



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia środa, 21 października 2020 r.

Poz. 7935

WYROK NR III SA/PO 324/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 4 sierpnia 2020 r.

w sprawie regulaminu korzystania z obiektu edukacyjno-turystycznego

Sygn. akt III SA/Po 324/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 sierpnia 2020 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Mirella Ławniczak (spr.)

Sędziowie WSA Małgorzata Górecka

WSA Walentyna Długaszewska

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 4 sierpnia 2020 roku

przy udziale

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Słupcy

na uchwałę Rady Miejskiej w Pyzdrach

z dnia 28 listopada 2019r. nr XI/87/19

w przedmiocie regulaminu korzystania z obiektu edukacyjno-turystycznego

1. stwierdza nieważność uchwały nr XI/87/19 Rady Miejskiej w Pyzdrach z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie: Regulaminu korzystania z obiektu – WIATRAK HOLENDER w zakresie § 5 ust. 1 załącznika

2. w pozostałym zakresie skargę oddala

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Pyzdrach, w dniu 28 listopada 2019 roku, na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę Nr XI/87/19 w sprawie: Regulaminu korzystania z obiektu – Wiatrak Holender. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 6 grudnia 2019 roku poz. 10352.

Prokurator Rejonowy w Słupcy, pismem z dnia 27 kwietnia 2020 roku, za pośrednictwem Rady Miejskiej w Pyzdrach, wniósł do sądu administracyjnego skargę na wskazaną powyżej uchwałę.

Zdaniem strony skarżącej uchwała istotnie narusza prawo w §4 pkt 2, pkt 3 uchwały w zakresie sformułowania „lub stwarzających zagrożenie dla osób” oraz § 4 pkt 4, pkt 8 i §5 ust. 1 uchwały poprzez regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródłach obowiązującego prawa ogólnokrajowego, jak i poprzez wykroczenie przy stanowieniu aktów prawa miejscowego poza delegację ustawową wynikającą z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Organ w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie w zakresie zarzutu dotyczącego §4 pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 8 uchwały oraz uwzględnienie skargi w zakresie zapisu §5 ust. 1 uchwały. W ocenie Rady sformułowanie „lub stwarzających zagrożenie dla osób” jest pojęciem nieostrym, ale nie można zgodzić się z poglądem, że zamieszczanie w przepisach takich pojęć powoduje ich bezwzględną nieważność.

Zapisy objęte §4 pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 8 uchwały ustanawiają zakazy, które objęte są regulacją zawartą w ustawach: o wychowaniu w trzeźwości oraz przeciwdziałaniu alkoholizmowi, o zapobieganiu narkomanii, o ochronie zdrowia przed następstwami palenia tytoniu i wyrobów tytoniowych, a także art. 140 ustawy Kodeks wykroczeń, jednak w ocenie skarżonej Rady wprowadzenie powołanych uregulowań nie modyfikuje zapisów ustawowych i nie pozostaje w sprzeczności z regulacjami aktów wyższego rzędu, a pomieszczenie takich zapisów w regulaminie w sposób istotny przyczynia się do ich przestrzegania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Skarga okazała się uzasadniona w zakresie żądania stwierdzenia nieważności §5 ust. 1 uchwały Rady Gminy w Pyzdrach z dnia 28 listopada 2019 roku Nr XI/87/19 w sprawie: Regulaminu korzystania z obiektu – Wiatrak Holender. Zgodnie z treścią wskazanej jednostki redakcyjnej Rada Gminy postanowiła, że „Właściciel Wiatraka Holendra nie ponosi odpowiedzialności za wypadki i szkody na osobach i mieniu będące skutkiem korzystania z obiektu lub jego wyposażenia w sposób niezgodny z ich przeznaczeniem, bądź postanowieniami niniejszego regulaminu”.

Celem lokalnej regulacji prawnej o powszechnej mocy obowiązywania jest dopasowanie prawa do specyfiki uwarunkowań lokalnych. Cechą charakterystyczną aktów prawa miejscowego jest to, że ta sama kwestia może być odmiennie regulowana na różnych obszarach kraju. Daje to możliwość stanowienia przepisów bardziej precyzyjnych i efektywnych, które będą lepiej odpowiadały warunkom lokalnym i zarazem umożliwią skuteczniejsze i szybsze działania (S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawy samorządowe. Komentarz Legalis art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2018).

Zgodnie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 2019, poz. 506 ze zm.) organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Kwestie odpowiedzialności prawnej właścicieli obiektów budowlanych za wypadki i szkody na osobach i mieniu wynikłe podczas korzystania z tych obiektów nie są kwestią, która może być odmiennie uregulowana w odniesieniu do gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, czy też z uwagi na specyfikę uwarunkowań lokalnych na obszarze danej jednostki samorządowej.

Treść §5 ust. 1 uchwały Rady Gminy wprowadza unormowanie, którego skutkiem ma być generalne uwolnienie Gminy w Pyzdrach (właściciela obiektu) od odpowiedzialności za następstwa korzystania z obiektu lub jego wyposażenia w sposób niezgodny z ich przeznaczeniem, bądź z postanowieniami regulaminu. Taka regulacja w sposób istotny ingeruje choćby w zasady określone w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (Dz.U. 2019, poz. 1145 z e zm.). Sugeruje bowiem brak odpowiedzialności cywilnej właściciela obiektu użyteczności publicznej w każdej sytuacji, nawet wówczas, gdy wypadek lub szkoda będzie wynikać z zaniedbań właściciela obiektu w zakresie kontroli lub egzekwowania obowiązku korzystania z obiektu w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i postanowieniami regulaminu.

Z uwagi na powyższe Sąd w całości podziela stanowisko, że zaskarżona uchwała w zakresie odnoszącym się do odpowiedzialności prawnej właściciela Wiatraka Holender została podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej, a ponadto ustanawia niedopuszczalną modyfikację unormowań ustawowych, co stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w tej części na podstawie art. 147 §1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2019, poz. 2325 ze zm.).

Sąd nie znalazł podstaw do uwzględnienia skargi w zakresie żądania stwierdzenia nieważności §4 pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 8 uchwały Rady Gminy w Pyzdrach z dnia 28 listopada 2019 roku Nr XI/87/19.

Rada Gminy trafnie zauważa, że na gruncie argumentacji powołanej w uzasadnieniu skargi bezprzedmiotowe jest żądanie stwierdzenia nieważności §4 pkt 2 uchwały. W treści tej jednostki redakcyjnej nie występuje bowiem zapis „lub stwarzających zagrożenie dla osób”, które skarżący uznaje za tak nieostre, że „egzekwowanie takiego obowiązku postrzega za niemożliwe”.

W ocenie Sądu strona skarżąca nie wykazała w jaki sposób posłużenie się wyrażeniem „lub stwarzających zagrożenie dla osób” uniemożliwia egzekwowanie obowiązku ograniczenia dostępu do korzystania z obiektu edukacyjno-turystycznego. Nieostrość użytego sformułowania pozostaje adekwatna do wymagań wynikających z konieczności utrzymania porządku przy korzystaniu z ogólnodostępnego obiektu użyteczności publicznej, który jest objęty nadzorem osoby wyznaczonej przez Zarządcę do nadzorowania obiektu (§3 pkt 6 uchwały).

Zakazy ustanowione przepisem §4 pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 8 regulaminu korzystania z obiektu – Wiatrak Holender, a obejmujące zakaz „zakłócania porządku”, „korzystania z obiektu w sposób (...) stwarzający zagrożenie dla osób”, „spożywania napojów alkoholowych, palenia papierosów i innych artykułów tytoniowych oraz używania środków odurzających”, czy „nieobyczajnego zachowania i używania wulgarnego słownictwa”, niewątpliwie częściowo, albo nawet całkowicie, są objęte zakresem regulacji prawnej takich aktów prawnych, jak ustawa z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. 2019, poz. 2277 ze zm.), ustawa z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. 2019, poz. 852 ze zm.), ustawa z dnia 9 listopada 1995 roku o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz.U. 2019, poz. 2182), czy ustawa z dnia 20 maja 1971 roku Kodeks wykroczeń (Dz.U. 2019, poz. 821 ze zm.).

Sąd wskazuje jednak, że wprowadzenie wymienionych powyżej zakazów w regulaminie korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej nie ma cech naruszenia prawa oraz nie stanowi o istotnej ingerencji w regulację ustawową, co uzasadniałoby stwierdzenie nieważności kwestionowanych zapisów.

Okoliczność, że regulaminie korzystania z obiektu – Wiatrak Holender zamieszczono zapisy o tożsamym lub częściowo tożsamym zakresie odniesienia, co zakazy unormowane w powołanych powyżej ustawach, nie ma tylko znaczenia informacyjnego, które może przyczynić się do respektowania zakazów ustawowych w obiekcie użyteczności publicznej. Kwestionowana regulacja niesie ze sobą nową wartość normatywną, która polega na tym, że poza sankcjami ustawowymi dla czynów zakazanych na mocy przepisów ustawowych przypisana zostaje także sankcja prawa miejscowego obejmująca niedopuszczenie do korzystania lub przerwanie korzystania z obiektu użyteczności publicznej.

Sąd orzekający w niniejszej sprawie uznaje, iż zapisy §4 pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 8 Rady Gminy w Pyzdrach z dnia 28 listopada 2019 roku Nr XI/87/19 nie stanowią o naruszeniu prawa, lecz są koniecznym uzupełnieniem regulacji ustawowej w zakresie utrzymania porządku korzystania z obiektu użyteczności publicznej. Z tego względu, na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2019, poz. 2325 ze zm.), skarga w tym zakresie podlegała oddaleniu.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Mirella Ławniczak

Sędzia WSA

(-) Małgorzata Górecka

Sędzia WSA

(-) Walentyna Długaszewska