



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 2 lipca 2026 r.

Poz. 2790

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.118.2026.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 1 lipca 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662),

stwierdzam nieważność

załącznika Nr 3 i Nr 4 do uchwały nr XXX/271/26 Rady Miejskiej w Wasilkowie z dnia 26 maja 2026 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XVII/162/25 Rady Miejskiej w Wasilkowie z dnia 3 czerwca 2025 r. w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej na terenie przyległym do zalewu w Wasilkowie, w części obejmującej:

1. Załącznik Nr 3: punkt 6 w części: „Korzystanie z MPK nie oznacza przejęcia odpowiedzialność za mienie przez Gminę lub Administratora”, punkt 13, punkt 15 ppkt 1, w części dotyczącej telefonów alarmowych oraz telefonu do administratora;

2. Załącznik Nr 4: punkt 3, punkt 5 w części: „Użytkownicy korzystają z placu na własną odpowiedzialność i odpowiadają za pozostawione mienie oraz wyrządzone szkody”, punkt 7, punkt 8 w części: „strój kąpielowy, a”, punkt 9, punkt 10 lit. a w części: „z wyjątkiem kłapek kąpielowych”, punkt 10 lit. b w części: „zwierząt”, punkt 10 lit. d w części: „wstępowanie i przebywanie osób, których stan wskazuje na spożycie alkoholu lub innych środków odurzających”, punkt 10 lit. i, punkt 11, punkt 12, punkt 13, w części dotyczącej telefonów alarmowych oraz telefonu do administratora.

UZASADNIENIE

W dniu 26 maja 2026 r. Rada Miejska w Wasilkowie podjęła uchwałę Nr XXX/271/26 w sprawie zmiany uchwały Nr XVII/162/25 Rady Miejskiej w Wasilkowie z dnia 3 czerwca 2025 r. w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej na terenie przyległym do zalewu w Wasilkowie, która w dniu 3 czerwca 2026 r. wpłynęła do organu nadzoru i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Podstawę prawną badanej uchwały stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662), dalej: „ustawa”, 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 Miejska w Wasilkowie uchwaliła w załączniku Nr 3 do niniejszej uchwały regulamin korzystania z miejsca postoju kamperów, dalej: „regulamin MPK” oraz w załączniku Nr 4 regulamin korzystania z wodnego placu zabaw, dalej: „regulamin placu zabaw”.

W wyniku przeprowadzonej analizy prawnej stwierdzone zostało, iż niektóre postanowienia analizowanych regulaminów stanowią przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Przepis ten zawiera upoważnienie do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej – a zatem przeznaczonych do bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze

świadczenia usług powszechnie dostępnych - norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się podmiotów, które na nich przebywają. Istotnym przy tym pozostaje, iż realizacja ww. normy kompetencyjnej nie przyznaje radzie niczym nieskrępowanej swobody ustalania powyższych zasad oraz nie upoważnia rady do wkraczania w materię uregulowaną w przepisach aktów wyższego rzędu.

Szeroki zakres delegacji zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, ze względu na jej ogólność, nie zmienia faktu, że Rada Miejska w Wasilkowie powinna 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 (vide: wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92).

W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika także niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji wiążących go powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Analiza formalnoprawna badanych regulaminów wykazała następujące uchybienia.

W **punkcie 6** regulaminu MPK przyjęto: *„Korzystanie z MPK nie oznacza przejścia odpowiedzialność za mienie przez Gminę lub Administratora”*, natomiast w **punkcie 5** regulaminu placu zabaw uchwalono: *„Użytkownicy korzystają z placu na własną odpowiedzialność i odpowiadają za pozostawione mienie oraz wyrządzone szkody”*, zaś w **punkcie 12** regulaminu placu zabaw postanowiono: *„Gmina Wasilków oraz Administrator nie ponoszą odpowiedzialności za szkody i wypadki spowodowane nieprzestrzeganiem niniejszego regulaminu”*.

W ocenie organu nadzoru kwestie podstaw i zakresu odpowiedzialności podmiotów mogą być jedynie przedmiotem regulacji umownej, tj. z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, bądź ustawowej, tj. z tytułu deliktu. Z tego też względu należy uznać, iż przytoczone regulacje przedmiotowej uchwały określające zasady odpowiedzialności za mienie oraz za szkody i wypadki spowodowane nieprzestrzeganiem regulaminu, są niezgodne z prawem. Podkreślenia wymaga, iż kwestie odpowiedzialności deliktowej i kontraktowej rozstrzyga ustawodawca w kodeksie cywilnym, nie zaś organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w drodze podjętej uchwały. Za niedopuszczalne należy uznać określenie przez radę w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, zasad odpowiedzialności za szkodę powstałą na terenie gminnych obiektów użyteczności publicznej. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia dla rady, jak i objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze aktu wyższego rzędu.

Zasady odpowiedzialności kontraktowej określają art. 471 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 poz. 1071 z późn. zm.), dalej: „k.c.”, przy czym przepis art. 473 § 1 k.c. dopuszcza jedynie umowne (a nie jednostronne, jak w drodze uchwały rady gminy) rozszerzenie lub zawężenie odpowiedzialności stron stosunku prawnego. Możliwość odmiennego kształtowania tego stosunku w drodze umowy doznaje jednak i tak pewnych ograniczeń, bowiem nieważne jest, np. zastrzeżenie, że dłużnik nie będzie odpowiedzialny za szkodę, którą może wyrządzić wierzycielowi umyślnie (art. 473 § 2 k.c.). Ponadto, w myśl art. 353¹ k.c., postanowienia umowy nie mogą sprzeciwiać się naturze danego stosunku prawnego, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

Reguły odpowiedzialności deliktowej są z kolei szeroko reglamentowane w przepisach art. 415 i nast. k.c. Należy zatem stwierdzić, że przepisy kodeksu cywilnego normują w sposób wyczerpujący kwestię odpowiedzialności cywilnej i roszczeń odszkodowawczych, dopuszczając jednakże możliwości ich modyfikacji, choć wyłącznie w drodze umowy stron. Nie można również pominąć okoliczności, że kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej – we wszystkich przypadkach wyrządzenia szkody - będą ostatecznie oceniały sądy powszechne, w ramach swoich kompetencji, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność), jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich zasadach i w jakiej wysokości). Stanowione przez radę przepisy prawa miejscowego nie mogą zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności zarówno gminy, jak też innych podmiotów.

Podkreślić należy, że zarówno gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu gminnego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. Nie budzi bowiem wątpliwości, że stosunki prawne pomiędzy zarządcą obiektu (administratorem), 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 (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Poznaniu z dnia 14 maja 2025 r., sygn. akt IV SA/Po 276/25).

Następnie w **punkcie 13** regulaminu MPK Rada Miejska w Wasilkowie uchwaliła, iż: „*Osoby niepełnoletnie powinny znajdować się pod nadzorem rodziców lub osób, które są za nie bezpośrednio odpowiedzialne*”, a w **punkcie 7** regulaminu placu zabaw Rada postanowiła, iż: „*Dzieci do lat 13 mogą przebywać na placu wyłącznie pod opieką osób dorosłych*”.

Powyższe regulacje w ocenie organu nadzoru 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 niepełnoletnimi i dziećmi do lat 13, a także 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 nadzoru osoby dorosłej lub opiekunów. Kwestie odpowiedzialności rodziców i opiekunów regulują przepisy ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2026 poz. 236), dalej: „Krio”. Wedle art. 95 § 1 Krio 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. Ponadto, stosownie do treści art. 92 Krio dziecko aż do osiągnięcia pełnoletności pozostaje pod władzą rodzicielską, która obejmuje między innymi pieczę nad osobą dziecka. Warto też zwrócić uwagę, że zgodnie z przepisem art. 106 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 poz. 734 z późn. zm.), dalej: „k.w.” „Kto, mając obowiązek opieki lub nadzoru nad małoletnim do lat 7 albo nad inną osobą niezdolną rozpoznać lub obronić się przed niebezpieczeństwem, dopuszcza do jej przebywania w okolicznościach niebezpiecznych dla zdrowia człowieka, podlega karze grzywny albo karze nagany”. Zatem przedmiotem ochrony jest przestrzeganie obowiązku troszczenia się, opieki oraz nadzoru polegającego na zapewnieniu podopiecznemu w wieku **do lat 7** bezpieczeństwa osobistego, chronieniu go przed następstwami sytuacji dla niego niebezpiecznych.

Ponadto, delegacja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy nie upoważnia do formułowania w regulaminie placu zabaw zapisu zakazującego przebywania dzieci bez nadzoru osoby dorosłej. „Ograniczenie bowiem prawa do przebywania w miejscach publicznych, jako element wolności człowieka oraz prawa poruszania się, chronionych w art. 31 ust. 1 i 52 ust. 1 Konstytucji, wymaga zgodnie z art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji ustawowego upoważnienia” (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt II SA/Go 650/17). Ograniczenie zatem wstępu na plac wodny dzieciom do lat 13, zdaniem organu nadzoru, stanowi przekroczenie ustawowej delegacji. W powyższym aspekcie wypowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 18 listopada 2021 r. sygn. akt III SA/Wr 220/21, w którym zauważył, iż: „podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Miejska przekroczyła określone normami ustawowymi granice przyznanego jej władztwa w zakresie stanowienia regulaminu korzystania z placów zabaw w zakresie pkt 5, w którym wskazano, że dzieci poniżej 10 roku życia mogą przebywać na terenie placu zabaw wyłącznie pod opieką osób dorosłych (rodziców i opiekunów). Sąd akceptuje stanowisko Prokuratora, który wskazał, że zapis dotyczy ograniczenia praw i wolności, (prawo do przebywania w miejscach publicznych), a tym samym regulacja uchwały prowadzi do naruszenia art. 31 ust. 1 Konstytucji. Wskazać należy, że przepis ten wskazuje warunki umożliwiające ograniczanie praw i wolności, a należy do nich ustanawianie ograniczeń w drodze regulacji ustawowej. Ponadto w ocenie Sądu kwestie dotyczące opieki i odpowiedzialności rodziców za dzieci w sposób wyczerpujący są regulowane w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks Rodzinny i Opiekuńczy (Dz. U. 2020 r. poz. 1359 ze zm.) – w tym art. 92 i nast.” (podobnie wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 95/20).

W ocenie organu nadzoru, do przekroczenia normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, doszło również w **punkcie 15 ppkt 1** regulaminu MPK, w którym Rada Miejska postanowiła, iż: „*Na terenie MPK zabrania się dewastowania infrastruktury obiektu*”. Powyższa kwestia została uregulowana w art. 124 § 1 k.w. zgodnie, z którym: „Kto cudzą rzecz umyślnie niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, jeżeli szkoda nie przekracza 800 złotych, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny”. Tym samym, przyjęta przez Radę regulacja narusza obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Uchwała rady gminy nie może regulować bowiem jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej

ustawie. Działanie takie, jak wyżej wskazano, jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 6 sierpnia 2020 r. sygn. II SA/Op 56/20).

W **punkcie 3** regulaminu placu zabaw Rada Miejska przyjęła, iż: „*Plac jest objęty monitoringiem wizyjnym*”. W ocenie organu nadzoru tego rodzaju zapis o charakterze informacyjnym nie mieści się w zakresie pojęcia „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”, a jedynie w takich ramach organ stanowiący gminy został upoważniony do wydawania aktów prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Kwestia monitoringu placu zabaw należy do administratora obiektu. Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej Radzie Miejskiej w Wasilkowie nie przysługują uprawnienia do decydowania o tej kwestii.

W **punkcie 8** regulaminu placu zabaw Rada Miejska postanowiła, iż: „Na terenie Placu strojem obowiązującym *jest strój kąpielowy (...)*”, a w **punkcie 10 lit. a** regulaminu placu zabaw Rada zdecydowała, iż: „na terenie Placu zakazane jest przebywanie w obuwii z *wyjątkiem kłapek kąpielowych*”. W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący gminy regulując zasady korzystania z danych obiektów użyteczności publicznej nie może formułować ich w sposób zupełnie dowolny, w tym obligować mieszkańców do noszenia wskazanego stroju, gdyż narusza to konstytucyjną zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). Ponadto uchwała wydana na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy powinna ustalać zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie upoważnienie dla 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 kompetencję 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 ustawy o samorządzie gminy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 3 grudnia 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 731/13).

Regulaminy określające zasady korzystania z miejsc użyteczności publicznej muszą odnosić się bezpośrednio do funkcji realizowanej przez dane miejsce, a narzucanie uchwałą określonego stroju nadmiernie wkracza w sferę wolności osobistej przysługującej każdemu człowiekowi. W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Wasilkowie przekroczyła granice ustawowej delegacji wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, ponieważ sposób zachowania nie może być utożsamiany ze sposobem ubierania się. Kwestionowana regulacja dotyczy wszak noszenia przez osoby przebywające na wodnym placu zabaw wyłącznie stroju kąpielowego i ewentualnie kłapek kąpielowych w miejscu przeznaczonym do użytku publicznego, którego podstawowym przeznaczeniem nie jest pływanie a jedynie użytkowanie elementów wyposażenia służącego do zabawy. Teren wodnego placu zabaw nie jest miejscem mającym zaspakajać potrzebę kąpieli wodnych. Należy też wyraźnie podkreślić, że przedmiotowy wodny plac zabaw nie jest pływalnią czy też innym obiektem dysponującym nieckami basenowymi. Jedynie na marginesie warto też zauważyć, że poza dopuszczonymi przez Radę Miejską elementami ubioru na placu wodnym, istnieje szereg artykułów przystosowanych i służących do kontaktu z wodą jak np. wodoodporne obuwie antypoślizgowe.

Podobnie należy ocenić postanowienia **punktu 9** regulaminu placu zabaw o treści: „*Zakazuje się korzystania z placu osobom z otwartymi ranami, opatrunkami zewnętrznymi, chorobami zakaźnymi oraz widocznymi zmianami skórными mogącymi stanowić zagrożenie epidemiologiczne lub świadczyć o chorobie zakaźnej*”. Zawarte w przytoczonym przepisie kryteria odnoszące się do stanu zdrowia osób, w odniesieniu do których wprowadzono zakaz korzystania z placu zabaw należy ocenić jako nieprecyzyjne i niedookreślone, które pozwalają na dowolną ocenę zaistnienia przesłanek. W praktyce jednoznaczne stwierdzenie ich u osoby zamierzającej skorzystać z placu zabaw może być niemożliwe. Nadto powyższa regulacja ogranicza prawo do przebywania w miejscach publicznych, czyli elementu wolności człowieka chronionej konstytucyjnie, zatem ich ustanowienie w przedmiotowym regulaminie placu zabaw wymagałoby ustawowego upoważnienia.

W ocenianym regulaminie placu zabaw Rada Miejska w Wasilkowie przyjęła zakaz wprowadzania zwierząt na plac (**punkt 10 lit. b** regulaminu placu zabaw), natomiast kwestie te reguluje art. 4 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733). Zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy rada gminy, po zasięgnięciu opinii powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany „regulaminem” będący aktem prawa miejscowego. Regulamin ten określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące między innymi: obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed

zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Wprowadzenie w kwestionowanej uchwale powyższego zakazu, jako jednego z obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mającego na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów ogólnodostępnych przeznaczonych do zabawy, wypoczynku oraz rekreacji, który ma swoje uzasadnienie w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest materia, która winna być unormowana w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy i nie może stanowić przedmiotu regulaminu placu zabaw.

Odnośnie powyższych postanowień zacytować należy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 2023 r., sygn. akt III OSK 1076/22, który stwierdził: „Jakkolwiek zagadnienia utrzymania czystości i porządku w gminach zostały określone w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.g., gdzie nałożono na radę gminy określenia w regulaminie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Tym samym to ww. przepis zawiera ustawową delegację zobowiązującą organy stanowiące gminy do ustalenia w regulaminie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe do ochrony przed zanieczyszczaniem przez te zwierzęta terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. „Tym samym skoro odrębny przepis ustawowy (art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.g.) zobowiązuje organ samorządu gminnego do ustalenia obowiązków nakładanych na właścicieli zwierząt domowych celem zapewnienia ochrony przed zanieczyszczeniem przez te zwierzęta terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, to nie jest dopuszczalnym regulowanie tej materii w takim samym zakresie w uchwale podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.” (wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 3084/17). Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. obejmuje tylko takie sprawy, które nie są objęte delegacją ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g., a dotyczą zasad i trybu korzystania z urządzeń i obiektów użyteczności publicznej”.

Ponadto, bezwzględny zakaz wprowadzania zwierząt na teren placu zabaw pozostaje w sprzeczności z art. 20a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 913 z późn. zm.), który wprost dopuszcza wstęp osoby niepełnosprawnej z psem asystującym do obiektów użyteczności publicznej. Skoro lokalny zakaz nie przewiduje wyjątku dla psa asystującego, jest sprzeczny z ustawą i jako taki obarczony wadą nieważności (vide: wyrok WSA w Łodzi z 7 listopada 2025 r., sygn. akt II SA/Łd 649/25).

Poza delegacją ustawową pozostaje też rozwiązanie zawarte w punkcie **10 lit. d** regulaminu placu zabaw wprowadzające zakaz *wstępowania i przebywania osób, których stan wskazuje na spożycie alkoholu lub innych środków odurzających(...)*”.

Podkreślenia wymaga, iż zbytecznym jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 421/10; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 672/11). Podnieść należy, iż zagadnienie przebywania w miejscu publicznym osób wskazujących na spożycie alkoholu nie jest pozostawione regulacji gminy. Przepisy rangi ustawowej przewidują możliwość odpowiedniej reakcji organów porządkowych w sytuacji, gdyby takie osoby swoim przebywaniem powodowały zgrzeszenie lub zagrożenie dla siebie i innych. Ograniczenie do przebywania w miejscach publicznych (osób, których stan wskazuje na spożycie alkoholu) jako element wolności człowieka oraz prawa poruszania się, chronionych w art. 31 ust. 1 i 52 ust. 1 Konstytucji, wymaga zgodnie z art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji RP ustawowego upoważnienia (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt II SA/Go 650/17). Jednocześnie wskazać należy na problemy z weryfikacją „stanu wskazującego na spożycie alkoholu lub innych środków odurzających”.

Ustalony przez Radę Miejską w Wasilkowie *zakaz zachowań zagrażających bezpieczeństwu innych użytkowników placu (punkt 10 lit. i regulaminu placu zabaw)* nie może w ocenie organu nadzoru, wynikać z aktu prawa miejscowego, można go bowiem wyinterpretować z powszechnie obowiązujących przepisów ustaw przewidujących sankcje karne dla określonych osób na tle **konkretnego zdarzenia** (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 maja 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 227/17 i wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 1238/20). Ponadto, użyte przez Radę sformułowania są pojęciami nieprecyzyjnymi i zbyt ogólnikowymi. 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. Zalasinski "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".

Jak stanowi **pkt 11** regulaminu placu zabaw: „*Na terenie placu obowiązuje ustawowy zakaz palenia wyrobów tytoniowych i e-papierosów*”. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza granice upoważnienia przyznanego radzie w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, gdyż zakazy te są normowane przepisami ustawowymi. Sprawy związane z zakazem palenia wyrobów tytoniowych unormowane zostały w art. 5 ust. 1 pkt 10 i 11 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1162 z późn. zm.) stanowiącym, iż zabrania się palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych, z zastrzeżeniem art. 5a w ogólnodostępnych miejscach przeznaczonych do zabaw dzieci; w innych pomieszczeniach dostępnych do użytku publicznego.

Na marginesie należy nadmienić, że stosownie do art. 5 ust. 1a ww. ustawy właściciel lub zarządzający obiektem lub środkiem transportu, w którym obowiązuje zakaz palenia wyrobów tytoniowych i palenia papierosów elektronicznych, jest obowiązany umieścić w widocznych miejscach odpowiednie oznaczenie słowne i graficzne informujące o zakazie palenia wyrobów tytoniowych i palenia papierosów elektronicznych na terenie obiektu lub w środku transportu, zwane „informacją o zakazie palenia”.

Ponadto, ww. ustawa w art. 5 ust. 4 upoważnia radę gminy do ustalenia innych miejsc przeznaczonych do użytku publicznego jako strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego, tym samym zakaz palenia na placu zabaw mógłby być uchwalony przez Radę Miejską w Wasilkowie w formie uchwały opartej na innej podstawie prawnej. Z tego też względu wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W kwestionowanych przepisach uchwały znajdują się także treści pozbawione charakteru normatywnego dotyczące podania telefonów alarmowych oraz telefonu do administratora zaś w **punkcie 13** regulaminu placu zabaw informacja, iż: „*Wszelki skargi i wnioski użytkownicy placu mogą zgłaszać Administratorowi placu*”.

Treści tego rodzaju nie mogą stanowić elementów aktu normatywnego, mają one bowiem charakter wyłącznie informacyjny. W ocenie organu nadzoru postanowienia zawarte w ww. przepisach regulaminów 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. Wprowadzenie 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 prawnokształcących, a ma jedynie charakter informacyjny i instrukcyjny (vide: wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 6962/21).

Podsumowując należy podkreślić, że kwestionowane regulacje uchwały wkraczają w obszar ścisłej reglamentacji i reakcji państwa w przypadku dokonania naruszeń obowiązującego prawa. Tworzenie ogólnych zapisów w akcie prawa miejscowego dotyczących kwestii o charakterze przepisów porządkowych oraz zasad odpowiedzialności stanowi istotne naruszenie prawa.

Niewątpliwym jest ponadto, że choć rada może wprowadzać regulaminy korzystania z obiektów użyteczności publicznej zawierające nakazy i zakazy określonego zachowania się przebywających tam osób, to takie normy, w przypadku wydania ich na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, nie mogą stanowić przepisów porządkowych.

Podkreślenia wymaga, że wydanie aktu prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają, oczywiście w ramach ustawowych upoważnień. Ta nowa jakość nie może więc polegać na powtarzaniu lub modyfikowaniu przepisów aktów wyższej rangi lub równorzędnych, ale właściwych dla danej materii (wyrok WSA w Gliwicach z 23 października 2014 sygn. akt IV SA/Gl 847/14).

Przy czym nie jest wykluczona możliwość poinformowania podmiotów korzystających z obiektów użyteczności publicznej o obowiązujących na jego terenie zakazach wynikających z przepisów ustaw, ale organ nie może tego uczynić w formie uchwały, lecz co najwyżej w formie umieszczenia na tablicy informacyjnej dosłownej treści. Informacja taka nie może jednak stanowić elementu podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy uchwały, albowiem uchwała taka nie może być traktowana jako informator o powszechnie obowiązujących przepisach prawa (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Gl 252/09).

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 we wskazanej części.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Urszula Matusiewicz-Jasińska