

Projekt

**UCHWAŁA NR
RADY GMINY KALINOWO**

z dnia 2026 r.

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie skargi na
uchwałę Rady Gminy Kalinowo Nr X.69.25 z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie ustalenia
regulaminu korzystania z plaży w Skrzypkach oraz regulaminów korzystania
z pozostałych terenów rekreacyjnych wraz z odpowiedzią na skargę**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.) w związku z art. 54 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935) Rada Gminy w Kalinowie uchwala, co następuje:

§ 1. Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie skargę Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 15 grudnia 2025 r. doręczoną w dniu 18 grudnia 2025 r., na uchwałę Rady Gminy Kalinowo Nr X.69.25 z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z plaży w Skrzypkach oraz regulaminów korzystania z pozostałych terenów rekreacyjnych wraz z odpowiedzią na skargę.

§ 2. Odpowiedź na skargę wraz z załącznikami, o której mowa w § 1, stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Kalinowo.

§ 4. 1. Do podejmowania wszystkich czynności w toku postępowania i reprezentowania Rady Gminy Kalinowo przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Olsztynie, a także ewentualnego wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie wydanego w przedmiotowej sprawie do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie upoważnia się radcę prawnego Tomasza Czepułkowskiego (nr wpisu BŁ/S/237).

2. Wójt Gminy Kalinowo może ustanowić innych pełnomocników procesowych.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Gminy Kalinowo

Leszek Miezio

Załącznik do uchwały Nr

Rady Gminy Kalinowo

z dnia 14 stycznia 2026 r.

Ełk, dnia 02 stycznia 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Olsztynie

Wydział II

ul. Emilii Plater 1

10-562 Olsztyn

Skarżący: Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Al. Marsz. J. Piłsudskiego 7/0
10-575 Olsztyn
reprezentowany przez radcę prawnego
Jolantę Ostapowicz

Organ administracyjny: Rada Gminy Kalinowo
ul. Mazurska 11
19-314 Kalinowo

Znak sprawy PN.0552.23.2025

Odpowiedź na skargę

Działając w imieniu Rady Gminy Kalinowo, na podstawie umocowania wynikającego ze stosownej uchwały Rady Gminy Kalinowo, w związku ze skargą Wojewody Warmińsko-Mazurskiego na uchwałę Nr X.69.25 Rady Gminy Kalinowo z dnia 29 stycznia 2025r. w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z plaży w Skrzypkach oraz regulaminów korzystania z pozostałych terenów rekreacyjnych, składam odpowiedź na skargę i **wnoszę o:**

1. oddalenie skargi w całości;
2. zasądzenie od skarżącego na rzecz organu administracyjnego zwrotu kosztów postępowania
3. rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr X.69.25 Rady Gminy Kalinowo z dnia 29 stycznia 2025r. w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z plaży w Skrzypkach oraz regulaminów korzystania z pozostałych terenów rekreacyjnych wydaną na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, przyjęto regulaminy korzystania z terenów rekreacyjnych usytuowanych nad jeziorem Białym w miejscowości skrzypki, gmina Kalinowo. Następnie Wojewoda Warmińsko-Mazurski wniósł o stwierdzenie nieważności w części uchwały Nr X.69.25 Rady Gminy Kalinowo z dnia 29 stycznia 2025r. w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z plaży w Skrzypkach oraz regulaminów korzystania z pozostałych terenów rekreacyjnych. Skarżący zaskarżonej uchwale zarzucił naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym poprzez

przekroczenie delegacji ustawowej i uregulowanie w kacie prawa miejscowego materii uprzednio już uregulowanej ustawowo, a przy tym zmiana ustawowych postanowień lub ich modyfikacji. Wobec powyższego skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności kwestionowanej uchwały w części dotyczącej: ust. 10 zał. nr 1 do uchwały, ustępu 11 zał. nr 1 do uchwały, ustępu 2 zał. nr 2 do uchwały w zakresie sformułowania „którzy ponoszą za nie pełną odpowiedzialność”, ustępu 8 zał. nr 2 do uchwały w zakresie sformułowania „spożywania napojów alkoholowych, innych używek, palenia tytoniu oraz (...)”, ustępu 10 zał. nr 2 do uchwały, ustępu 11 zał. nr 2 do uchwały, ustępu 13 zał. nr 2 do uchwały, ustępy 14 zał. nr 2 do uchwały, ustępu 7 zał. nr 3 do uchwały, ustępu 8 zał. nr 3 do uchwały, ustępu 11 zał. nr 3 do uchwały, ustępu 12 zał. nr 3 do uchwały, ustępu 3 zał. nr 4 do uchwały w zakresie sformułowania „spożywania alkoholu i (...)”, ustępu 6 zał. nr 4 do uchwały oraz ustępu 7 zał. nr 4 do uchwały.

W ocenie organu nie sposób zgodzić się, że Rada Gminy Kalinowo przekroczyła delegację ustawową przy podejmowaniu kwestionowanej uchwały, w tym uchwaleniu ust. 8 załącznika nr 2 do uchwały w zakresie sformułowania „spożywania alkoholu, innych używek, palenia tytoniu oraz”, jak również uchwaleniu ust. 3 załącznika nr 4 do uchwały, w którym zabroniła spożywania alkoholu na wieży widokowej. 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 obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania. Wyraża ono tym samym uprawnienie (kompetencję) rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów przebywających na terenach lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Wprowadzenie przedmiotowych zapisów dotyczących zakazu palenia papierosów, spożywania napojów alkoholowych i innych używek miało na celu zapewnienie bezpieczeństwa i porządku na publicznym terenie, jak również ochronę zdrowia użytkowników. Mimo że przepisy dotyczące przeciwdziałania alkoholizmowi oraz narkomanii są ściśle uregulowane w ustawach o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu narkomanii, zawarcie wyżej wymienionych zapisów miało charakter prewencyjny, mający na celu bezpośrednią informację oraz przypomnienie użytkownikom o obowiązujących zakazach. Celem regulaminu nie było tworzenie nowego prawa, ale wzmocnienie egzekwowania istniejących przepisów na terenie wskazanych w uchwale obiektów. Treść regulaminu jest bezpośrednio dostępna dla użytkowników, którzy od razu mogą zapoznać się z zasadami jego korzystania. Jednocześnie stanowi ważną wskazówkę dla osób korzystających z obiektów co do charakteru tego miejsca jako służącego rekreacji, przeznaczonego do wypoczynku bez spożywania alkoholu. Podobnie ocenić należy zakaz palenia papierosów. Wprowadzenie tej regulacji ma na celu przypomnieć korzystającym o zakazie wynikającym z art. 5 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 9 listopada 1995r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych i jako taki nie stanowi rażącego naruszenia prawa skutkującego koniecznością wyeliminowania uchwały z porządku prawnego gminy. Regulamin nie powtarza ani nie modyfikuje treści przepisu uchwały, lecz jedynie przypomina o obowiązkach i zakazach zeń wynikających. Takie przypomnienie nie wpłynie na wykładnię przepisu ustawy w żaden sposób. Regulamin stanowi jedynie przypomnienie normy sankcyjnej.

Ponadto wskazanie, że osoby naruszające porządek publiczny lub przepisy niniejszego regulaminu będą usuwane z plaży (ust. 11 załącznika nr 2 do uchwały) czy wskazanie, że osoby nieprzestrzegające powyższego regulaminu a wydalone poza teren pola namiotowego oraz kompleksu boisk (ust. 11 załącznika nr 3 do uchwały) także nie wykraczają poza delegację ustawową. Zasady zachowania się obywateli w miejscach publicznych w państwie prawa są regulowane generalnie na poziomie ustawowym. Nie wszystkie jednak regulacje przystają do konkretnych jednostkowych przypadków. Dlatego w odniesieniu do gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej każdej gminie przyznano prawo samodzielnego regulowania zasad i trybu korzystania z jej konkretnych obiektów czy urządzeń. Normy organizacyjne stanowione na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. gwarantować powinny właściwą eksploatację obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Cel ten

będzie osiągnięty jedynie w sytuacji, gdy osoby korzystając z terenu użyteczności publicznej będą znały, przynajmniej w podstawowym zakresie, zasady zachowania obowiązujące w tym miejscu. Dlatego też konieczne jest, by organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego umożliwił zapoznanie się z tymi zasadami w sposób czytelny, jasny i łatwo przyswajalny dla wszystkich użytkowników. Za sprzyjające osiągnięciu tego celu należy uznać również zebranie powszechnie obowiązujących już przepisów prawa w jednym akcie, w którym możliwe będzie każdorazowe zapoznanie się podczas przebywania i korzystania z tego terenu, w tym wypadku takim aktem jest regulamin. Normy zawarte w omawianej uchwale wskazują jedynie na konieczność należytego zachowania się użytkowników obiektów tak, aby zachowanie to nie doprowadziło do wyrządzenia szkody, czy też spowodowania zagrożenia dla innych użytkowników. Ponadto przywołana regulacja nie modyfikuje przepisów rangi wyższej, ma jedynie na celu wskazanie wśród zebranych zasad korzystania z określonego obiektu, również na obowiązek przestrzegania określonych zasad istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa ich użytkowników. Nadto istotnym jest, że regulacje zawarte w regulaminie, które będą sformułowane w sposób bardzo ogólny, mało precyzyjny i stanowczy nie spełnią swojej roli. W ocenie organu przyjęcie zapisów Regulaminu, przy uwzględnieniu stanowiska organu nadzoru, sprawi, że zapewne staną się bardziej poprawne formalnie, lecz nie do końca przydatne praktycznie do stosowania przez użytkowników i mało dla nich zrozumiałe. Zdaniem organu nie nastąpiło odesłanie do przepisów rangi ustawowej. Zwykła ogólna informacja o obowiązkach w pewnym zakresie nie może być traktowana jako odesłanie do aktów prawnych.

W ocenie organu nie sposób również zgodzić się, że omawiana uchwała modyfikuje odpowiedzialność wynikającą z przepisów kodeksu cywilnego (zarzut do treści ust. 11 załącznika nr 1 do uchwały, ust. 2 oraz 10, 13, 14 załącznika nr 2 do uchwały, a także ust. 7 oraz 11-12 załącznika nr 3 do uchwały i ust. 6 i 7 załącznika nr 4 do uchwały). W orzecznictwie sądowo administracyjnym wskazuje się bowiem, że jeżeli dany przepis regulaminu nie stanowi niedozwolonej modyfikacji innej obowiązującej normy prawa (ustawowej definicji, ustawowego zakresu odpowiedzialności), a jedynie jej powtórzenie lub przypomnienie, to naruszenie polegające na wykazywanym, niewątpliwym naruszeniu zasad techniki prawodawczej, nie stanowi istotnego naruszenia prawa, które skutkować musiałoby stwierdzeniem jego nieważności. Omawiana uchwała nie modyfikuje wynikających z przepisów Kodeksu cywilnego zasad odpowiedzialności zarządcy obiektu za szkody ani jej nie ogranicza. Postanowienia dotyczące należytej pieczy nad dziećmi jak również dotyczące uszkodzenia ciała czy odpowiedzialności za zgubione lub skradzione przedmioty, jedynie konkretyzują zasady bezpiecznego korzystania z obiektu i mieszczą się w delegacji art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Zapisy dotyczące braku odpowiedzialności za zagubione lub skradzione wartościowe przedmioty zostały wprowadzone w celu ochrony interesów użytkowników oraz opiekuna obiektu. Obiekty, o których mowa w przedmiotowych regulaminach, to miejsca ogólnodostępne, w których przebywają osoby, które nie zawsze znają zasady odpowiedzialności za rzeczy osobiste. W ocenie Rady Gminy wprowadzenie wymienionych zapisów w Regulaminie miało na celu zwiększenie świadomości użytkowników odnośnie konieczności dbałości o swoje rzeczy oraz minimalizowanie ryzyka ich utraty. Zapis ogólny w tej formie w Regulaminie jest formą przypomnienia użytkownikom o obowiązki przepisów Kodeksu cywilnego, nie zaś cytowaniem obowiązujących przepisów Kodeksu cywilnego. Wprowadzenie takiego zapisu było podyktowane potrzebą zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa oraz sprawnego zarządzania obiektami użyteczności publicznej. Zapisy dotyczące odpowiedzialności w regulaminach pełnią co do zasady funkcję informacyjną i edukacyjną.

Odnosząc się do zarzutów kierowanych wobec ust. 8 załącznika nr 3 do uchwały, podkreślić należy, iż ww. przepisy regulaminu nie wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Ich celem było podkreślenie obowiązku stosowania się do zasad regulaminu. Zapisy te miały pełnić funkcję informacyjną i przypominającą, co jest szczególnie ważne w kontekście zdrowia i bezpieczeństwa wszystkich użytkowników obiektów. Wprowadzenie takiego zapisu było podyktowane potrzebą zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa. Zapis mówiący o tym, że psy na terenie pola namiotowego mogą przebywać jedynie w kagańcach i na

uwięzi, został wprowadzony w celu zwiększenia świadomości użytkowników, dotyczącej zasad bezpiecznego korzystania z obiektów oraz przypomnienie im o konieczności zachowania ostrożności w trakcie przebywania w otoczeniu zwierząt. Celem tego zapisu było informowanie użytkowników i to w pewnym wąskim zakresie o już istniejących przepisach powszechnie obowiązujących. Jeszcze raz należy wyraźnie wskazać, że zapisy dotyczące odpowiedzialności w regulaminach pełnią co do zasady funkcję informacyjną oraz edukacyjną.

Z tych względów skarga skarżącego podlegać winna oddaleniu, wobec powyższego wnoszę jak w *petitum* niniejszej odpowiedzi na skargę.

Załączniki:

1. pełnomocnictwo;
2. odpis odpowiedzi na skargę wraz z załącznikami.