



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 stycznia 2025 r.

Poz. 980

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-II.4131.1.12.2025.5 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 17 stycznia 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 pkt 16, 17 i 18 załącznika do uchwały nr VIII/99/2024 Rady Gminy Świąciechowa z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z kąpieliska przy jeziorze Krzycko w Gołanicach – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 19 grudnia 2024 r. Rada Gminy Świąciechowa podjęła uchwałę nr VIII/99/2024 w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z kąpieliska przy jeziorze Krzycko w Gołanicach, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r. poz. 1465)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 23 grudnia 2024 r.

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

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały stanowi przepis 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., zwanej 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. 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 oraz doktrynie 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).

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

– „Organizator kąpieliska nie odpowiada za przedmioty wartościowe pozostawione na terenie kąpieliska” (pkt 16),

– „Osoby niszczące wyposażenie kąpieliska ponoszą pełną odpowiedzialność materialną za wyrządzone szkody. Za osoby niepełnoletnie odpowiedzialność materialną ponoszą ich prawni opiekunowie” (pkt 17),

– „Organizator kąpieliska nie odpowiada za wypadki i zdarzenia wynikłe z nieprzestrzegania przepisów niniejszego regulaminu” (pkt 18).

Jak zwrócono uwagę w uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z 31 marca 2023 r., III SA/Po 1084/22: „Delegacja ustawowa z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pozwala jedynie na uregulowanie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej. Nie obejmuje ona zatem kwestii odpowiedzialności z tytułu naruszenia tych zasad i tego trybu”. Nie upoważnia też rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej i karnej. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie.

W uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z 16 listopada 2011 r., IV SA/Po 672/11, zaakcentowano, iż „użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym 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. Jednakże rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie była uprawniona [...] do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną”.

W podobnym tonie wypowiedziano się również w uzasadnieniu wyroku NSA z 9 lutego 2022 r., III OSK 4921/21, stwierdzając, że „regulamin korzystania z obiektu użyteczności publicznej jest aktem prawa miejscowego, a tym samym powinien zawierać normy prawne skierowane do osób korzystających z takiego obiektu, a nie powtarzać lub informować o regulacji, która znajduje się w innej ustawie. Może to rodzić przekonanie, że przynajmniej częściowo zasady ponoszenia odpowiedzialności są samoistnie uregulowane właśnie w akcie prawa miejscowego. Także w orzecznictwie sądowym dominuje pogląd, zgodnie z którym kwestie ponoszenia odpowiedzialności cywilnej nie mogą być objęte regulacją aktu prawa miejscowego obejmującego ustalenie zasad korzystania z obiektów lub urządzeń użyteczności publicznej”.

Podjęmując badaną uchwałę, Rada Gminy Świąciechowa 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.

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11), przy czym uchybienia te mają charakter istotny, skutkujący koniecznością stwierdzenia nieważności obarczonych nimi przepisów prawa miejscowego.

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 Gminy Świąciechowa
Wójt Gminy Świąciechowa