



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 stycznia 2022 r.

Poz. 191

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.30.2021.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 grudnia 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2021 r. poz. 1372, ze zm.)

orzekam

nieważność § 1 pkt 4-5, 10-11 i 15 uchwały nr XXXIX/295/2021 Rady Miasta Luboń z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu korzystania ze skateparku zlokalizowanego w Luboniu w Parku Papieskim – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr XXXIX/295/2021 Rady Miasta Luboń z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu korzystania ze skateparku zlokalizowanego w Luboniu w Parku Papieskim, została podjęta na podstawie "art. 18 ust. 1, art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 1 grudnia 2021 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Uchwałą nr XXXIX/295/2021 z dnia 25 listopada 2021 r. Rada Miasta Luboń przyjęła Regulamin korzystania ze skateparku zlokalizowanego w Luboniu w Parku Papieskim, dalej: "Regulamin".

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, ze zm.), dalej: "SamGminU", organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Upoważnienie zawarte w tym przepisie sformułowane jest w sposób ogólny. Tym samym rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii, jednakże nie daje to organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności. Mając na względzie konstytucyjną zasadę praworządności, zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, a zarazem nie mogą naruszać przepisów ustaw i innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. W orzecznictwie przyjmuje się, że przez pojęcie "zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej" należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12).

W zakresie tak sformułowanego upoważnienia ustawowego nie mieszczą się, w ocenie organu nadzoru, postanowienia § 1 pkt 4 Regulaminu, zgodnie z którym: "Za ewentualne wypadki jakie mogą się zdarzyć podczas jazdy, nie spowodowane zaniedbaniami administratora skateparku, wyłączną odpowiedzialność ponosi osoba korzystająca z urządzeń – użytkownicy korzystają ze skateparku na własną odpowiedzialność", oraz § 1 pkt 5 Regulaminu, w którym rada przyjęła, że: "W przypadku osób niepełnoletnich odpowiedzialność ponoszą ich prawni opiekunowie". Za naruszający w sposób istotny

prawo organ nadzoru uznał również zapis § 1 pkt 11 Regulaminu, zgodnie z którym: "Ryzyko związane z amatorskim i wyczynowym uprawianiem sportu ponosi uprawiając, w związku z czym administrator nie ponosi odpowiedzialności za szkody zarówno na osobie jak i mieniu, wynikłe z korzystania z urządzeń skateparku – jako związanymi z ryzykiem sportowym".

Norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 SamGminU nie obejmuje upoważnienia dla rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej i karnej. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie. W wyroku z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 672/11, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zaakcentował, iż użyty w art. 40 ust. 2 pkt 4 SamGminU termin "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania. Jednakże rada gminy, na podstawie tej regulacji, nie jest uprawniona do wprowadzania do takiego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną.

Uchwalając regulamin korzystania z obiektu użyteczności publicznej – skateparku, rada uprawniona była zatem do unormowania w nim jedynie zasad i trybu korzystania z tego obiektu, co oznacza uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z obiektu. Rada nie miała natomiast kompetencji do określenia w przyjętej uchwale zasad odpowiedzialności w związku z korzystaniem z obiektu. Akt prawa miejscowego jako akt o charakterze powszechnie obowiązującym nie może regulować zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. Postanowienia dotyczące tej materii mogą zostać wprowadzone jedynie w ustawie lub na mocy czynności prawnej, np. umowy. Należy tu w szczególności wskazać na przepisy art. 415 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.), dalej: "Kc.", które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych, jak również art. 471 i nast. Kc., które normują zasady odpowiedzialności kontraktowej.

W kontekście powyższych wyjaśnień dotyczących odpowiedzialności prawnej, w ocenie organu nadzoru, w ramach kompetencji przyznanych radzie na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 SamGminU nie mieści się również regulowanie jakichkolwiek sankcji za niezgodne z prawem korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 847/14, w którym stwierdzono, że: "Stosowne organy policyjne i porządkowe dysponują co prawda kompetencjami do stosowania przymusu bezpośredniego, ale wynika to z wyraźnych delegacji ustawowych, wystarczających do podejmowania przez nie właściwych interwencji. W żaden sposób nie może wpływać na zakres ich uprawnień przepis prawa miejscowego, nie będący nawet przepisem porządkowym". Tym samym za istotnie naruszające prawo należy uznać uregulowanie zawarte w § 1 pkt 10 Regulaminu, zgodnie z którym: "Osoby, które w jakikolwiek sposób będą zakłócały pobyt na terenie skateparku innym użytkownikom, będą usuwane z terenu skateparku przez upoważnione osoby".

W § 1 pkt 15 Regulaminu rada zapisała, że: "Zabrania się korzystania ze skateparku następującym osobom: a) kontuzjowanym (skręcone kolana, kostki itp.), b) z chorobami układu ruchowego, c) z wadami serca, d) chorym na epilepsję, e) kobietom w ciąży".

W ocenie organu nadzoru powyższy przepis ogranicza prawa osób w nim wskazanych do przebywania w miejscach publicznych. Prawo to stanowi element wolności człowieka i prawa do poruszania się, które są chronione w art. 31 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), dalej: "Konstytucja RP". Wskazanie określonej kategorii osób, które ze względu na swój stan zdrowia nie mogą korzystać z określonego obiektu publicznego narusza także konstytucyjną zasadę równości wobec prawa określoną w art. 32 Konstytucji RP. W uzasadnieniu wyroku z dnia 14 października 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 98/20 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazał, że: "co do zasady ograniczenie prawa osób do przebywania w miejscach publicznych, jako elementu wolności człowieka oraz prawa poruszania się, chronionych w art. 31 ust. 1 i 52 ust. 1 Konstytucji, wymaga zgodnie z art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji ustawowego upoważnienia. Odnosząc się do samego korzystania przez te osoby ze skateparku należy wskazać, że nieprawidłowym i zbyt daleko idącym było zakazanie tego w przedmiotowej uchwale. W ocenie Sądu trudno znaleźć przekonujące uzasadnienie dla zabrania osobom z określonymi schorzeniami (lub w ciąży) korzystania z określonych urządzeń, niejako »dla ich dobra«. W tej mierze odpowiednie byłoby raczej udzielenie (w treści uchwały lub odrębnie) informacji o tym, że korzystanie przez te osoby ze skateparku może być niebezpieczne dla

ich życia i zdrowia. Należy zatem uznać, iż powyższa regulacja została dokonana (...) z naruszeniem powyższych przepisów Konstytucji RP oraz z przekroczeniem delegacji wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g."

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

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

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miasta Luboń

Burmistrz Miasta Luboń