

**UCHWAŁA NR VIII/58/11
RADY MIEJSKIEJ W KARPACZU**

z dnia 26 maja 2011 r.

w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z parków miejskich na terenie Karpacza

Na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz.1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 40, poz. 230, Nr 106, poz. 675) oraz art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tj. Dz.U. z 2007 r., Nr 70, poz. 473, Nr 115, poz. 793, Nr 176, poz. 1238, z 2008 r. Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 18, poz. 97, z późn. zm.) Rada Miejska w Karpaczu uchwała, co następuje:

§ 1. Uchwała się „Regulamin korzystania z Parku Lipa Sądowa”, stanowiący załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.

§ 2. Uchwała się „Regulamin korzystania z Parku przy Wodospadzie”, stanowiący załącznik nr 2 do niniejszej uchwały.

§ 3. Uchwała się „Regulamin korzystania z Parku przy ul. Nadrzecnej”, stanowiący załącznik nr 3 do niniejszej uchwały.

§ 4. Regulaminy podaje się do wiadomości publicznej, poprzez wywieszenie ich na tablicach usytuowanych w Parkach, wymienionych w §1, § 2, § 3.

§ 5. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta Karpacza.

§ 6. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Regulamin korzystania z Parku Lipa Sądowa w Karpaczu

1. Park miejski jest terenem wypoczynkowo-spacerowym, stanowiący ogólne dobro wszystkich mieszkańców miasta.

2. W celu zachowania walorów wypoczynkowych parku, zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa na jego terenie zabrania się wszystkim osobom korzystającym z parku:

- 1) Niszczenia trawników oraz roślinności niskiej i wysokiej.
- 2) Łamania gałęzi oraz zrywania kwiatów.
- 3) Zaśmiecania i zanieczyszczania terenu parku i fontanny.
- 4) Niszczenia urządzeń parkowych w tym koszy, ławek oraz elementów małej architektury.
- 5) Palenia ognisk i pozostawiania palących się przedmiotów.
- 6) Poruszania się wszelkimi środkami mechanicznymi z wyjątkiem, rowerów, pojazdów dziecięcych i inwalidzkich, bądź innych pojazdów służb porządkowych i uprzywilejowanych.
- 7) Kąpieli w fontannie.
- 8) Wywoływanie hałasu.
- 9) Spożywania napojów alkoholowych, w tym również piwa, używania środków odurzających oraz uprawianie wszelkich gier hazardowych.
- 10) Przebywanie w stanie nietrzeźwym i pod wpływem środków odurzających.
- 11) Wprowadzania psów bez smyczy i kagańca.
- 12) Przebywania dzieci oraz młodzieży do lat 16 po godzinie 22.00 bez opieki rodziców.
- 13) Handlu, usług i organizowanie imprez bez zgody administratora.
- 14) Umieszczania tablic, reklam, napisów oraz ogłoszeń.

3. Na terenie parku właściciel zobowiązany jest do sprzątnięcia odchodów pozostawionych przez jego zwierzęta.

4. Korzystający z parku nie mogą swoim zachowaniem uniemożliwiać lub ograniczać korzystania z urządzeń parku innym użytkownikom.

5. Naruszenie postanowień regulaminu podlega karze przewidzianej w kodeksie wykroczeń.

6. Obowiązki administratora terenu Parku pełni Urząd Miejski w Karpaczu.

Regulamin korzystania z Parku przy Wodospadzie w Karpaczu

1. Park miejski jest terenem wypoczynkowo-spacerowym. Stanowi ogólne dobro wszystkich mieszkańców miasta.

2. W celu zachowania walorów wypoczynkowych parku, zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa na jego terenie zabrania się wszystkim osobom korzystającym z parku:

- 1) Niszczenia trawników oraz roślinności niskiej i wysokiej.
- 2) Łamania gałęzi oraz zrywania kwiatów.
- 3) Zaśmiecania i zanieczyszczania terenu parku.
- 4) Niszczenia urządzeń parkowych, w tym ławek, koszy oraz elementów małej architektury.
- 5) Niszczenia konstrukcji z metaloplastyki.
- 6) Palenia ognisk i pozostawiania palących się przedmiotów.
- 7) Poruszania się wszelkimi środkami mechanicznymi z wyjątkiem, rowerów, pojazdów dziecięcych i inwalidzkich, bądź innych pojazdów służb porządkowych i uprzywilejowanych.
- 8) Wywoływanie hałasu.
- 9) Spożywania napojów alkoholowych, w tym również piwa, używania środków odurzających oraz uprawianie wszelkich gier hazardowych.
- 10) Przebywanie w stanie nietrzeźwym i pod wpływem środków odurzających.
- 11) Wprowadzania psów bez smyczy i kagańca.
- 12) Przebywania dzieci oraz młodzieży do lat 16 po godzinie 22.00 bez opieki rodziców.
- 13) Handlu, usług i organizowanie imprez bez zgody administratora.
- 14) Umieszczania tablic, reklam, napisów oraz ogłoszeń.

3. Na terenie parku właściciel zobowiązany jest do sprzątnięcia odchodów pozostawionych przez jego zwierzęta.

4. Korzystający z parku nie mogą swoim zachowaniem uniemożliwiać lub ograniczać korzystania z urządzeń parku innym użytkownikom.

5. Naruszenie postanowień regulaminu podlega karze przewidzianej w kodeksie wykroczeń.

6. Obowiązki administratora terenu Parku pełni Urząd Miejski w Karpaczu.

Regulamin korzystania z Parku przy ul. Nadrzeczej w Karpaczu

1. Park miejski jest terenem wypoczynkowo-spacerowym, stanowiący ogólne dobro wszystkich mieszkańców miasta.

2. W celu zachowania walorów wypoczynkowych parku, zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa na jego terenie zabrania się wszystkim osobom korzystającym z parku:

- 1) Niszczenia trawników oraz roślinności niskiej i wysokiej.
- 2) Łamania gałęzi oraz zrywania kwiatów.
- 3) Zaśmiecania i zanieczyszczania terenu parku.
- 4) Niszczenia urządzeń parkowych w tym ławek, koszy oraz elementów małej architektury.
- 5) Wynoszenia piasku z pola do gry w bule.
- 6) Pozostawiania palących się przedmiotów.
- 7) Poruszania się wszelkimi środkami mechanicznymi z wyjątkiem pojazdów dziecięcych i inwalidzkich, bądź innych pojazdów służb porządkowych i uprzywilejowanych.
- 8) Wywoływanie hałasu.
- 9) Spożywania napojów alkoholowych (dopuszczalne o niskiej zawartości alkoholu), używania środków odurzających oraz uprawianie wszelkich gier hazardowych.
- 10) Przebywanie w stanie nietrzeźwym i pod wpływem środków odurzających.
- 11) Wprowadzania psów bez smyczy i kagańca.
- 12) Przebywania dzieci oraz młodzieży do lat 16 po godzinie 22.00 bez opieki rodziców.
- 13) Handlu, usług i organizowanie imprez bez zgody administratora.
- 14) Umieszczania tablic, reklam, napisów oraz ogłoszeń.

3. Na terenie parku właściciel zobowiązany jest do sprzątnięcia odchodów pozostawionych przez jego zwierzęta.

4. Korzystający z parku nie mogą swoim zachowaniem uniemożliwiać lub ograniczać korzystania z urządzeń parku innym użytkownikom.

5. Naruszenie postanowień regulaminu podlega karze przewidzianej w kodeksie wykroczeń.

6. Obowiązki administratora terenu Parku pełni Urząd Miejski w Karpaczu.

Uzasadnienie

Park miejski to publiczna, zorganizowana miejska przestrzeń zielona pełniąca funkcje wypoczynkowe i rekreacyjne. W parku wyznaczone są ścieżki do spacerowania. W jego obrębie znajdują się obiekty małej architektury (kosze na śmieci, ławki, latarnie itp.) oraz liczna roślinność wysoka i niska. Parki miejskie są też miejscem bytowania zwierząt, głównie ptaków i małych ssaków. namiastką lasu.

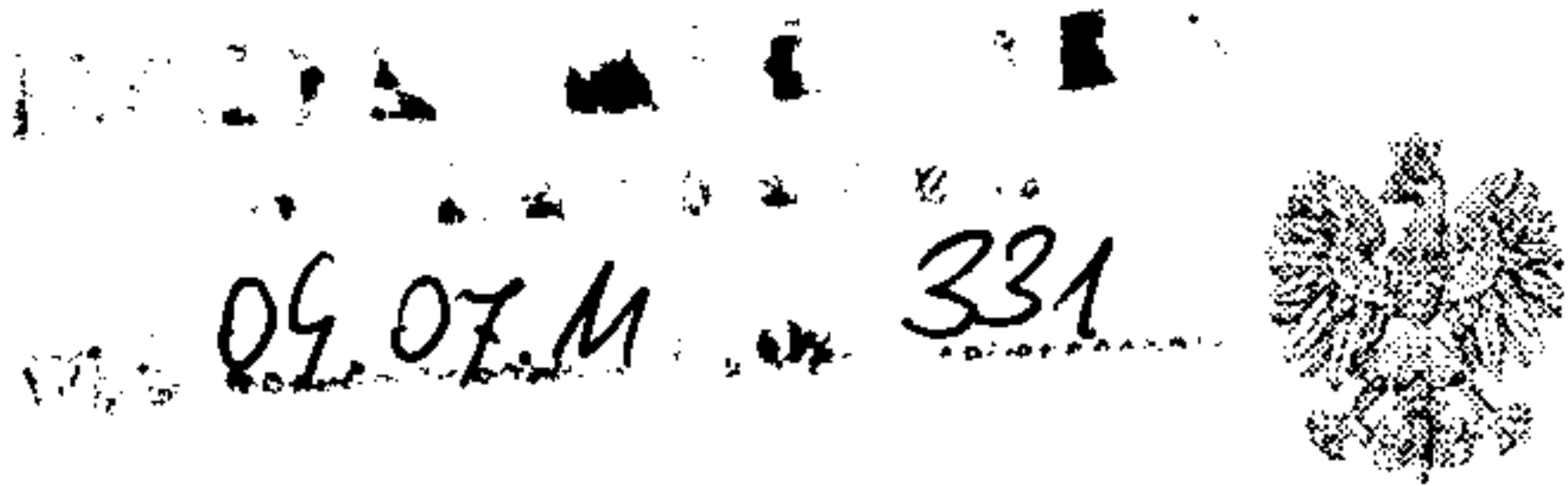
Działania ochronne obejmują dążenie do zachowania równowagi pomiędzy elementami naturalnymi środowiska, a wytworami działalności ludzkiej.

Do najważniejszych powodów, dla których stosuje się ochronę przyrody, należą: natury estetyczne (rekreacyjne) – aby podziwiać i móc odpocząć, społeczne – aby odpoczywać, historyczno-naukowe – dla pokoleń.

W celu zachowania i utrzymania walorów użytkowych parków oraz w trosce o bezpieczeństwo ich użytkowników koniecznym jest wprowadzenie regulaminy korzystania z parków znajdujących się na terenie Karpacza, określające prawidłowe zachowanie się osób korzystających z tych obszarów.

Proponowana uchwała, wprowadzając regulaminy, spowoduje uregulowanie zapisów dotyczących norm i zasad korzystania z terenów parków. Regulaminy dotycząc wszystkich osób korzystających z Parków.

Wprowadzenie regulaminów ułatwi również Straży Miejskiej oraz Policji egzekwowanie zachowania ładu i porządku na terenie parku.



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.395.2011.DC

Wrocław, dnia 30 czerwca 2011 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

pkt 5 i pkt 6 załącznika Nr 1, Nr 2 i Nr 3 do uchwały Rady Miejskiej w Karpaczu z dnia 26 maja 2011 r. Nr VIII/58/11 w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z parków miejskich na terenie Karpacza .

Uzasadnienie

Rada Miejska w Karpaczu na sesji w dniu 26 maja 2011 r. podjęła m.in. uchwałę Nr VIII/58/11 w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z parków miejskich na terenie Karpacza . Badana uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 2 czerwca 2011 r.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego Organ Nadzoru stwierdził, że wskazane w sentencji rozstrzygnięcia przepisy załączników do uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 30 ust. 2 pkt 3 tej ustawy i art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236) w związku z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Karpaczu uchwaliła „Regulamin korzystania z Parku Lipa Sądowa” stanowiący załącznik nr 1 do uchwały; „Regulamin korzystania z Parku przy Wodospadzie” stanowiący załącznik nr 2 do uchwały oraz „Regulamin korzystania z parku przy ul. Nadrzeczej” stanowiący załącznik nr 3 do uchwały.

Podejmując uchwałę Nr VIII/58/11 Rada Miejska w Karpaczu działała na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ustawy o samorządzie gminnym. W oparciu o wskazane przepisy ustawodawca przyznał - bezpośrednio na podstawie ustawy o samorządzie gminnym - organom gminy upoważnienie do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Dalej w art. 41 ust. 1 niniejszej ustawy doprecyzował, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Organ stanowiący Gminy Karpacz w pkt 5 i 6 załączników Nr 1-3 do uchwały postanowił, że naruszenie postanowień regulaminu podlega karze przewidzianej w kodeksie wykroczeń, zaś obowiązki administratora terenu parków pełnić będzie Urząd Miejski w Karpaczu.

Dla oceny legalności przepisów uchwały istotny jest zakres upoważnienia do jej podjęcia, wyznaczany nie tylko przez treść przepisu kompetencyjnego, ale również przez całokształt regulacji prawnych. Z art. 7 Konstytucji wynika bowiem konieczność działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Z kolei zgodnie z art. 94 Konstytucji ustanowienie aktu prawa miejscowego przez organ samorządu terytorialnego musi następować na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiące akt prawa miejscowego, winny zatem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Jeśli dane zagadnienie jest przedmiotem regulacji ustawowej oznacza to, że jest ono wyłączone z kompetencji uchwałodawczej organu stanowiącego gminy.

Zdaniem Organu Nadzoru, Rada Miejska formułując w uchwale regulamin korzystania z parków miejskich na terenie Karpacza, uprawniona jest do wprowadzenia w zasad i trybu korzystania z tych miejsc. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie Rady do unormowania reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Akt wydany na podstawie wskazanej delegacji ustawowej nie może określać sankcji za naruszenie zakazów ustanowionych regulaminem. Uchwała podjęta na ww. podstawie prawnej nie może bowiem zawierać przepisów porządkowych, bowiem tylko te przepisy mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach (art. 40 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym). Tym samym regulamin wydany na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie może przewidywać kar albowiem uprawnienie do ich wprowadzenia ograniczone zostało przez ustawodawcę wyłącznie do trybu wydawania przez radę gminy przepisów porządkowych. Jak słusznie podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 15 kwietnia 2010 r. w sprawie II SA/Go 170/10: „Z całą pewnością zaś przepisem porządkowym nie jest uchwała w zakresie wprowadzenia zasad i sposobu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Rada gminy może wprowadzać regulaminy korzystania placów zabaw należących do Gminy, zawierające nakazy i zakazy określonego zachowania się osób. Zakazy te i nakazy nie mogą być jednak zagrożone sankcjami karnymi przewidzianymi w kodeksie wykroczeń. Choć nie można wykluczyć, że ustanowione w formie regulaminu korzystania z placów zabaw zakazy i nakazy mieścić się mogą w dyspozycji czynu zakazanego i zagrożonego karą w kodeksie wykroczeń. Tego rodzaju informacja może być zamieszczona na tablicach informacyjnych i innych obwieszczeniach o ustanowionych zakazach regulaminowych. Informacja ta jednak musi być ścisła i zgodna z normą karną kodeksu wykroczeń. Pogląd taki, w pełni podzielany przez skład orzekający w niniejszej sprawie wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 maja 1994 roku w sprawie SA/Wr 470/94 (publik. Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych z 1994r., nr 4-5, poz. 175)”.

Powyższe naruszenie prawa ma charakter istotny bowiem badana uchwała w zakresie pkt 5 jej załączników podjęta została przez organ stanowiący Gminy Karpacz bez podstawy prawnej.

W zakresie natomiast zakwestionowanego pkt 6 załączników do uchwały, Organ Nadzoru stwierdza, że na podstawie powołanej normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, jaki konkretnie podmiot ma administrować gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów.

Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej: „Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej.”.

Tak więc Rada może jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej (np. przez osobę fizyczną, gminną jednostkę organizacyjną), a nie wskazywać imiennie oznaczony podmiot wykonujący te zadania. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym: „Do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym.”. Wybór konkretnego podmiotu należy zatem do kompetencji Wójta jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym (oczywiście w ramach uchwały Rady dotyczącej formy prowadzenia tej gospodarki).

Powyższe oznacza, że każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Karpaczu, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

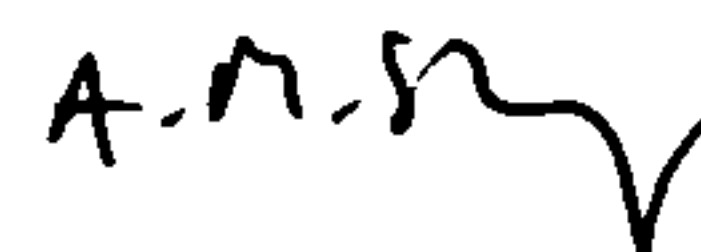
W oparciu o powyższe ustalono, że zakwestionowane punkty załączników do uchwały naruszają prawo w sposób istotny, co skutkuje stwierdzeniem ich nieważności.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez Organ Nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski



Aleksander Marek Skorupa