



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 listopada 2025 r.

Poz. 8431

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.226.2025.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 17 listopada 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 § 18 zdanie drugie, § 20, § 21, § 22 w zakresie zwrotu: ", został im odmówiony wstęp na teren lodowiska lub zostały usunięte z terenu lodowiska z przyczyn opisanych w § 21", § 34 w zakresie zwrotu: "i na odpowiedzialność" oraz § 35 uchwały nr XXIII/159/2025 Rady Miejskiej Gminy Stęszew z dnia 17 października 2025 r. w sprawie zasad korzystania z lodowiska oraz wypożyczalni łyżew na lodowisku w Stęszewie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 17 października 2025 r. Rada Miejska Gminy Stęszew podjęła uchwałę nr XXIII/159/2025 w sprawie zasad korzystania z lodowiska oraz wypożyczalni łyżew na lodowisku w Stęszewie, dalej jako "uchwała".

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

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 23 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 niezakłóconej 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 § 21 uchwały rada postanowiła, że: "Zarządzający lodowiskiem oraz osoby przez niego upoważnione mogą usunąć z terenu lodowiska lub odmówić wstępu na teren lodowiska bez podawania uzasadnienia: 1) osobom zachowującym się agresywnie; 2) osobom, których zachowanie wskazuje na stan nietrzeźwości lub stan po użyciu środków odurzających; 3) osobom, których zachowanie zagraża bezpieczeństwu innych osób lub mienia; 4) osobom niestosującym się do postanowień niniejszej uchwały". Z kolei w § 22 uchwały rada przyjęła, że: "Osoby, które z przyczyn niezależnych od zarządzającego lodowiskiem, nie skorzystały z usług lodowiska, został im odmówiony wstęp na teren lodowiska lub zostały usunięte z terenu lodowiska z przyczyn opisanych w § 21 nie mogą ubiegać się o zwrot kosztu biletu".

W ocenie organu nadzoru, w normie kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., stanowiącej podstawę wydania uchwały, nie mieści się określenie jakichkolwiek sankcji, w tym sankcji za naruszenie postanowień regulaminu. W delegacji ustawowej mowa jest bowiem o zasadach korzystania z danego obiektu, a nie sankcjach za naruszanie tych zasad. Ponadto uchwała wydana na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 nie może zawierać przepisów porządkowych. Zwrócić należy również uwagę, że przedmiotowa regulacja ogranicza 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 jej ustanowienie w uchwale wymagałoby ustawowego upoważnienia, stosownie do art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji RP.

Wobec powyższego należy wyeliminować z obrotu prawnego § 21 ww. uchwały i w konsekwencji - również § 22 uchwały w zakresie zwrotu: ", został im odmówiony wstęp na teren lodowiska lub zostały usunięte z terenu lodowiska z przyczyn opisanych w § 21".

W § 18 zdanie drugie uchwały zapisano: "Opiekun odpowiedzialny jest za właściwe zachowanie się korzystających z lodowiska oraz za ich bezpieczeństwo". W § 20 uchwały rada przyjęła, że: "Każdy korzystający z lodowiska przebywa na nim na własną odpowiedzialność i ponosi ryzyko związane z amatorskim uprawianiem łyżwiarstwa". W § 34 uchwały rada postanowiła, że: "Dzieciom do lat 7 wypożycza się łyżwy w obecności i na odpowiedzialność osoby pełnoletniej". Z kolei w § 35 uchwały rada przyjęła, że: "Wypożyczający ponosi pełną odpowiedzialność materialną za zgubienie lub zniszczenie wypożyczonego sprzętu. Wypożyczający korzysta ze sprzętu na własne ryzyko i odpowiedzialność".

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 świetle powyższego, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 18 zdanie drugie, § 20, § 34 w zakresie zwrotu: "i na odpowiedzialność" oraz § 35 uchwały.

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 Gminy Sęszew

Burmistrz Gminy Sęszew