



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 3 kwietnia 2025 r.

Poz. 1923



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.79.2025

Lublin, dnia 1 kwietnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XI/75/25 Rady Miejskiej w Nałęczowie z dnia 5 marca 2025 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu Porządkowego Parku Zdrojowego w Nałęczowie”, w części obejmującej pkt 3 w brzmieniu: „a jego zarządcą Burmistrz Nałęczowa zwany dalej Zarządcą”, pkt 4 w brzmieniu: „umieszczonych przez Zarządcę”, pkt 5 lit. a), lit. b), lit. c), lit. d), lit. e), lit. f), lit. g), lit. h) w zakresie słów: „bez zgody Zarządcy”, lit. j), lit. l), lit. m) w zakresie słów: „bez zgody Zarządcy”, lit. o), lit. p), lit. q) oraz pkt 7 – 10 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/75/25 Rady Miejskiej w Nałęczowie z dnia 5 marca 2025 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu Porządkowego Parku Zdrojowego w Nałęczowie”, w części obejmującej pkt 3 w brzmieniu: „a jego zarządcą Burmistrz Nałęczowa zwany dalej Zarządcą”, pkt 4 w brzmieniu: „umieszczonych przez Zarządcę”, pkt 5 lit. a), lit. b), lit. c), lit. d), lit. e), lit. f), lit. g), lit. h) w zakresie słów: „bez zgody Zarządcy”, lit. j), lit. l), lit. m) w zakresie słów: „bez zgody Zarządcy”, lit. o), lit. p), lit. q) oraz pkt 7 – 10 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XI/75/25 została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 marca 2025 r.

W podstawie prawnej uchwały powołano m. in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

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 (por. m. in. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2012r. sygn. IV SA/Po 169/12; WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2014r. sygn. IV SA/Wr 641/13). Należy zatem podkreślić, że zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej – jak sama treść przepisu wskazuje – nie są adresowane do podmiotów nimi zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z tych obiektów i urządzeń.

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. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.

W pkt 3 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, przyjęto, że właścicielem Parku Zdrojowego w Nałęczowie jest Gmina Nałęczów, *a jego zarządcą Burmistrz Nałęczowa zwany dalej Zarządcą*.

W myśl pkt 4 regulaminu, osoby przebywające na terenie Parku zobowiązane są do przestrzegania postanowień regulaminu i stosowania się do znaków oraz tablic informacyjnych *umieszczonych przez Zarządcę* na terenie Parku.

W ocenie organu nadzoru postanowienia pkt 3 regulaminu w brzmieniu: *„a jego zarządcą Burmistrz Nałęczowa zwany dalej Zarządcą”* i pkt 4 regulaminu w brzmieniu: *„umieszczonych przez Zarządcę”* nie mieszczą się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej Radzie nie przysługuje bowiem uprawnienie do wskazywania podmiotu zarządzającego (administrującego) gminnym obiektem użyteczności publicznej, decydowanie o tym, jakie zadania winien wykonywać ten podmiot jak też określania czynności użytkowników danego obiektu zdeterminowanych zgodą (zezwoeniem) zarządcy (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 stycznia 2023r., sygn. akt. III SA/Łd 703/22, wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 706/21, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014r., sygn. akt III SA/Wr 476/14).

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Tym samym wybór konkretnego podmiotu administrującego należy do kompetencji wójta (burmistrza) jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym, który jest uprawniony ponadto do określenia wyznaczonemu przez siebie administratorowi konkretnych praw i obowiązków. Nie może on natomiast subdelegować przyznaney mu kompetencji na organ stanowiący.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż ww. postanowienia pkt 3 i 4 regulaminu - we wskazanej części - zostały podjęte z przekroczeniem kompetencji przyznanych organowi stanowiącemu gminy w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Powyższe uwagi należy odnieść również do regulacji pkt 5 lit. a, lit. d, lit. e, lit. h, lit. m, lit. o, lit. p, lit. q regulaminu – w zakresie w jakim stanowią o konieczności uzyskania zgody Zarządcy na określone regulaminem czynności.

W pkt 5 regulaminu ustalono zakazy obowiązujące na terenie Parku Zdrojowego w Nałęczowie.

Należy podkreślić, że rada gminy w uchwalanym przez siebie akcie prawa miejscowego nie jest uprawniona do powielania, regulowania kwestii tożsamyh z tymi, które już zostały uregulowane w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyprowadzić zakaz powtarzania i modyfikacji przepisów ustawowych w aktach prawa miejscowego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 grudnia 2020 r. sygn. akt II OSK 1943/18 wskazał, iż *„z istoty aktu prawa miejscowego wynika bowiem niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm ustawowych. Uznać zatem należy, że powtórzenie unormowania ustawowego w akcie prawa miejscowego - co do zasady - jest niedopuszczalne. Konsekwencją zaś dokonania takiego powtórzenia jest przyjęcie wystąpienia istotnego naruszenia prawa, co z kolei stanowić będzie podstawę do stwierdzenia nieważności przepisu prawa miejscowego”*.

O zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego wypowiadał się m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach: z dnia 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, z dnia 14 października

1999 r. II SA/Wr 1179/98, z dnia 28 lutego 2003 r. I SA/Lu 882/02, z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02).

W kontekście powyższego należy zauważyć, iż w uchwale określono następujące zakazy, które zostały już uregulowane w powszechnie obowiązujących przepisach prawa:

- *zakaz zakłócania ciszy nocnej w godzinach od 22.00 do 6.00 oraz używania sprzętu nagłaśniającego* (pkt 5 lit. a regulaminu) wypełnia dyspozycję uregulowaną w art. 51 ustawy z dnia 20 maja 1971r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119) zakazu zakłócenia porządku publicznego. Stosownie do treści art. 51 Kodeksu wykroczeń 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 (§ 1). 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 (§ 2). Podżeganie i pomocnictwo są karalne (§ 3);
- *zakaz zaśmiecania i zanieczyszczania terenu* (pkt 5 lit. b regulaminu) oraz *niszczenia terenów zieleni* (pkt 5 lit. l regulaminu) wkracza w materię uregulowaną w art. 145 Kodeksu wykroczeń. Przepis ten wprowadza bowiem odpowiedzialność za wykroczenie sprawcy, który zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec. Należy przy tym zaznaczyć, iż dobrem chronionym przez art. 145 Kodeksu wykroczeń jest czystość i estetyczny wygląd miejsc powszechnie dostępnych, wśród których ustawodawca jedynie tytułem przykładu wymienia drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec. Niewątpliwie jednak do miejsc dostępnych dla nieograniczonej liczby osób należy zaliczyć również obiekty i urządzenia gminne przeznaczone do użytku publicznego;
- *zakaz przestawiania ławek, niszczenia i uszkodzania urządzeń, budynków i budowli* (pkt 5 lit. c regulaminu) oraz *korzystania z obiektów i urządzeń w sposób niezgodny z ich przeznaczeniem* (pkt 5 lit. l regulaminu) regulują zarówno przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17) - art. 288, jak i ustawy Kodeks wykroczeń. Stosownie do treści 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. Natomiast zgodnie z art. 143 § 1 Kodeksu wykroczeń „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”. Przedmiotem czynności wykonawczej sprawcy są wszelkie urządzenia przeznaczone do użytku publicznego, a nie tylko wymienione w tym przepisie;
- *zakaz umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń* (pkt 5 lit. d regulaminu) stanowi czyn objęty sankcją przewidzianą w art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń. Zgodnie z tym przepisem, 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;
- *zakaz palenia ognisk oraz wzniecania otwartego ognia z wyjątkiem grillowania w punktach gastronomicznych posiadających zezwolenie Zarządcy* (pkt 5 lit. e regulaminu) oraz *wnoszenia i używania materiałów pirotechnicznych, szkodliwych substancji chemicznych* (pkt 5 lit. o regulaminu), wynika z treści art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wykroczeń. Przepis ten stanowi, że: „Kto dokonuje czynności, które mogą spowodować pożar, jego rozprzestrzenianie się, utrudnienie prowadzenia działania ratowniczego lub ewakuacji, polegających na: niedozwolonym używaniu otwartego ognia, paleniu tytoniu i stosowaniu innych czynników mogących zainicjować zapłon materiałów palnych podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany” (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 grudnia 2019r., sygn. III SA/Wr 426/19);

- *zakaz spożywania napojów alkoholowych z wyłączeniem miejsc w których prowadzona jest działalność gospodarcza posiadająca zezwolenie na sprzedaż napojów zawierających alkohol* (pkt 5 lit. f regulaminu) stanowi kwestię uregulowaną 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 gminy 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 uchwały regulującej warunki i zasady korzystania z parku zdrojowego;
- *zakaz palenia papierosów, w tym papierosów elektronicznych i wyrobów tytoniowych poza miejscami wyznaczonymi* (pkt 5 lit. g regulaminu) unormowany został 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 2024 r. poz. 1162). 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 uchwały regulującej warunki i zasady korzystania z parku zdrojowego w Nałęczowie;
- *zakaz płoszenia ptaków i innych zwierząt dziko żyjących z wyjątkiem posiadanej zgody na umyślne płoszenie lub niepokojenie wydanej na podstawie przepisów odrębnych* (pkt 5 lit. j regulaminu) – kwestie te szczegółowo reguluje ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1478 ze zm.). Przepis art. 52 tej ustawy określa zakazy jakie mogą być wprowadzone w stosunku do zwierząt objętych ochroną gatunkową – w tym również zakaz płoszenia zwierząt. Organem uprawnionym do określenia gatunków zwierząt objętych tą formą ochrony jest minister właściwy do spraw środowiska (art. 49 ustawy o ochronie przyrody). Wymienione przepisy ustawy o ochronie przyrody nie dają podstawy do regulowania powyższych kwestii przez radę gminy w podejmowanej uchwale;
- *zakaz prowadzenia działalności handlowej oraz organizowania wszelkich imprez* (pkt 5 lit. p regulaminu) i *umieszczania urządzeń, elementów małej architektury i budowli* (pkt 5 lit. d regulaminu) stanowi powielenie zakazu prowadzenia sprzedaży na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy, o którym mowa w art. 60³ Kodeksu wykroczeń;
- *zakaz łowienia ryb w stawie i rzece* (pkt 5 lit. q regulaminu) - w odniesieniu do tej regulacji należy podkreślić, iż zasady połowu ryb w powierzchniowych wodach śródlądowych określa ustawa z dnia 18 kwietnia 1985r. o rybactwie śródlądowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 883 ze zm.). Przepis art. 8 tej ustawy reguluje natomiast kwestie zakazów połowu ryb.

W kontekście analizy zakresu kompetencji przyznanych Radzie w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowało się stanowisko, zgodnie z którym wykluczone jest ustanawianie lub rozszerzanie zakazów w prawie miejscowym w przypadku istnienia uregulowań dotyczących tego samego przedmiotu w aktach prawnych prawa powszechnie obowiązującego (zob. m. in. wyroki: NSA z dnia 14 maja 2012r., sygn. akt II OSK 862/15, WSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 226/19, WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 847/14; WSA w Bydgoszczy z dnia 22 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 328/18).

Podkreślenia wymaga, że wydanie aktu prawa miejscowego polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają, oczywiście w ramach ustawowych upoważnień. Ta nowa jakość nie może więc polegać na powtarzaniu lub modyfikowaniu przepisów aktów wyższej rangi lub równorzędnych, ale właściwych dla danej materii (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 847/14).

Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 11 grudnia 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 1168/15, powtórzenie i to w dodatku w niepełnym brzmieniu myli obywatela i deprecjonuje przepisy prawa miejscowego. Obywatel może bowiem dojść do przekonania, że co prawda na terenie obiektu obowiązują liczne zakazy, ale brak jest sankcji za ich nieprzestrzeganie.

Przy czym podkreślenia wymaga, że nie jest wykluczona możliwość poinformowania podmiotów korzystających z obiektów użyteczności publicznej o obowiązujących na jego terenie zakazach 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.

Zamieszczanie w regulaminie parku zdrojowego zakazów, które wynikają już z powszechnie obowiązujących przepisów prawa nie znajduje uzasadnienia prawnego. Regulamin parku nie może ponownie regulować obowiązków wynikających z aktów wyższego rzędu, ani też być traktowany jako informator o innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Tym samym ponowne wprowadzanie tych zakazów nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie Miejskiej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Jak stanowi pkt 7 regulaminu, *korzystanie z parku odbywa się na własną odpowiedzialność korzystającego lub na odpowiedzialność opiekuna dziecka.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza granice upoważnienia przyznanego Radzie w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Kwestie odpowiedzialności deliktowej i kontraktowej rozstrzyga ustawodawca w kodeksie cywilnym, nie zaś organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w drodze podjętej przez siebie uchwały. Modyfikacja tych regulacji może nastąpić wyłącznie na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego lub w drodze umowy zawartej pomiędzy stronami. Za niedopuszczalne należy uznać określenie przez radę gminy w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, zasad odpowiedzialności za szkodę powstałą na terenie gminnych obiektów 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.

Zasady odpowiedzialności kontraktowej określają art. 471 i nast. k.c., przy czym przepis art. 473 § 1 k.c. dopuszcza jedynie umowne (a nie jednostronne, jak w drodze uchwały rady gminy) rozszerzenie lub zawężenie odpowiedzialności stron stosunku prawnego. Możliwość odmiennego kształtowania tego stosunku w drodze umowy doznaje jednak i tak pewnych ograniczeń, bowiem nieważne jest, np. zastrzeżenie, że dłużnik nie będzie odpowiedzialny za szkodę, którą może wyrządzić wierzycielowi umyślnie (art. 473 § 2 k.c.). Ponadto, w myśl art. 353¹ k.c., postanowienia umowy nie mogą sprzeciwiać się naturze danego stosunku prawnego, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

Reguły odpowiedzialności deliktowej, są z kolei szeroko reglamentowane w przepisach art. 415 i nast. k.c. Należy zatem stwierdzić, że przepisy kodeksu cywilnego normują w sposób wyczerpujący kwestię odpowiedzialności cywilnej i roszczeń odszkodowawczych, dopuszczając jednakże możliwości ich modyfikacji, choć wyłącznie w drodze umowy stron.

Stanowione przez radę gminy przepisy prawa miejscowego nie mogą zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności zarówno gminy, jak też innych podmiotów. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie.

W wyroku z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. IV SA/Po 672/11 WSA w Poznaniu podkreślił, że "(...) rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie była uprawniona (...) do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną". Podobne stanowisko zajął WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. IV SA/Po 795/19, WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 12 lipca 2023 r., sygn. II SA/Go 249/23, NSA w wyroku z dnia 9 lutego 2022 r., sygn. III OSK 4921/21.

Na uwagę zasługuje także stanowisko WSA we Wrocławiu wyrażone w wyroku z dnia 14 marca 2024 r., sygn. III SA/Wr 296/23, w którym Sąd uznał, że „kwestie dotyczące opieki i odpowiedzialności rodziców za dzieci w sposób wystarczający są regulowane w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks Rodzinny i Opiekńczy (...)”.

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 2 lutego 2022 r., sygn. II SA/Rz 1693/21 wskazał: „regulacja w brzmieniu „Korzystanie z Parku odbywa się na własną odpowiedzialność korzystającego lub na odpowiedzialność opiekuna” - w sposób nieuprawniony „przerzuca ryzyko” korzystania z parku miejskiego wyłącznie na jego użytkowników lub ich opiekunów. Odpowiedzialność określonych osób na tle konkretnego zdarzenia kształtuje się na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących (np.

art. 415 i 434 kodeksu cywilnego, w pewnych sytuacjach także na gruncie prawa karnego), tymczasem z zapisów regulaminu wynika, że użytkownicy ponosiliby ryzyko korzystania z niesprawnych urządzeń co zwałoby gminę z obowiązku ich przeglądu czy konserwacji - zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 maja 2017r., sygn. IV SA/Po 227/17)".

Stosownie do treści pkt 8 regulaminu, Zarządcą ruchu drogowego na terenie Parku Zdrojowego w Nałęczowie jest Burmistrz Nałęczowa:

- a) wjazd pojazdów silnikowych oraz zaprzęgów konnych na teren parku dopuszczony jest tylko za zgodą Zarządcy,*
- b) parkowanie pojazdów silnikowych oraz zaprzęgów konnych na terenie parku dopuszczone jest tylko za zgodą Zarządcy,*
- c) zapisy podpunktów a) i b) nie dotyczą przedstawicieli służb ratowniczych, policji oraz służb komunalnych.*
- d) dopuszcza się możliwość jazdy na rowerach, hulajnogach, deskorolkach, rolkach itp. po utwardzonych ciągach komunikacyjnych pod warunkiem zachowania szczególnej ostrożności, z wyłączeniem miejsc o oznakowanym zakazie.*

Powyższy przepis wykracza poza delegację ustawową z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Rada Miejska 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 2024 r. poz. 1251) zarządzanie ruchem na drogach, 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.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. II 625/19: *"nie jest zgodne z prawem uregulowanie zakazu poruszania pojazdów silnikowych, zaprzęgowych bez zgody zarządcy parku. Zarządzanie ruchem na drogach parku miejskiego, stosownie do unormowań zawartych w art. 10 p.r.d., 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 - nie może ich wprowadzać żaden regulamin parku. 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".*

Jak stanowi pkt 9 regulaminu, *kto narusza postanowienia niniejszego regulaminu podlega karze na mocy przepisów Kodeksu wykroczeń i innych przepisów szczególnych.*

Do egzekwowania przepisów porządkowych Parku Zdrojowego upoważnieni są funkcjonariusze policji (pkt 10 regulaminu).

W ocenie organu nadzoru zamieszczenie powyższych postanowień w przedmiotowej uchwale, stanowiącej akt prawa miejscowego, nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia tej uchwały.

Wprowadzenie tego rodzaju zapisów wykracza poza zakres przyznanego organowi stanowiącemu gminy upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Przytoczone regulacje nie stanowią norm prawnokształtujących, a mają jedynie charakter informacyjny i instrukcyjny.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 grudnia 2022r., sygn. akt III OSK 6962/21, *uchwalenie aktu prawa miejscowego na omawianej podstawie polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegółwiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień. Uchwała podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. powinna zawierać regulacje wyłącznie o charakterze prawnym, a nie*

informacyjnym. Jej celem nie jest przypominanie lub informowanie o regulacjach zawartych w aktach ustawowych.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XI/75/25, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Nałęczowa
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Nałęczowie