



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 22 czerwca 2023 r.

Poz. 3421

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.132.2023.AJ WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 21 czerwca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr LXVII/362/2023 Rady Miejskiej w Suchowoli z dnia 30 maja 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu porządkowego kąpieliska „Dmuchany Wodny Plac Zabaw nad zbiornikiem retencyjnym w Karpowiczach”.

UZASADNIENIE

W dniu 30 maja 2023 r. Rada Miejska w Suchowoli podjęła uchwałę Nr LXVII/362/2023, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 czerwca 2023 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

W wyniku przeprowadzonej analizy prawnej stwierdzono, że postanowienia załącznika do uchwały stanowią przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „ustawą”. Zgodnie z ww. przepisem na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, co oznacza kompetencję do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania.

W pierwszej kolejności podnieść należy, że z treści załącznika do uchwały nie wynika jasno czy regulamin dotyczy zasad korzystania z Dmuchanego Wodnego Placu Zabaw (DWPZ) umieszczonego na wodzie na zbiorniku retencyjnym w Karpowiczach czy też dotyczy zasad korzystania z całego kompleksu obejmującego kąpielisko, plażę nad zbiornikiem retencyjnym oraz Dmuchanego Wodnego Placu Zabaw. Wynika to z faktu, że uchwałodawca nie zachował konsekwencji w tworzeniu poszczególnych punktów regulaminu. I tak na przykład, pkt 3 załącznika stanowi, że „DWPZ jest ogólnodostępne”, następnie w pkt 11 załącznika postanowiono, że „korzystanie z DWPZ dozwolone jest wyłącznie dla osób umiejących pływać, powyżej 7 roku życia”, z kolei pkt 12 załącznika do uchwały stanowi, że „DWPZ jest kąpieliskiem strzeżonym”.

Uznając DWPZ za „ogólnodostępne kąpielisko strzeżone” organ nadzoru zauważył, że Rada Miasta we wspomnianym powyżej pkt 11 oraz w pkt 18 załącznika do uchwały („Dzieci do lat 13 mogą korzystać z DWPZ wyłącznie będąc pod bezpośrednim nadzorem osób dorosłych”) uregulowała przebywanie dzieci na terenie kąpieliska i korzystanie z kąpeli. Delegacja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy nie upoważnia do formułowania w regulaminach kąpieliska zapisów zakazujących przebywania dzieci, bez nadzoru osoby dorosłej lub prawnych opiekunów. „Ograniczenie bowiem prawa do przebywania w miejscach publicznych, jako element 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” (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt II SA/Go 650/17). Ograniczenie dostępu do kąpieliska osobom, które nie umieją pływać również, zdaniem organu nadzoru, stanowi przekroczenie ustawowej delegacji (pkt 11 oraz pkt 17 załącznika do uchwały).

Delegacja zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje również upoważnienia do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilną. Tego rodzaju zapisy znalazły się w pkt 10, pkt 19, pkt 24 załącznika do uchwały. „Regulamin korzystania z obiektu użyteczności publicznej jest aktem prawa miejscowego, a tym samym powinien zawierać normy prawne skierowane do osób korzystających z takiego obiektu, a nie powtarzać lub informować o regulacji, która znajduje się w innej ustawie. Może to bowiem rodzić przekonanie, że przynajmniej częściowo zasady ponoszenia odpowiedzialności są samoistnie uregulowane właśnie w akcie prawa miejscowego. W orzecznictwie sądowym dominuje pogląd, zgodnie z którym kwestie ponoszenia odpowiedzialności cywilnej nie mogą być objęte regulacją aktu prawa miejscowego obejmującego ustalenie zasad korzystania z obiektów lub urządzeń użyteczności publicznej (por. wyrok NSA z dnia 9 lutego 2022 r., sygn. III OSK 4921/21, LEX nr 3344425; wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2013 r. sygn. akt III SA/Kr 731/13, LEX nr 1407671)” (wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2023 r., sygn. akt III OSK 1076/22).

Podkreślenia jednocześnie wymaga, że zarówno Gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu miejskiego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. Nie budzi bowiem wątpliwości, że stosunki prawne pomiędzy zarządcą obiektu, a osobą uprawnioną do korzystania z niego, mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego. Zbytecznym zatem jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 421/10; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 672/11).

Za rażące naruszenie, zdaniem organu, należy uznać również określone w regulaminie zakazy ujęte w pkt 26 lit. a – e, lit. h-i, lit. l. Odnosnie ww. zakazów podnieść należy, że:

- lit. a: zakaz przebywania na pływalni osobom w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego uregulowano w art. 6 ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 714); przepis ten stanowi, że: „Zarządzający wyznaczonym obszarem wodnym lub osoba przez niego upoważniona może nie wpuścić na ten obszar osoby lub żądać opuszczenia przez nią tego obszaru, jeśli zachowanie osoby wyraźnie wskazuje, że znajduje się ona w stanie nietrzeźwości lub jest pod wpływem środka odurzającego”;
 - lit. b: zakaz wnoszenia i spożywania napojów alkoholowych i środków odurzających sformułowano odpowiednio w art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości (Dz. U. z 2023 r. poz. 165 z późn. zm.), który stanowi, że: „zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów” i art. 62 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 172): „kto, wbrew przepisom ustawy, posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”;
 - lit. c: zakaz wnoszenia opakowań szklanych, puszek, ostrych narzędzi, broni oraz innych niebezpiecznych narzędzi w miejscu publicznych uregulowano w art. 50a § 1 kodeksu wykroczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 2151 z późn. zm.): „Kto w miejscu publicznym posiada nóż, maczetę lub inny podobnie niebezpieczny przedmiot, a okoliczności jego posiadania wskazują na zamiar użycia go w celu popełnienia przestępstwa, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 3000 zł”;
 - lit. d: zakaz biegania, popychania, wrzucania do wody, krzyczenia i zachowywania się w sposób zagrażający bezpieczeństwu własnemu oraz innych użytkowników obiektu sformułowano w art. 51 § 1 kodeksu wykroczeń: „Kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój i porządek publiczny, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny” i art. 160 § 1 kodeksu karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.): „Kto naraża człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”;
- zakaz zachowań zagrażających bezpieczeństwu innych osób nie może wynikać z aktu prawa miejscowego, można go bowiem wyinterpretować z powszechnie obowiązujących przepisów ustaw przewidujących sankcje karne dla określonych osób na tle konkretnego zdarzenia (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 maja 2017 r. sygn. akt IV SA/Po 227/17 i wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2020 r. sygn. akt II SA/Wa 1238/20);

- lit. e i lit. h: zakaz wrzucania do wody jakichkolwiek przedmiotów oraz zakaz używania mydła i środków chemicznych na terenie obiektu uregulowano w art. 109 § 3 kodeksu wykroczeń: „Tej samej karze podlega, kto umyślnie zanieczyszcza wodę w pływalni, kąpielisku lub w innym obiekcie o podobnym przeznaczeniu lub dostarcza do tych obiektów wodę niespełniającą wymagań określonych w przepisach o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.”;
- lit. i: zakaz niszczenia urządzeń i wyposażenia obiektu uregulowano w art. 143 § 1 kodeksu wykroczeń: „Kto ze złośliwości lub swawoli utrudnia lub uniemożliwia korzystanie z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego,(...) podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny”;
- lit. l: zakaz załatwiania potrzeb fizjologicznych poza wyznaczonymi do tego miejscami uregulowano w art. 109 § 3 kodeksu wykroczeń: „Tej samej karze podlega, kto umyślnie zanieczyszcza wodę w pływalni, kąpielisku lub w innym obiekcie o podobnym przeznaczeniu (...)” oraz art. 145 kodeksu wykroczeń: „Kto zanieczyszcza lub zaśmieca obszar kolejowy lub miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny nie niższej niż 500 złotych.”

Z powyższego wynika, że czyny zakazane w uchwale są już kwalifikowane przez prawo na poziomie ustawowym, co stanowi istotne naruszenie prawa. Stanowisko organu nadzoru potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 maja 2015 r. sygn. akt II OSK 862/15: „W utrwalonym orzecznictwie sądownoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych oraz z dnia 10 listopada 2009 r., sygn., akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08 – opubl. LEX nr 511464).”

Jednocześnie wskazać należy na nieprawidłową budowę przedmiotowego aktu prawa miejscowego w świetle postanowień rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908). Zastosowana w obrębie załącznika do uchwały budowa i systematyzacja uchybia zasadom systematyzacji przepisów prawnych zgodnie z § 124 w związku z § 143 ww. rozporządzenia. Tym samym, samodzielne zdania powinny uzyskiwać oznaczenie „paragraf”, gdyż jest to podstawowa jednostka redakcyjna i systematyzacyjna rozporządzeń oraz analogicznie aktów prawa miejscowego. Paragrafy dzielą się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery itd, a litery na tiret. Kwestionowana uchwała została opracowana niezgodnie z przedstawionymi zasadami techniki prawodawczej.

Oceniając powyższe naruszenie przepisów prawa należy stwierdzić, że zachodzi konieczność wyeliminowania przedmiotowej uchwały w całości.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń