



Poznań, 24 lipca 2023 r.

**WOJEWODA WIELKOPOLSKI**

NP-II.4131.1.282.2023.4

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

**orzekam**

nieważność § 2 uchwały nr 713/LXVII/2023 Rady Gminy Czerwonak z dnia 22 czerwca 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej oraz nadania regulaminów dla gminnych obiektów użyteczności publicznej oraz § 2 ust. 14 załącznika do tejże uchwały - ze względu na istotne naruszenie prawa.

### **Uzasadnienie**

W dniu 22 czerwca 2023 r. Rada Gminy Czerwonak podjęła uchwałę nr 713/LXVII/2023 zmieniającą uchwałę w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej oraz nadania regulaminów dla gminnych obiektów użyteczności publicznej, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 i 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572), art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 165, 240 i 803)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 29 czerwca 2023 r.

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

Mocą badanej uchwały Rada Gminy Czerwonak postanowiła dokonać zmiany w uchwale nr 235/XXVI/2016 Rady Gminy Czerwonak z dnia 29 września 2016 r. w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej oraz nadania regulaminów dla gminnych obiektów użyteczności publicznej (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 6152 z późn.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

zm.) polegającej na tym, że „załącznik nr 5 - «Regulamin korzystania z kąpieliska AKWEN Tropicana w Owińskach» otrzymuje brzmienie zgodnie z załącznikiem do uchwały”.

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 2023 r. poz. 40 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 orzecnictwie 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 169/12; CBOSA).

W zakresie tak sformułowanego upoważnienia ustawowego nie mieści się, w ocenie organu nadzoru, przepis § 2 ust. 14 załącznika do uchwały o treści: „Osoby niszczące lub uszkadzające sprzęt wodny lub urządzenia kąpieliska ponoszą odpowiedzialność materialną za wyrządzone szkody”.

Norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie obejmuje upoważnienia dla rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej i karnej. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecnictwie. W wyroku z 16 listopada 2011 r. (IV SA/Po 672/11; CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zaakcentował, 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 wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 9 lutego 2022 r. (III OSK 4921/21; CBOSA) 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

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

wakcie 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 (por. prawomocny wyrok WSA w Warszawie z 7 stycznia 2021 r. sygn. akt II SA/Wa 990/20, LEX nr 3113119; prawomocny wyrok WSA w Bydgoszczy z 22 maja 2018 r. sygn. akt II SA/Bd 328/18, LEX nr 2511280; prawomocny wyrok WSA w Krakowie z 3 grudnia 2013 r. sygn. akt III SA/Kr 731/13, LEX nr 1407671)."

Podzielając powyższe poglądy, organ nadzoru podkreśla, iż 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 2022 r. poz. 1360 ze zm.), które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Kodeks ten odnosi się także do odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 i nast.).

Podjmując badaną uchwałę, Rada Gminy Czerwonak uprawniona była zatem do unormowania w niej jedynie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (tu: kąpieliska AKWEN Tropicana w Owińskach), co oznacza uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z tego obiektu i znajdujących się tam urządzeń. Rada nie miała natomiast kompetencji do określenia w przyjętej uchwale zasad odpowiedzialności materialnej za wyrządzone szkody w związku z korzystaniem z kąpieliska, jak to uczyniła w kwestionowanym przepisie § 2 ust. 14 załącznika do uchwały. Przepis ten został wydany z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności wadliwej regulacji.

Nadmienić należy, że kwestionowana regulacja nie mieści też w zakresie upoważnienia, o którym mowa w art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 165 ze zm.). Przepis ten został również przywołany przez radę w podstawie prawnej uchwały, a wynikająca z niego kompetencja prawotwórcza rady gminy ogranicza się do wprowadzenia czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto przepis § 2 uchwały, w myśl którego: „Wykonanie uchwały powierza się Dyrektorowi CRKF AKWEN w Czerwonaku”. W ocenie organu nadzoru, przepis ten istotnie narusza normę art. 30 ust. 1 u.s.g.

Stosownie do art. 30 ust. 1 u.s.g. wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Tym samym wolą ustawodawcy

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

kwestia powierzenia wykonania uchwały innemu podmiotowi nie jest sprawą wyboru rady gminy. Podnieść należy, że określenie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) sposobu wykonania uchwały (art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.g.) jest pierwszym etapem jej wykonania i obejmuje m.in. wskazanie środków finansowych i rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie sposobu i harmonogramu jej realizacji oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie całości lub części zadań wynikających z uchwały (wyrok WSA w Krakowie z 14 marca 2017 r., II SA/Kr 1515/16; wyrok WSA w Poznaniu z 22 stycznia 2020 r., IV SA/Po 763/19; wyrok WSA w Poznaniu z 15 grudnia 2022 r., IV SA/Po 724/22; CBOSA). To do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy zatem zdecydowanie przez kogo, w jakich terminach, za pomocą jakich środków i w jakim trybie mają być zrealizowane zadania wynikające z uchwał rady gminy.

W konsekwencji zawarcie w badanej uchwale postanowienia naruszającego kompetencje organu wykonawczego oraz modyfikującego regulacje ustawowe, stanowi istotne naruszenie przepisów obowiązującego prawa, które uzasadnia wyeliminowanie kwestionowanej regulacji z obrotu prawnego poprzez stwierdzenie jej nieważności.

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  
/-/ Michał Zieliński  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:  
Rada Gminy Czerwonak  
Wójt Gminy Czerwonak

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117