



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 29 stycznia 2025 r.

Poz. 433

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WNK.IV.4131.11.2024 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 15 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 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr VIII/83/2024 Rady Gminy Fabianki z dnia 11 grudnia 2024 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z gminnego placu zabaw i siłowni plenerowej w Lisku, gminnego placu zabaw w Fabiankach i gminnej siłowni plenerowej w Urszulewie w części obejmującej:

- 1) § 1 ust. 1 i ust. 2 uchwały,
- 2) pkt 5, pkt 7 w zakresie zwrotu „w szczególności”, pkt 7 ppkt 1, ppkt 3, ppkt 5, ppkt 6, pkt 8, pkt 9 Załącznika nr 1 do uchwały,
- 3) pkt 5, pkt 7 w zakresie zwrotu „w szczególności”, pkt 7 ppkt 1, ppkt 3, ppkt 5, ppkt 6, pkt 8, pkt 9 Załącznika nr 2 do uchwały,
- 4) pkt 5 w zakresie zwrotu „w szczególności”, pkt 5 ppkt 1, ppkt 3, ppkt 5, ppkt 6, pkt 6, pkt 7 Załącznika nr 3 do uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 11 grudnia 2024 r. Rada Gminy Fabianki podjęła uchwałę nr VIII/83/2024 w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z gminnego placu zabaw i siłowni plenerowej w Lisku, gminnego placu zabaw w Fabiankach i gminnej siłowni plenerowej w Urszulewie.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 17 grudnia 2024 r.

Regulamin korzystania z gminnego placu zabaw i siłowni plenerowej w Lisku stanowi załącznik nr 1 do uchwały, zwany dalej „załącznikiem nr 1”, regulamin korzystania z gminnego placu zabaw w Fabiankach stanowi załącznik nr 2 do uchwały, zwany dalej „załącznikiem nr 2”, a regulamin korzystania z gminnej siłowni plenerowej w Urszulewie stanowi załącznik nr 3, do uchwały, zwany dalej „załącznikiem nr 3”.

Zawiadomieniem z 9 stycznia 2025r., znak: WNK.DW.IV.4131.11.2024 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. We wskazanym w zawiadomieniu terminie Wójt Gminy Fabianki nie ustosunkował się do zarzutów organu nadzoru.

Jako podstawę prawną powyższej uchwały powołano przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „ustawą”. Stosownie do brzmienia art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy „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, jednakże zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, zwłaszcza wtedy, gdy cechy prawne i granice owego korzystania zostały zdefiniowane w przepisach wyższego rzędu. Jak wskazał WSA w Gorzowie Wielkopolskim, w wyroku z dnia 28.03.2018 r., sygn. akt II SA/Go 97/18 „Regulaminy wydawane na

podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mogą być utożsamiane z przepisami porządkowymi. 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 terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Ustanawiając na podstawie cytowanego przepisu akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących". Mając na względzie powyższe, Rada Gminy Fabianki, wprowadzając regulaminy, o których mowa w załącznikach nr 1-3 winna treść podejmowanych regulacji dostosować do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, co jednak zdaniem organu nadzoru nie wypełniła.

W ust. 5 załącznika nr 1 i nr 2 postanowiono: „Dzieci poniżej 7 roku życia powinny przebywać na placu zabaw pod opieką dorosłych”. Tymczasem, zdaniem organu nadzoru powyższe regulacje wkraczają w materię ustawową i ograniczają osoby posiadające władzę rodzicielską w sposobie sprawowania pieczy nad dzieckiem. Regulacje te znajdują się także poza zakresem kompetencji ustawowej, gdyż nie dotyczą korzystania z obiektów użyteczności publicznej, lecz opieki nad osobami z nich korzystającymi i odpowiedzialności za nie. Delegacja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy nie upoważnia do formułowania w regulaminach zapisów o odpowiedzialności bądź wprowadzania zakazów przebywania dzieci, bez opieki osoby dorosłej. Kwestie odpowiedzialności rodziców i opiekunów regulują przepisy oddziału 2 ustawy dnia 25.02.1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2809 z późn. zm.) oraz art. 105 ustawy z dnia 20.05.1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119), zwanego dalej „Kw”. Wobec tego prawodawca lokalny w powyższych przepisach przekroczył delegację ustawową. Zbieżne stanowisko zajął Wojewoda Kujawsko-Pomorski w rozstrzygnięciu nadzorczym nr 61/2024 z dnia 30.10.2024 r.

W ust. 7 pkt 1 załącznika nr 1 i nr 2 oraz ust. 5 pkt 1 załącznika nr 3 przyjęty został zakaz zaśmiecania terenu i niszczenia zieleni oraz wyposażenia. Tymczasem zakaz zaśmiecania terenu i niszczenia zieleni jest przedmiotem regulacji innymi ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399) oraz art. 144 - 145 Kw. Natomiast zakaz niszczenia wyposażenia stanowi powtórzenie art. 124 Kw i art. 143 Kw oraz art. 288 § 1 ustawy z dnia 6.06.1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17). (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14.03.2024 r., sygn. akt III SA/Wr 296/23, wyrok WSA w Łodzi z dnia 31.05.2023 r., sygn. akt II SA/Łd 384/23, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18.04.2023 r., sygn. akt III SA/Po 85/23 rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego nr 71/2024 z dnia 4.12.2024 r.).

W ust. 7 pkt 3 załącznika nr 1 i nr 2 oraz ust. 5 pkt 3 załącznika nr 3 przewidziano zakaz wyprowadzania psów oraz wypasu zwierząt. Jak stwierdził WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 15.04.2024 r., sygn. akt II SA/Gl 1636/23 „Skoro odrębny przepis ustawowy w tym przypadku art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. zobowiązuje organ samorządu gminnego do ustalenia obowiązków nakładanych na właścicieli zwierząt domowych celem zapewnienia ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem przez te zwierzęta terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, to nie jest dopuszczalnym regulowanie tej samej materii i w takim samym zakresie w uchwale podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. W orzecznictwie prezentowany jest pogląd, że zakres delegacji określony art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. wyłącza wydawanie aktów prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (...). Wydanie aktu prawa miejscowego w oparciu o przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. polega bowiem na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo nie istnieją przepisy uszczegółowiające zakres regulacji w ramach ustawowych upoważnień (por. wyrok NSA z 12 lutego 2019 r., sygn. II OSK 726/17). W wyroku wydanym w sprawie o sygnaturze II OSK 3084/17 Naczelny Sąd Administracyjny wyraził także pogląd, że działając w ramach kompetencji przysługujących na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. rada gminy (miasta) nie mogła ustanowić całkowitego zakazu wprowadzania psów do obiektu użyteczności publicznej, a jedynie była władna do określenia zasad i trybu korzystania z tego obiektu”.

Organ nadzoru kwestionuje również zapisy ust. 7 pkt 5 załącznika nr 1 i nr 2 oraz ust. 5 pkt 5 załącznika nr 3, w którym wprowadzono zakaz palenia ognisk oraz używania materiałów pirotechnicznych i szkodliwych substancji chemicznych. Przywołane kwestie są już przedmiotem regulacji ustawowych, które przewidują szeroki wachlarz sytuacji, rodzących odpowiedzialność karną lub porządkową za naruszenie przewidzianych

w nich zakazów. Problematyka zakazu palenia ognisk uregulowana już została w art. 82 § 1 pkt 1 Kw. (vide: wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 2.02.2022 r., sygn. akt II SA/Rz 1693/21, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5.12.2019 r., sygn. akt III SA/Wr 426/19). Natomiast zakaz używania materiałów pirotechnicznych stanowi modyfikację art. 83 § 1 Kw.(vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18.11.2021 r., sygn. akt III SA/Wr 220/21).W zakresie zakazu używania szkodliwych substancji chemicznych, wskazać należy, że postanowienia te wkraczają w materię uregulowaną ustawą z dnia 25.02.2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1816) oraz Kw. Niezależnie od powyższego organ nadzoru zauważa, że ustawa o substancjach chemicznych i ich mieszaninach reguluje warunki lub zakazy produkcji, wprowadzania do obrotu lub stosowania substancji chemicznych, zwanych dalej „substancjami”, zaś prawodawca lokalny wprowadził ogólne i nieprecyzyjne pojęcie „szkodliwych substancji chemicznych”, co powoduje ryzyko ich dowolnej interpretacji. Działanie takie jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia (vide: wyrok WSA w Opolu z dnia 6.08.2020 r., sygn. akt II SA/Op 56/20).

Odnosnie pkt 6 ust. 7 załącznika nr 1 i nr 2 oraz pkt 6 ust. 5 załącznika nr 3, w którym prawodawca lokalny zakazał spożywania alkoholu i innych środków odurzających, palenia tytoniu oraz przebywania osób nietrzeźwych, wskazać należy, że wprowadzony zakaz spożywania alkoholu powiela uregulowanie art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151), ustanawiające zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów oraz narusza kompetencję ustawową (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29.04.2024 r., sygn. akt IV SA/Wr 28/24). Ze wskazanych wyżej przepisów pośrednio wynika także zakaz przebywania osób nietrzeźwych. (vide: wyrok WSA w Łodzi z dnia 31.05.2023 r., sygn. akt II SA/Łd 384/23). Podobnie rzecz się ma z wprowadzeniem zakazu palenia tytoniu oraz spożywania innych środków odurzających. Po pierwsze wprowadzony zakaz palenia tytoniu jest już uregulowany przepisem art. 5 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 9.11.1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1162). W art. 5 ust. 1 tej ustawy ustawodawca określił bowiem miejsca, w których zabrania się palenia wyrobów tytoniowych. Po drugie zakaz spożywania środków odurzających odpowiada dyspozycji art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 29.07.1995 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz.1939). Powołane wyżej zakazy stanowią zatem powtórzenie przepisów ustawowych, a tym samym stanowią przekroczenie delegacji ustawowej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5.12.2019 r., sygn. akt III SA/Wr 427/19, wyrok NSA z dnia 26.05.2023 r., sygn. akt III OSK 98/22, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29.11.2022 r., sygn. akt III SA/Wr 105/22).

W ust. 8 załącznika nr 1 i nr 2 oraz ust. 6 załącznika nr 3 uregulowano kwestie odpowiedzialności za wypadki spowodowane nieprzestrzeganiem regulaminu. Tymczasem norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy nie obejmuje upoważnienia dla rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej i karnej. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie. W wyroku z dnia 31.05.2023 r., sygn. akt II SA/Łd 384/23 WSA w Łodzi podkreślił, że „(...) rada gminy nie jest na tej podstawie uprawniona do wprowadzenia w akcie prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilnoprawną, karną lub administracyjną. Podobne stanowisko zajął WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 23.01.2020 r., sygn. akt IV SA/Po 795/19, WSA w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 12.07.2023 r., sygn. akt II SA/Go 249/23, NSA w wyroku z dnia 9.02.2022 r., sygn. akt III OSK 4921/21. Niedopuszczalne jest zatem normowanie w załączniku nr 1 - 3 kwestii odpowiedzialności za wypadki spowodowane korzystaniem z obiektów użyteczności publicznej. Materia ta została kompleksowo uregulowana w przepisach ustawy z dnia 23.04.1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 z późn. zm.), które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych, jak również normują zasady odpowiedzialności kontraktowej.

W ust. 9 załącznika nr 1 i nr 2 oraz ust. 7 załącznika nr 3 przewidziano: „W przypadku stwierdzenia aktów wandalizmu, naruszenia zasad bezpieczeństwa oraz zakłócenia porządku publicznego należy powiadomić służby porządkowe (Policja-997, Straż Pożarna-998, Pogotowie Ratunkowe - 999 lub 112)”. W ocenie organu nadzoru zamieszczenie powyższych postanowień w powołanych wyżej załącznikach do uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia tej uchwały. Wprowadzenie bowiem tego rodzaju zapisów wykracza poza zakres przyznanego organowi stanowiącemu gminy upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Przytoczona regulacja nie stanowi norm prawnokształtujących, a ma jedynie charakter informacyjny i instrukcyjny.(vide: wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2022 r. sygn. akt III OSK 6962/21).

Niezależnie od powyższego badana uchwała, jako akt prawa miejscowego, winna zawierać postanowienia jednoznaczne, czytelne, niebudzące żadnych wątpliwości interpretacyjnych oraz winny być skonstruowane zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej. Tymczasem użyte w ust. 7 załącznika nr 1 i nr 2 oraz ust. 5 załącznika nr 3 sformułowanie „w szczególności” nie czyni zadość powyższym wymogom. Poza tym, w ocenie organu nadzoru postanowienia § 1 ust. 1 i ust. 2 uchwały, po pierwsze regulują tożsame kwestie, jakie zawiera postanowienie ust. 1 i ust. 2 załącznika nr 1-3, a po drugie zapisy te winny stanowić treść załącznika nr 1-3, nie uchwały.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium „istotnego” naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Wobec tego, Rada Gminy Fabianki podejmując uchwałę nr VIII/83/2024, w sposób istotny naruszyła wskazane wyżej przepisy prawa, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w części oznaczonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego. Tym samym w pozostałym zakresie uchwała obowiązuje i pozostaje w obrocie prawnym.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Michał Szybel