



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 18 sierpnia 2025 r.

Poz. 6171

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.181.2025.2

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 18 sierpnia 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, z późn. zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XV/112/2025 Rady Miejskiej Rakoniewic z dnia 25 lipca 2025 r. w sprawie ustalenia Regulaminów korzystania z pływalni „Raczek” w Rakoniewicach - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 lipca 2025 r. Rada Miejska Rakoniewic uchwałą nr XV/112/2025 ustaliła Regulaminy korzystania z pływalni „Raczek” w Rakoniewicach.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 25 lipca 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, z późn. 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, z późn. zm.) - zwanej 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 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). 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.

Podnieść należy, iż podstawa prawna do regulowania zasad i trybu korzystania z gminnych urządzeń użyteczności publicznej zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. znajduje zastosowanie wtedy, gdy z innej ustawy nie wynika odrębna podstawa prawna regulująca w sposób bardziej precyzyjny delegację ustawową umocowującą organy samorządu gminy do określenia trybu i zasad korzystania z konkretnych urządzeń użyteczności publicznej lub w dużo bardziej skonkretyzowanym zakresie (por. ww. wyrok NSA z 31 stycznia 2023 r., III OSK 1076/22, CBOSA).

Jak już wskazywano uchwałą w sprawie określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jest aktem prawa miejscowego. Regulacje zawarte w aktach prawa miejscowego muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich stosowanie nie skutkowało stworzeniem możliwości podejmowania przez adresatów lub wykonawców tego aktu decyzji na podstawie swobodnego uznania (por. wyrok NSA z 7 czerwca 2024 r., I GSK 1262/20, CBOSA). Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 30 listopada 2017 r., (II SA/Wr 711/11 CBOSA) wskazał, iż "przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat takiego przepisu powinien wiedzieć, jak ma się zachować, bądź jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują. Z kolei, organ stosujący przepis musi wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepisy o niedookreślonej (bądź niewystarczająco określonej) lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą poprawnej legislacji."

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Rakoniewic w § 1 ust. 1 ustaliła "Regulamin ogólny korzystania z pływalni «Raczek» w Rakoniewicach dla osób indywidualnych w brzmieniu określonym w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały" - zwany dalej "Regulaminem ogólnym", zaś w § 1 ust. 2 "Regulamin korzystania z pływalni «Raczek» w Rakoniewicach przez grupy zorganizowane w brzmieniu określonym w załączniku nr 2 do niniejszej uchwały" - zwany dalej "Regulaminem grupowym". Zgodnie z § 1 ust. 3 Regulaminu ogólnego "Regulamin Ogólny określa zasady i tryb korzystania z Pływalni «Raczek» w Rakoniewicach". Jednocześnie na mocy § 4 ust. 4 Regulaminu ogólnego "Wejścia grupowe odbywają się według odrębnego regulaminu". Zaś Regulamin grupowy "obowiązuje łącznie z Regulaminem Ogólnym korzystania z pływalni oraz Regulaminami poszczególnych urządzeń / stref" (§ 2 ust. 5 Regulaminu grupowego). Zgodnie z definicjami zawartymi w przedmiotowej uchwale ilekroć w Regulaminie Ogólnym jest mowa o obiekcie należy przez to rozumieć "wydzieloną część budynku, w którym mieszczą się pływalnia, kręgielnia, zaplecze sanitarne, kasy i ciągi komunikacyjne pomiędzy poszczególnymi strefami z wydzielonym osobnym wejściem" (§ 2 pkt 1 Regulaminu ogólnego), zaś pod pojęciem pływalni rozumieć należy "pomieszczenie basenowe zawierające nieckę basenu i przejścia stanowiące komunikację pomiędzy wszystkimi w/w elementami, a także zaplecze socjalno – sanitarne, w tym szatnie i toalety oraz pomieszczenie ratownika" (§ 2 pkt 2 Regulaminu ogólnego). Zestawienie powyższych definicji zawartych w przedmiotowej uchwale wskazuje, że pływalnia mieści się w zakresie definicji obiektu, który obejmuje także inne pomieszczenia przedmiotowego budynku. Tymczasem przyjęte przez Radę Miejską Rakoniewic Regulaminy "korzystania z pływalni «Raczek» w Rakoniewicach" zawierają uregulowania dotyczące nie tylko zasad i trybu korzystania z pływalni (zgodnie z tytułem ocenianej uchwały) lecz także i z obiektu, czyli z przestrzeni większej aniżeli sama pływalnia i wbrew postanowieniom § 1 ust. 1 i 2 przedmiotowej uchwały. Z powyższą sytuacją mamy do czynienia chociażby w § 7 Regulaminu ogólnego, w którym

w ust. 1 zawarto zapis, iż "Zabrania się przebywania na pływalni osób obcych i niezatrudnionych, po godzinach otwarcia obiektu", zaś w ust. 2 tego paragrafu zawarte zostały już zakazy dotyczącego obiektu, czyli obowiązujące nie tylko na terenie pływalni ale i także na terenie kręgielni, zaplecza sanitarnego, kas i ciągów komunikacyjnych pomiędzy poszczególnymi strefami. Następnie w ust. 3, 4 i 5 § 7 Regulaminu ogólnego ponownie zawarto zakazy dotyczące tylko pływalni. Analogiczna regulacja została zawarta w § 3 ust. 1, 5, 11, 13 pkt 5; § 4 ust. 7, 10 - 11, 14 - 15, 23, 25; § 6 ust. 1 - 2, 4 - 6; w tytule § 7, w § 7 ust. 11, § 8 ust. 1, § 9 ust. 10, § 10 ust. 2 - 4 Regulaminu ogólnego czy w § 1 ust. 2, § 3 ust. 6, 12, 15 - 16, § 4 ust. 9 czy w § 5 ust. 3 Regulaminu grupowego. Nadto postanowienia ww. Regulaminów odsyłają do nieokreślonych postanowień zawartych w "regulaminach poszczególnych urządzeń/stref" (w § 3 ust. 1, 13 lub w § 5 ust. 3 Regulaminu ogólnego jak i w § 2 ust. 4 i 5 Regulaminu grupowego), które to strefy należą do obiektu (zgodnie z § 2 ust. 1 Regulaminu ogólnego). Dodatkowo w § 10 ust. 4 Regulaminu ogólnego zawarto informację dotyczące parkingu "przy obiekcie" a w § 4 ust. 23 ww. Regulaminu warunki dopuszczalności umieszczania reklam oraz prowadzenia akcji promocyjnych na "zewnątrz i wewnątrz obiektu". Powyższe okoliczności wywołują wątpliwości nie tylko co do przedmiotu regulacji objętego ocenianą uchwałą (jakiego obiektu użyteczności publicznej dotyczą) ale i jej zakresu (rzeczywistej treści wprowadzonych zasad i reguł korzystania z danego obiektu). Konsekwencją tak przyjętych unormowań byłaby niepewność co do prawa (uchwalonych przepisów), co w państwie prawa nie może mieć miejsca, zwłaszcza w przepisach skierowanych do ogółu obywateli. Wskazane naruszenia muszą zatem skutkować stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Podkreślić należy także, za wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2006 r. (SK 42/05, OTK-A 2006/10/148), że wymóg określoności regulacji prawnych wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP i oznacza obowiązek formułowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie.

W realiach niniejszej sprawy należy również wskazać na sformułowany w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwłaszcza w § 6 w zw. z § 143, generalny nakaz redagowania przepisów aktów prawa miejscowego w taki sposób, aby dokładnie, przejrzysto i zrozumiale dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy.

Dodatkowo organ nadzoru podnosi, iż norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie obejmuje upoważnienia do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności porządkowej, 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, jak ma to miejsce w § 3 ust. 14, § 4 ust. 11, § 9 w tytule oraz w ust. 1, 4, 6, 9-10 czy § 10 ust. 1 - 3 Regulaminu ogólnego, jak i w § 3 ust. 6, 10 i 11, § 4 ust. 2 i 6 czy § 6 ust. 1 Regulaminu grupowego. Poza zakresem wskazanego upoważnienia pozostają sprawy związane z zasadami i trybem gospodarowania i korzystania z tego mienia przez jednostkę (podmiot) nim gospodarującą (por. wyrok WSA w Warszawie z 18 października 2022 r., II SA/Wa 2282/21, CBOSA).

Podnieść także należy, iż z upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie wynika, aby radzie gminy przysługiwało uprawnienie do decydowania o tym, który podmiot ma sprawować bieżący nadzór, czy zarząd nad gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej, czy też o obowiązkach

i uprawnieniach tego podmiotu. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów (por. wyrok WSA w Poznaniu z 14 maja 2025 r., IV SA/Po 276/25, CBOSA). Tym samym za naruszające normę art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. należy uznać regulacje zawarte w § 1 ust. 6, § 3 ust. 4 - 5, § 4 ust. 3, § 6 ust. 2 czy § 10 Regulaminu ogólnego. Poza zakresem wskazanego upoważnienia pozostają sprawy związane z zasadami i trybem gospodarowania i korzystania z tego mienia przez jednostkę (podmiot) nim gospodarującą (por. wyrok WSA w Warszawie z 18 października 2022 r., II SA/Wa 2282/21, CBOSA).

Zdaniem organu nadzoru także zapisy zawarte w § 6 ust. 2 i 3 Regulaminu grupowego jak i wzór "Oświadczenia opiekuna grupy zorganizowanej", stanowiący załącznik do ww. Regulaminu, wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i stanowią nieuprawnioną ingerencję w sferę wykonawczą, zastrzeżoną dla wójta (art. 30 ust. 2 pkt 3 i 31 u.s.g.). Powyższe regulacje stanowią w istocie zagadnienia o charakterze umownym, które powinny być uzgodnione przez strony umowy. Zgodnie z zasadą swobody umów, określoną w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071), niedopuszczalnym jest, aby strony przyszłej umowy nie miały wpływu na jej treść z uwagi na to, iż jej postanowienia reguluje uchwała rady gminy narzucająca jednostronne rozwiązania dla stron umowy.

Analogicznie, jako przekroczenie delegacji ustawowej, ocenić należy regulacje dotyczące obowiązków opiekuna grupy (§ 3 ust. 1-2,7-8, 11-13, 15 i 17 Regulaminu grupowego), obowiązków instruktora (§ 4 ust. 1- 2, 6 i 8 Regulaminu grupowego) i obowiązków uczestników grupy (§ 5 ust. 3 Regulaminu grupowego) w sytuacji, gdy w Regulaminie ogólnych określone zostały już "zakazy" obowiązujące na terenie pływalni/obiektu.

Zdaniem organu nadzoru w kompetencji przewidzianej w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., nie mieszczą się także zapisy § 7 ust. 5 Regulaminu ogólnego wprowadzające zakaz korzystania z pływalni osobom z "1) z chorobami skóry: grzybicą, egzemą, liszajem, brodawczakiem, rumieniem, różą, itp. (wymagane zaświadczenie od lekarza dermatologa o braku zakaźności choroby); 2) chorobami zakaźnymi; 3) uczulonym na środki odkażające; 4) z chorobami układu wydalania; 5) z plastrami zwykłymi i bandażami; 6) z otwartymi skaleczeniami i ranami; 7) których stan higieniczny odbiega od ogólnie przyjętych norm; 8) których zachowanie stanowi zagrożenie dla otoczenia" i związana z naruszeniem ww. zakazu sankcja, wskazana w § 7 ust. 6 Regulaminu ogólnego, że "Służba ratownicza ma prawo nie zezwolić na kąpiel danej osoby, w przypadku zauważenia stanów chorobowych i zachowań wymienionych w ust. 5". Zawarte w przytoczonym przepisie kryteria odnoszące się do stanu zdrowia osób, w odniesieniu do których wprowadzono zakaz korzystania z pływalni należy ocenić jako nieprecyzyjne i niedookreślone, które pozwalają na dowolną ocenę zaistnienia przesłanek, których stwierdzenie u osoby zamierzającej skorzystać z pływalni, wyklucza taką możliwość. Nadto powyższe regulacje ograniczają prawo do przebywania w miejscach publicznych, czyli elementu wolności człowieka i prawa poruszania się, chronionych w art. 31 ust. 1 i 52 ust. 1 Konstytucji RP, zatem ich ustanowienie w przedmiotowym Regulaminie wymagałoby ustawowego upoważnienia, stosownie do art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji RP. Rada gminy nie została zaś w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. upoważniona do wprowadzania zakazów przebywania ww. osób w regulaminie określającym zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (por. wyroki WSA w Poznaniu z 30 stycznia 2020 r., IV SA/Po 783/19; WSA w Gorzowie Wlkp. z 27 września.2017 r., II SA/Go 650/17, CBOSA).

W tym stanie rzeczy należało orzec 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 Miejska Rakoniewic

Burmistrz Rakoniewic