



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 5 września 2023 r.

Poz. 4631

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-II.4131.181.2023.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 5 września 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr L/371/2023 Rady Gminy Wizna z dnia 17 sierpnia 2023 r. w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej należących do Gminy Wizna.

UZASADNIENIE

W dniu 17 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Wizna podjęła uchwałę Nr L/371/2023 w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej należących do Gminy Wizna, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 sierpnia 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 30 sierpnia 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze celem stwierdzenia jej nieważności.

Podstawę prawną badanej uchwały stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Mając powyższe na względzie, Rada Gminy Wizna uchwaliła w 5 załącznikach do niniejszej uchwały regulaminy korzystania: ze świetlic wiejskich na terenie Gminy Wizna (załącznik Nr 1), z placów zabaw (załącznik Nr 2), z siłowni plenerowych (załącznik Nr 3), z budynku na boisku ZSP Wizna pełniącego funkcję szatni (załącznik Nr 4) oraz z podnośnika kosзовego (załącznik Nr 5).

Początkowo wymaga podkreślenia, iż użyte w powołanym przepisie sformułowanie „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, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego trybu oraz sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2012 r. sygn. IV SA/Po 169/12, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2014 r. sygn. IV SA/Wr 641/13).

Wyznaczając reguły korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej rada nie ma jednakże niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie. Granice przewidzianej prawem swobody rady w zakresie realizacji normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wyznacza obowiązujący porządek prawny. Zatem zasady ustanowione przez radę nie mogą wkraczać w materię uregulowaną w przepisach aktów wyższego rzędu.

Stanowiąc zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej rada winna treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśniać te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92). W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa.

Należy zauważyć, iż ustalone przez Radę Gminy Wizna regulaminach (załączniki Nr 1 – 4 do uchwały), zasady dotyczące korzystania ze wskazanych obiektów niewątpliwie dotyczą sposobu zachowania się na jego terenie, jednakże ich redakcja nie odpowiada warunkom legislacyjnym oraz świadczy o tym, że organ je uchwalający nie dokonał merytorycznej analizy ich zakresu przedmiotowego pod kątem obowiązujących przepisów prawnych.

W wyniku przeprowadzonej analizy prawnej stwierdzono, iż postanowienia badanych regulaminów stanowią przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „ustawą”. Zgodnie z ww. przepisem na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, co oznacza kompetencję do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania.

Uznanie danego aktu wydanego przez organ za akt prawa miejscowego niesie ze sobą skutki w postaci konieczności odnoszenia do nich wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Chodzi przede wszystkim o zasady prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych, i zasady, że wszelkie inne akty prawotwórcze mogą być stanowione wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie (por. D. Dąbek: „*Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*”, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz - Kraków 2003, s. 58).

Nie ulega wątpliwości, że w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną, gdyż są uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu i z tego względu nie mogą regulować materii objętej regulacjami tego aktu, jak również zawierać zapisów pozostających z nimi w sprzeczności.

W **§ 1 pkt 6 regulaminu świetlic wiejskich** postanowiono, iż: „*korzystanie ze świetlic wiejskich możliwe jest po zapoznaniu się i akceptacji niniejszego regulaminu*”. Analogiczne zapisy odnoszą się do budynku na boisku ZSP Wizna (**§ 1 pkt 6 załącznika Nr 4** w brzmieniu: „*Korzystanie z budynku możliwe jest po zapoznaniu się i akceptacji niniejszego regulaminu*”).

Powyższe regulacje uchwalone zostały z przekroczeniem ustawowego upoważnienia, bowiem tymi przepisami Rada Gminy Wizna stworzyła domniemanie prawne. Podkreślić należy, iż instytucja domniemania prawnego jest niezwykle ważną częścią ustroju. Ułatwia ona funkcjonowanie w ramach obrotu prawnego, może przyspieszać realizowanie uprawnień oraz stanowi nieodzowny element rozstrzygania wielu sporów czy problemów natury wykładniczej. Domniemania prawne rodzą istotne konsekwencje, m.in. w postaci związania sądu domniemaniami prawnymi, co przenosi ciężar dowodu na stronę, przeciw której przemawia domniemanie (wyrok SN z 17 kwietnia 2008 r., sygn. akt I CSK 500/07, niepubl.). Rada gminy nie ma zatem kompetencji tworzenia w drodze aktu prawa miejscowego domniemania prawnego zapoznania się z regulaminem, jego akceptacją, czy też zobowiązania przestrzegania zawartych w nim treści z uwagi na powyższe.

Poza ramami delegacji ustawowej określonej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy znajdują się postanowienia zawarte w **§ 2 pkt 1 i pkt 2 regulaminu świetlic wiejskich**, w zakresie których Rada Gminy dokonała ogólnej charakterystyki i działalności obiektu. Cele te nie sposób utożsamiać z zasadami czy też trybem korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W **§ 2 pkt 3 regulaminu świetlic wiejskich** oraz w **§ 2 pkt 2 regulaminu budynku na boisku ZSP Wizna pełniącego funkcję szatni** określone zostało zobowiązanie do: „*kulturalnego zachowania*”.

W ocenie organu nadzoru użyte przez Radę sformułowanie jest pojęciem nieprecyzyjnym i zbyt ogólnikowym. Wprowadzanie takich zapisów w akcie prawa miejscowego narusza zasadę przyzwoitej legislacji znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika bowiem zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Brak określoności w przepisach prawa występuje wówczas, gdy treść przepisu prawnego jest na tyle niejasna i nieprecyzyjna pod względem językowym

i logicznym, że nie pozwala na wywiedzenie z niego w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których terminy te są zawarte (K. Działocha, T. Zalasieński „Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa” - Przegląd Legislacyjny, Rok XIII, Nr 3 (55)/2006). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK ZU nr 3a/2002, poz. 33) przepisy prawne „muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw” (zob. też np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 16). Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11) podkreślono, że: „Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły”.

W § 2 pkt 4 regulaminu świetlic wiejskich, w pkt 7 lit. a regulaminu placu zabaw, w pkt 8 lit. a regulaminu siłowni plenerowych oraz w § 2 pkt 3 regulaminu budynku na boisku ZSP Wizna pełniącego funkcję szatni, Rada Gminy Wizna przyjęła regulację zgodnie z którą na ww. obiekty „zabrania się wprowadzania zwierząt za wyjątkiem psów sygnalizujących, asystujących, psów przewodników osób niewidomych”.

W pierwszej kolejności podnieść należy, iż zgodnie z literalnym brzemieniem, miejscem użyteczności publicznej jest obszar dostępny dla ogółu. Potwierdza to szerokie orzecznictwo, w tym wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2472/11, z którego wynika, że: *w języku polskim pojęcie publiczny oznacza dotyczący ogółu ludzi, służący ogółowi, przeznaczony, dostępny dla wszystkich, ogólny, powszechny, społeczny*. Również przepis art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2023 poz. 344 z późn. zm.) o gospodarce nieruchomościami precyzuje pojęcie „celu publicznego”, z którego wynika, iż celami publicznymi jest cel, którego realizacja służy ogółowi i jest przeznaczona dla zaspokojenia potrzeb powszechnych.

Tym samym, miejsce publiczne jest stworzone dla wszystkich i dostęp do nich nie powinien być ograniczany. Zgodnie z przyjętym orzecznictwem, prowadzenie zakazu wyprowadzania zwierząt na ściśle określony teren jest środkiem nadmiernie ograniczającym swobodę poruszania się i przebywania w określonym miejscu, która przysługuje wszystkim obywatelom, w tym właścicielom psów, czy ogólniej mówiąc – zwierzętom domowym.

Sądy administracyjne wskazują jednocześnie, że skoro przepis ustawowy (art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469) zobowiązuje organ samorządu gminnego do ustalenia obowiązków nakładanych na właścicieli zwierząt domowych dla ochrony przed zanieczyszczeniem terenów do wspólnego użytku, to nie jest dopuszczalne regulowanie tej samej materii i w takim samym zakresie w uchwale podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Naczelny Sąd Administracyjny wyraził także pogląd, że działając w ramach kompetencji przysługujących na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, 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 (vide: wyrok w sprawie o sygn. akt II OSK 3084/17). NSA podkreślił również, iż w orzecznictwie sądowoadministracyjnym jednoznacznie przyjmowane jest stanowisko, że art. 4 ust. 2 pkt 6 ucpg nie pozwala na wprowadzenie zakazu wprowadzania zwierząt na określony teren. Ustanowienie ogólnego zakazu ich przebywania w parku nadmiernie ogranicza swobodę poruszania i przebywania w określonym miejscu właścicieli zwierząt domowych i wykracza poza materię określoną w ustawie (por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 991/17 i wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 870/17). Sąd uznał, że wprowadzony zakaz jest nieproporcjonalny i ogranicza swobody obywatelskie.

Mając powyższe na uwadze, Rada Gminy Wizna, dbając o bezpieczeństwo mieszkańców oraz czystość otoczenia może nałożyć pewne ograniczania, np. obowiązek sprzątania po psie czy prowadzenia go na smyczy, ale w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, to regulowanie tej samej materii w akcie prawa miejscowego określającym zasady korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej, jakim jest w niniejszej uchwale świetlica wiejska, placu zabaw, siłownia plenerowa oraz budynek na boisku ZSP Wizna pełniący funkcję szatni, należy uznać za działanie sprzeczne z prawem.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie ma również podstaw prawnych by odrębnie regulować kwestię zakazu palenia tytoniu (**§ 2 pkt 4 regulaminu świetlic wiejskich oraz § 2 pkt 3 regulaminu budynku na boisku ZSP Wizna pełniącego funkcję szatni**).

Sprawy związane z zakazem palenia wyrobów tytoniowych unormowane zostały w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 700). Ustawa ta w szczególności w art. 5 ust. 4 upoważnia radę gminy do ustalenia, w drodze uchwały, dla terenu gminy inne niż wymienione w ust. 1 miejsca przeznaczone do użytku publicznego jako strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego. Z tego też względu wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Kolejno, należy zauważyć, iż kwestionowane regulaminy korzystania z wymienionych obiektów użyteczności publicznej odnoszą się w wielu punktach do odpowiedzialności za szkody, a zatem kwestii o charakterze cywilnoprawnym oraz odpowiedzialności za małoletnich, których nie można wywieść z delegacji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, a mianowicie:

- *korzystający z obiektu ponosi pełną odpowiedzialność za urządzenia i wyposażenie znajdujące się w świetlicy (§ 3 pkt 8 regulaminu świetlic wiejskich),*
- *za bezpieczeństwo dzieci znajdujących się na placu zabaw odpowiadają opiekunowie (pkt 6 regulaminu placu zabaw),*
- *za rzeczy wartościowe pozostawione na obiekcie organ nadzorujący nie ponosi odpowiedzialności (pkt 9 regulaminu placu zabaw),*
- *osoby korzystające z obiektu ponoszą odpowiedzialność za wyrządzone szkody na obiekcie na zasadach określonych w przepisach powszechnie obowiązujących (pkt 10 regulaminu placu zabaw),*
- *za bezpieczeństwo dzieci znajdujących się na placu odpowiadają opiekunowie (pkt 6 regulaminu siłowni plenerowych),*
- *za rzeczy wartościowe pozostawione na obiekcie Administrator nie ponosi odpowiedzialności (pkt 10 regulaminu siłowni plenerowych),*
- *osoby korzystające z obiektu ponoszą odpowiedzialność za wyrządzone szkody na obiekcie na zasadach określonych w przepisach powszechnie obowiązujących (pkt 11 regulaminu siłowni plenerowych),*
- *korzystający z obiektu ponosi pełną odpowiedzialność za urządzenia i wyposażenie znajdujące się w budynku (§ 3 pkt 8 regulaminu budynku na boisku ZSP Wizna pełniącego funkcję szatni).*

Zakwestionowane wyżej regulacje uchwały stanowią w istocie ustalenie zasad odpowiedzialności cywilnoprawnej. Kwestie odpowiedzialności za szkodę są uregulowane w Kodeksie cywilnym (art. 415 i n. k.c.) Za niedopuszczalne należy uznać określenie przez radę gminy w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, zasad odpowiedzialności za szkodę powstałą na terenie obiektu użyteczności publicznej. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia dla rady gminy, jak i objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy.

Należy zauważyć, iż postanowienia aktu prawa miejscowego, formułujące zasady ponoszenia odpowiedzialności, w tym także zwolnienia z tej odpowiedzialności, w szczególności przez osoby korzystające z obiektu, a tym bardziej przez administratora obiektu, nie stanowią bowiem o pożądanym sposobie ich zachowania, które odnosiloby się do pojęcia „korzystania” z obiektu. Tym samym wskazane wyżej postanowienia Regulaminu regulujące kwestie zwolnienia z ponoszenia odpowiedzialności wykraczają poza zakres delegacji ustawowej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i jako takie stanowią o istotnym naruszeniu prawa. *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. Jednak rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest uprawniona do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną” (por. WSA w Poznaniu z 16 listopada 2011 r., IV SA/Po 672/11, Legalis nr 411265).

W tym miejscu odnieść się należy również do treści uzasadnienia do wyroku WSA w Warszawie z 2 grudnia 2020 r., VII SA/Wa 1054/20, w którym Sąd wskazał, że: „*Słusznie Wojewoda kwestionuje również (...) określający zasadę odpowiedzialności opiekunów za bezpieczeństwo dzieci znajdujących się na placu zabaw. Kwestie odpowiedzialności rodziców i opiekunów regulują przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz Kodeksu wykroczeń (wskazane w skardze). Nadto, zapis uchwały może sugerować, że gmina nie ponosi odpowiedzialności za bezpieczeństwo dzieci, podczas gdy wistocie tak nie jest bowiem jako podmiot zarządzającym placem zabaw jest zobowiązana do odpowiedniej dbałości o stan tego miejsca, a więc także jest odpowiedzialna za bezpieczeństwo*”. Zapisy regulaminu placu zabaw i siłowni plenerowych sugerują więc swoiste wyłączenie odpowiedzialności Gminy Wizna na mocy uchwały.

Podkreślenia jednocześnie wymaga, że zarówno Gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu miejskiego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. Nie budzi bowiem wątpliwości, że stosunki prawne pomiędzy zarządcą obiektu, a osobą uprawnioną do korzystania z niego, mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego. Zbytecznym zatem jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi. Z powyższym stanowiskiem korespondują wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 421/10) oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 672/11.

Dodatkowo, w przypadku odpowiedzialności za szkody, których sprawcą jest osoba małoletnia, to art. 426 Kodeksu cywilnego stanowi, że małoletni, który nie ukończył lat trzynastu, nie ponosi odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę. Wedle natomiast art. 427 KC, kto z mocy ustawy lub umowy jest zobowiązany do nadzoru nad osobą, której z powodu wieku albo stanu psychicznego lub cielesnego winy poczytać nie można, ten obowiązany jest do naprawienia szkody wyrządzonej przez tę osobę, chyba że uczynił zadość obowiązkowi nadzoru albo że szkoda byłaby powstała także przy starannym wykonywaniu nadzoru. Przepis ten stosuje się również do osób wykonywających bez obowiązku ustawowego ani umownego stałą pieczę nad osobą, której z powodu wieku albo stanu psychicznego lub cielesnego winy poczytać nie można.

Zamieszczanie zatem powyższych zapisów w akcie prawa miejscowego, jakim jest uchwała rady gminy, jest niedopuszczalne w sytuacji, gdy akty wyższego rzędu regulują te kwestie w sposób kompleksowy.

Niedopuszczalne prawnie i wręcz niezrozumiałe jest również w ocenie organu nadzoru uregulowanie przez Radę Gminy Wizna zakazu wstępu dzieci na poszczególne obiekty, które zgodnie ze swym ogólnym charakterem użytkowania dedykowane są wszystkim osobom małoletnim tj. „*plac zabaw przeznaczony jest dla dzieci od 3 lat*” (**pkt 5 regulaminu placu zabaw**) oraz „*siłownia plenerowa przeznaczona jest dorosłych i dzieci powyżej 10 roku życia*” (**pkt 10 regulaminu siłowni plenerowych**).

W ocenie organu nadzoru w granicach kompetencji rady gminy nie mieści się wprowadzenie powyższych zakazów. Kwestie związane z odpowiedzialnością za małoletnich regulują odpowiednie przepisy Kodeksu cywilnego oraz Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Wedle art. 95 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego obowiązkiem rodziców jest piecza nad dzieckiem, cyt.: „Władza rodzicielska obejmuje w szczególności obowiązek i prawo rodziców do wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka oraz do wychowania dziecka, z poszanowaniem jego godności i praw.”. Zgodnie natomiast z art. 155 § 1 Krio opiekun sprawuje pieczę nad osobą i majątkiem pozostającego pod opieką; podlega przy tym nadzorowi sądu opiekuńczego.

Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji wiążących go powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym.

Powyższe należy odnieść do postanowień **regulaminu placu zabaw i siłowni plenerowych**, w którym Rada Gminy określiła następujące zakazy obowiązujące na ich terenie, określając, iż zabrania się:

- *zaśmiecania terenu;*
- *wchodzenia na dachy i górne elementy konstrukcji obiektów;*
- *korzystania z huśtawek i wasek przez więcej niż jedno dziecko na jedno miejsce;*
- *korzystania z urządzeń w sposób niezgodny z ich przeznaczeniem;*
- *wprowadzania i użytkowania sprzętu innego niż zgodny z przeznaczeniem obiektu, np.: rower, motorower, deskorolka, rolki, quady itp.;*
- *wnoszenia petard, szklanych opakowań, materiałów łatwopalnych oraz innych przedmiotów niebezpiecznych;*
- *palenia ognisk.*

Żadna z ww. regulacji nie dotyczy zasad korzystania z obiektów użyteczności publicznej, lecz stanowi powielenie przepisów wykroczeniowych o zachowaniu się w miejscu publicznym.

Wskazać należy, że kwestie zanieczyszczania i zaśmiecania terenu uregulowane zostały w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 2151 z późn. zm. – zwanej dalej: „k.w.”). Zgodnie z dyspozycją art. 145 k.w. „*Kto zanieczyszcza lub zaśmieca obszar kolejowy lub miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny nie niższej niż 500 złotych*”.

Rada Gminy wprowadzając zatem tego rodzaju ustalenia przekroczyła zatem delegację ustawową. Ponadto, zgodnie z art. 71 k.w. „*Kto przez wadliwe wykonanie urządzeń lub uczynienie ich niezdatnymi do funkcjonowania zgodnie z przeznaczeniem albo przez niewłaściwe ich użytkowanie lub samowolne uruchomienie wywołuje stan niebezpieczny dla życia lub zdrowia człowieka, podlega karze aresztu albo grzywny*”.

Ponadto, korzystanie z urządzeń w sposób niezgodny z ich przeznaczeniem może stanowić zarówno czyn niedozwolony, ścigany karnie, jak i niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie owego urządzenia nie prowadzące jednak do odpowiedzialności karnej, a jedynie cywilnej. W tym jednak aspekcie podkreślić należy, że przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, z późn. zm. – zwanej dalej: „k.c.”) nie zawsze przypisują odpowiedzialność za czyn jego sprawcy, czego nie uwzględniają postanowienia Regulaminu, jak np. w art. 425, 426 k.c. prowadząc do błędnego poinformowania adresatów uchwały o obowiązującym prawie.

Powyższe czyny zakazane w uchwale są już kwalifikowane przez prawo na poziomie ustawowym, co stanowi istotne naruszenie prawa tj. w art. 50a § 1 k.w.: „*Kto w miejscu publicznym posiada nóż, maczetę lub inny podobnie niebezpieczny przedmiot, a okoliczności jego posiadania wskazują na zamiar użycia go w celu popełnienia przestępstwa, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 3000 zł*” oraz w art. 160 § 1 kodeksu karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.): „*Kto naraża człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3*”.

Ponadto, przepis art. 83 § 1 Kodeksu wykroczeń penalizuje nieostrożne obchodzenie się z materiałami wybuchowymi, łatwo zapalnymi lub substancjami promieniotwórczymi albo wykracza przeciwko przepisom o wyrobie, sprzedaży, przechowywaniu, używaniu lub przewożeniu takich materiałów. Jednocześnie, zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 616), kto wnosi lub posiada na imprezie masowej broń, w rozumieniu ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji, wyroby pirotechniczne, materiały pożarowo niebezpieczne lub inne niebezpieczne przedmioty lub materiały wybuchowe, podlega grzywnie nie mniejszej niż 180 stawek dziennych, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Stanowisko organu nadzoru potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 maja 2015 r. sygn. akt II OSK 862/15: „W utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów

ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych oraz z dnia 10 listopada 2009 r., sygn., akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08 – opubl. LEX nr 511464)”.

Dodatkowo ustalone powyższymi postanowieniami zakazy stanowią przedmiot regulacji art. 82 k.w., art. 143 k.w. i mieszczą się w dyspozycjach czynów zakazanych określonych tymi przepisami.

W świetle wyżej powołanych przepisów czyn zagrożony karą stanowi:

- naruszenie przepisów przeciwpożarowych (art. 82 k.w.),
- utrudnianie lub uniemożliwianie korzystania z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego, a w szczególności uszkadzanie lub usuwanie przyrządów alarmowych, instalacji oświetleniowej, zegara, automatu, telefonu, oznaczenia nazwy miejscowości, placu lub nieruchomości, urządzeń służących do utrzymania czystości lub ławki (art. 143 § 1 k.w.).

Jednoczenie zastrzeżenia organu nadzoru budzą postanowienia **regulaminu placu zabaw i siłowni plenerowych** dotyczące *zakazu gry w piłkę nożną lub inne gry zespołowe oraz rozbijania namiotów, biwakowania*.

Uprawnienie organu stanowiącego gminy przyznane w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w odniesieniu do stanowienia norm obowiązujących na placach zabaw będących gminnymi obiektami użyteczności publicznej ogranicza się do ustalenia zasad i trybu korzystania z tych obiektów. Uchwała wydana w tym przedmiocie powinna zatem ustalać, na jakich warunkach udostępnia się do korzystania określony obiekt i jaką procedurę należy w tym celu wyczerpać. W zakresie upoważnienia nie mieści się zaś kreowanie nakazów i zakazów obejmujących wszelką aktywność na obszarze stanowiącym obiekt użyteczności publicznej.

Ponadto, aktywności zakazywanej w kwestionowanych regulacjach uchwały nie sposób traktować w kategoriach korzystania (użytkowania) z miejsc przeznaczonych do użytku publicznego. Nie jest to bowiem ich podstawowe przeznaczenie. Przecież teren placu zabaw i siłowni plenerowych nie jest miejscem mającym zaspakajać potrzebę biwakowania. Regulaminy określające zasady korzystania z miejsc użyteczności publicznej muszą odnosić się zaś bezpośrednio do funkcji realizowanej przez dane miejsce. Mają określać zasady korzystania z danego miejsca, a nie wprowadzać strefy specjalne, w których wyłączona jest np. aktywność fizyczna.

Podsumowując powyższe, warto przytoczyć stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach wyrażone w wyroku z 23 października 2014 r. (sygn. akt IV SA/Gl 847/14), w którym wskazał, że jeżeli zamiarem organu samorządowego jest dostarczenie użytkownikom parku dokładnej informacji o zasadach zachowania na jego terenie, to cel ten można osiągnąć np. przez ustawienie stosownych tablic, na których będą zamieszczone zarówno prawidłowo ustalone przez organ zasady i tryb korzystania z parku (art. 40 ust. 2 pkt 4 usg), jak i treść zakazów (nakazów) wynikających z przepisów ustawowych i innych obowiązujących aktów normatywnych.

Jednocześnie zakwestionowane załączniki 1-4 do niniejszej uchwały zdają się być formą zebrania zasad, które są określone w powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Organ nadzoru pragnie podkreślić, że Rada Gminy Wizna jest organem stanowiącym (w tym przypadku w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej), a nie organem dokonującym wyciągu przepisów (zakazów i nakazów) z obowiązujących przepisów prawa zawartych w aktach wyższego rzędu. Rolą rady podejmującej akt prawa miejscowego nie jest bowiem w tym przypadku zebranie zasad, które są określone w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, ale ich wykreowanie w zakresie wynikającym z zakresu delegacji ustawowej, przy jednoczesnym uwzględnieniu już obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa. W tym miejscu należy podkreślić, że wśród prawnych form działania organów administracji publicznej obok aktów administracyjnych, aktów normatywnych oraz umów wyróżnia się również formy działań faktycznych (tak: Jan Boć (red.) w Prawo administracyjne, wyd. Wrocław 1998 str. 284). W kategorii działań faktycznych wyróżnić można z kolei działania informacyjne administracji. Nic nie stoi zatem na przeszkodzie (a wręcz jest to obowiązek) aby właściciel (podmiot administrujący) gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej zebrał i udostępnił użytkownikom obiektu pełny zakres informacji dotyczący zasad korzystania z obiektu (praw i obowiązków użytkowników), wynikający w szczególności z obowiązujących w tym zakresie przepisów ustawowych oraz aktów prawa miejscowego. Powyższe stanowisko organu nadzoru spójne jest między innymi ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, który w wyroku z dnia

8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Ld 35/17 (publ. LEX nr 2240053) wskazał m.in., że „*nie jest wykluczona możliwość poinformowania podmiotów korzystających ze świetlic o obowiązujących na ich terenie zasadach zachowania i odpowiedzialności za wyrządzone szkody, wynikających z przepisów ustaw, ale organ nie może tego uczynić w formie uchwały, lecz co najwyżej w formie umieszczenia na tablicy informacyjnej dosłownej treści owych przepisów wraz z przytoczeniem ich podstawy prawnej*”.

W kwestionowanych przepisach uchwały znajdują się także wypowiedzi pozbawione charakteru normatywnego, takie jak: „*Wszelkie skargi i wnioski należy zgłaszać do Urzędu Gminy Wizna/ do Administratora*”, czy „*Ważne numery telefonów: numer alarmowy – 112, Komenda Policji 997, Pogotowie Ratunkowe 999, Straż Pożarna 998, UG Wizna 86 888 90 08*”.

Wypowiedzi tego rodzaju nie mogą stanowić elementów aktu normatywnego, mają one charakter wyłącznie informacyjny. W opinii organu nadzoru postanowienia zawarte ww. przepisach Regulaminu nie mieszczą się w dyspozycji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, dlatego też nie sposób uznać je za zasady czy też tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Ponadto, z ww. regulacji wynika obowiązek administrowania gminnymi placami zabaw i siłowniami plenerowymi w zakresie przyjmowania skarg i wniosków przez Urząd Gminy Wizna. Tymczasem, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym: „Do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym”. Co prawda, zgodnie z art. 33 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy i jest on kierownikiem tego urzędu, to jednak możliwości gospodarowania mieniem nie ograniczają się do osobistego (przy pomocy urzędu) administrowania tym mieniem. Możliwe jest bowiem powierzenie zarządu innemu podmiotowi. W takim przypadku wyłącznie wójt, powierzając określone podmiotowi administrowanie gminnymi obiektami użyteczności publicznej, będzie władny określić obowiązki i uprawnienia tego podmiotu związane z bieżącym zarządem tymi obiektami (w tym także zdecydować, czy w jego zakresie znajdzie się przyjmowanie skarg i wniosków). Rada gminy, nie będąc umocowaną w ustawie o samorządzie gminnym do sprawowania zarządu mieniem gminnym (w tym obiektami użyteczności publicznej), nie może arbitralnie decydować o zakresie obowiązków i uprawnień wójta bądź upoważnionej przez niego osoby, związanych z bieżącym zarządem mieniem gminnym.

Odnoszą się natomiast do postanowień **załącznika Nr 5** badanej uchwały, zatytułowanego „**regulamin korzystania z podnośnika kosowego**”, podnieść należy iż jego treść w istocie dotyczy całkowicie zasad wynajmu i odpłatności za wynajem ruchomego mienia komunalnego, które nie mogą być przedmiotem uchwały regulującej zasady korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Ponadto, zapisy załącznika Nr 5 kształtują szczegółowe zobowiązania cywilnoprawne związane z prawem najmu, które powinny być ustalane w umowach z uwzględnieniem właściwych w danej sprawie przepisów np. przepisy art. 659 i nast. Kodeksu cywilnego.

Analizowana kompetencja rady gminy dotyczy regulowania korzystania (dostępu) z mienia gminy na zasadach powszechnej dostępności. Dlatego szczegółowe zasady udostępnienia mienia na wyłączność – na podstawie umowy najmu, nie są przedmiotem regulacji takiej uchwały. Badany załącznik do uchwały rozstrzyga również o uprawnieniach pracowników urzędu gminy zakresie obsługi i spraw organizacyjnych obowiązków związanych z tym mieniem. Tym samym, uchwała kształtuje organizację wewnętrznego sposobu gospodarowania mieniem gminy i zakresu zadań poszczególnych stanowisk pracy urzędu gminy.

W ocenie organu nadzoru przedstawione regulacje uchwały wykraczają poza zakres podstawy prawnej, a jednocześnie ingerują w kompetencje wójta gminy, który zgodnie z art. 30, 31 i 46 ustawy kieruje bieżącymi sprawami gminy, gospodaruje mieniem gminy, jest pracodawcą i reprezentuje gminę (zawiera umowy lub wydaje stosowne upoważnienia). Tym samym, wójt decyduje o treści zobowiązań cywilnoprawnych oraz sposobie i organizacji zarządzania mieniem gminy, w tym celu zatrudnia pracowników lub zawiera umowy z innymi osobami.

Ponadto, przywołany w podstawie prawnej badanej uchwały art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej uprawnia radę gminy do wydania upoważnienia wójtowi tylko w sprawach określania wysokości cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat.

Jednocześnie, organ nadzoru wskazuje na nieprawidłową budowę przedmiotowego aktu prawa miejscowego w świetle postanowień rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zastosowana w obrębie załączników Nr 2, 3, 5 do uchwały budowa i systematyzacja uchybia zasadom systematyzacji przepisów prawnych zgodnie z § 124 w związku z § 143 ww. rozporządzenia. Tym samym, samodzielne zdania powinny uzyskiwać oznaczenie „paragraf”, gdyż jest to podstawowa jednostka redakcyjna i systematyzacyjna rozporządzeń oraz analogicznie aktów prawa miejscowego. Paragrafy dzielą się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Kwestionowana uchwała została opracowana niezgodnie z przedstawionymi zasadami techniki prawodawczej oraz dodatkowo pomija w każdym załączniku do uchwały jednostkę redakcyjną „§ 4”.

Wskazane powyżej uchybienia stanowią o nieprawidłowym wypełnieniu przez radę normy kompetencyjnej wynikającej z ustawy o samorządzie gminnym, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, przesądzające o konieczności stwierdzenia nieważności ocenianej uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń