



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 03 czerwca 2025 r.

WP-R.4131.16.2025

**Rada Miasta i Gminy
Białobrzegi**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940); dalej: *u.s.g.*

stwierdzam nieważność

uchwały nr XII/086/2025 Rady Miasta i Gminy Białobrzegi z dnia 29 kwietnia 2025 r. *w sprawie Regulaminu korzystania z terenów nadpільicznych.*

Uzasadnienie

W dniu 29 kwietnia 2025 r. Rada Miasta i Gminy Białobrzegi podjęła uchwałę *w sprawie Regulaminu korzystania z terenów nadpільicznych*. Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 6 maja 2025 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 *u.s.g.*

W toku kontroli legalności aktu, będącego prawem miejscowym, organ nadzoru stwierdził, iż przedmiotowa uchwała wraz z załącznikiem, stanowiącym jej integralną część, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i nie może w obecnym kształcie pozostać w obiegu prawnym, ze względów przedstawionych poniżej.

Przede wszystkim, jak słusznie zauważył WSA w Poznaniu w orzeczeniu z dnia 11 maja 2023 r. (sygn. akt IV SA/Po 122/23; LEX nr 3563051): ***Identyfikacja obiektu użyteczności publicznej w regulaminie określającym zasady korzystania z takiego obiektu jest koniecznym elementem normy prawnej /.../. Bez kwestionowanego postanowienia regulamin byłby***

niekompletny, a przez to nie mógłby pełnić funkcji normatywnej przynależnej aktom prawa miejscowego.

Tymczasem konstrukcja przedmiotowej uchwały i jej treść nie pozwalają stwierdzić, jaki obiekt gminny został określony nazwą użytą w tytule uchwały: *tereny nadpoliczne*. Uchwała nie określa granic tych terenów ani nie precyzuje ich położenia. Takich informacji nie zawiera też „Regulamin korzystania z terenów nadpolicznych”, stanowiący Załącznik nr 1 do uchwały. W materiałach przekazanych organowi nadzoru wraz z uchwałą znajduje się mapa, na której oznaczono kolorem pomarańczowym kilka działek. Mapa nie zawiera żadnej legendy, co czyni ją nieczytelną dla odbiorcy. Mapę opatrzono uwagą (zapisem), iż jest ona Załącznikiem nr 2 do przedmiotowej uchwały. Jednakże w samej treści uchwały nie ma mowy o załączniku nr 2. Jak można się zatem domyślać, zamiarem Rady było określenie granic „terenów nadpolicznych” za pomocą owej mapy i uczynienie z niej załącznika do uchwały – jednakże zamiar ten nie został wykonany. Ze względu na rangę regulacji (akt prawa miejscowego), uchycenie to nie może być akceptowane – prawo miejscowe, określające zasady korzystania z obiektu gminnego, kierowane do społeczności lokalnej, musi precyzyjnie określać przedmiot regulacji i być czytelne dla wszystkich adresatów. W obecnym kształcie uchwała istotnie narusza dyspozycję art. 40 ust. 2 pkt 4 *u.s.g.*, ustalając zasady korzystania z nieokreślonego obiektu gminnego.

Istotne zastrzeżenia budzi również treść Załącznika nr 1 do uchwały – Regulaminu korzystania z terenów nadpolicznych (dalej: Regulamin).

Przede wszystkim należy wskazać, iż przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 *u.s.g.* pozwala Radzie na podjęcie regulacji w zakresie ustalenia zasad korzystania z obiektu. *Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym* (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 kwietnia 2024 r., sygn. IV SA/Wr 30/24, LEX nr 3712859). W tym kontekście zastrzeżenia budzi sposób sformułowania treści § 10

Regulaminu, w którym określono, iż na terenach rekreacyjnych obowiązuje szereg zakazów. Organ nadzoru zwraca uwagę, iż wskazywany przepis ustawy pozwala na wprowadzenie zasad, a nie zakazów. *Upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. przyznaje organowi stanowiącemu gminy kompetencję do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się przez korzystających z takich terenów i urządzeń* (wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 stycznia 2024 r., sygn. II SA/Łd 996/23, LEX nr 3670640). Czym innym jest wprowadzenie owej zasady prawidłowego postępowania, a czym innym zakaz. Ponadto, niektóre z wprowadzonych w § 10 Regulaminu zakazów naruszają wskazaną przez Sąd regułę niepowtarzania i niemodyfikowania norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Dotyczy to w szczególności pkt. 4, stanowiącego niedopuszczalną modyfikację art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151), który stanowi, iż *Zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów*. Zapis Regulaminu w obecnej treści istotnie narusza regułę ustawową. W punkcie 7. uregulowano kwestię opieki nad psami, zawartą już w gminnym regulaminie utrzymania czystości i porządku. Z kolei pkt 8, zakazujący uprawiania gier hazardowych, wkracza w regulację ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. *o grach hazardowych* (Dz. U. z 2025, poz. 595). Zatem, ustalając zasady prawidłowego postępowania, należy je sformułować jako reguły, a nie zakazy, zwracając uwagę na okoliczność, iż wiele zasad i reguł prawidłowego zachowania zostało już zdefiniowanych w innych przepisach, w tym w regulacjach dotyczących wykroczeń.

Co do wykroczeń właśnie, to nie znajduje podstawy prawnej przepis § 11 Regulaminu, w którym zapisano, iż *Naruszenie postanowień niniejszego Regulaminu zagrożone jest karą grzywny wymierzoną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach*. Badana uchwała została podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i nie jest przepisem porządkowym, o którym mowa w art. 40 ust. 3 u.s.g. Tylko przepisy porządkowe mogą przewidywać za ich naruszanie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach (art. 40 ust. 4 u.s.g.). Z tego powodu regulacja § 11 Regulaminu, jako podjęta bez podstawy prawnej, w sposób istotny narusza prawo.

Nie znajduje również umocowania prawnego treść § 13 Regulaminu, w którym zapisano, iż *Miasto i Gmina Białobrzegi nie odpowiada za wypadki, kontuzje i zdarzenia spowodowane nieprzestrzeganiem regulaminu /.../ oraz regulaminów poszczególnych obiektów*

i urządzeń. Przede wszystkim należy wskazać, iż zapis ten został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego – Rada ma uprawnienie wyłącznie do regulowania zasad korzystania z obiektów gminnych. Zapis, dotyczący w istocie wyłączenia cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej nie mieści się w takim uprawnieniu. 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. prawomocny wyrok WSA w Warszawie z 7 stycznia 2021 r. sygn. akt II SA/Wa 990/20, LEX nr 3113119; prawomocny wyrok WSA w Bydgoszczy z 22 maja 2018 r. sygn. akt II SA/Bd 328/18, LEX nr 2511280; prawomocny wyrok WSA w Krakowie z 3 grudnia 2013 r. sygn. akt III SA/Kr 731/13, LEX nr 1407671). Kwestie odpowiedzialności cywilnej regulują przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061). Wobec tego zapis §13 Regulaminu w sposób istotny narusza prawo. Należy też wskazać na niejasność tego zapisu: mowa w nim o regulaminach *poszczególnych obiektów i urządzeń*, bez jakiegokolwiek określenia, o jakie obiekty i urządzenia chodzi oraz jakie regulaminy i przez kogo zostały ustalone dla tychże obiektów i urządzeń.

Z powyższych względów stwierdzenie w całości nieważności aktu prawa miejscowego - uchwały nr XII/086/2025 Rady Miasta i Gminy Białobrzegi z dnia 29 kwietnia 2025 r. w sprawie Regulaminu korzystania z terenów nadpilicznych – jest konieczne i uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały w całości z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/