



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 20 maja 2025 r.

Poz. 4409

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.112.2025.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 7 maja 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 uchwały nr XVII/310/IX/2025 Rady Miasta Poznania z dnia 1 kwietnia 2025 r. w sprawie regulaminów korzystania z terenów rekreacyjnych, w tym plaż i kąpielisk miejskich, zlokalizowanych w granicach administracyjnych Miasta Poznania w części obejmującej:

– § 3 ust. 2 zdanie drugie, § 3 ust. 9 w zakresie zwrotu: "jeżeli są one trzymane na smyczy" załączników nr: 1.1, 2.1, 3.1, 4.1,

– § 3 ust. 14 załączników nr: 1.1, 2.1, 3.1,

– § 3 ust. 15 załącznika nr 4.1

- ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 1 kwietnia 2025 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr XVII/310/IX/2025 w sprawie regulaminów korzystania z terenów rekreacyjnych, w tym plaż i kąpielisk miejskich, zlokalizowanych w granicach administracyjnych Miasta Poznania, dalej: "uchwała". Regulaminy korzystania z terenów rekreacyjnych, w tym plaż i kąpielisk miejskich, zlokalizowanych nad jeziorami w granicach administracyjnych Miasta Poznania, stanowią załączniki nr: 1.1, 2.1, 3.1, 4.1 do uchwały.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1456 t. j.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 7 kwietnia 2025 r.

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

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi 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.", zgodnie z którym: "Na podstawie niniejszej ustawy 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.

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 WSA w Gorzowie Wlkp. z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Go 405/19, CBOSA). Sformułowanie "zasady i tryb korzystania" mieści w sobie także 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 niezakłócanej i bezpiecznej realizacji prawa do korzystania z obiektów użyteczności publicznej (por. wyrok WSA w Poznaniu z 21 października 2021 r., III SA/Po 360/20, CBOSA).

W § 3 ust. 2 zdanie drugie załączników nr: 1.1, 2.1, 3.1, 4.1 do uchwały rada przyjęła, że: "Poza sezonem kąpielowym organizator kąpieliska nie ponosi odpowiedzialności za osoby kąpiące się". Natomiast w § 3 ust. 14 załączników nr: 1.1, 2.1, 3.1 oraz w § 3 ust. 15 załącznika nr 4.1 do uchwały rada zapisała, że: "Osoby niszczące obiekty budowlane i sprzęt znajdujący się na terenie kąpieliska ponoszą odpowiedzialność materialną za wyrządzone szkody".

W ocenie organu nadzoru, kształtowanie zasad odpowiedzialności osób korzystających z terenów rekreacyjnych, w tym plaż i kąpielisk miejskich nie stanowi materii przekazanej do uregulowania w zakresie dotyczącym zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej i tym samym przekracza delegację ustawową z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Kwestionowane zapisy regulaminów nawiązują do problematyki odpowiedzialności karnej i odpowiedzialności cywilnej, w tym odpowiedzialności odszkodowawczej, której podstawy określone są w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.). Kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej w każdym przypadku wyrządzenia szkody są natomiast ostatecznie oceniane przez sądy powszechne w ramach kompetencji tych sądów, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność), jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich zasadach i w jakiej wysokości). Problematyka odpowiedzialności prawnej właścicieli obiektów użyteczności publicznej lub podmiotów z nich korzystających za wypadki i szkody na osobach i mieniu wynikłe podczas korzystania z tych obiektów nie jest więc kwestią, która może być odmiennie uregulowana w odniesieniu do gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, czy też z uwagi na specyfikę uwarunkowań lokalnych na obszarze danej jednostki samorządowej (por. wyrok WSA w Poznaniu z 4 sierpnia 2020 r., III SA/Po 324/20, CBOSA).

W świetle powyższego, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 3 ust. 2 zdanie drugie załączników nr: 1.1, 2.1, 3.1, 4.1, § 3 ust. 14 załączników nr: 1.1, 2.1, 3.1 oraz § 3 ust. 15 załącznika nr 4.1 do uchwały.

W § 3 ust. 9 załączników nr: 1.1, 2.1, 3.1, 4.1 do uchwały rada postanowiła, że: "Zabrania się wprowadzania na teren kąpieliska zwierząt domowych i gospodarskich w okresie od 1 czerwca do 30 września każdego roku, z wyłączeniem psów przewodników osób niewidomych i psów asystujących osobom z niepełnosprawnościami, jeżeli są one trzymane na smyczy".

Zdaniem organu nadzoru, ustanowienie zakazu wprowadzania zwierząt domowych na plaże i kąpieliska wymaga ukształtowania tego zakazu z poszanowaniem treści art. 20a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 44, ze zm.), dalej: "u.r.z.s.n.", który określa prawo osoby niepełnosprawnej do wstępu na plaże i kąpieliska wraz z psem asystującym. Sformułowany w przedmiotowych regulaminach korzystania z terenów rekreacyjnych, w tym plaż i kąpielisk miejskich, zakaz wprowadzania zwierząt domowych, pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 20a ust. 6 ww. u.r.z.s.n., w zakresie w jakim nakazuje trzymanie psów asystujących na smyczy. Tymczasem zgodnie z treścią art. 20a ust. 6 u.r.z.s.n. "Osoba niepełnosprawna nie jest zobowiązana do zakładania psu asystującemu kagańca oraz prowadzenia go na smyczy".

W wyroku z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11, CBOSA, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że: "powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego".

Wobec tego, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 3 ust. 9 załączników nr: 1.1, 2.1, 3.1, 4.1 w części obejmującej zwrot: "jeżeli są one trzymane na smyczy".

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
Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miasta Poznania

Prezydent Miasta Poznania