



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 października 2025 r.

Poz. 7482

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.209.2025.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 22 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

orzekam

nieważność § 3 ust. 1 i 2, § 4 ust. 2 oraz § 7 ust. 1 zdanie drugie załącznika do uchwały nr XVII/182/2025 Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego z dnia 24 września 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania z Basenu Miejskiego Olimpijska - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 września 2025 r. Rada Miejska Ostrowa Wielkopolskiego podjęła uchwałę nr XVII/182/2025 w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania z Basenu Miejskiego Olimpijska, dalej jako "uchwała". Regulamin korzystania z Basenu Miejskiego Olimpijska stanowi załącznik do uchwały, dalej jako "Regulamin".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 1 października 2025 r.

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

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), dalej jako "Konstytucja RP", 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 delegacji ustawowej (wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11, CBOSA). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Stosownie do treści przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), dalej jako "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. 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 (wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 169/12, 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).

Jak już wskazywano uchwała 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, że: "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".

Zdaniem organu nadzoru, w kompetencji przewidzianej w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., nie mieści się zapis § 3 ust. 1 Regulaminu wprowadzający zakaz korzystania z basenu osobom z chorobami skóry, przeziębionym, ze świeżymi śladami po skaleczeniach, z opatrunkami i związana z naruszeniem ww. zakazu sankcja, wskazana w § 3 ust. 2 Regulaminu: "Ratownik ma prawo nie zezwolić na kąpiel w przypadku osób wskazanych w ust. 1". 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. Kryteria te pozwalają bowiem na dowolną ocenę zaistnienia przesłanek, których stwierdzenie u osoby zamierzającej skorzystać z pływalni, wyklucza taką możliwość.

Ponadto 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 Regulaminie wymagałoby ustawowego upoważnienia, stosownie do treści 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. wyrok WSA w Poznaniu z 30 stycznia 2020 r., IV SA/Po 783/19, CBOSA; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 27 września 2017 r., II SA/Go 650/17, CBOSA).

W § 4 ust. 2 Regulaminu rada przyjęła, że: "Spółka <<Ostrowskie Inwestycje Sportowe>> w Ostrowie Wielkopolskim, nie ponosi odpowiedzialności za nie zapoznanie się klienta z niniejszym regulaminem". Z kolei w § 7 ust. 1 zdanie drugie Regulaminu rada postanowiła, że: "Opiekun odpowiada za grupę przez cały czas przebywania na terenie basenu".

Organ nadzoru wskazuje, że 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 wskazać np. na przepisy art. 415 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071), dalej jako "k.c.", które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych, jak również na przepisy odnoszące się do odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 i nast. k.c.).

Organ nadzoru wskazuje, że 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, czy zarządców obiektów. Takie stanowisko ugruntowane jest także w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok WSA

w Poznaniu z 23 stycznia 2020 r., IV SA/Po 795/19, CBOSA; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Go 405/19, CBOSA).

W konsekwencji należy uznać, że wskazane powyżej postanowienia Regulaminu zostały podjęte z przekroczeniem ustawowej kompetencji, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w omawianej części.

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 Miejska Ostrowa Wielkopolskiego

Prezydent Miasta Ostrowa Wielkopolskiego