



Poznań, 2 lipca 2019 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.250.2019.22

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

orzekam

nieważność załącznika do uchwały nr 95/VIII/19 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 27 maja 2019 roku w sprawie zasad korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej – miejsca do cumowania w Parku Miejskim w Ślesinie w następującym zakresie:

- 1) pkt 15 zdanie drugie w rozdziale 2. zatytułowanym „Postanowienia ogólne”,
 - 2) pkt 2 w zakresie zwrotu: „i innych” oraz pkt 8 w rozdziale 4. zatytułowanym „Zasady porządkowe”,
 - 3) pkt 4 oraz pkt 5 w zakresie zwrotu: „wchodzi w życie z dniem ogłoszenia i” w rozdziale 5. zatytułowanym „Postanowienia końcowe”
- ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 maja 2019 r. Rada Miejska Gminy Ślesin podjęła uchwałę nr 95/VIII/19 w sprawie zasad korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej – miejsca do cumowania w Parku Miejskim w Ślesinie.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 czerwca 2019 r.

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

Uchwałą nr 95/VIII/19 z dnia 27 maja 2019 r. Rada Miejska Gminy Ślesin uchwaliła Regulamin miejsca do cumowania w Parku Miejskim w Ślesinie stanowiący załącznik do tejże uchwały, określający szczegółowe zasady i tryb korzystania z obiektu użyteczności publicznej, dalej powoływany jako „Regulamin”.

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506), zgodnie z którym 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. Mając na względzie konstytucyjną zasadę praworządności, zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, a zarazem nie mogą naruszać przepisów ustaw i innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. W orzecznictwie oraz doktrynie przyjmuje się, że przez pojęcie „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12).

W zakresie tak sformułowanego upoważnienia ustawowego nie mieści się, w ocenie organu nadzoru, przepis pkt 15 zdanie drugie w rozdziale 2. zatytułowanym „Postanowienia ogólne”, w myśl którego „Zarządca może w trybie natychmiastowym dokonać usunięcia jednostki pływającej z postoju, poza teren miejsca do cumowania na koszt ich użytkownika”.

Wyjaśnić należy, że norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje upoważnienia dla rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej i karnej. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie. W wyroku z dnia 16 listopada 2011 r. (sygn. akt IV SA/Po 672/11) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zaakcentował, iż „użyty w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym termin «zasady i tryb korzystania» zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urzędzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się”. Sąd ten wskazał jednocześnie, że „rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie była uprawniona (...) do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną”.

Wyraźnie należy zaakcentować, że akt prawa miejscowego jako akt o charakterze powszechnie obowiązującym nie może regulować zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. Postanowienia dotyczące tej materii mogą zostać wprowadzone jedynie w ustawie lub na mocy czynności prawnej, np. umowy. Należy tu wskazać np. na przepisy art. 415 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.), które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Kodeks ten odnosi się także do odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 i nast.).

Uchwalając regulamin korzystania z miejsca do cumowania w Parku Miejskim w Ślesinie rada uprawniona była zatem do unormowania w nim jedynie zasad i trybu korzystania z tego obiektu, co oznacza uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z obiektu. Rada nie miała natomiast kompetencji do określenia w przyjętej uchwale zasad odpowiedzialności w związku z korzystaniem z przedmiotowego obiektu, w tym wprowadzenia omawianej sankcji w postaci usunięcia jednostki pływającej z postoju za niewykonanie obowiązku uiszczenia należności z góry lub zalegania z opłatami i utraty uprawnień do korzystania z usług przystani (pkt 15 w rozdziale 2. Regulaminu).

Z tego samego powodu za wykraczający poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym uznać należy przepis pkt 8 w rozdziale 4. „Zasady porządkowe” o treści: „każda jednostka pływająca, która może zatonać, a rezydent lub użytkownik nie reaguje na zagrożenie i wezwania, może zostać usunięta z miejsca do cumowania przez personel na koszt użytkownika”.

Dodatkowo w odniesieniu do powyższego przepisu, którego charakter wskazuje na przepis porządkowy, wyjaśnić należy, uchwała wydana na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie może zawierać przepisów porządkowych. Przepisy porządkowe wydawane są w oparciu o art. 40 ust. 3 tejże ustawy i podlegają odrębnym rygorom w zakresie publikacji i daty wejścia w życie. Przepisy takie rada może wydawać jedynie wówczas, gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, a nadto jedynie w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Tymczasem nie można wykluczać, że naruszenie ustanowionego w niniejszym przepisie Regulaminu nakazu reakcji na zagrożenie zatonięcia jednostki pływającej będzie objęte odpowiedzialnością wynikającą z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Wskazać tu można chociażby przepis art. 62 pkt 8 ustawy z dnia 21 grudnia

2000 r. o żegludze śródlądowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2128 ze zm.), art. 34 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1482 ze zm.) czy też art. 174 i nast. ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.).

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto przepis pkt 2 zamieszczony w rozdziale 4. „Zasady porządkowe” Regulaminu. W przepisie tym rada postanowiła, że „użytkownicy, rezydenci i członkowie załóg zobowiązują się do przestrzegania obowiązujących przepisów porządkowych, BHP, PPOŻ i innych”. Przepis ten nakłada na adresatów obowiązek przestrzegania bliżej nieokreślonych przepisów („i innych”), co w świetle zasady określoności przepisów prawa ocenić należy jako niedopuszczalne.

Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94). Omawiane reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, w szczególności § 6 i § 25 w związku z § 143, stanowiących załącznik do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne.

Kwestionowany zapis pkt 2 w rozdziale 4. „Zasady porządkowe” nie spełnia powyższych kryteriów prawidłowej legislacji i wymaga stwierdzenia jego nieważności w zakresie zwrotu: „i innych”.

Przesłanki określoności przepisów prawa nie spełnia również przepis pkt 4 w rozdziale 5. „Postanowienia końcowe”, w myśl którego „inne sprawy dotyczące miejsca do cumowania w Parku Miejskim nie ujęte w regulaminie leżą w gestii właściciela”. Niejasne jest bowiem sformułowanie „inne sprawy”. Ponadto należy mieć na względzie, że rada gminy, uchwalając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym zasady i tryb korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej, winna określić te zasady i tryb w sposób kompleksowy. Przekazanie przez radę przyznaných jej kompetencji uchwałodawczych w tym zakresie jakimkolwiek innemu podmiotowi należy ocenić jako istotnie naruszające przepis upoważniający, tj. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten wymaga od organów działania według prawa przedmiotowego obiektywnego, zaś przepisy o właściwości mają charakter iuris cogentis. Z konstytucyjnej zasady praworządności wynika zatem bezwzględny obowiązek przestrzegania przepisów regulujących kompetencje. Konsekwencją zasady właściwości jest domniemanie zakazu przenoszenia kompetencji między organami administracji publicznej, tj. organ właściwy nie może przenieść swoich uprawnień na rzecz innego organu,

zaś inny organ nie może mu odebrać kompetencji wynikających z ustawy, chyba że przepis szczególny tak stanowi.

W pkt 5 w rozdziale 5. „Postanowienia końcowe” rada postanowiła, że „Regulamin niniejszy wchodzi w życie z dniem ogłoszenia i obowiązuje na czas nieokreślony”. Tymczasem, jak wprost wynika z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej uchwalane są przez radę gminy jako akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.) akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych (a zatem również akty prawa miejscowego), wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Odstępstwa od tej zasady przewidziane zostały w art. 4 ust. 2 i art. 5 ww. ustawy, przy czym ich zastosowanie winno być wyjątkowe, uzasadnione przesłankami, o których mowa w tych przepisach. Tymczasem kwestionowany zapis Regulaminu nie wprowadza odpowiedniego, wymaganego dla aktów prawa miejscowego, *vacatio legis* (tj. okresu, jaki musi upłynąć od momentu ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym do dnia jego wejścia w życie). Tym samym uznać należy, że przepis ten w zakresie zwrotu: „wchodzi w życie z dniem ogłoszenia i” w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co rodzi konieczność stwierdzenia jego nieważności.

Wylimitowanie z obrotu prawnego kwestionowanego fragmentu pkt 5 w rozdziale 5. „Postanowienia końcowe” Regulaminu jest konieczne również z uwagi na występującą wewnętrzną sprzeczność w zakresie postanowień o terminie wejścia w życie zamieszczonych w badanej uchwale.

Regulamin stanowi załącznik do ocenianej uchwały nr 95/VIII/19 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 27 maja 2019 r., a zatem jest jej integralną częścią. W § 3 uchwały przyjęto, że „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”. Rada określiła zatem dwa odmienne terminy wejścia w życie uchwały i jej załącznika. Taka wewnętrzna sprzeczność prowadzi do poważnych wątpliwości interpretacyjnych, od kiedy uchwalone przez radę zasady i tryb korzystania z miejsca do cumowania w Parku Miejskim w Ślesinie będą obowiązywać.

Stwierdzenie nieważności kwestionowanego zapisu pkt 5 w rozdziale 5. „Postanowienia końcowe” Regulaminu spowoduje, że uchwała wraz z jej załącznikiem wejdzie w życie zgodnie z § 3 uchwały, tj. „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”. Tak określony termin wejścia w życie w pełni odpowiada wymogom wynikającym z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, jak również pozostaje w zgodzie z zasadą wynikającą z § 44 ust. 1 w zw. z § 143 ZTP, a nakazującą, by akt prawa miejscowego wchodził w życie w całości w jednym terminie.

Wskazane powyżej uchybienia mają charakter istotnego naruszenia prawa i zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wymagają stwierdzenia nieważności uchwały w części wskazanej w sentencji.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru zwraca uwagę na niejasny zakres przedmiotowy uchwały. Zarówno z tytułu, jak i z treści § 1 uchwały wynika, że rada określiła zasady i tryb korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej jakim jest miejsce do cumowania w Parku Miejskim w Ślesinie. W rozdziale 1. zatytułowanym „Definicje regulaminowe” Regulaminu rada określiła, że miejsce do cumowania to „teren w Parku Miejskim w Ślesinie, składający się z pomostu, z możliwością korzystania z energii elektrycznej”. Tymczasem analiza treści uchwalonego Regulaminu wskazuje, że niektóre z przyjętych zasad dotyczą: całego Parku Miejskiego (pkt 1, pkt 6 zdanie drugie, pkt 9,

pkt 12, pkt 17, pkt 19, pkt 21, pkt 25 w rozdziale 4. „Zasady porządkowe”), przystani (pkt 5 i pkt 15 w rozdziale 2. „Postanowienia ogólne”, pkt 6 zdanie pierwsze i pkt 23 w rozdziale 4. „Zasady porządkowe”) i kąpieliska (pkt 15 w rozdziale 4. „Zasady porządkowe”).

Organ nadzoru nie kwestionuje kompetencji Rady Miejskiej Gminy Ślesin do określenia w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego zasad i trybu korzystania z więcej niż jednego gminnego obiektu lub urządzenia użyteczności publicznej. W takiej jednak sytuacji zarówno tytuł uchwały (w części określającej przedmiot uchwały), jak i przepis ogólny określający zakres spraw regulowanych uchwałą, winien w sposób szczegółowy i wyczerpujący informować o treści uchwały.

Powyższe wynika z zapisów § 120 ust. 1 pkt 4 i ust. 5 oraz § 125 ust. 1 pkt 1 w związku z § 143 „Zasad techniki prawodawczej” stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”. Pierwsza z powołanych zasad (§ 120 ust. 1 pkt 4 i ust. 5 w zw. z § 143 ZTP) jako jeden z obligatoryjnych elementów tytułu aktu prawa miejscowego wymienia określenie przedmiotu tego aktu. Powinno być ono sformułowane możliwie najzwężej; nie powtarza się w nim dosłownie wskazanego w upoważnieniu ustawowym zakresu spraw przekazanych do uregulowania w akcie prawa miejscowego ani wytycznych dotyczących jego treści, chyba że zakres spraw został zwięźle wskazany w upoważnieniu ustawowym. Z kolei w przepisach ogólnych aktu prawa miejscowego określa się m.in. jego przedmiot, jeżeli nie jest on określony w tytule aktu prawa miejscowego w sposób szczegółowy i wyczerpujący, rozpoczynając przepis od wyrazów: „Uchwała określa...” (§ 125 ust. 1 pkt 1 w związku z § 143 ZTP).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że nie spełnia ona wskazanych powyżej zasad prawidłowej legislacji, bowiem ani z tytułu, ani z przepisu ogólnego zamieszczonego w § 1 uchwały nie wynika, aby przedmiotem regulacji uchwały były zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej innych niż miejsce do cumowania w Parku Miejskim w Ślesinie.

W rozdziale 3. zatytułowanym „Zasady przyznawania miejsc dla użytkowników” Regulaminu zamieszczono przepis (bez oznaczenia jednostki redakcyjnej), w myśl którego: „stosuje się odpowiednio zapisy zawarte w rozdziale 3 Regulaminu Przystani Wodnej w Ślesinie celem określenia zasad przyznawania miejsc postojów w miejscu do cumowania znajdującym się w Parku Miejskim w Ślesinie”.

W ocenie organu również i ten przepis Regulaminu został wydany z naruszeniem zasad techniki prawodawczej. Przepis § 156 ust. 1 ZTP wprowadza możliwość posługiwania się w akcie normatywnym odesłaniami, jeżeli zachodzi potrzeba osiągnięcia skrótowości tekstu lub zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych. W dalszych przepisach ZTP zamieszczone zostały reguły redagowania odesłań. Podkreślić w szczególności należy zasadę sformułowaną w § 158 ust. 1 pkt 1 ZTP, zgodnie z którą jeżeli w akcie normatywnym odsyła się do innego aktu normatywnego, przy odesłaniu przytacza się w całości aktualny tytuł tego aktu oraz oznaczenie pozycji oraz, w razie potrzeby, rocznika dziennika urzędowego, w którym ten akt ogłoszono - jeżeli akt ten nie był nowelizowany. Z kolei sposób sformułowania oznaczenia dziennika urzędowego wskazany został w § 158 ust. 7 ZTP.

W świetle przytoczonych przepisów ZTP cytowany powyżej przepis Regulaminu odsyłający do Regulaminu Przystani Wodnej należy ocenić negatywnie. W ramach odesłania rada winna była bowiem przytoczyć w całości tytuł uchwały, mocą której ustanowiony został Regulamin Przystani Wodnej, wraz z odpowiednim oznaczeniem wojewódzkiego dziennika urzędowego, w którym uchwałą tę ogłoszono. Aktualnie jest to uchwała nr 84/VIII/19 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 26 kwietnia 2019 r. w sprawie zasad korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej – Przystani Wodnej w Ślesinie, ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego pod poz. 4874.

Omawiane powyżej uchybienia zasadom techniki prawodawczej nie mają jednak, w ocenie organu nadzoru, charakteru istotnego naruszenia prawa. W tym też zakresie organ nadzoru, stosownie do zapisów art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie stwierdził nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

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
(-) Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:
Rada Miejska Gminy Ślesin
Burmistrz Miasta i Gminy Ślesin