



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 kwietnia 2025 r.

Poz. 3875

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.102.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 18 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność ust. 21 pkt e, ust. 23, ust. 24 załącznika nr 7 do uchwały, ust. 20 pkt e, ust. 23 załącznika nr 8 do uchwały, ust. 12 zdanie 2, ust. 15 zdanie 2, ust. 31 załącznika nr 10 do uchwały nr XIV/101/2025 Rady Miejskiej w Wyrzysku z dnia 21 marca 2025 r. w sprawie zasad korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej i sposobu ustalania opłat za ich korzystanie- ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 21 marca 2025 r. Rada Miejska w Wyrzysku podjęła uchwałę nr XIV/101/2025 w sprawie zasad korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej i sposobu ustalania opłat za ich korzystanie, dalej: „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: „art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907 i poz. 1940) oraz art. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r., poz. 679)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 25 marca 2025 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.) - dalej: "u.s.g." - 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. Rada gminy została zatem wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii, jednakże w ocenie organu nadzoru powyższe umocowanie nie daje organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie "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, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. W konsekwencji oznacza to uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. (por. wyrok NSA z 31 stycznia 2023 r., III OSK 1076/22; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Go 405/19, CBOSA). Sformułowanie "zasady i tryb korzystania" mieści w sobie nadto kompetencję do ustalania norm i zasad postępowania gwarantujących właściwą eksploatację obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Istota regulaminu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej obejmuje również tworzenie warunków do niezakłóconej i bezpiecznej realizacji prawa do korzystania z obiektów użyteczności publicznej (por. wyrok WSA w Poznaniu z 21 października 2020 r., III SA/Po 360/20, CBOSA). Żadne inne zapisy, poza ww. zasadami i trybem korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mogą być zatem objęte regulacją wydawaną na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

W zakresie tak sformułowanego upoważnienia ustawowego nie mieszczą się, w ocenie organu nadzoru, następujące postanowienia załączników do badanej uchwały:

- „Osobom, które nie stosują się do niniejszego regulaminu, dyżurny administrator, w zależności od sytuacji może: e) zastosować inne ograniczenia i środki zaradcze.” (ust. 21 pkt e załącznika nr 7 do uchwały);
- „Zarządca obiektu, dyżurny administrator nie ponosi odpowiedzialności za przedmioty, dokumenty i inne rzeczy stanowiące własność użytkowników pozostawione na terenie obiektu.” (ust. 23 załącznika nr 7 do uchwały);
- „Zarządca, dyżurny administrator nie ponosi odpowiedzialności za zdrowie i bezpieczeństwo osób korzystających z obiektu. Osoby korzystające z obiektu robią to na własną odpowiedzialność.” (ust. 24 załącznika nr 7 do uchwały);
- „Osobom, które nie stosują się do niniejszego regulaminu, dyżurny administrator, w zależności od sytuacji może: e) zastosować inne ograniczenia i środki zaradcze.” (ust. 20 pkt e załącznika nr 8 do uchwały);
- „Zarządca, dyżurny administrator nie ponosi odpowiedzialności za zdrowie i bezpieczeństwo osób korzystających z obiektu. Osoby korzystające z obiektu robią to na własną odpowiedzialność.” (ust. 23 załącznika nr 8 do uchwały);
- „Za rzeczy (pieniądze i przedmioty wartościowe) pozostawione w szafkach otwartych lub nieprawidłowo zamkniętych zarządca basenu nie ponosi odpowiedzialności. .” (ust. 12 zdanie 2 załącznika nr 10 do uchwały);
- „Osoby te ponoszą pełną odpowiedzialność za powierzone ich opiece dzieci i odpowiadają za wszelkie szkody przez nie wyrządzone.” (ust. 15 zdanie 2 załącznika nr 10 do uchwały);
- „Osoby niszczące lub uszkadzające wyposażenie lub urządzenie obiektu ponoszą odpowiedzialność materialną za wyrządzone szkody.” (ust. 31 załącznika nr 10 do uchwały).

Zdaniem organu nadzoru norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie obejmuje upoważnienia do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej czy karnej. W pojęciu zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej nie mieści się bowiem regulacja dotycząca odpowiedzialności podmiotów korzystających z tych terenów. Także w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie uprawnia do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną (por. wyroki WSA w Poznaniu z 16 listopada 2011 r., IV SA/Po 672/11; z 23 stycznia 2020 r., IV SA/Po 795/19; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Go 405/19, CBOSA). Wskazuje się także, iż art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie zawiera delegacji do odrębnego uregulowania odpowiedzialności za bezpieczeństwo związane z korzystaniem z takich obiektów i urządzeń (por. wyrok NSA z 9 lutego 2022 r., III OSK 4921/21, CBOSA). W pojęciu zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mieści się więc regulowanie jakichkolwiek sankcji za niezgodne z prawem korzystanie z tych obiektów i urządzeń.

W kontekście powyższych wyjaśnień dotyczących odpowiedzialności prawnej, w ocenie organu nadzoru, w ramach kompetencji przyznanych radzie na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mieści się również regulowanie jakichkolwiek sankcji za niezgodne z prawem korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku WSA w Gliwicach z 23 października 2014 r., IV SA/Gl 847/14, CBOSA, w którym stwierdzono, że: "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".

Podejmując badaną uchwałę, Rada Miejska w Wyrzysku uprawniona była zatem do unormowania w niej jedynie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, co oznacza uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z tych obiektów i urządzeń. Rada nie miała natomiast kompetencji do określenia zasad odpowiedzialności w związku z korzystaniem z poszczególnych obiektów i urządzeń. Przepisy te zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., co skutkuje koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. 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.

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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
(-) Karolina Fabiś-Szulc
I Wicewojewoda Wielkopolski
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Wyrzysku

Burmistrz Wyrzyska