzygnęła w kwestionowanym częściowo załączniku do ww. uchwały, że kompleks boisk sportowych „ORLIK” zlokalizowanych przy ul. Świerkowej w Działdowie jest administrowany przez Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Działdowie. Delegacja ustawowa do uchwalenia *regulaminu* korzystania z obiektów gminnych, nie obejmuje możliwości określenia administratora danego obiektu oraz wywierania wpływu na funkcjonowanie.

Dodać trzeba, że organ stanowiący nie sprawuje zarządu mieniem gminy, w tym także obiektów użyteczności publicznej. Nie może zatem w regulaminie korzystania z obiektów gminnych arbitralnie decydować w tym zakresie. To burmistrz, powierzając konkretnemu podmiotowi administrowanie obiektami użyteczności publicznej, wykonanie danej czynności, określa obowiązki i prawa wybranego podmiotu w zakresie bieżącego zarządu powierzonym mieniem.

Regulamin korzystania z obiektu nie powinien także stanowić źródła praw i obowiązków podmiotów, którym organ wykonawczy gminy powierzył zarządzanie danym obiektem.

Regulując kwestie dotyczące działania osoby administrującej kompleksem boisk sportowych rada wyszła poza swoją kompetencję, a jednocześnie wkroczyła w uprawnienia jej zarządcy. Ustawodawca, regulując ww. zagadnienia, dokonał podziału właściwości pomiędzy organem wykonawczym, który go na bieżąco utrzymuje i nim zarządza, a organem stanowiącym, posiadającym prawo do stanowienia norm powszechnie obowiązujących wszystkich użytkowników boisk.

Kompetencje do tworzenia aktu prawa miejscowego wywiedzione z treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmują prawa do wkraczania w uprawnienia zarządcy danego obiektu gminnego (patrz podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 795/19). To burmistrz, administrując obiektami użyteczności publicznej lub powierzając konkretnemu podmiotowi administrowanie nimi, zleca wykonanie danej czynności, czy też określa obowiązki i prawa wybranego podmiotu w zakresie bieżącego zarządu powierzonym mieniem.

Należy wobec tego stwierdzić, że wskazane powyżej przepisy Regulaminu podjęte są bez podstawy prawnej i jednocześnie burzą konstytucyjny podział organów gminy na stanowiące i wykonawcze, zachodzi zatem konieczność ich wyeliminowania z obrotu prawnego.

Wadliwymi są ponadto częściowo postanowienia ust. 8 **załącznika do uchwały stanowiącej, że na terenie kompleksu zabrania się:**

- niszczenia urządzeń sportowych (lit. a),
- spożywania napojów alkoholowych i palenia tytoniu oraz innych środków odurzających (lit. c),
- zaśmiecania terenu (lit. d),
- zakłócania porządku i używania słów wulgarnych i niecenzuralnych (lit. e),
- wprowadzania zwierząt (lit. e).

Uzasadniając ww. stanowisko wyjaśnić należy, że akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać, ani modyfikować przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą, na co wskazują sądy administracyjne, m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 660/12, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12.

Należy też zauważyć, że modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12).

Kwestionując pierwszy z cytowanych zakazów trzeba zatem wskazać, że powyższe kwestie zostały uregulowane w art. 124 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2025 r. poz. 734). Zgodnie z tym przepisem, kto cudzą rzecz umyślnie niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, jeżeli szkoda nie przekracza 800 złotych, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Zakłócenie spokoju lub porządku publicznego reguluje z kolei art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń, który dotyczy zakłócenia spokoju lub porządku publicznego, natomiast zaśmiecanie miejsc publicznych penalizuje art. 145 ww. ustawy.

Odnosząc się do zakazów określonych lit. c ww. ust. 8 **załącznika do uchwały**, wyjaśnić należy, że sprawy dotyczące palenia tytoniu w miejscu publicznym, kompleksowo uregulowane zostały w ustawie z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1162, z późn. zm.). W myśl art. 5 ust. 1 pkt 5 i pkt 11 ww. ustawy, zabrania się palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych, z zastrzeżeniem art. 5a (który dotyczy tzw. „palarni”) w pomieszczeniach obiektów kultury i wypoczynku do użytku publicznego oraz w innych pomieszczeniach dostępnych do użytku publicznego. Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie zatem wskazuje, że uchwały w sprawie regulaminu korzystania z obiektów gminnych nie mogą w nią ingerować (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 7 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 706/21).

Zakaz związany ze spożywaniem napojów alkoholowych i paleniem innych środków odurzających stanowi powtórzenie i modyfikację unormowań, zawartych w:

- ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r., poz. 2151, z późn. zm.) - w art. 14 ust. 2a, ustanawiającym zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym;
- ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2023 r., poz. 1939, z późn. zm.), zgodnie z którą, kto wbrew przepisom ustawy posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe podlega karze pozbawienia wolności (art. 62 ust. 1). Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecnictwie (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 maja 2015 r. sygn. akt II OSK 862/15), posiadanie środka odurzającego lub substancji psychotropowej w rozumieniu art. 62 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, jest każde władowanie takim środkiem lub substancją, a więc także związane z jego użyciem lub zamiarem użycia (tak uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2011 r. sygn. akt I KZP 24/10, postanowienie Sądu Najwyższego z 1 marca 2013 r. sygn. akt V KK 425/12).

Regulamin określający zasady korzystania z obiektów użyteczności publicznej musi odnosić się bezpośrednio do funkcji realizowanej przez dany obiekt. Ma określać zasady korzystania z danego miejsca, a nie regulować materię, która jest już regulowana przepisami ustawowymi albo stanowi przedmiot delegacji ustawowej do wydania rozporządzeń lub wykonawczych aktów prawa miejscowego (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt II SA/Po 66/05), co przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności cytowanych przepisów, gdyż zamieszczanie w regulaminie zakazów, które wynikają już z powszechnie obowiązujących przepisów prawa nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Dodać też trzeba, że postanowienia bezwzględnie zabraniające wyprowadzania psów na terenie obiektu użyteczności publicznej nie uwzględniają dyrektyw zawartych w przepisie art. 20a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2025 r., poz. 913, z późn. zm.), który przyznaje uprawnienie osobom niepełnosprawnych do korzystania z psów asystujących, także w miejscach użyteczności publicznej.

Wyliminowany z obrotu prawnego w części musi być także ust. 9 Regulaminu stanowiący, że korzystający z kompleksu są zobowiązani do bezwzględnego przestrzegania niniejszego regulaminu, *przepisów ppoż. i BHP*.

Przepisy te charakteryzują się, w części odsyłającej do norm powszechnie obowiązujących, zbyt daleko idącą nieprecyzyznością, która narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadę rzetelnej legislacji. Ponadto, umieszczenie tego typu regulacji w regulaminie jest zbędne, gdyż niezależnie od treści uchwały, bądź jej załącznika, istnieje obowiązek przestrzegania przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w tym także przepisów o charakterze przeciwpożarowym, czy np. bezpieczeństwa i higieny pracy.

Zadaniem aktu prawa miejscowego, jest dokonanie władczej ingerencji w sferę wolności obywateli za pomocą norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, w granicach ściśle wyznaczonych w delegacji ustawowej, a nie zbędne odsyłanie do powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Z naruszeniem prawa podjęty został ponadto przepis ust. 10 Regulaminu stanowiący, że za zniszczenia wynikające z nienależytego użytkowania kompleksu i urządzeń sportowych znajdujących się na terenie kompleksu odpowiedzialność finansową ponosi osoba, która dopuściła się zniszczeń, a w przypadku osób niepełnoletnich, prawny opiekun.

Rada nie może w ramach ustawowego upoważnienia, wynikającego z ww. przepisu ustawy o samorządzie gminnym, rozstrzygać o zagadnieniach, związanych odpowiedzialnością określonych podmiotów za szkody na mieniu powstałe w trakcie korzystania z obiektu. O tym bowiem decydują przepisy ustawowe, chociażby ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz.U. z 2025 r., poz. 1071, z późn. zm.). Ww. materia nie mieści się w materii regulaminowej.

Poza delegacją prawną do Regulaminu wprowadzono także ust. 11. Przepis ten zakłada, że korzystający z kompleksu ponoszą ryzyko związane z amatorskim uprawianiem sportu.

Przywoływana na wstępie norma kompetencyjna pozwala jedynie na uregulowanie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej. Nie obejmuje ona, jak już wskazano powyżej kwestii odpowiedzialności z tytułu naruszenia tych zasad i tego trybu, czy też sfery ryzyka sportowego. Tym samym, organ stanowiący przekroczył w tym zakresie delegację ustawową naruszając istotnie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie, co skutkuje koniecznością wyeliminowania ww. przepisu z obrotu prawnego (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 31 marca 2023 r., sygn. akt III SA/Po 1084/22, czy

też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 2 września 2010 r., sygn. akt II SA/OI 659/10).

Na koniec zakwestionować należy również zawarte w § 1 ww. uchwały sformułowanie: „nr 1”. Przepis ten stanowi, że ustala się Regulamin określający zasady i tryb korzystania z kompleksu boisk sportowych „ORLIK” zlokalizowanego w Działdowie przy ul. Świerkowej w brzmieniu określonym w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały. Cytowana regulacja odsyła do nieistniejącego dokumentu, gdyż przedmiotowy Regulamin stanowi załącznik, a nie załącznik nr 1 do ww. uchwały, stąd określenie numeru załącznika jest zbędne.

W związku z tym, należało rozstrzygnąć, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

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