



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 12 stycznia 2024 r.

Poz. 444

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1293.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LVIII/567/23 Rady Gminy Krupski Młyn z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie regulaminu korzystania z boiska wielofunkcyjnego w Krupskim Młynie, ul. Dąbrowskiego 2, w części dotyczącej ust. 1 (w zakresie wyrazów „stanowiącym własność Gminy Krupski Młyn”), ust. 2, ust. 4, ust. 6, ust. 7 pkt 2 zdanie drugie i pkt 6 oraz ust. 8 Regulaminu korzystania z boiska wielofunkcyjnego w Krupskim Młynie przy ul. Dąbrowskiego 2, stanowiącego załącznik do uchwały (dalej jako: Regulamin), jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (dalej jako: ustawa).

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 listopada 2023 roku Rada Gminy Krupski Młyn podjęła uchwałę Nr LVIII/567/23 w sprawie regulaminu korzystania z boiska wielofunkcyjnego w Krupskim Młynie, ul. Dąbrowskiego 2, stanowiącego załącznik do uchwały.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 5 grudnia 2023 roku.

Podstawę prawną do podjęcia Regulaminu boiska wielofunkcyjnego (rozumianego jako obiekt użyteczności publicznej) stanowi przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Charakter normatywny uchwały podjętej na podstawie tego przepisu stawia przed organem ją stanowiącym szczególne wymogi w zakresie formułowania w uchwale norm prawnych. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest bowiem jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji).

Konstytucja w art. 94 stanowi, że akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów samorządu terytorialnego mogą być stanowione wyłącznie *na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie*, co jest równoznaczne z koniecznością formułowania norm prawnych uchwały ściśle w granicach upoważnienia ustawowego, bez redagowania w niej takich przepisów, które by te granice przekraczały. Podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu – aktu prawa miejscowego – jest jego umocowanie w upoważnieniu ustawowym, czego konsekwencją jest realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej zawartej w tym upoważnieniu. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK rok 2000, nr 5, poz. 141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi

określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)"

Powyższe oznacza, że wszystkie unormowania uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. W wyroku z dnia 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla w tezie pierwszej, 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* (sygn. akt SA/Wr 310/92, publ. „Wspólnota” 1993, nr 2, s. 21). Ustawodawca, wskazując w ramach art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, iż rada gminy zobowiązana jest określić zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, wyznaczył czytelną granicę powierzonej kompetencji. Oznacza to, że uchwała, która jest aktem prawa miejscowego nie może zawierać postanowień, które wykraczają poza treść tego przepisu.

Analizując zakres przedmiotowy delegacji ustawowej, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, nie znajduje uzasadnienia regulacja ust. 1 w zakresie wyrazów „stanowiących własność Gminy Krupski Młyn”, ust. 2 oraz ust. 8 Regulaminu:

*1. Boisko wielofunkcyjne w Krupskim Młynie przy ul. Dąbrowskiego 2 jest ogólnodostępnym terenem stanowiącym własność Gminy Krupski Młyn.*

*2. Administratorem boiska wielofunkcyjnego jest Gmina Krupski Młyn.*

*8. Wszelkie zauważone usterki i uszkodzenia na terenie boiska wielofunkcyjnego należy zgłaszać do Urzędu Gminy z siedzibą przy ulicy Krasickiego 9 w Krupskim Młynie, dyrektora Szkoły Podstawowej nr 1 w Krupskim Młynie lub dyrektora Gminnego Ośrodka Kultury, Sportu i Rekreacji w Krupskim Młynie.*

W ocenie organu nadzoru powyższe treści nie stanowią norm prawokształtujących, a tym samym nie mogą być częścią materii zawartej w akcie prawa miejscowego. Cechą bowiem takiego aktu jest jego normatywność, wiążąca się z koniecznością zawarcia w nim norm prawnych, a nie przepisów instrukcyjnych, informacyjnych, czy też wypowiedzeń, które w ogóle nie mają normatywnego charakteru. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 grudnia 2022 r.: *Uchwalenie aktu prawa miejscowego na omawianej podstawie polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegółwiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień. Uchwała podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. powinna zawierać regulacje wyłącznie o charakterze prawnym, a nie informacyjnym* (sygn. akt III OSK 6962/21, CBOSA).

W opinii organu nadzoru postanowienia zawarte w ww. przepisach Regulaminu mają charakter jedynie informacyjny, przypominający, a w związku z tym nie mieszczą się w dyspozycji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przepisy te nie mają charakteru normatywnego, nie określają też uprawnień i obowiązków związanych z korzystaniem z obiektu, a zatem nie sposób ich uznać za zasady czy też za tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Rada gminy formułując postanowienia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego nie tylko nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ale i naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też – stosownie także do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa – akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej. Ponowne uregulowanie przez radę gminy materii ustawowej prowadzić może do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy, i to nie tylko w przypadkach, w których regulacje uchwały w sposób oczywisty normują określone zagadnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa.

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza postanowienie ust. 4 Regulaminu:

*4. Dzieci poniżej 7 roku życia mogą przebywać na terenie boiska wielofunkcyjnego pod opieką osób dorosłych, tj. rodziców/opiekunów.*

Powyższa regulacja powiela reguły sprawowania pieczy nad małoletnimi przez rodziców (opiekunów), określone w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (art. 95 § 1 i art. 155 § 1). Rada nie może wywodzić z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy kompetencji do stanowienia w tym przedmiocie.

Dalej, dokonując oceny przepisów ust. 7 pkt 2 zdanie drugie i pkt 6 Regulaminu należy stwierdzić, że nie znajdują one uzasadnienia w istniejącym upoważnieniu ustawowym.

Zgodnie z ich treścią:

2) (...) *Administrator obiektu nie ponosi odpowiedzialności za ewentualne wypadki, które wynikną z przyczyn zdrowotnych korzystającego,*

6) *Administrator obiektu nie ponosi odpowiedzialności za kontuzje i urazy powstałe w wyniku korzystania z boiska wielofunkcyjnego oraz nieprzestrzegania zasad bezpieczeństwa.*

Przepisy te określają zasady odpowiedzialności ponoszonej przez wskazane w nich podmioty. Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy, umieszczając w przedmiotowym Regulaminie postanowienia dotyczące odpowiedzialności prawnej, przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje w zakresie uregulowania aktem prawem miejscowego zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznych. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie „zasady i tryb korzystania” determinuje kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania jedynie norm określających zasady prawidłowego postępowania i zachowania się przez korzystających z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Rada gminy, na podstawie powyższej regulacji nie jest jednak upoważniona do wprowadzania do aktu regulaminowego jakichkolwiek przepisów ustalających swoiste zasady odpowiedzialności cywilnej i karnej w związku z korzystaniem z urządzeń na terenie tego obiektu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt: IV SA/Po 672/11, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 września 2010 r., sygn. akt: II SA/OI 659/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Ustawodawca nie przyznał radzie prawa do przyjęcia – w drodze aktu prawa miejscowego – regulacji dotyczących odpowiedzialności prawnej, ani w ramach upoważnienia określonego art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ani też na podstawie jakiegokolwiek innego obowiązującego przepisu prawa. Kwestie odpowiedzialności prawnej regulują akty wyższego rzędu i to 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). Tym samym jakiegokolwiek próby stanowienia przez radę w akcie prawa miejscowego (tu: w Regulaminie) o odpowiedzialności materialnej, odszkodowawczej, czy karnej, stanowią istotne naruszenie prawa. Niezależnie od zarzutu przekroczenia zakresu upoważnienia ustawowego, należy stwierdzić, że powyższa regulacja godzi także w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. W ocenie organu nadzoru przepisy te naruszają art. 87 Konstytucji i godzą w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06). Regulamin obiektu rekreacyjno-sportowego czy publicznych urządzeń sportowych powinien normować więc materię regulaminową w takim zakresie, w jakim nie czynią tego ustawy, a jego treść musi być z nimi zgodna. Należy bowiem podkreślić, że uregulowania aktów prawa miejscowego powtarzające bądź modyfikujące obowiązujące już unormowania ustawowe – stanowią – w myśl ugruntowanego w tym zakresie orzecznictwa sędow-administracyjnego – istotne naruszenie prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 roku w spr. II SA/ Wr 1179/ 98 – z dnia 25 marca 2003 roku w spr. II SA/Wr 2572/02 z dnia 5 stycznia 2005 roku w spr. III RN 40/00, wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2009 roku w spr. II SA/OI 974/08, w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 roku w spr. II SA/Kr 1242/08, CBOSA). Zasadą prawną jest bowiem, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i co stanowi przepis prawa powszechnie obowiązujący. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, II OSK 1077/09, nr 215766, wyrok NSA z 20.08.1996 r., SA/Wr 2761/95, CBOSA).

Należy podkreślić, że Rada Gminy Krupski Młyn przekroczyła zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez ustanowienie zakazów wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, a w tym zwłaszcza z przepisów, które ustanawiają owe zakazy pod groźbą kary.

I tak, za niespektujące zakresu upoważnienia ustawowego należy uznać postanowienia zawarte w ust. 6 Regulaminu wprowadzające zakazy:

6. *Zabrania się na boisku wielofunkcyjnym przebywania osób w stanie wskazującym na spożycie alkoholu lub środków odurzających oraz prowadzenia działalności handlowej.*

Jeżeli chodzi o zakaz przebywania na boisku wielofunkcyjnym osób w stanie wskazującym na spożycie alkoholu, w orzecznictwie podkreśla się, że ograniczenie prawa do przebywania w miejscach publicznych – jako element wolności człowieka oraz prawa poruszania się, które są chronione art. 31 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Konstytucji RP – wymaga, zgodnie z art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji, ustawowego upoważnienia (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 27 września 2017 r., II SA/Go 650/17, CBOSA). Zwraca się także uwagę, że pojęcie „w stanie wskazującym na spożycie alkoholu” jest całkowicie nieprecyzyjne i rodzi wątpliwości czy chodzi o stan nietrzeźwy wyrażony zawartością alkoholu w organizmie (art. 46 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości), czy o widoczne objawy świadczące o stanie nietrzeźwości. W tym pierwszym przypadku mogłyby to wykazać tylko odpowiednie badania, a przepisy ustawy i ustawy o wychowaniu w trzeźwości nie zawierają delegacji upoważniającej radę gminy do wprowadzenia obowiązku poddania się takiemu badaniu (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 8 grudnia 2016 r., sygn. II SA/Go 880/16, CBOSA). Mając na uwadze powyższe należy podkreślić, że wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może nastąpić na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Kwestia dotycząca spożywania substancji odurzających mieści się w dyspozycji przepisów art. 62-62b ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 172). Przepisy te penalizują zachowania polegające na posiadaniu środków odurzających lub substancji psychotropowych. Ponowne regulowanie tych kwestii w drodze aktu prawa miejscowego należy uznać za niedopuszczalne.

Natomiast zakaz prowadzenia działalności handlowej stanowi w części modyfikację art. 60<sup>3</sup> § 1 Kodeksu wykroczeń (*Kto prowadzi sprzedaż na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy, podlega karze grzywny*).

Wymaga w tym miejscu zaznaczenia, że organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania (powtarzania) przepisów ustawowych. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami przyzwoitej legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście całości postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. 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 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, CBOSA).

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVIII/567/23 Rady Gminy Krupski Młyn z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie regulaminu korzystania z boiska wielofunkcyjnego w Krupskim Młynie, ul. Dąbrowskiego 2, w wyżej wskazanej części, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

**Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**