



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 30 listopada 2023 r.

Poz. 7335

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 107/2023** **WOJEWODY KUJAWSKO - POMORSKIEGO**

z dnia 30 listopada 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 LXI/398/2023 Rady Gminy Sośno z dnia 26 października 2023 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania z placów zabaw i siłowni zewnętrznych stanowiących własność Gminy Sośno.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 26 października 2023 r. Rada Gminy Sośno, działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła powyższą uchwałę.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 listopada 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia 20 listopada 2023 r., znak: WNK.IV.4131.122.2023, organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały. Wójt Gminy Sośno nie ustosunkował się do zarzutów zawartych w zawiadomieniu.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym – 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 powszechnie wyższego rzędu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 97/18 wskazał: „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 (...). 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”.

W ocenie organu nadzoru, do przekroczenia kompetencji wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 5 doszło w Regulaminie korzystania z placu zabaw stanowiący załącznik nr 1 do powołanej uchwały, w którym: „Na terenie placów zabaw zabrania się:

- 1) wprowadzania psów i innych zwierząt, z wyjątkiem psów przewodników osób niewidomych;
- 2) zaśmiecanie terenu;

- 3) niszczenia, korzystania z urządzeń niezgodnie z przeznaczeniem, wchodzenie na dachy i górne elementy konstrukcji obiektów;
- 4) grania w piłkę i inne gry zespołowe;
- 5) jazdy na rowerze, deskorolkach, rolkach i innym sprzęcie, z wyjątkiem przejazdu pojazdów używanych przez osoby niepełnosprawne;
- 6) spożywania alkoholu, palenia papierosów i stosowania innych używek;
- 7) wnoszenia materiałów żrących i łatwopalnych;
- 8) korzystania z niesprawnych urządzeń”.

Do przekroczenia kompetencji zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 doszło również w Regulaminie korzystania z siłowni zewnętrznych stanowiący załącznik nr 2 do uchwały w którym postanowiono: „Na terenie siłowni zewnętrznej obowiązuje bezwzględny zakaz:

- 1) wprowadzania psów i innych zwierząt, z wyjątkiem psów przewodników osób niewidomych;
- 2) zaśmiecania terenu;
- 3) niszczenia i korzystania z urządzeń niezgodnie z przeznaczeniem;
- 4) grania w piłkę i inne gry zespołowe;
- 5) jazdy na rowerze, deskorolkach, rolkach i innym sprzęcie, z wyjątkiem przejazdu pojazdów używanych przez osoby niepełnosprawne;
- 6) spożywania alkoholu, palenia papierosów i stosowania innych używek;
- 7) wnoszenia materiałów żrących i łatwopalnych;
- 8) korzystania z niesprawnych urządzeń”.

Odnosnie 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 zanieczyszczeniem 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”.

Z kolei do pozostałych elementów zawartych w załączniku nr 1 i 2 do uchwały należy przytoczyć wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2023 r. sygn. akt III OSK 98/22, który wskazał: „Zgodzić się należy ze skarżącym kasacyjnie Prokuratorem, że § 1 ust. 2 pkt 1 Regulaminu Rada zakazuje na placu zabaw niszczenia elementów urządzeń służących do zabawy, sportu oraz wszelkich innych elementów małej architektury, w sytuacji gdy zakaz niszczenia cudzej rzeczy ruchomej wynika z przepisu art. 288 § 1 Kodeksu karnego oraz art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń. Natomiast w § 1 ust. 2 pkt 3 Regulaminu Rada wprowadziła zakaz rozpalania ognia na placu zabaw, podczas gdy zakaz w tym zakresie wynika z art. 82 § 1 pkt 1 i 5 Kodeksu wykroczeń. Z kolei zakaz zaśmiecania terenu placu zabaw (§ 1 ust. 2 pkt 4 Regulaminu) stanowi powielenie art. 145 Kodeksu wykroczeń. Stosownie do treści tego przepisu: „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”. Odnosnie § 1 ust. 2 pkt 5 Regulaminu, w którym Rada zakazała spożywania na placu zabaw napojów alkoholowych i przebywania na placu zabaw

w stanie nietrzeźwości wskazać należy, że wprowadzony tym przepisem zakaz spożywania napojów alkoholowych na terenie placu zabaw powieła uregulowanie art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości ustanawiające zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Oczywistym jest, że zakaz przewidziany tym przepisem dotyczy wszystkich miejsc publicznych, w tym również gminnych placów zabaw. Podobnie rzecz się ma z § 1 ust. 2 pkt 6 Regulaminu wprowadzający zakaz palenia tytoniu oraz przyjmowania substancji psychoaktywnych. Po pierwsze wprowadzony tym paragrafem zakaz palenia tytoniu jest już uregulowany przepisem art. 5 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu. W art. 5 ust. 1 ustawy ustawodawca określił bowiem miejsca, w których zabrania się palenia wyrobów tytoniowych. W pkt 10 tego przepisu postanowił, że zabrania się palenia: „w ogólnodostępnych miejscach przeznaczonych do zabaw dzieci”. Takim miejscem niewątpliwie jest gminny plac zabaw. Po drugie zakaz przyjmowania na placu zabaw substancji psychoaktywnych odpowiada dyspozycji art. 62 ust. 1 i 62b ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Zgodnie z tymi przepisami kto, wbrew przepisom ustawy, posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 (art. 62). Coś zaś się tyczy posiadania nowych substancji psychoaktywnych, to przewidziana kara jest karą grzywny (art. 62b). W tym miejscu zaznaczyć należy, że zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie, posiadaniem środka odurzającego lub substancji psychotropowej w rozumieniu art. 62 i 62b ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii jest każde władanie takim środkiem lub substancją, a więc także związane z jego użyciem lub zamiarem użycia (por. uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt I KZP 24/10, postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 1 marca 2013 r., sygn. akt V KK 425/12)”. Natomiast odnośnie zakazu korzystania z niesprawnych urządzeń (ust. 8 regulaminów), organ nadzoru zauważa, że zasadniczo podmiotem zobowiązanym do dbania o stan techniczny urządzeń i sprawdzania stanu jest właściciel lub osoba działająca za właściciela. Wątpliwość organu nadzoru budzi również ust. 1 załącznika nr 1 i 2 do uchwały dotyczący przeznaczenia urządzenia dla dzieci do lat 15 oraz o wzroście powyżej 140 cm. Zdaniem organu nadzoru powołane postanowienia zostały wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 32 Konstytucji RP. Zakazanie możliwości korzystania z placów zabaw przez dzieci np. 16-letnie pozbawione jest podstaw prawnych i stanowi istotne naruszenie wynikającej z art. 32 Konstytucji RP zasady równego traktowania, dotyczy to również wskazanego wzrostu dziecka. W ust. 2 załącznika do uchwały „Regulaminu korzystania z placu zabaw” Rada postanowiła: „Dzieci poniżej 12 roku życia korzystające z urządzeń muszą przebywać pod stałą opieką dorosłych. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 18 listopada 2021 r. sygn. akt III SA/Wr 220/21 zauważył: „Sąd stwierdził, że 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. Na koniec organ nadzoru zauważa, że postanowienie zawarte w ust. 5 regulaminów dotyczące jazdy na rowerze, deskorolkach, rolkach i innym sprzęcie, z wyjątkiem przejazdu pojazdów używanych przez osoby niepełnosprawne - wynika już bezpośrednio z art. 86 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r., poz. 2119), który stanowi ”Kto na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, nie zachowując należytej ostrożności, powoduje zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, podlega karze grzywny” (patrz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 maja 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 95/20 oraz z dnia 18 listopada 2021 r., sygn. akt III SA/Wr 220/21).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-  
Pomorski

**Mikołaj Bogdanowicz**