



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 9 sierpnia 2022 r.

Poz. 4477

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.787.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 3 sierpnia 2022 r.

Rada Gminy Andrespol

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079)

stwierdzam nieważność:

załącznika nr 1 uchwały Nr LVI/469/22 Rady Gminy Andrespol z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie regulaminu korzystania z terenu rekreacyjno-wypoczynkowego oraz ze znajdującego się tam zbiornika wodnego, to jest stawu nr 3 położonego w Justynowie przy ul. Marysińskiej w Gminie Andrespol, w części obejmującej:

- § 2 ust. 3, § 3 ust. 8 i 9, § 4 ust. 1 pkt 2 - 5, § 4 ust. 5 i 6, § 6 ust. 2, § 7 oraz § 8;
- § 3 ust. 5 w zakresie wyrazów „,którzy ponoszą odpowiedzialność za grupę” oraz
- § 3 ust. 6 w zakresie wyrazów „,którzy ponoszą odpowiedzialność za te dzieci i młodzież”.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr LVI/469/22 z 30 czerwca 2022 r. Rada Gminy Andrespol przyjęła regulamin korzystania z terenu rekreacyjno – wypoczynkowego oraz ze znajdującego się tam zbiornika wodnego, to jest stawu nr 3, położonego w Justynowie przy ul. Marysińskiej w Gminie Andrespol, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały – zwany dalej Regulamin.

Organ nadzoru zawiadomieniem o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie kontroli legalności ww. uchwały z 20 lipca 2022 r., znak: PNIK-I.4131.787.2022 poprosił o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

W piśmie z dnia 26 lipca 2022 r. znak: RG.0007.42.2022 Przewodniczący Rady Gminy Andrespol poinformował, że na najbliższej sesji zostanie zgłoszony projekt uchwały uwzględniający wskazane zastrzeżenia organu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

W § 2 ust. 3 Regulaminu zapisano, że administratorem terenu rekreacyjno-wypoczynkowego jest Zakład Gospodarki Komunalnej w Wiśniowej Górze. Na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, radzie gminy (radzie miejskiej) 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. Należy także nadmienić, że zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Zatem

Rada może jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej (np. gminną jednostką organizacyjną), a nie wskazywać imiennie oznaczony podmiot wykonujący te zadania. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. W analizowanej sprawie wybór konkretnego podmiotu należy zatem do kompetencji Wójta jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2072/12 Sąd wskazał, że do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym, stąd rada gminy nie może w tym zakresie przejmować tych zadań, w tym także określać administratora obiektów użyteczności publicznej.

Ponadto wydanie aktu prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień. W utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym 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 (wyrok NSA z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 862/15).

W § 3 ust. 5, 6 i 9, § 4 ust. 5 i 6 i § 6 ust. 2 Regulaminu uregulowano zasady odpowiedzialności za szkody na majątku i na osobie. W § 3 ust. 5 Regulaminu zapisano, że zorganizowane grupy dzieci i młodzieży mogą korzystać z terenu rekreacyjno – wypoczynkowego wyłącznie pod opieką nauczyciela, opiekuna, instruktora lub trenera, którzy ponoszą odpowiedzialność za grupę. W § 3 ust. 6 Regulaminu zapisano, że dzieci i młodzież do 13 roku życia mogą przebywać na terenie rekreacyjno wypoczynkowym wyłącznie pod opieką osób dorosłych (rodziców lub opiekunów), którzy ponoszą odpowiedzialność za te dzieci i młodzież. Według § 3 ust. 9 Regulaminu za wypadki spowodowane nieprzestrzeganiem Regulaminu odpowiedzialność ponosi osoba nieprzestrzegająca Regulaminu. Zgodnie natomiast z § 4 ust. 5 Regulaminu osoby niszczące sprzęt i urządzenia na terenie rekreacyjno – wypoczynkowym bądź ich opiekunowie prawni ponosić będą odpowiedzialność prawną i materialną, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Stosownie do treści § 4 ust. 6 Regulaminu za bezpieczeństwo uczestników zajęć rekreacyjnych odpowiedzialność prawną ma ponosić osoba organizująca takie zajęcia (nauczyciel, opiekun, trener, instruktor organizator zajęć). W § 6 ust. 2 Regulaminu zapisano natomiast, że za rzeczy pozostawione na terenie rekreacyjno-wypoczynkowym Wójt Gminy Andrespol nie ponosi odpowiedzialności. Powyższe przepisy zawierają regulacje w przedmiocie odpowiedzialności cywilnoprawnej, która jest już uregulowana przepisami Kodeksu cywilnego. Delegacja zawarta w art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje jednak upoważnienia do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilną (wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 751/15). Stąd za istotne naruszające prawo należy uznać przepisy § 3 ust. 9, § 4 ust. 5 i 6 oraz § 6 ust. 2 Regulaminu, a ponadto przepis § 3 ust. 5 Regulaminu w zakresie wyrazów „którzy ponoszą odpowiedzialność za grupę” oraz przepis § 3 ust. 6 Regulaminu w zakresie wyrazów „którzy ponoszą odpowiedzialność za te dzieci i młodzież”.

W § 3 ust. 8 oraz w § 4 ust. 1 pkt 2, 3, 4 i 5 Regulaminu zabroniono określonych zachowań, które już zostały zakazane na mocy norm prawnych wynikających z ustawy. W Regulaminie zabroniono m.in. naruszania porządku publicznego (§ 3 ust. 8), używania obraźliwego i wulgarnego słownictwa (§ 4 ust. 1 pkt 2) oraz zakłócania porządku (§ 4 ust. 1 pkt 5). W ocenie organu nadzoru powyższe zakazy wynikają już z art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym zakazane jest m. in. zakłócanie spokoju, porządku publicznego oraz wywoływanie zgorszenia w miejscu publicznym. Ponadto w Regulaminie zakazano niszczenia sprzętu i urządzeń (§ 4 ust. 1 pkt 3) oraz zaśmiecania i zanieczyszczania zbiornika wodnego oraz terenów przyległych (§ 4 ust. 1 pkt 4). Tymczasem zakaz niszczenia sprzętu i urządzeń wynika z treści Kodeksu wykroczeń, Kodeksu karnego oraz z przepisów Kodeksu cywilnego. Zakaz zaśmiecania i zanieczyszczania miejsca publicznego wynika już z art. 145 Kodeksu wykroczeń.

W § 7 Regulaminu zapisano, że osoby naruszające postanowienia Regulaminu ponosić będą odpowiedzialność prawną, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. W ocenie organu nadzoru art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia do wprowadzania do aktu prawa

miejscowego przepisów o charakterze wyłącznie informacyjnym, nie zawierających norm prawnych oraz wprowadzających w błąd, a także nie może zawierać sankcji za jego nieprzestrzeganie.

W § 8 Regulaminu wskazano numery telefonów do odpowiednich służb ratowniczych w punktach od 1 do 5. Do kompetencji Rady Gminy nie należy jednak określanie w akcie prawa miejscowego numerów telefonów na jakie należy dzwonić do poszczególnych służb ratowniczych.

Przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotne naruszenie prawa. Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13).

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego z obrotu prawnego uchwałę w opisaney części jest uzasadnione i konieczne.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90 – 434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Wójt Gminy Andrespol