



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 29 grudnia 2023 r.

Poz. 6157

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.307.2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 22 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4, 85, 86 i 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

-ust. 4 -7, ust. 9 załącznika do uchwały Nr LXVI/710/23 Rady Miejskiej w Kolbuszowej z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie Regulaminu korzystania z Parku Niepodległości w Kolbuszowej.

Uzasadnienie

W dniu 30 listopada 2023r. Rada Miejska w Kolbuszowej podjęła uchwałę Nr LXVI/710/23 w sprawie Regulaminu korzystania z Parku Niepodległości w Kolbuszowej. Przywołana uchwała podjęta została na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Stosownie do brzmienia art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Użyte w ww. 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 gminy do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na terenie lub w obiektach, o jakich mowa w ustawie o samorządzie gminnym. Wyznaczając te reguły rada gminy nie ma 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.

Upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym przyznaje organowi stanowiącemu gminy kompetencję do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się przez korzystających z takich terenów i urządzeń. Jednakże rada gminy nie jest na tej podstawie uprawniona do wprowadzenia w akcie prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilnoprawną, karną lub administracyjną (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 31 maja 2023 r. sygn. akt II SA/Łd 384/23). Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w przedmiocie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą.

W granicach kompetencji rady gminy nie mieści się zatem wprowadzenie obowiązków przebywania dzieci na terenie Parku w tym placu zabaw wyłącznie pod stałą opieką rodzica, opiekuna prawnego lub innej osoby pełnoletniej (ust. 4 załącznika). Kwestie związane z odpowiedzialnością za małoletnich regulują odpowiednie przepisy Kodeksu cywilnego oraz Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Stosownie do 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.

W ust. 5 Regulaminu Rada wprowadziła zakaz rozpalania ognia na terenie Parku, zauważyć należy, że zakaz w tym zakresie wynika z art. 82 § 1 pkt 1 i Kodeksu wykroczeń.

Według ust. 6 lit. a Regulaminu zabrania się wjazdu na teren parku, pojazdami silnikowymi, z wyjątkiem pojazdów uprzywilejowanych i technicznych oraz rowerów bez silnika, rolek i deskorolek przy zachowaniu bezwzględnego pierwszeństwa pieszych przyjęty zapis wykracza poza delegację ustawową z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Rada Gminy nie posiada kompetencji do uchwalania organizacji ruchu na drogach parku, gdyż w świetle art. 10 ust. 5 i ust. 7 ustawy Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1047 z późn. zm.) zarządzanie ruchem na drogach parku miejskiego, stosownie do unormowań zawartych w art. 10 ustawy Prawo o ruchu drogowym, należy do starosty - jako podmiotu zarządzającego drogami gminnymi albo do burmistrza - jako podmiotu zarządzającego drogami wewnętrznymi. Przepisy regulaminu parku nie mogą stanowić prawnej podstawy uchwalenia w nim organizacji ruchu także dlatego, że uchwaliła go rada miejska, która nie ma legitymacji do regulowania pod względem prawnym zasad ruchu pojazdów na drogach gminnych ani wewnętrznych, którą to legitymację ma odpowiednio starosta albo burmistrz. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 listopada 2019 r. sygn. akt 625/19).

Kwestia objęta ustaleniem ust. 6 lit. b regulaminu odnośnie płoszenia, wyłapywania i niszczenia siedlisk (gniazd) zwierząt została uregulowana w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt oraz w art. 52 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody i art. 78 k.w. Brak jest zatem delegacji dla Rady do regulowania spraw związanych płoszeniem, ściganiem, chwytniem zwierząt w akcie prawa miejscowego.

Z kolei w ust. 6 lit. c regulaminu wprowadzono zakaz kąpieli, brodzenia oraz łowienia ryb w zbiornikach wodnych zakres tych spraw w tej materii został już uregulowany w art. 55 k.w. i art. 8 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym.

Nieuprawniony jest zapis zawarty w ust. 6 lit. d zabraniający korzystania z urządzeń i obiektów niezgodnie z przeznaczeniem, w tym przekraczanie limitu osób jednocześnie korzystających z danego obiektu lub urządzenia z uwagi, że te kwestie uregulowano już w art. 143 § 1 k.w.

Wprowadzony zakaz w ust. 6 lit. e powodowania hałasu, a także używania urządzeń nagłaśniających bez zgody wynika z regulacji art. 51 k.w.

Zakaz organizowania imprez, (ust. 6 lit. f Regulaminu) uregulowany został w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych oraz art. 35-36 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej .

W odniesieniu do wprowadzonego uchwałą zakazu w zakresie prowadzenia handlu i usług oraz wieszania reklam i ogłoszeń bez zgody Zarządcy terenu to wynika on z rozwiązań zawartych art. 60³ i art. 63 k.w.

Z regulaminów wynika także zakaz zaśmiecania terenu i wyrzucania śmieci poza wyznaczonymi do tego miejscami zauważyć trzeba, że ta problematyka została uregulowana w art. 145 k.w. (ust. 6 lit.h).

Zakaz palenia tytoniu, spożywania napojów alkoholowych oraz innych substancji niedozwolnych sformułowano odpowiednio w innych aktach rangi ustawowej.. W art. 5 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych ustawodawca określił miejsca, w których zabrania się palenia wyrobów tytoniowych. Art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości, który stanowi, że: "zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów" i art. 62 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii "kto, wbrew przepisom ustawy, posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3".

Poza delegacją ustawową pozostają też rozwiązania zawarte w ust. 7 regulaminu wskazujące na wejście na teren Parku z psem na smyczy pod warunkiem posprzątania odchodów po własnym czworonogu. Wskazana materia winna być unormowana w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, podejmowanym na podstawie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., wynika jednoznacznie, że przyznaje on radzie gminy

kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Upoważnienie organu uchwałodawczego wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ale nie zakazów generalnych. Upoważnienie to nie obejmuje kwestii uregulowanej w ust. 7 regulaminu. Tym samym materia uregulowana w ust. 7 Regulaminu, (nakaz sprzątnięcia przez właścicieli odchodów pozostawionych przez zwierzę) nie może stanowić przedmiotu regulaminu korzystania z parku.

Zapis zawarty w ust. 9 regulaminu mówiący, że zarządca nie ponosi odpowiedzialności za przedmioty, dokumenty i inne rzeczy stanowiące własność użytkowników, pozostawione na terenie parku nie mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy nie obejmuje upoważnienia dla rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej. Akt prawa miejscowego, jako akt o charakterze powszechnie obowiązującym nie może regulować zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. Podniesie wypada, że rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie była uprawniona do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilną uregulowaną już przepisami kodeksu cywilnego. Przyjęte przez radę regulacje określające zasadę odpowiedzialności cywilnej wkraczają na grunt prawa cywilnego.

Z uwagi na wskazane wyżej naruszenia zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności wskazanych zapisów załącznika do uchwały Nr LXVI/710/23 Rady Miejskiej w Kolbuszowej z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie Regulaminu korzystania z Parku Niepodległości w Kolbuszowej w części.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru