

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

NR NK-I.4131.167.2019.AZIE

z dnia 24 lipca 2019 r.

Rada Miejska w Dreddenku

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2019, poz. 506 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XIII/76/2019 Rady Miejskiej w Dreddenku z dnia 18 czerwca 2019r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z kąpielisk położonych przy jeziorze Łubowo w miejscowościach Lubiewo i Zagórze w części § 5, § 6, § 7 oraz § 8, § 15 i § 16 uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji 18 czerwca 2019 r. Rada Miejska w Dreddenku podjęła uchwałę Nr XIII/76/2019 w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z kąpielisk położonych przy jeziorze Łubowo w miejscowościach Lubiewo i Zagórze.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 czerwca 2019r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że Rada Miasta podejmując przedmiotową uchwałę w części wskazanej na wstępie, istotnie naruszyła art. 40 ust. 2 pkt 4, art. 30 ust. 1 i art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2019, poz. 506 j.t. – dalej „u.s.g.”).

Na podstawie ustawy o samorządzie gminnym, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.). Takie zasady może jednak ustalić tylko rada gminy i tej kompetencji nie może przenieść na inny podmiot. Zgodnie z fundamentalną zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż 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. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. 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 (tak Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1996/1/1).

Zakwestionowane przepisy uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Z przekroczeniem kompetencji prawodawczych podjęte zostały zapisy § 5, § 6, § 7 uchwały. W przepisach powyższych Rada dokonała powtórzenia z modyfikacją zapisów § 2 ust. 1 i § 9 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 marca 2012r. w sprawie sposobu oznakowania i zabezpieczenia obszarów wodnych oraz wzorów znaków zakazu, nakazu oraz znaków informacyjnych i flag (Dz.U.2012.286 ze zm.). Jedną z podstawowych tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 118 (analogicznie: § 137) w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U.2016.283 j.t.), w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Takie powtórzenie jest zasadniczo zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa sądów administracyjnych jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 30 czerwca 2011 r., IV SA/Po 431/11, CBOSA).

Wobec powyższego należy stwierdzić, że postanowienia badanej uchwały jako aktu prawa miejscowego, nie powinny w szczególności: wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, powielać (a tym bardziej modyfikować) unormowań zawartych w ww. przepisach (w tym w ustawie o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych), ani też formułować nakazów albo zakazów ustanawianych w przedmiotowym akcie w sposób niejasny lub nieusuwalnie niejednoznaczny. Naruszenie któregokolwiek z tych wymogów skutkuje, co do zasady, nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. np. wyrok NSA z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09; CBOSA).

Jednocześnie należy wskazać, że przepis art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz.U.2018.1482 – dalej „u.bezp.wod.”) stanowi, że za zapewnienie bezpieczeństwa, o którym mowa w ust. 1 (tj. bezpieczeństwa na obszarach wodnych), odpowiada:

- 1) na terenie parku narodowego lub krajobrazowego - dyrektor parku,
- 2) na terenie, na którym prowadzona jest działalność w zakresie sportu lub rekreacji - osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która prowadzi działalność w tym zakresie,
- 3) na pozostałym obszarze - właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta)
- zwani dalej "zarządzającym obszarem wodnym".

Powołany przepis wskazuje jedynie podmioty odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa na obszarach wodnych, przy czym w żadnym przypadku takim podmiotem nie jest rada gminy.

Z kolei w myśl art. 5 ust. 1. u.bezp.wod. zarządzający wyznaczonym obszarem wodnym umieszcza, w ogólnie dostępnym miejscu, informacje dotyczące:

- 1) zasad korzystania z wyznaczonego obszaru wodnego;
- 2) ograniczeń w korzystaniu z wyznaczonego obszaru wodnego;
- 3) sposobu powiadamiania o wypadkach wraz z numerami alarmowymi.

Również ten przepis nie jest adresowany do rady gminy, lecz do "zarządzającego wyznaczonym obszarem wodnym" w rozumieniu art. 4 ust. 2 u.bezp.wod. (w tym przypadku do burmistrza). Na pewno też nie może być postrzegany jako prawna podstawa do określenia jego zakresu lub treści - gdyż mowa w tym przepisie jedynie o "umieszczaniu informacji". Tego ostatniego pojęcia nie można zaś utożsamiać z "uchwalaniem regulaminu". Regulamin - jak każdy akt prawa miejscowego - ze swej istoty nie może bowiem stanowić ani zawierać "informacji", lecz powinien obejmować wyłącznie postanowienia służące wyrażaniu norm prawnych, a więc określonych dyrektyw postępowania. W omawianym przypadku regulamin powinien ograniczać się wyłącznie do kwestii "zasad i trybu korzystania" z wyznaczonego obszaru wodnego, zaś w warstwie formalnej odpowiadać wszystkim wymogom stawianym aktom prawa miejscowego. Objasnienie np. oznaczeń flagowych powinno, znaleźć się w informacji umieszczonej w bezpośrednim sąsiedztwie wyznaczonego obszaru wodnego, na podstawie art. 5 ust. 1 u.bezp.wod.

Za niezgodne z obowiązującym prawem należało uznać również zapisy § 8 uchwały na mocy, których dzieci do lat 12 mogą przebywać i korzystać z kąpieliska wyłącznie pod opieką osób dorosłych. Zgodnie z przepisem art. 106 Kodeksu wykroczeń: "Kto, mając obowiązek opieki lub nadzoru nad małoletnim do lat 7 albo nad inną osobą niezdolną rozpoznać lub obronić się przed niebezpieczeństwem, dopuszcza do jej przebywania w okolicznościach niebezpiecznych dla zdrowia człowieka, podlega karze grzywny albo karze nagany." Zatem przedmiotem ochrony jest przestrzeganie obowiązku troszczenia się, opieki oraz nadzoru polegającego na zapewnieniu podopiecznemu w wieku do lat 7 bezpieczeństwa osobistego, chronieniu go przed fizycznymi i psychicznymi następstwami sytuacji dla niego niebezpiecznych. Wobec powyższego zapisy kwestionowanego § 8 uchwały stanowią niedozwoloną modyfikację przepisu art. 106 Kodeksu wykroczeń.

Mocą § 15 Rada postanowiła, że „Osoby naruszające porządek publiczny lub przepisy regulaminu będą musiały opuścić kąpielisko, a sprawy kierowane będą na drogę postępowania karnego”. Natomiast w § 16 Rada uchwaliła, iż „Zarządzający zastrzega sobie prawo czasowego wyłączenia kąpieliska z użytkowania”. Zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulamin korzystania z obiektów i urządzeń) - jak sama treść przepisu wskazuje - nie są adresowane do podmiotów zarządzających lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń, a więc do społeczności lokalnej. Osoby korzystające powinny natomiast podporządkować się uchwalonym w tym zakresie regulacjom, bowiem w przeciwnym razie mogą zostać niedopuszczone do skorzystania z tych obiektów i urządzeń (np. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 sierpnia 2007 r., II SA/Rz 473/07). Natomiast poza zakresem wskazanego upoważnienia pozostają sprawy związane z zasadami i trybem gospodarowania i korzystania z tego mienia przez jednostkę nim gospodarującą – zarządzający, administrator obiektu. Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż § 15 i § 16 uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem prawa. Ustanawiając zakwestionowane wyżej przepisy rada wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego gminy i naruszyła art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl wskazanych przepisów wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa (ust. 1), natomiast z art. 30 ust. 2 pkt 2 wynika, iż do kompetencji organu wykonawczego należy określanie sposobu wykonania uchwał, w tym także ewentualne wskazywanie podmiotu, który będzie realizował pewne czynności związane z wykonaniem uchwały. Do organu wykonawczego gminy należy bieżące gospodarowanie mieniem gminy (art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 3), natomiast organ stanowiący decyduje jedynie w zakresie spraw bezpośrednio przekazanych mu przez przepisy powszechnie obowiązujące i w ich granicach. Rada gminy nie może zatem ustalać zasad na jakich organ wykonawczy będzie tym mieniem gospodarował. Ponieważ Rada nie posiada kompetencji w tym zakresie, stanowiąc § 15 i § 16 badanej uchwały, Rada dopuściła się istotnego naruszenia prawa.

Wobec powyższego orzeczono jak na wstępie.

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.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Paweł Witt