



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 listopada 2024 r.

Poz. 9856

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.386.2024.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 listopada 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność pkt 8 rozdziału II w zakresie zwrotu: "pod warunkiem posiadania przy sobie przez te osoby książeczki zdrowia zwierzęcia, zawierającej potwierdzenie odpowiednich badań weterynaryjnych" oraz pkt 2 i 3 rozdziału IV załącznika do uchwały nr IX/121/2024 Rady Miejskiej w Nowym Tomyślu z dnia 30 października 2024 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Korzystania z Ogrodu Zoologicznego w Nowym Tomyślu - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 października 2024 r. Rada Miejska w Nowym Tomyślu podjęła uchwałę nr IX/121/2024 w sprawie uchwalenia Regulaminu Korzystania z Ogrodu Zoologicznego w Nowym Tomyślu, dalej: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465) oraz art. 65 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1478)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 5 listopada 2024 r.

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

Mocą badanej uchwały nr IX/121/2024 z 30 października 2024 r. Rada Miejska w Nowym Tomyślu ustaliła regulamin korzystania z ogrodu zoologicznego stanowiący załącznik do uchwały, dalej: "Regulamin".

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.), dalej: "ustawa", zgodnie z którym: "Na podstawie niniejszej ustawy 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.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy pojęcie "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, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. W konsekwencji oznacza to uprawnienie rady gminy do wprowadzenia 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 (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Go 405/19, CBOSA). Sformułowanie "zasady i tryb korzystania" mieści w sobie także kompetencję do ustalania norm i zasad postępowania gwarantujących właściwą eksploatację obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Istota regulaminu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej obejmuje również tworzenie warunków do niezakłócanej i bezpiecznej realizacji prawa do korzystania z obiektów użyteczności publicznej (por. wyrok WSA w Poznaniu z 21 października 2021 r., III SA/Po 360/20, CBOSA).

Zdaniem organu nadzoru, w zakresie delegacji ustawowej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy nie mieszczą się postanowienia zawarte pkt 2 rozdziału IV Regulaminu, w myśl, którego "Zwiedzający odpowiada za wszelkie szkody i straty wynikłe z nieprzestrzegania niniejszych przepisów".

W ocenie organu nadzoru, kształtowanie zasad odpowiedzialności osób korzystających z Ogrodu Zoologicznego, nie stanowi materii przekazanej do uregulowania w zakresie dotyczącym zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej i tym samym przekracza delegację ustawową z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Kwestionowane zapisy Regulaminu nawiązują do problematyki odpowiedzialności karnej i odpowiedzialności cywilnej, w tym odpowiedzialności odszkodowawczej, której podstawy określone są w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.). Kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej w każdym przypadku wyrządzenia szkody są natomiast ostatecznie oceniane przez sądy powszechne w ramach kompetencji tych sądów, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność), jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich zasadach i w jakiej wysokości). Problematyka odpowiedzialności prawnej właścicieli obiektów użyteczności publicznej lub podmiotów z nich korzystających za wypadki i szkody na osobach i mieniu wynikłe podczas korzystania z tych obiektów nie jest więc 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 (por. wyrok WSA w Poznaniu z 4 sierpnia 2020 r., III SA/Po 324/20, CBOSA).

W kontekście powyższych wyjaśnień dotyczących odpowiedzialności prawnej, w ocenie organu nadzoru, w ramach kompetencji przyznanych radzie na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy 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 23 października 2014 r., IV SA/Gl 847/14, CBOSA, 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 ust. 3 rozdziału IV Regulaminu, zgodnie z którym: "Osoby nie przestrzegające niniejszego Regulaminu mogą zostać usunięte z terenu ZOO przez jego personel. W razie konieczności personel ma prawo wezwania na miejsce Funkcjonariuszy Straży Miejskiej lub Policji w celu wyegzekwowania przestrzegania Regulaminu przez osoby naruszające go".

Ponadto w pkt 8 rozdziału II Programu rada zapisała, że na terenie ZOO obowiązuje bezwzględny zakaz: "Wprowadzania / wnoszenia psów, kotów, ptaków oraz innych zwierząt z wyjątkiem psów przewodników dla osób niepełnosprawnych pod warunkiem posiadania przy sobie przez te osoby książeczki zdrowia zwierzęcia, zawierającej potwierdzenie odpowiednich badań weterynaryjnych. Wejście na teren ZOO z psem przewodnikiem, należy zgłosić osobie nadzorującej wejście. Pies przewodnik powinien być odpowiednio oznaczony".

Powyższy przepis w zakresie w jakim formułuje obowiązek posiadania przy sobie przez osoby niepełnosprawne, wchodzące na teren zoo wraz z psem asystującym książeczki zdrowia zwierzęcia, zawierającej potwierdzenie odpowiednich badań weterynaryjnych stanowi niedozwoloną modyfikację przepisu art. 20a ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 44, ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, warunkiem skorzystania przez osobę niepełnosprawną z uprawnienia wstępu do obiektu użyteczności publicznej wraz z psem asystującym jest "wyposażenie psa asystującego w uprząż oraz posiadanie przez

osobę niepełnosprawną certyfikatu potwierdzającego status psa asystującego i zaświadczenia o wykonaniu wymaganych szczepień weterynaryjnych".

W wyroku z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11, CBOSA, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że: "powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego".

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Nowym Tomyślu

Burmistrz Nowego Tomyśla