



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 31 maja 2016 r.

Poz. 2287

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.162.2016 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 24 maja 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2016, poz. 446) stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XVII/149/2016 Rady Miasta Lubawa z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z placów zabaw oraz regulaminu korzystania z Parku miejskiego „Łazienki Lubawskie” w części:

- rozdziału I „Postanowienia ogólne”: pkt 4-11 i 13,
  - rozdziału II „Zasady bezpieczeństwa obowiązujące w Parku Linowym”: pkt 1-19, 24, regulacje nieoznaczone numerami po pkt. 27,
  - cztery wzory oświadczeń w końcowej części załącznika,
- z powodu istotnego naruszenia prawa.

#### Uzasadnienie

Uchwałą o której mowa na wstępie, Rada Miasta Lubawa, powołując się na art. 40 ust. 1 i 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dodała do § 1 regulaminu korzystania z placów zabaw oraz regulaminu korzystania z Parku miejskiego pkt 3 – regulamin korzystania z Parku Linowego Parku miejskiego „Łazienki Lubawskie”.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. Z kolei w myśl art. 40 ust. 2 przywołanej ustawy, bezpośrednio na jej podstawie, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji, urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Stanowienie przez radę gminy prawa powszechnie obowiązującego, na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w art. 40 ust. 2 powyższej ustawy, jest możliwe tylko w ramach przyznanych gminie kompetencji, związanych z realizacją nałożonych na nią zadań. Szeroki zakres delegacji zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ze względu na jej ogólność, nie zmienia faktu, że rada gminy 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 przy zastosowaniu wykładni zawężającej (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 1992r. sygn. akt SA/Wr 310/92).

Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku Języka Polskiego (wydawnictwo PWN) słowo „zasada” oznacza „prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; formułę wyjaśniającą to prawo; normę postępowania; ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach”. Słowo „tryb” natomiast zdefiniowano jako „procedurę; system organizacji czegoś lub mechanizm pewnych działań, w którym ktoś musi żyć i działać według narzuconych mu zasad”.

W ocenie organu nadzoru zakwestionowana na wstępie część postanowień uchwały jest niezgodna z obowiązującym prawem.

W postanowieniach ogólnych, w pkt. 5 Regulaminu, uregulowana została kwestia odpowiedzialności rodziców, nauczycieli i opiekunów za niepełnoletnie dzieci przebywające na terenie Parku Linowego, natomiast w pkt 6 Regulaminu ustala własną odpowiedzialność wszystkich osób korzystających z Parku. Z kolei pkt 13 zawiera ostrzeżenie pod adresem osób cierpiących na choroby serca lub inne choroby, aby nie korzystały z Parku Linowego, gdyż może to zagrażać ich zdrowiu lub życiu. Końcowa część Regulaminu zawiera wzory oświadczeń osób chcących skorzystać z atrakcji Parku Linowego.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje i wzory oświadczeń nie mieszczą się w granicach przyznanых radzie gminy kompetencji. W szczególności nie można wywieść z delegacji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym uprawnienia do regulowania odpowiedzialności za bezpieczeństwo osób przebywających na terenie Parku. Odpowiedzialność za małoletnie dzieci pozostające pod władzą rodziców i opiekunów regulują m.in. przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, kodeksu cywilnego, ustawy o systemie oświaty. Kwestia odpowiedzialności za powstałe szkody i osób odpowiedzialnych za ich wyrządzenie uregulowana została przepisami Kodeksu cywilnego. Za niedopuszczalne należy zatem uznać określenie przez radę gminy w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, zasad odpowiedzialności na terenie obiektu użyteczności publicznej. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia dla rady gminy, jak i objęcie zakresem unormowania materii już uregulowanej przez ustawodawcę w drodze ustawy. Zwrócić też należy uwagę, iż powyższe postanowienia regulaminu przerzucają ryzyko korzystania z urządzeń Parku Linowego wyłącznie na jego użytkowników. W podobnej sprawie stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 23 października 2014r. sygn. akt IV SA/GI 847/14, w którym zwrócił uwagę, iż użytkownicy urządzeń ponosiliby ryzyko korzystania np. z niesprawnych urządzeń, co zwolniłoby gminę z obowiązku ich przeglądu, konserwacji i napraw.

W rozdziale II („Zasady bezpieczeństwa obowiązujące w Parku Linowym”) pkt 24 Rada poza upoważnieniem wynikającym z art. 40 ust. 2 pkt 4 postanowiła, że „za nieprzestrzeganie jakiegokolwiek punktu regulaminu grozi bezwzględne wydalenie z terenu Parku Linowego przez ochronę Parku miejskiego „Łazienki Lubawskie” lub Policję”. Przepis ten narusza konstytucyjną zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w przywołanym powyżej wyroku z dnia 23 października 2014 r., zagrożenie usunięciem z obiektów użyteczności publicznej nie znajduje „normatywnego uzasadnienia. 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, niebędący nawet przepisem porządkowym.”

W ocenie organu nadzoru szereg regulacji zawartych w załączniku do uchwały nie mieści się w upoważnieniu wynikającym z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym ze względu na ich „instrukcyjny” charakter. Takie regulacje znajdują się w rozdziale I („Postanowienia ogólne”): pkt 7-10 oraz w rozdziale II („Zasady bezpieczeństwa obowiązujące w Parku Linowym”) pkt 1-19 oraz zalecenia (umieszczone po pkt 27), o postępowaniu w sytuacjach, jeśli na terenie Parku występują przeszkody pionowe.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 stycznia 2014 r. sygn. akt IV SA/Wr 641/13 orzekł, 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 (podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 26 kwietnia 2012 r. sygn. akt IV SA/Po 169/12). Regulamin korzystania z Parku Linowego nie powinien zatem w sposób nadmiernie szczegółowo opisywać zachowania poszczególnych użytkowników (lub grup użytkowników) korzystających z poszczególnych urządzeń a zawierać jedynie „ogólne wytyczne” kierowane do osób, które przebywają na terenie Parku. Taka regulacja musi zatem skutkować wyeliminowaniem z uchwały kwestionowanych zapisów.

Brak jest uzasadnienia do umieszczenia w regulaminie postulatywnego postanowienia zawartego w rozdziale I pkt. 11 („Osoby, które spożyły alkohol lub inne środki psychotropowe obowiązują całkowity zakaz korzystania z atrakcji w Parku Linowym”). W ocenie organu nadzoru postanowienie to nie odpowiada poprawnej legislacji z uwagi na swoją niejasność i nieprecyzyjność, wątpliwa jest także jego egzekucja.

Z załącznika do uchwały podlega wyeliminowaniu informacja zawarta w rozdziale I pkt 3 („Bilety wstępu uprawniające do skorzystania z Parku Linowego nabywa się w recepcji Ośrodka sportu i Rekreacji w Lubawie,

ul. Łąkowa 8”). Nieprawidłowe jest określanie tego typu danych w regulaminie, gdyż wystarczające jest ogłoszenie o cenach biletów na tablicach informacyjnych w obrębie Parku.

Niezgodne z prawem jest także postanowienie zawarte w rozdziale II, iż „obiektem zarządza Ośrodek Sportu i Rekreacji z siedzibą przy ul. Łąkowej 8, 14-260 Lubawa, tel. 89 645-24-18”. Zdaniem organu nadzoru, na podstawie normy kompetencyjnej 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.

Mając na uwadze przytoczone okoliczności orzeczono jak na wstępie.

**Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.**

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI  
Artur Chojecki