



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 26 września 2025 r.

Poz. 3456

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.157.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 25 września 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 załącznika do uchwały Nr XVIII.116.25 Rady Gminy Kalinowo z dnia 27 sierpnia 2025 r.** w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z plaży w Romotach w części dotyczącej ust. 1, ust. 4, ust. 6 lit. a, c, d, e i f, ust. 8, ust. 9, ust. 10 oraz ust. 11.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym Rada Gminy Kalinowo ustaliła regulamin korzystania z plaży w Romotach, zwany dalej Regulaminem.

W ocenie organu nadzoru, ww. załącznik do uchwały w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęty został 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 należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii.

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 ustęp 1 Regulaminu stanowiący, że plaża nad Jeziorem Białym w Romotach wraz z obiektami towarzyszącymi jest obiektem administrowanym przez Gminę Kalinowo z siedzibą w Kalinowie, ul. Mazurska 11, tel. 87 6218760.

Delegacja ustawowa do uchwalenia regulaminu korzystania z obiektów gminnych, nie obejmuje możliwości określenia administratora obiektu.

Wadliwy jest także ustęp 4, który zabrania wstępu osobom, których stan wskazuje na spożycie alkoholu, jak również wnoszenia, spożywania i sprzedaży alkoholu na terenie plaży. Podobnie należy stwierdzić wadliwość ustępu 5, a także 6 lit. a, c, d, e i f.

Ww. przepisy Regulaminu podjęte zostały z naruszeniem powszechnie obowiązujących norm prawnych, gdyż w opisanych przypadkach organ stanowiący Gminy Kalinowo dokonał powtórzeń i modyfikacji unormowań, zawartych: w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r., poz. 734 z późn. zm.) w art. 124 dotyczącym niszczenia lub uszkodzenia cudzej rzeczy, w art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1976 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r., poz. 1580 z późn. zm.) zabraniającym puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna oraz 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, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Istotnym jest też, że ustawa ta określa zakaz sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych w określonych miejscach, ale nie ogranicza dostępu do tych miejsc osobom znajdującym się w stanie po użyciu alkoholu.

Zbytecznym jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 421/10).

Dodać ponadto trzeba, że powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. II SA/Wr 479/11 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. II SA/Wr 1179/98).

Odnosząc się do wprowadzonych w ustępie 6 lit. f Regulaminu zakazu zakłócania wypoczynku innym osobom, wprowadzie osoby korzystające z obiektów użyteczności publicznej, powinny podporządkować się uchwalonym w Regulaminie zasadom, niemniej jednak postanowienie, odnoszące się do zakazu zakłócania wypoczynku, należy uznać za nieodpowiadające wymogom poprawnej legislacji. Jest ono nieprecyzyjne, nie wiadomo bowiem, co należy rozumieć pod pojęciem „zakłócania wypoczynku”. 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 2016 r. poz. 283), które zgodnie z § 143 rozporządzenia stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego. Ponadto materię dotyczącą zakłócenia spokoju lub porządku publicznego, regulują przepisy ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń - art. 141 i art. 51 (Dz. U. z 2025 r. poz. 734).

Z przekroczeniem delegacji ustawowej Rada Gminy Kalinowo uchwaliła także przepis ustępu 8, że należy przestrzegać poleceń pracowników obsługi, bez wskazania, jaki zakres zachowań podporządkowanie to ma obejmować, a także postanowienia ustępu 9, stanowiące, że osoby naruszające porządek publiczny lub przepisy niniejszego regulaminu będą usuwane z plaży.

Zawartych w wyżej wymienionych regulacjach postanowień nie sposób zakwalifikować jako zasady i tryb korzystania z obiektu użyteczności publicznej. Jak podkreślano powyżej, zasady ustanowione przez radę gminy

nie mogą wykroczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, a zarazem nie mogą naruszać przepisów ustaw i innych aktów prawa powszechnie obowiązującego

Ponadto Rada nie może w ramach ustawowego upoważnienia, wynikającego z ww. przepisu ustawy o samorządzie gminnym, rozstrzygać o zagadnieniach związanych z ponoszeniem odpowiedzialności materialnej określonych osób za wyrządzenie szkody, ponieważ zakres ten regulowany jest przepisami rangi ustawowej, m.in. ustaw y z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, z późn. zm.).

Rada Gminy Kalinowo postanowiła również, że wejście na teren plaży jest jednoznaczne z akceptacją postanowień niniejszego regulaminu. Regulacja ta uchwalona została z przekroczeniem ustawowego upoważnienia, bowiem przepisem tym stworzono domniemanie prawne.

Instytucja domniemanie prawne jest niezwykle ważną częścią ustroju. Ułatwia ona funkcjonowanie w ramach obrotu prawnego, może przyspieszać realizowanie uprawnień oraz stanowi nieodzowny element rozstrzygania wielu sporów czy problemów natury wykładniczej. Domniemania prawne rodzą istotne konsekwencje, m.in. w postaci związania sądu domniemaniami prawnymi, co przenosi ciężar dowodu na stronę, przeciw której przemawia domniemanie (wyrok SN z 17 kwietnia 2008 r., sygn. akt I CSK 500/07, niepubl.). Rada gminy nie ma kompetencji tworzenia w drodze aktu prawa miejscowego domniemanie prawne, zapoznania się z regulaminem, jego akceptacją, a następnie zobowiązania przestrzegania zawartych w nim treści z uwagi na powyższe.

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.

Mając powyższe na uwadze rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

Mateusz Szauer

I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski