



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 31 października 2025 r.

Poz. 3898

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.178.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 29 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), **stwierdzam nieważność uchwały Nr XVI/79/25 Rady Gminy Lubawa z dnia 29 września 2025 r. w sprawie przyjęcia regulaminów korzystania z Parku w Fijewie, placu zabaw w Parku w Fijewie, siłowni zewnętrznej w Parku w Fijewie**, w części dotyczącej:

- ust. 5 lit. a-b i d-k załącznika Nr 1 do uchwały,
- ust. 6 i 8 załącznika Nr 1 do uchwały,
- ust. 6 lit. c, f, h-k załącznika Nr 2 do uchwały,
- ust. 6 lit. g co do sformułowania „zaśmiecania terenu”,
- ust. 8 załącznika Nr 2 do uchwały,
- ust. 5, 10 i 11 załącznika Nr 3 do uchwały,
- ust. 9 lit. b-e, j-k załącznika nr 3 do uchwały,
- ust. 9 lit. i co do sformułowania „zaśmiecania terenu”.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XVI/79/25 rady Gminy Lubawa, powołując się na art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przyjęła regulamin korzystania z Parku w Fijewie (załącznik Nr 1 do uchwały), regulamin korzystania z placu zabaw w Parku w Fijewie (załącznik Nr 2 do uchwały), regulamin korzystania z siłowni zewnętrznej w Parku w Fijewie (załącznik Nr 3 do uchwały).

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 1 października 2025 r.

W ocenie organu nadzoru, powyższa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Należy wskazać, iż Rada Gminy przyjmując powyższe regulaminy, przekroczyła delegację ustawową określoną w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, wprowadzając do nich zakazy, które zostały już uregulowane wprost lub można je wyinterpretować z przepisów obowiązujących - zawartych w aktach rangi ustawowej.

W ust. 5 regulaminu korzystania z Parku w Fijewie Rada Gminy wprowadziła m.in. zakazy:- zaśmiecania i zanieczyszczania terenu (lit. a), niszczenia trawników, roślinności niskiej i wysokiej, łamania gałęzi (lit. b), dewastowania elementów małej architektury – ławek, koszy oraz innych budowli i urządzeń służących zabawie i rekreacji (lit.d), spożywania alkoholu oraz używania środków odurzających lub substancji psychoaktywnych (li. e), palenia tytoniu oraz papierosów elektronicznych (lit.f), rozpalania ognisk i używania grilli (lit.g), zachowań zakłócających spokój, odpoczynek i bezpieczeństwo innych użytkowników parku (lit. h), wjeżdżania pojazdami silnikowymi (lit. i), handlu i usług bez zgody zarządcy Parku (lit.j), umieszczania tablic, reklam, napisów, ogłoszeń bez zgody zarządcy Parku (lit.k). Z kolei w regulaminie korzystania z placu zabaw w Parku

w Fijewie w ust. 6 ustanowiła zakazy dotyczące m.in. : niszczenia urządzeń zabawowych, nawierzchni oraz zieleni (lit.c), wprowadzania zwierząt z wyjątkiem psów służbowych i psów przewodników osób niepełnosprawnych(lit. f),zaśmieciania terenu – śmieci należy wyrzucać do wyznaczonych koszy (lit.g), wnoszenie niebezpiecznych przedmiotów i pozostawiania ich na terenie placu (lit.i), wnoszenia i spożywania alkoholu oraz innych substancji psychoaktywnych (lit.j), palenia tytoniu i papierosów elektronicznych (lit.k). Natomiast w regulaminie korzystania z siłowni zewnętrznej w Parku w Fijewie, Rada Gminy w ust. 9 wprowadziła zakazy: spożywania alkoholu oraz innych substancji psychoaktywnych (lit. b), palenia tytoniu i papierosów elektronicznych (lit.c),wnoszenia niebezpiecznych przedmiotów (lit.d), wprowadzania zwierząt z wyjątkiem psów służbowych i psów przewodników osób niepełnosprawnych(lit.e),zaśmieciania terenu – odpady należy wyrzucać do koszy na śmieci (lit. i), zakłócania porządku lit. k).

Należy wskazać, iż zgodnie z art. 14 ust. 2a z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151), zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Wobec powyższego, Rada Gminy stanowiąc w przedmiotowej kwestii w regulaminach, bez upoważnienia ku temu, wkroczyła w materię szczegółowo uregulowaną w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Jednocześnie należy wskazać, iż niedopuszczalnym jest, w aktach wydawanych na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, stanowienie w zakresie innych spraw przekazanych do regulacji organowi stanowiącemu gminy w formie aktu prawa miejscowego. Organ ten bowiem, za każdym razem winien treść swoich regulacji dostosować do zakresu przyznanego upoważnienia i przyznanych mu kompetencji. Norma zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ma charakter ogólny i znajduje zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy nie istnieją przepisy szczególne, odrębnie regulujące określoną dziedzinę (vide: wyrok WSA z dnia 27 kwietnia 2005 r. sygn. akt II SA/Po 66/05; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 grudnia 2019 r. sygn. akt III SA/Wr 427/19, CBOSA).

Z kolei, zawarty ww. regulacjach ww. regulaminów zakaz wnoszenia i spożywania (używania) innych substancji psychoaktywnych czy środków odurzających, w sposób nieuprawniony modyfikuje normę z art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz.1939), który stanowi, że: "Kto, wbrew przepisom ustawy, posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3".

Natomiast zakazy wymienione w załączniku nr 1 lit. a-b, lit. d, w załączniku nr 2 lit. c i lit. g oraz w załączniku nr 3 lit.i, dotyczą kwestii, które zostały uregulowane w art. 144 § 1 i art. 145 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734). Zgodnie z tymi przepisami, kto na terenach przeznaczonych do użytku publicznego niszczy lub uszkadza roślinność lub też dopuszcza do niszczenia roślinności przez zwierzęta znajdujące się pod jego nadzorem albo na terenach przeznaczonych do użytku publicznego depta trawnik lub zieleniec w miejscach innych niż wyznaczone dla celów rekreacji przez właściwego zarządcę terenu, podlega karze grzywny do 1000 złotych albo karze nagany (art. 144 §1), kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany (art. 145). Z kolei zawarty w załączniku nr 3 lit. k zakaz zakłócania porządku znajduje się w art. 51 § 1 k.w. wskazującym, że: "kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny".

W ocenie organu nadzoru, do przekroczenia normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, doszło również w lit. j i k regulaminu korzystania z parku w Fijewie (załącznik Nr 1 do uchwały), w których Rada Gminy postanowiła odpowiednio, że zabrania się handlu i usług oraz umieszczania tablic, reklam, napisów, ogłoszeń bez zgody zarządcy parku. Należy wskazać, że zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, w tym reklamowej, akwizycyjnej i handlowej, sprzedaży obnośnej wynika z art. 603 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń, który ustanawia zakaz prowadzenia sprzedaży na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy. Na podstawie ww. ustawy, sankcjonowane jest również umieszczanie w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszeń, plakatów, afiszy, apeli, ulotek, napisów lub rysunków, jak również wystawiania ich na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem (art. 63a ust. 1 Kodeksu wykroczeń).

Treść ust. 5 lit. g załącznika nr 1 do uchwały dotyczącą zakazu palenia ognisk i używania grilla można wyinterpretować z treści odpowiednio - art. 82 § 1 pkt 1 i 5 ustawy z 20 maja 1971 r. Kodeksu wykroczeń.

Przepis art. 82 § 1 pkt 1 i 5 kw stanowi, że: "Kto dokonuje czynności, które mogą spowodować pożar, jego rozprzestrzenianie się, utrudnienie prowadzenia działania ratowniczego lub ewakuacji, polegających na: 1) niedozwolonym używaniu otwartego ognia, paleniu tytoniu i stosowaniu innych czynników mogących zainicjować zapłon materiałów palnych podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany; 5) nieprzestrzeganiu zasad bezpieczeństwa przy używaniu lub przechowywaniu materiałów niebezpiecznych pożarowo,

w tym gazu płynnego w butlach; podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany. Z kolei, w treści art. 83 § 1 Kodeksu wykroczeń mowa jest o tym, że: "Kto nieostrożnie obchodzi się z materiałami wybuchowymi, łatwo zapalnymi lub substancjami promieniotwórczymi albo wykracza przeciwko przepisom o wyrobie, sprzedaży, przechowywaniu, używaniu lub przewożeniu takich materiałów, podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany."

Odnosnie ust.6 lit. f załącznika nr 2 i ust. 9 lit. e załącznika nr 3 do uchwały: zabrania się wprowadzania psów, z wyjątkiem psów służbowych i psów przewodników osób niepełnosprawnych należy wskazać, że 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), nie daje radzie gminy kompetencji do określenia całkowitego zakazu wpuszczania lub wprowadzania zwierząt domowych do określonych miejsc. Istotą regulacji w tym zakresie winno być bowiem określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by zapewnić ochronę przed zagrożeniami lub uciążliwościami dla ludzi, nie zaś wprowadzenie całkowitego zakazu wstępu zwierząt do określonych miejsc (por. np. wyrok WSA w Poznaniu z 27 listopada 2013 r., sygn. IV SA/Po 789/13 ; wyrok WSA we Wrocławiu z 3 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 111/20, CBOSA).

Zakaz palenia tytoniu oraz papierosów elektronicznych, który Rada Gminy ustanowiła w załączniku nr 1 lit. f), załączniku nr 2 lit. k) i załączniku nr 3 lit. c) - normuje art. 5 ust. 1 pkt 9 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.),).

Zakaz palenia tytoniu i papierosów elektronicznych na terenie placu zabaw i siłowni zewnętrznej zawarto w art. 5 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1162 ze 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. Na marginesie należy nadmienić, że stosownie do art. 5 ust. 1a cyt. wyżej 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".

Należy wskazać, że 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, toteż zakaz palenia w parku mógłby być uchwalony w formie uchwały opartej na innej podstawie prawnej.

Przepisy Regulaminu zawierają również sformułowania nieprecyzyjne - zwroty "niebezpieczne przedmioty" (załącznik nr 2 lit. i oraz załącznik nr 3 lit. d) oraz "zachowania zakłócające spokój, odpoczynek i bezpieczeństwo innych użytkowników parku (załącznik nr 1 lit. h), które mogą budzić wątpliwości interpretacyjne. Posługiwanie się w treści uchwały niedookreślonymi zwrotami jest niedopuszczalne. Wskazane uchybienia powodują, że regulacje kwestionowanego aktu w tym zakresie są niejasne, niepełne i pozostawiają niedopuszczalny luz interpretacyjny. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób wyczerpujący, precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych jest naruszeniem art. 2 Konstytucji RP (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2006 r., sygn. akt: SK 42/05, OTK-A 2006/10/148 oraz wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt: SA/Gd 2949/94).

Podkreślić należy, iż niedopuszczalnym jest, w aktach wydawanych na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, stanowienie w zakresie innych spraw niż przekazane do regulacji organowi stanowiącemu gminy w formie aktu prawa miejscowego. Organ ten bowiem, za każdym razem winien treść swoich regulacji dostosować do zakresu przyznanego upoważnienia i przyznanych mu kompetencji. Norma zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ma charakter ogólny i znajduje zastosowanie

wyłącznie w sytuacji, gdy nie istnieją przepisy szczególne, odrębnie regulujące określoną dziedzinę (vide: wyrok WSA z dnia 27 kwietnia 2005 r. sygn. akt II SA/Po 66/05; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 grudnia 2019 r. sygn. akt III SA/Wr 427/19, CBOSA). Wobec czego, koniecznym jest wyeliminowanie wyżej wymienionych postanowień regulaminu z obrotu prawnego.

Ponadto w ust. 6 załącznika nr 1 uchwały Rada Gminy przyjęła, że służby porządkowe mają prawo do interwencji wobec osób łamiących regulamin. Postanowienie to, po pierwsze zawiera nieprecyzyjne zwroty typu „prawo do interwencji”, co już stanowi podstawę do eliminacji tego przepisu, z przyczyn wyżej wskazanych. Po drugie używa sformułowania „służby porządkowe”, które jest zdefiniowane w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych i służy wyłącznie do określenia kwalifikacji osób dbających o bezpieczeństwo w czasie imprez masowych, w rozumieniu tejże ustawy.

Bez podstawy prawnej został przyjęty w załączniku nr 1 ust. 5 lit. i) zakaz wjeżdżania silnikowymi (z wyjątkiem służb technicznych, porządkowych i ratunkowych), w załączniku nr 2 ust. 6 lit. h) zakaz jazdy na rowerze i innych pojazdach oraz ust. 9 lit. j) załącznika nr 3 zakaz poruszania się rowerem i innymi pojazdami. Zarządzanie ruchem na drogach parku miejskiego, stosownie do unormowań zawartych w art. 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1251 ze zm.), należy do starosty - jako podmiotu zarządzającego drogami gminnymi albo do burmistrza - jako podmiotu zarządzającego drogami wewnętrznymi. W obu przypadkach, ustalenie organizacji ruchu wymaga ponadto stosowania na każdej z tych dróg znaków drogowych określonych w powyższej ustawie i jej przepisach wykonawczych, których nie może wprowadzić przedmiotowy regulamin.

W pkt 8 załącznika Nr 1 do uchwały - Regulaminie korzystania z Parku w Fijewie, Rada Gminy Lubawa postanowiła, że korzystanie z parku odbywa się na własną odpowiedzialność użytkownika lub opiekuna prawnego w przypadku osób niepełnoletnich. Należy wskazać, iż pomimo, że użyte w art. 40 ust 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawierają w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, to rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest uprawniona do wprowadzenia do kwestionowanego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną. (Tak też orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt: IV SA/Po 672/11). Podkreślić przy tym należy, że akt prawa miejscowego - akt o charakterze powszechnie obowiązującym - nie może zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności zarówno gminy jak i innych podmiotów prawa. Postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności mogą zostać zawarte jedynie w ustawie lub na mocy czynności prawnej, np. w umowie. Należy tu wskazać np. na przepisy art. 415 i nast. Kodeksu cywilnego, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Natomiast w zakresie czynów, wyczerpujących znamiona przestępstw bądź wykroczeń, zastosowanie będą miały odpowiednie postanowienia Kodeksu karnego/Kodeksu wykroczeń. Podobne uwagi należy odnieść do pkt 8 załącznika Nr 2 do uchwały - Regulaminu korzystania z placu zabaw w parku w Fijewie, który stanowi, iż administrator placu zabaw nie ponosi odpowiedzialności za wypadki wynikające z niestosowania się do regulaminu oraz pkt 5, 10 i 11 załącznika Nr 3 do uchwały – Regulaminu korzystania z siłowni zewnętrznej w Parku w Fijewie, w myśl których korzystanie z urządzeń odbywa się na własną odpowiedzialność (pkt.5), każdy użytkownik ponosi odpowiedzialność za swoje bezpieczeństwo podczas ćwiczeń (pkt.10), a administrator siłowni nie ponosi odpowiedzialności za wypadki wynikające z nieprzestrzegania regulaminu lub niewłaściwego użytkowania urządzeń (pkt 11). Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie. Tymczasem rada gminy nie ma upoważnienia, do regulowania kwestii odpowiedzialności w formie aktu prawa miejscowego. Z istoty upoważnienia wynika bowiem, że musi być ono wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Mając powyższe na uwadze, uchwała Nr XVI/79/25 rady Gminy Lubawa została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni koniecznym stwierdzenie jej nieważności w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski