



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 2 lutego 2024 r.

Poz. 681

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.35.2024.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 1 lutego 2024 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

części załącznika do uchwały NR LXX/464/23 Rady Miejskiej w Rajgrodzie z dnia 27 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z przystani wędkarskiej w miejscowości Rajgród, stanowiącej własność Gminy Rajgród, w zakresie: **pkt 2, 3, 4; § 2 ust. 3 i ust. 4; § 3; § 4 pkt 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10; § 6.**

UZASADNIENIE

W dniu 27 grudnia 2023 r. Rada Miejska w Rajgrodzie podjęła uchwałę NR LXX/464/23 w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z przystani wędkarskiej w miejscowości Rajgród, stanowiącej własność Gminy Rajgród.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 stycznia 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza treści wykazała, iż badana uchwała podjęta została, w części, z istotnym naruszeniem prawa.

Podstawę prawną badanej uchwały stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), 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 Rajgrodzie uchwaliła w załączniku do niniejszej uchwały regulamin korzystania z przystani wędkarskiej w miejscowości Rajgród.

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 ustalony przez Radę Miejską w Rajgradzie regulamin niewątpliwie dotyczy sposobu zachowania się na terenie wskazanego obiektu, jednakże jego redakcja nie odpowiada warunkom legislacyjnym oraz świadczy o tym, że organ go uchwalający nie dokonał merytorycznej analizy jego zakresu przedmiotowego pod kątem obowiązujących przepisów prawnych.

W wyniku przeprowadzonej analizy prawnej stwierdzono, iż postanowienia badanego regulaminu stanowią przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „ustawą”.

Poza ramami delegacji ustawowej określonej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy znajdują się postanowienia zawarte w **pkt 2, 3, 4 regulaminu**, w zakresie których Rada Miejska 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 ust. 3** regulaminu postanowiono, iż: „*Dzieci do lat 13 mogą przebywać na pomoście, wchodzącym w skład przystani, wyłącznie pod opieką pełnoletniego opiekuna*”. Należy zauważyć, iż 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, w którym Rada Miejska zobowiązała wszystkie osoby przebywające na przystani do:

- 1) zachowania ciszy i spokoju (**§ 3 pkt 1 regulaminu**),
- 2) przestrzegania porządku i czystości (**§ 3 pkt 2 regulaminu**),
- 3) poszanowania obiektów i urządzeń (**§ 3 pkt 3 regulaminu**), bądź określiła, iż zabrania się:
 - 1) wjazdu na pomost na rolnkach, deskorolkach, hulajnogach, rowerach, motorowerach, motocyklach, quadach i innych pojazdach (**§ 4 pkt 1 regulaminu**),
 - 2) ingerowania w konstrukcję pomostu (**§ 4 pkt 4 regulaminu**),
 - 3) prowadzenia działalności gospodarczej (**§ 2 ust. 4 regulaminu**),
 - 4) zanieczyszczania wody, pomostu i terenu wokół pomostu, w tym nieczystościami organicznymi i chemicznymi z jednostek pływających (**§ 4 pkt 8 regulaminu**),
 - 5) wnoszenia i używania substancji brudzących, żrących, szkodliwych dla zdrowia, itp. (**§ 4 pkt 9 regulaminu**).

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 2023 r. poz. 2119 – 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*”. Jednocześnie zwrócić należy na zachowania penalizowane art. 51 § 1 i § 2 k.w., zgodnie z którym „*Kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spójność, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorzelenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Jeżeli czyn określony w § 1 ma charakter chuligański lub sprawca dopuszcza się go, będąc pod wpływem alkoholu, środka odurzającego lub innej podobnie działającej substancji lub środka, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny*”. Natomiast zakaz prowadzenia działalności handlowo-usługowej bez zgody zarządcy, wynika z przepisu art. 60 § 3 k.w. § 1 „*Kto prowadzi sprzedaż na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy, podlega karze grzywny*”.

Rada Miejska wprowadzając zatem tego rodzaju ustalenia przekroczyła delegację ustawową. Zgodnie z art. 71 k.w. „*Kto przez wadliwe wykonanie urzędzeń 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 urzędzeń w sposób niezgodny z ich przeznaczeniem może stanowić zarówno czyn niedozwolony, ścigany karnie, jak i niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie owego urzędzenia 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 2023 r. poz. 1610 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.

Podobnie 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.

Stanowisko organu nadzoru potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 maja 2015 r. sygn. akt II OSK 862/15: „W utrwalonym orzecznictwie sądownoadministracyjnym 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)”.

W ocenie organu nadzoru, nie ma również podstaw by odrębnie regulować kwestię zakazu *wnoszenia i spożywania alkoholu, używania środków odurzających, czy palenia wyrobów tytoniowych (§ 4 pkt 6, 7 Regulaminu)*.

Sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych uregulowane zostały w sposób kompleksowy w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151). Ustawa ta w art. 14 ust. 2a wprowadza zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym. Do takiej kategorii miejsc należy zaliczyć obiekty użyteczności publicznej. W myśl art. 14 ust. 6 ww. ustawy, rada została upoważniona do wprowadzania czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter. Mając na uwadze powyższe należy uznać, że wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Jednocześnie zagadnienie wnoszenia i używania środków odurzających kompleksowo i przede wszystkim wielopłaszczyznowo reguluje ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1939 z późn. zm.), przewidująca szeroki wachlarz stanów i sytuacji, które rodzą odpowiedzialność karną i są bezwzględnie zakazane. Stany te nie ograniczają się jedynie do wnoszenia i używania środków odurzających, ale również polegają np. na udzielaniu, sprzedaży, czy innych formach udostępniania, które są zakazane i karane. W tym przypadku regulacja uchwały wkracza w domenę ścisłej reglamentacji i surowej reakcji państwa w przypadku dokonania jakichkolwiek naruszeń.

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.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru część ww. postanowień, dotycząca „korzystania z pomostu osobom, których stan wskazuje na ich spożycie”, nie odpowiada zasadom poprawnej legislacji z uwagi na swoją niejasność i nieprecyzyjność, a co za tym idzie wątpliwa jest także jego egzekucja.

W § 3 pkt 4 i 5 regulaminu określone zostało zobowiązanie do: „przestrzegania znaków i innych oznaczeń” oraz „kulturalnego zachowania i stosowania ogólnie przyjętych zasad współżycia społecznego”

W ocenie organu nadzoru 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. Zalański "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”.

Następnie, w § 4 pkt 10 regulaminu Rada Miejska w Rajgrodzie przyjęła regulację zabraniającą „wprowadzania zwierząt” na pomost.

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. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344 z późn. zm.) 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 orzecnictwem, 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 orzecnictwie 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 Miejska w Rajgrodzie, dbając o bezpieczeństwo mieszkańców oraz czystość otoczenia może nałożyć pewne ograniczenia, np. obowiązek sprzątnięcia 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 przystań wędkarska, należy uznać za działanie sprzeczne z prawem.

Dodatkowo ww. postanowienie zabraniające wprowadzania na pomost zwierząt, nie uwzględnia dyrektyw, zawartych w przepisie art. 20a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 44), który przyznaje uprawnienie osobom niepełnosprawnych do korzystania z psów asystujących, także w miejscach użyteczności publicznej.

Jednoczenie zastrzeżenia organu nadzoru budzi postanowienie regulaminu korzystania z przystani wędkarskiej dotyczące zakazu *biegania po pomoście (§ 4 pkt 5 regulaminu)*.

Uprawnienie organu stanowiącego gminy przyznane w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w odniesieniu do stanowienia norm obowiązujących na gminnym obiekcie użyteczności publicznej ogranicza się do ustalenia zasad i trybu korzystania z tego 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 pomostu nie jest miejscem mającym zaspakajać potrzebę biegania (aktywności fizycznej związanej uprawianiem danego sportu). 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 wyżej postanowienia niniejszej uchwały zdają się być formą zebrania zasad, które są określone w powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Organ nadzoru pragnie podkreślić, że Rada Miejska w Rajgrodzie 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/Łd 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”*.

Kolejno, należy zauważyć, iż kwestionowany regulamin korzystania z przystani wędkarskiej odnosi się w § 6 ust. 1 i ust. 2 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:

- *Gmina Rajgród nie ponosi odpowiedzialności za utratę lub uszkodzenia mienia osób korzystających z przystani i zacumowanych do pomostu jednostek pływających (§ 6 ust. 1 regulaminu),*
- *Osoby korzystające z przystani ponoszą pełną odpowiedzialność materialną za wyrządzone szkody. Za osoby niepełnoletnie odpowiedzialność materialną ponoszą ich prawni opiekunowie (§ 6 ust. 2 regulaminu).*

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 odnosiłoby 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 należy też zwrócić uwagę, iż powyższe postanowienia regulaminu przerzucają ryzyko korzystania z pomostu wyłącznie na jego użytkowników. W podobnej sprawie stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 23 października 2014 r. sygn. akt IV SA/Gl 847/14, w którym zwrócił uwagę, iż użytkownicy urządzeń ponosiliby ryzyko korzystania np. z niesprawnych urządzeń, co zwolniłoby gminę z obowiązku ich przeglądu, konserwacji i napraw. Zapisy § 6 ust. 1 i ust. 2 regulaminu sugerują więc swoiste wyłączenie odpowiedzialności Gminy Rajgród 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 poczynać 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 poczynać 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.

Kolejno, w **§ 6 ust. 3 regulaminu** postanowiono, iż: „Osoby korzystające z przystani mają obowiązek zapoznania się z niniejszym regulaminem i przestrzegania zapisów w nim zawartych”.

Powyższa regulacja uchwalona została z przekroczeniem ustawowego upoważnienia, bowiem tym przepisem Rada Miejska w Rajgradzie 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 rozstrzygnięcia 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.

Odnosząc się natomiast do postanowień **§ 6 ust. 4 regulaminu** stanowiącym, iż „Gmina Rajgród zastrzega sobie prawo do interpretacji niniejszego regulaminu. Odstępstwa od regulaminu wymagają zgody Burmistrza Rajgradu” podkreślenia wymaga, iż zarządca gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie jest uprawniony do zmiany bądź też jakichkolwiek odstępstw od regulaminu podjętego przez radę gminy w oparciu o przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, a zatem regulaminu stanowiącego akt prawa miejscowego.

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 ww. 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
Agnieszka Krystoń