



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 stycznia 2024 r.

Poz. 537

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1356.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej jako: *u.s.g.*,

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXII/705/2023 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie Regulaminu Parku Miejskiego w Toszku, w części określonej w:

- 1) ust. 1 załącznika Nr 1 do uchwały, stanowiącego *Regulamin Parku Miejskiego*, dalej jako: *Regulamin*, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 *u.s.g.*;
- 2) ust. 5 zdanie drugie Regulaminu, w brzmieniu: *Zaleca się niekorzystanie z parku podczas występowania niekorzystnych warunków atmosferycznych, w szczególności w czasie burzy, gwałtownych wiatrów oraz silnych opadów – ze względu na bezpieczeństwo*, i pkt. 14 Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 *u.s.g.*, w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78 poz. 483), dalej jako: *Konstytucja RP*;
- 3) ust. 6 i ust. 15 Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 *u.s.g.* w zw. z art. 415 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.), w zw. z art. 95 § 1 oraz art. 155 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1359 ze zm.);
- 4) ust. 11 Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 *u.s.g.* 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 2023 r. poz. 1469 ze zm.), w zw. z art. 7 Konstytucji RP;
- 5) ust. 12 Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 *u.s.g.* w zw. z art. 77 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119 ze zm.), w zw. z art. 431 Kodeksu cywilnego;
- 6) ust. 13 lit. a Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 *u.s.g.* w zw. z art. 145 Kodeksu wykroczeń;
- 7) ust. 13 lit. b Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 *u.s.g.* w zw. z art. 78 Kodeksu wykroczeń w zw. z art. 6 ust. 1a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.);
- 8) ust. 13 lit. c Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 *u.s.g.* w zw. z art. 144 Kodeksu wykroczeń;
- 9) ust. 13 lit. d Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 *u.s.g.* w zw. z art. 143 Kodeksu wykroczeń, w zw. z art. 288 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.);
- 10) ust. 13 lit. f Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 *u.s.g.* w zw. z art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 165);
- 11) ust. 13 lit. g Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 *u.s.g.* w zw. z art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 172);
- 12) ust. 13 lit. h Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 *u.s.g.* w zw. z art. 128 § 1 Kodeksu wykroczeń;

- 13) ust. 13 lit. i Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g w zw. z art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń w zw. z art. 163 § 1 Kodeksu karnego;
- 14) ust. 13 lit. k Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g w zw. z art. 83 § 1 Kodeksu wykroczeń;
- 15) ust. 13 lit. l Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g w zw. z art. 86a Kodeksu wykroczeń;
- 16) ust. 13 lit. m Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g w zw. z art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń;
- 17) ust. 13 lit. o Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g w zw. z art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń;
- 18) ust. 16 Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g w zw. z art. 143 § 1 Kodeksu wykroczeń;
- 19) ust. 17 Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 listopada 2023 r. Rada Miejska w Toszku podjęła uchwałę Nr LXII/705/2023 w sprawie Regulaminu Parku Miejskiego w Toszku.

Jako podstawę prawną uchwały Rada wskazała art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 78 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336 ze zm.).

Wskazana uchwała została doręczona prawidłowo organowi nadzoru w dniu 8 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona częściowo niezgodna z prawem.

Na mocy § 1 uchwały przyjęto *Regulamin Parku Miejskiego w Toszku*, w brzmieniu określonym w załączniku nr 1 do uchwały. Ponadto określono obszar parku w formie dwóch załączników graficznych (załącznik nr 1.1 i załącznik nr 2 do uchwały).

Podstawę prawną uchwały stanowi m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*. Wymaga podkreślenia, że art. 40 ust. 2 u.s.g. jest normą delegacyjną o charakterze generalnym, która pozostawia gminie względną swobodę odnośnie do możliwości stanowienia przepisów ustrojowo-organizacyjnych. Należy jednak pamiętać, że autonomia uchwałodawcza gminy, nawet ta wywodzona z upoważnienia generalnego, zawsze ulega ograniczeniu z uwagi na konstytucyjne cechy aktów prawa miejscowego, tj. konieczność ich stanowienia na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji RP). Jak wskazuje Dorota Dąbek, Komentarz do art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, (w:), P. Chmielnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, LEX/el: *Z jednej strony w upoważnieniu generalnym istnieje konieczność zawarcia pewnego minimum co do treści (upoważnienie generalne, podobnie jak szczegółowe, zawierać musi określenie organu kompetentnego do wydania aktu i materii będącej przedmiotem regulacji), tyle że to ostatnie zrealizowane może być poprzez ogólne jedynie wskazanie zakresu regulacji) a z drugiej zaś strony swoboda prawodawców lokalnych jest zawsze ograniczona poprzez „legalność” działań – stanowione prawo cechować musi zgodność z przepisami powszechnie obowiązującymi*. Oznacza to, że wszystkie unormowania uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic, nawet jeżeli delegacja ma charakter generalny.

Jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). Stanowisko to potwierdza także orzecznictwo administracyjne. W wyroku z dnia z 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił w tezie

pierwszej, że: rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (sygn. akt SA/Wr 310/92, CBOSA).

Zdaniem organu nadzoru uchwała w części została podjęta niezgodnie z powszechnie obowiązującym prawem.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że Rada w ust. 13 Regulaminu, stanowiąc w przedmiocie nakazów i zakazów określonego zachowania się, dokonała szeregu nieuprawnionych modyfikacji przepisów rangi ustawowej. Tymczasem w orzecznictwie sądowo-administracyjnym powszechnie przyjmuje się, że niedopuszczalne jest dokonywanie modyfikacji unormowań zawartych w innych aktach normatywnych. (por. np. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12, CBOSA). Modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście całości postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

Z powyższego powodu należy zakwestionować:

- ust. 13 lit. a Regulaminu, zakazujący zaśmiecania terenu, jako modyfikację art. 145 § 1 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym: *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;*

- ust. 13 lit. b Regulaminu, zakazujący płoszenia, chwytania lub uszkodzenia w innych formach naturalnym mieszkańcom parku, jako modyfikację art. 78 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym: *Kto przez drażnienie lub płoszenie doprowadza zwierzę do tego, że staje się niebezpieczne, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1000 złotych albo karze nagany.* Organ nadzoru zwraca również uwagę w kontekście ww. zakazu, iż art. 6 ust. 1a ustawy o ochronie zwierząt wprowadza generalny zakaz znęcania się nad zwierzętami;

- ust. 13 lit. c Regulaminu, zakazujący niszczenia i uszkodzania roślinności, w tym drzew, krzewów, trawników, bylin i kwiatów, jako modyfikujący art. 144 Kodeksu wykroczeń, w brzmieniu: *Kto na terenach przeznaczonych do użytku publicznego niszczy lub uszkodza 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;*

- ust. 13 lit. d Regulaminu, zakazujący: niszczenia oraz przestawiania ławek, koszy, lamp oświetleniowych, urządzeń rekreacyjnych i innych urządzeń parkowych, jako modyfikację art. 143 Kodeksu wykroczeń, w brzmieniu: *Kto ze złośliwości lub swawoli utrudnia lub uniemożliwia korzystanie z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego, a w szczególności uszkodza lub usuwa przyrząd alarmowy, instalację oświetleniową, zegar, automat, telefon, oznaczenie nazwy miejscowości, ulicy, placu lub nieruchomości, urządzenie służące do utrzymania czystości lub ławkę, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.* Ponadto, zgodnie z art. 288 § 1 Kodeksu karnego: *Kto cudzą rzecz niszczy, uszkodza lub czyni niezdatną do użytku, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5;*

- ust. 13 lit. f Regulaminu, zakazujący spożywania napojów alkoholowych, z zaznaczeniem, iż dopuszczalne jest spożywanie napojów alkoholowych w trakcie imprez na zasadach określonych przez Urząd Miejski w wydanym zezwoleniu. Tymczasem trzeba wskazać, że z art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wynika, iż: *Zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów.* Niewątpliwie park, jako miejsce ogólnodostępne, spełnia wymogi dla uznania go za miejsce publiczne, wobec czego dyspozycja art. 14 ust. 2a ww. ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu

alkoholizmowi będzie miała bezpośrednie zastosowanie wobec użytkowników parku, a powielenie tego zakazu w analizowanej uchwale należy uznać za istotne naruszenie prawa. Dodatkowo, przepis art. 14 ust. 6 omawianej ustawy upoważnia radę gminy do ustanowienia 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 podkreślić, że wprowadzenie tego rodzaju zakazu podlega odrębnej delegacji i nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym;

- ust. 13 lit. g Regulaminu, zabraniający zażywania środków odurzających lub przebywania w stanie nietrzeźwym. W odniesieniu do pierwszej części ww. zakazu, czyli zakazu zażywania środków odurzających, wypada zauważyć, że zgodnie z art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, penalizowane jest zachowanie posiadania, wbrew przepisom ustawy, środków odurzających lub substancji psychotropowych. W opinii Wojewody, skoro zabronione przepisem ustawy jest posiadanie środków odurzających, to tym bardziej nie będzie możliwe ich spożywanie, i nie jest zasadne wprowadzanie odrębnej normy w tym zakresie. Należy zaznaczyć, że powyższy pogląd znalazł odzwierciedlenie w orzecznictwie. W analogicznym stanie faktycznym WSA we Wrocławiu, w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. III SA/Wr 427/19, CBOSA, stwierdził: *Odnośząc się do wprowadzonego w regulaminie korzystania z lodowiska zakazu palenia tytoniu, spożywania alkoholu lub innych środków odurzających, należy wskazać, że przekroczenie normy kompetencyjnej nastąpiło tu poprzez powtórzenie zakazu wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy z 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, art. 14 ust. 2a ustawy z 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi oraz art. 62 ust. 1 ustawy z 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii.* Ponadto, nie wiadomo, kto i w jakim trybie miałby weryfikować, czy dana osoba znajduje się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środków odurzających;

- ust. 13 lit. h Regulaminu, zakazujący handlu i usług bez zezwolenia lub uprawiania gier hazardowych, jako modyfikacji art. 128 § 1 Kodeksu wykroczeń w brzmieniu: *Kto w celu osiągnięcia korzyści majątkowej urzęduje grę hazardową albo użycza do niej środków lub pomieszczenia, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny;*

- ust. 13 lit. i Regulaminu, wprowadzający zakaz zachowań zakłócających spokój, odpoczynek i bezpieczeństwo innych użytkowników parku, jako modyfikację art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń (*Kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorzenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny*), oraz art. 163 § 1 Kodeksu karnego, który statuuje przestępstwo sprowadzenia zdarzenia zagrażającego życiu lub zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach;

- ust. 13 lit. k Regulaminu, zabraniający wnoszenia i używania materiałów pirotechnicznych, wybuchowych i szkodliwych substancji chemicznych. Przepis ten może być uznany za modyfikację art. 83 § 1 Kodeksu wykroczeń, w brzmieniu: *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;*

- ust. 13 lit. l Regulaminu, wprowadzający zakaz używania rowerów, deskorolek i łyżworolek w sposób stwarzający zagrożenie dla innych uczestników parku, jako modyfikację art. 86a Kodeksu wykroczeń (*Kto, kierując rowerem, hulajnogą elektryczną lub urządzeniem transportu osobistego albo poruszając się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch na drodze dla pieszych, nie porusza się z prędkością zbliżoną do prędkości pieszego lub nie ustępuje pierwszeństwa pieszemu, podlega karze grzywny albo karze nagany*);

- ust. 13 lit. m Regulaminu, dotyczący zakazu wywoływania hałasu, jako modyfikację art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń, w brzmieniu: *Kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorzenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny;*

- ust. 13 lit. o Regulaminu, zakazujący umieszczania bez zgody Urzędu Miejskiego tablic, napisów, reklam oraz ogłoszeń, jako modyfikację art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń (*Kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny*).

W opinii organu nadzoru, poza ww. zakazami konieczne jest ponadto zakwestionowanie ust. 12 Regulaminu, o następującej treści: *Zwierzęta domowe, szczególnie psy, należy prowadzić na smyczy, a psy rasy uznawanej za agresywną, na smyczy i w nałożonym kagańcu. Zwolnienie z powyższego obowiązku następuje w przypadku gdy rasa, uwarunkowania behawioralne, wiek, stan zdrowia i cechy anatomiczne zwierzęcia nie pozwalają na prowadzenie go na smyczy, w kagańcu albo na smyczy i w kagańcu. Za prowadzone zwierzęta odpowiadają ich właściciele.*

Zgodnie bowiem z art. 77 Kodeksu wykroczeń:

*§ 1 Kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1000 złotych albo karze nagany.*

*§ 2. Kto dopuszcza się czynu określonego w § 1 przy trzymaniu zwierzęcia, które swoim zachowaniem stwarza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny albo karze nagany.*

Zdaniem Wojewody, zakaz wprowadzony przez Radę w ust. 12 Regulaminu, modyfikuje również przepis art. 431 Kodeksu cywilnego, który kompleksowo reguluje kwestię odpowiedzialności cywilnoprawnej za szkodę wyrządzoną przez zwierzę, przy czym – co istotne – ww. przepis ustawowy nie posługuje się pojęciem właściciela zwierzęcia, tak jak to uregulowała Rada w ust. 12 zdanie ostatnie Regulaminu.

Należy ponadto zauważyć, że wprowadzony przez Radę w ust. 11 Regulaminu nakaz sprzątnięcia nieczystości pozostawionych po zwierzętach domowych, dotyczy materii regulowanej innym aktem prawa miejscowego. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, jednym z obligatoryjnych elementów regulaminu czystości i porządku jest określenie *obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Za przekroczenie delegacji ustawowej należy zatem uznać zamieszczenie tego typu regulacji w regulaminie utrzymania obiektu użyteczności publicznej.*

Wreszcie ust. 16 Regulaminu, w brzmieniu: *Osoby przebywające w parku nie mogą swoim zachowaniem uniemożliwić lub ograniczać korzystania z infrastruktury parkowej innym użytkownikom*, w istocie powiela wyżej zacytowaną regulację art. 143 § 1 Kodeksu wykroczeń (*Kto ze złośliwości lub swawoli utrudnia lub uniemożliwia korzystanie z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego, a w szczególności uszkadza lub usuwa przyrząd alarmowy, instalację oświetleniową, zegar, automat, telefon, oznaczenie nazwy miejscowości, ulicy, placu lub nieruchomości, urządzenie służące do utrzymania czystości lub ławkę, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny*).

Ponadto zastrzeżenia Wojewody budzi sposób, w jaki Rada uregulowała kwestię odpowiedzialności prawnej użytkowników parku. Zgodnie z ust. 6 Regulaminu: *Korzystanie z Parku Miejskiego odbywa się na osobistą odpowiedzialność użytkowników, a korzystanie z Parku przez dzieci na odpowiedzialność ich opiekunów.* Dalej, w myśl ust. 15 Regulaminu: *Za rzeczy pozostawiona na terenie parku odpowiadają ich właściciele.*

Zdaniem organu nadzoru Rada, umieszczając w przedmiotowym regulaminie postanowienia dotyczące odpowiedzialności prawnej, przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje w zakresie uregulowania aktem prawa miejscowego zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznych. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie *zasady i tryb korzystania* determinuje kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania jedynie norm określających zasady prawidłowego postępowania

i zachowania się przez korzystających z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest jednak upoważniona do wprowadzania do aktu regulaminowego jakichkolwiek przepisów ustalających swoiste zasady odpowiedzialności cywilnej, porządkowej czy karnej w związku z korzystaniem z urządzeń na terenie tego obiektu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt: IV SA/Po 672/11, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 września 2010 r., sygn. akt: II SA/Ol 659/10, CBOSA). Ustawodawca nie przyznał radzie prawa do przyjęcia – w drodze aktu prawa miejscowego – regulacji dotyczących odpowiedzialności prawnej, ani w ramach upoważnienia określonego art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ani też na podstawie jakiegokolwiek innego obowiązującego przepisu prawa.

Kwestie odpowiedzialności prawnej regulują akty wyższego rzędu i to w sposób kompleksowy. W przypadku wystąpienia zdarzenia czy szkody uruchamiającej odpowiedzialność danego podmiotu, będą

miały bezpośrednie zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego, kodeksu karnego lub kodeksu wykroczeń. Zatem jakiegokolwiek próby stanowienia przez radę w akcie prawa miejscowego w przedmiocie odpowiedzialności materialnej, odszkodowawczej, cywilnoprawnej, porządkowej, czy karnej, stanowią istotne naruszenie prawa.

Ponadto, w kontekście brzmienia ust. 6 Regulaminu, w którym jest mowa o odpowiedzialności opiekunów dot. korzystania z parku przez dzieci, trzeba zwrócić uwagę, że rozwiązania te powielają reguły sprawowania pieczy nad małoletnimi przez rodziców (opiekunów), określone w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (art. 95 § 1 i art. 155 § 1).

Za niezgodny z prawem należy nadto uznać ust. 17 Regulaminu, w którym przyznano administratorowi kompetencję do podejmowania decyzji w sprawach nieuregulowanych Regulaminem. Przedmiotowa regulacja narusza prawo z dwóch powodów. Po pierwsze, nie odnosi się ona bezpośrednio do praw i obowiązków użytkowników parku, a jej adresatem jest administrator jako podmiot zewnętrzny. Po drugie, przepis ten nie jest dostatecznie określony, bowiem nie można z niego wyprowadzić konkretnych praw i obowiązków użytkowników parku; innymi słowy – nie wiadomo, w odniesieniu do jakich spraw i w jakim zakresie administrator może wydawać przedmiotowe decyzje. W istocie przepis ten ma charakter blankietowy i pozostawia administratorowi zbyt daleko idącą swobodę w przedmiocie nakładania na użytkowników parku dodatkowych, nieprzewidzianych Regulaminem obowiązków.

Tymczasem brak odpowiedniej określoności przepisów przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności w wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK): *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane 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.*

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że postanowienie ust. 1 Regulaminu, w którym wskazano, że właścicielem Parku Miejskiego jest gmina Toszek, nie ma charakteru normatywnego, a jedynie informacyjny, co klóci się z istotą aktu prawa miejscowego, którego zadaniem jest wprowadzanie nowych treści normatywnych, a nie informowanie o obowiązujących stosunkach prawnych i faktycznych. Dlatego też zasadne jest stwierdzenie jego nieważności, jako niemieszczącego się w zakresie delegacji ustawowej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Na koniec, należy zakwestionować ust. 5 zdanie drugie Regulaminu, w brzmieniu: *Zaleca się niekorzystanie z parku podczas występowania niekorzystnych warunków atmosferycznych, w szczególności w czasie burzy, gwałtownych wiatrów oraz silnych opadów – ze względu na bezpieczeństwo*, a także pkt 14 Regulaminu: *Należy zachować szczególną ostrożność na stromiznach, pochylniach i alejkach o dużym spadku (zwłaszcza zimą).* Przepisy te również nie mają charakteru normatywnego, tj. nie formułują wobec adresatów norm prawnych jasnych nakazów lub zakazów określonego zachowania, a jedynie zalecenia. Tymczasem zgodnie z § 11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283), który to przepis na mocy § 143 ww. rozporządzenia stosuje się odpowiednio również do projektów aktów prawa miejscowego – w takim akcie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXII/705/2023 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie Regulaminu Parku Miejskiego w Toszku, w części określonej powyżej, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

**Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**