



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia piątek, 2 czerwca 2023 r.

Poz. 5777

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.262.2023.7

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 maja 2023 r.

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

#### **orzekam**

nieważność § 1 pkt 8 zdanie drugie, pkt 28, pkt 45, pkt 46, § 2. I. pkt 12 w zakresie zwrotu: "i ponosi odpowiedzialność za jej bezpieczeństwo", 22, 23 i 25; § 2. III. pkt 8 w zakresie zwrotu: "i ponosi odpowiedzialność za jej bezpieczeństwo", 15; § 4. I pkt 15-17, § 4. II. pkt 14-16, § 4. III. pkt 12-13; § 4. IV. pkt 7-8; § 5 pkt 18, § 5. I. pkt 6, § 5. II. pkt 6 załącznika nr 1; § 1 pkt 14, § 2, § 3 pkt 16, 21 załącznika nr 2; pkt 15-17 załącznika nr 3 do uchwały nr L/570/23 Rady Miejskiej w Gostyniu w sprawie ustalenia regulaminów korzystania z obiektów sportowo-rekreacyjnych Ośrodka Sportu i Rekreacji w Gostyniu - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 27 kwietnia 2023 r. Rada Miejska w Gostyniu podjęła uchwałę nr L/570/23 w sprawie ustalenia regulaminów korzystania z obiektów sportowo – rekreacyjnych Ośrodka Sportu i Rekreacji w Gostyniu, dalej jako: „uchwała”. „Regulamin Krytej Pływalni «Na Fali» w Gostyniu” stanowi załącznik nr 1 do uchwały, dalej jako: „zał. nr 1”. „Regulamin siłowni” stanowi załącznik nr 2 do uchwały, dalej jako: „zał. nr 2”. „Regulamin kręgielni” stanowi załącznik nr 3 do uchwały, dalej jako: „zał. nr 3”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 28 kwietnia 2023 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.), dalej: "SamGminU", organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Upoważnienie zawarte w tym przepisie sformułowane jest w sposób ogólny. Tym samym rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii, jednakże nie daje to organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności. Mając na względzie konstytucyjną zasadę praworządności, zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, a zarazem nie mogą naruszać przepisów ustaw i innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. W orzecznictwie przyjmuje się, 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 (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 169/12, CBOSA).

W zakresie tak sformułowanego upoważnienia ustawowego nie mieszczą się, w ocenie organu nadzoru, postanowienia uchwały: „Osoby te ponoszą pełną odpowiedzialność za powierzone ich opiece dzieci i odpowiadają za wszelkie szkody przez nie wyrządzone.” - zdanie drugie w § 1 pkt 8 zał. nr 1; „Za rzeczy pozostawione bez nadzoru na terenie pływalni, kierownictwo obiektu nie odpowiada.”- § 1 pkt 28 zał nr 1; „Osoby niszczące lub uszkadzające wyposażenie lub urządzenia obiektu ponoszą pełną odpowiedzialność materialną za wyrządzone szkody.” - § 1 pkt 46 zał. nr 1; „Opiekun grupy sprawuje stały nadzór nad grupą i ponosi odpowiedzialność za jej bezpieczeństwo w pomieszczeniach: 1) szatni; 2) natrysków; 3) hali basenowej.”- § 2. I pkt 12 zał. nr 1 w zakresie w jakim stanowi o odpowiedzialności; „Opiekun grupy ponosi odpowiedzialność za wszelkie szkody spowodowane przez grupę podczas jej przebywania na terenie pływalni.” - § 2. I pkt 22 zał. nr 1; „Opiekun grupy ponosi odpowiedzialność za wszelkie wypadki spowodowane nieprzestrzeganiem przez uczestników grupy, obowiązujących na terenie pływalni przepisów.”- § 2. I pkt 23 zał. nr 1; „Instruktor prowadzący zajęcia sprawuje stały nadzór nad grupą i ponosi odpowiedzialność za jej bezpieczeństwo w hali basenowej.” - § 2. III pkt 8 zał. nr 1 w zakresie w jakim stanowi o odpowiedzialności; „W razie wypadku spowodowanego nieprzestrzeganiem regulaminu zjeżdżalni wszelką odpowiedzialność ponosi użytkownik.” - § 4. I pkt 15 zał. nr 1; „Pływalnia nie ponosi odpowiedzialności za stan strojów kąpielowych uszkodzonych lub przedartych w wyniku korzystania ze zjeżdżalni.”- § 4. I pkt 16 zał. nr 1; „W razie wypadku spowodowanego nieprzestrzeganiem regulaminu zjeżdżalni wszelką odpowiedzialność ponosi użytkownik.” - § 4. II pkt 14 zał. nr 1; „Pływalnia nie ponosi odpowiedzialności za stan strojów kąpielowych uszkodzonych lub przedartych w wyniku korzystania ze zjeżdżalni.” - § 4. II pkt 15 zał. nr 1; „W razie wypadku spowodowanego nieprzestrzeganiem regulaminu whirlpoola wszelką odpowiedzialność ponosi użytkownik” -§ 4. III pkt 12 zał. nr 1; „W razie wypadku spowodowanego nieprzestrzeganiem regulaminu brodzika wszelką odpowiedzialność ponosi użytkownik.”- § 4. IV pkt 7 zał. nr 1; „Za skutki zdrowotne korzystania z atrakcji SPA kierownictwo pływalni nie ponosi odpowiedzialności.” - § 5 pkt 18 zał. nr 1; „Za skutki zdrowotne przebywania w saunie zarządca pływalni nie ponosi odpowiedzialności.” - § 5. I pkt 6 zał. nr 1; „Za skutki zdrowotne przebywania w saunie kierownictwo pływalni nie ponosi odpowiedzialności.” - § 5. II pkt 6 zał. nr 1; „Administrator siłowni nie ponosi odpowiedzialności za przedmioty wartościowe, gotówkę, karty płatnicze, telefony komórkowe itp. pozostawione w siłowni” - § 2 pkt 1 zał. nr 2; „Za zniszczenie lub uszkodzenie sprzętu spowodowane użyciem go niezgodnie z instrukcją użytkownika obowiązuje odpłatność wysokości 100% wartości szkody.” - § 2 pkt 2 zał. nr 2; „Za wypadki i zdarzenia wynikające z nieprzestrzegania regulaminu siłowni i zaleceń dotyczących bezpieczeństwa zawartych w instrukcjach obsługi poszczególnych urządzeń treningowych administrator siłowni nie ponosi odpowiedzialności.” - § 2 pkt 3 zał. nr 2; „Ośrodek Sportu i Rekreacji w Gostyniu nie ponosi odpowiedzialności za wypadki powstałe na terenie obiektu, w którym odbywają się zajęcia, będące następstwem niestosowania się do zapisów niniejszego regulaminu, instrukcji obsługi urządzeń i przyrządów, czy poleceń pracowników.” - § 3 pkt 16 zał. nr 2; „Za rzeczy i przedmioty osobiste pozostawione w szatniach OSiR Gostyń nie ponosi odpowiedzialności.” - § 3 pkt 21 zał. nr 2; „Każdy użytkownik obiektu korzysta z niego na własną odpowiedzialność (w przypadku osób nieletnich odpowiedzialność ponoszą prawni opiekunowie).”- pkt 15 zał. nr 3; „Administrator nie ponosi odpowiedzialności z tytułu wypadków i urazów, a także szkód w mieniu powstałych na obiekcie kąpielni, w szczególności powstałych w wyniku niezgodnego z Regulaminem korzystania oraz nieprzestrzegania przez użytkowników zasad bezpieczeństwa.” - pkt 16 zał. nr 3; „Administrator nie odpowiada za rzeczy zagubione, pozostawione bez opieki lub skradzione.” pkt 17 zał. nr 3.

Norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 SamGminU nie obejmuje upoważnienia dla rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej i karnej. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie. W wyroku z 16 listopada 2011 r., IV SA/Po 672/11, CBOSA, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zaakcentował, iż użyty w art. 40 ust. 2 pkt 4 SamGminU termin "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania. Jednakże rada gminy, na podstawie tej regulacji, nie jest uprawniona do wprowadzania do takiego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną.

Uchwalając regulaminy korzystania z obiektów użyteczności publicznej, rada uprawniona była zatem do unormowania w nim jedynie zasad i trybu korzystania z tych obiektów, co oznacza uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z obiektów. Rada nie miała natomiast kompetencji do określenia w przyjętej uchwale zasad odpowiedzialności w związku z korzystaniem z obiektów. Akt prawa miejscowego jako akt o charakterze powszechnie obowiązującym nie może regulować zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku

prawnego. Postanowienia dotyczące tej materii mogą zostać wprowadzone jedynie w ustawie lub na mocy czynności prawnej, np. umowy. Należy tu w szczególności wskazać na przepisy art. 415 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.), dalej: "Kc.", które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych, jak również art. 471 i nast. Kc., które normują zasady odpowiedzialności kontraktowej.

Stosownie do - § 1 pkt 45 zał. nr 1: „Osoby przebywające na terenie obiektu i naruszające porządek publiczny, dobre obyczaje, w tym używając wulgaryzmów, stwarzające zagrożenie dla innych osób przebywających w obiekcie, a także osoby niestosujące się do przepisów niniejszego regulaminu i zaleceń służb porządkowych lub pracowników pływalni mogą zostać wezwani do opuszczenia terenu obiektu, niezależnie od ewentualnego skierowania sprawy na drogę postępowania karnego i cywilnego”; § 2. I pkt 25 zał. nr 1: „W przypadku stwierdzenia poważnych uchybień w zakresie przestrzegania regulaminów obowiązujących na terenie pływalni - menedżer sportu lub ratownik mają prawo do zakazania dalszego korzystania grupie z pływalni i usunięcia z niej grupy.”; § 2. III pkt 15 zał. nr 1: „W przypadku stwierdzenia poważnych uchybień w zakresie przestrzegania regulaminów obowiązujących na terenie pływalni - menedżer sportu lub ratownik mają prawo do zakazania dalszego korzystania grupie z pływalni i usunięcia z niej grupy.”; § 4. I pkt 17 zał. nr 1: „Wszystkie osoby naruszające porządek publiczny lub przepisy niniejszego regulaminu będą wezwane do opuszczenia zjeżdżalni, a także terenu pływalni.”; § 4. II pkt 16 zał. nr 1: „Wszystkie osoby naruszające porządek publiczny lub przepisy niniejszego regulaminu będą wezwane do opuszczenia zjeżdżalni, a także terenu pływalni.”; § 4. III pkt 13 zał. nr 1: „Wszystkie osoby naruszające porządek publiczny lub przepisy niniejszego regulaminu będą wezwane do opuszczenia whirpoola, a także terenu pływalni.”; § 4. IV pkt 8 zał. nr 1: „Wszystkie osoby naruszające porządek publiczny lub przepisy niniejszego regulaminu będą wezwane do opuszczenia terenu brodzika, a także terenu pływalni.”; § 1 pkt 14 zał. nr 2: „Klienci naruszający porządek, przepisy regulaminu lub obowiązujących instrukcji treningowych będą wezwane do opuszczenia siłowni.”

Zdaniem organu nadzoru, powyższe przepisy wychodzą poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 40 ust. 2 pkt 4 SamGminU, która nie obejmuje upoważnienia do stanowienia przepisów nie tylko w zakresie odpowiedzialności cywilnej i karnej, ale też kar za m. in: naruszanie porządku publicznego, dobrych obyczajów, stwierdzenia poważnych uchybień w zakresie przestrzegania regulaminów. W pojęciu zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mieści się bowiem regulowanie jakichkolwiek sankcji za niezgode z prawem korzystanie z tych obiektów i urządzeń. Organ nadzoru podziela stanowisko zaprezentowane w uzasadnieniu wyroku WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r. (IV SA/GI 847/14; CBOSA), według którego: „Stosowne organy policyjne i porządkowe dysponują co prawda kompetencjami do stosowania przymusu bezpośredniego, ale wynika to z wyraźnych delegacji ustawowych, wystarczających do podejmowania przez nie właściwych interwencji. W żaden sposób nie może wpływać na zakres ich uprawnień przepis prawa miejscowego, nie będący nawet przepisem porządkowym” (por. wyrok WSA w Gliwicach z 28 marca 2023 r., III SA/GI 928/22, CBOSA).

Końcowo, organ nadzoru chciałby się odnieść do zasad redagowania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego. W świetle § 124 w zw. z § 143 "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf. Z kolei paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Uchwała powyższych kryteriów nie spełnia. Jednakże wskazane uchybienie nie stanowi istotnego naruszenia prawa.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Michał Zieliński  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Gostyniu

Burmistrz Gostynia