



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 19 września 2023 r.

Poz. 7780

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.786.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 6 września 2023 r.

Rada Miejska w Łęczycy

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LXXXII/513/2023 Rady Miejskiej w Łęczycy z 2 sierpnia 2023 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu korzystania z przystani kajakowej zlokalizowanej nad zalewami miejskimi w Łęczycy”, w części obejmującej:

- ust. 1, 6, 7, 8 i 11 w rozdziale I załącznika Nr 1 do uchwały;
- ust. 2 w rozdziale I w zakresie wyrazów: „Straży Miejskiej w Łęczycy oraz do zachowania wszelkich zasad bezpieczeństwa” załącznika Nr 1 do uchwały;
- ust. 4 w rozdziale I w zakresie wyrazów: „i na ich odpowiedzialność” załącznika Nr 1 do uchwały;
- ust. 3, 4 i 15 w rozdziale III załącznika Nr 1 do uchwały;
- ust. 12 w rozdziale III w zakresie wyrazów: „zastrzega sobie prawo do potraktowania tego faktu jako kradzieży sprzętu skutkującego wezwaniem Policji na miejsce zdarzenia, jak również” załącznika Nr 1 do uchwały;
- ust. 13 w rozdziale III w zakresie wyrazów: „które to ponoszą pełną odpowiedzialność za bezpieczeństwo osób niepełnoletnich oraz za ich zachowanie i ewentualne szkody przez te osoby wyrządzone” załącznika Nr 1 do uchwały;
- ust. 21 w rozdziale III w zakresie wyrazów: „niszczenia roślinności” i „spożywania alkoholu” załącznika Nr 1 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr LXXXII/513/2023 z 2 sierpnia 2023 r. Rada Miejska w Łęczycy przyjęła „Regulamin korzystania z przystani kajakowej zlokalizowanej nad zalewami miejskimi w Łęczycy”, stanowiący załącznik do uchwały, zwany dalej Regulaminem.

Organ nadzoru pismem z 24 sierpnia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.786.2023 zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie kontroli uchwały Nr LXXXII/513/2023 Rady Miejskiej w Łęczycy z 2 sierpnia 2023 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu korzystania z przystani kajakowej zlokalizowanej nad zalewami miejskimi w Łęczycy”, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 9 sierpnia 2023 r. W zawiadomieniu poproszono o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

W piśmie z dnia 29 sierpnia 2023 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Łęczycy poinformował, że przedmiotowa uchwała zostanie w całości uchylona niezwłocznie na sesji Rady Miejskiej w Łęczycy i jednocześnie zostanie podjęta uchwała w sprawie Regulaminu, uwzględniająca zastrzeżenia wskazane w zawiadomieniu.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne z prawem, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawą prawną podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W Regulaminie zamieszczono także szereg przepisów, które powtarzają lub modyfikują przepisy ustawy. 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 (rady miejskiej) 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 ust. 2 rozdziału I Regulaminu nałożono na osoby przebywające na terenie przystani obowiązek stosowania się do poleceń Straży Miejskiej w Łęczycy oraz obowiązek zachowania wszelkich zasad bezpieczeństwa. Prawo do stosowania przez strażnika poleceń wynika z art. 12 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1763). W odniesieniu do nałożenia obowiązku zachowania wszelkich zasad bezpieczeństwa, obowiązek stosowania się do takich zasad wynika już z treści przepisów ustaw wprowadzających takie zasady i uchwała Rady Miejskiej nie może już stanowić o obowiązku stosowania takich przepisów.

W ust. 4 rozdziału I Regulaminu postanowiono, że osoby do 15 roku życia mogą przebywać jedynie na odpowiedzialność osób dorosłych, pod których opieką pozostają. Przepis ust. 4 rozdziału I Regulaminu w zakresie wyrazów: „i na ich odpowiedzialność” wkracza w materię uregulowaną przepisami Kodeksu cywilnego. Delegacja zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje 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). Podobnie, w materię uregulowaną przepisami Kodeksu cywilnego wkraczają przepisy ust. 7 rozdziału I Regulaminu, ust. 15 rozdziału III oraz ust. 13 rozdziału III w zakresie wyrazów: „, które ponoszą pełną odpowiedzialność za bezpieczeństwo osób niepełnoletnich oraz za ich zachowanie i ewentualne szkody przez te osoby wyrządzone”. Według ust. 7 rozdziału I Regulaminu administrator nie ponosi odpowiedzialności za szkody powstałe w wyniku działania osób przebywających na przystani. Stosownie do treści ust. 15 w rozdziale III Regulaminu korzystający ponosi pełną odpowiedzialność materialną za udostępniony sprzęt, a w przypadku jego zaginięcia, uszkodzenia lub zniszczenia zostanie on obciążony kosztami naprawy powstałej szkody. Według ust. 13 w rozdziale III Regulaminu osoby pełnoletnie ponoszą pełną odpowiedzialność za bezpieczeństwo osób niepełnoletnich oraz za ich zachowanie i ewentualne szkody przez te osoby wyrządzone.

W ust. 6 rozdziału I Regulaminu zakazano palenia tytoniu, spożywania alkoholu oraz zażywania substancji odurzających. Zakaz palenia tytoniu na obiekcie takim jak przystań kajakowa, w ocenie organu nadzoru, powinien być wprowadzony na mocy uchwały podjętej na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2023 r.

poz. 700). Zakaz spożywania alkoholu w miejscu publicznym wynika z art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 165 z późn. zm.). Zakaz zażywania środków odurzających wynika natomiast z zakazu posiadania tych środków, które to stanowi przestępstwo z art. 62 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 172).

W ust. 21 rozdziału III Regulaminu zakazano m. in. niszczenia roślinności oraz spożywania alkoholu. Zakaz niszczenia roślinności wynika już z art. 144 Kodeksu wykroczeń. Zakaz spożywania alkoholu w miejscu publicznym wynika z art. 14 ust. 2a o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

W ust. 8 rozdziału I Regulaminu nałożono obowiązek bezzwłocznego zgłoszenia wszelkiego niebezpieczeństwa oraz wypadków pod podane w uchwale numery alarmowe. Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 714 z późn. zm.) w art. 3 nakłada już na osoby przebywające na obszarach wodnych obowiązek do zachowania należytej staranności w celu ochrony życia i zdrowia własnego oraz innych osób, a w szczególności bezzwłocznego informowania odpowiednich służb ratowniczych lub podmiotów, o których mowa w art. 12 ust. 1, o zaistniałym wypadku lub zaginięciu osoby oraz o innych zdarzeniach nadzwyczajnych mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo osób. Obowiązek zaś informowania o sposobie powiadamiania o wypadkach wraz z numerami alarmowi ciąży zaś na zarządzającym obiektem stosownie do treści art. 5 ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych.

Ust. 12 rozdziału III Regulaminu w zakresie wyrazów: „zastrzega sobie prawo do potraktowania tego faktu jako kradzieży sprzętu skutkującego wezwaniem policji na miejsce zdarzenia” narusza dyspozycję art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie uprawnia do stanowienia przepisów przyznających uprawnienie do decydowania o tym czy dane zachowanie stanowi przestępstwo kradzieży, ponieważ do przedmiotowej oceny uprawnione ustawowo są stosowne organy lub sądy.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta jako organu wykonawczego gminy należy m. in. gospodarowanie mieniem komunalnym. W konsekwencji należy uznać, że to do kompetencji wójta należy, czy będzie samodzielnie wykonywał ten zarząd, czy też powierzy zadania administratorowi, a także jaki będzie zakres tych zadań i sposób ich realizacji. Tych kompetencji organ wykonawczy gminy nie może przekazać na rzecz organu stanowiącego gminy (wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 stycznia 2023 r. o sygn. akt III SA/Łd 703/22). W związku z powyższym istotnie narusza prawo ust. 1 i 11 rozdziału I oraz ust. 4 rozdziału III Regulaminu. W ust. 1 rozdziału I Regulaminu oraz ust. 4 w Rozdziale III Regulaminu zapisano, że przystania kajakową administruje Jednostka Budżetowa „Zieleń Miejska” w Łęczycy. W ust. 11 rozdziału I Regulaminu zapisano, że za egzekwowanie postanowień niniejszego regulaminu odpowiedzialni są pracownicy administratora, a w przypadku trudności w ich egzekwowaniu pracownicy wzywają odpowiednie służby porządkowe (straż miejska, policja).

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia do wprowadzania przepisów o charakterze wyłączenie informacyjnym oraz wprowadzających w błąd. Taki właśnie charakter ma przepis ust. 3 rozdziału III Regulaminu, zgodnie z którym sprzęt przeznaczony do korzystania nad zalewami miejskimi jest własnością Miasta Łęczycy. O tym komu przysługuje prawo własności rozstrzygają przepisy prawa cywilnego, niezależnie od postanowień uchwały Rady podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy. Przepisy regulaminu mogą w tym przypadku wprowadzać w błąd, gdyby doszło do zmiany osoby będącej właścicielem ww. sprzętu. Powyższa uwaga dotyczy również przepisu ust. 8 w rozdziale I Regulaminu w którym zapisano czyją własnością jest sprzęt pływający oraz zamieszczono informację o tym czy na przystani znajduje się ratownik.

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

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:

Burmistrz Miasta Łęczyca