



Poznań, dnia 31 sierpnia 2020 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.531.2020.22

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

orzekam

nieważność ust. 16, ust. 17, ust. 18 w zakresie zwrotu: „właściciel campingu nie ponosi jakiegokolwiek odpowiedzialności za ich ewentualne zagubienie lub kradzież, jak również za uszkodzenie czy zniszczenie przyczepy campingowej, kampera, namiotu, samochodu lub innych dóbr przywiezionych przez gościa na camping, ich akcesoriów i zawartych w nich przedmiotów, będące wynikiem działań osób trzecich” oraz ust. 19 załącznika do uchwały nr 218/XXI/20 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 22 lipca 2020 r. w sprawie zasad korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej – regulamin campingu - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 22 lipca 2020 r. Rada Miejska Gminy Ślesin podjęła uchwałę nr 218/XXI/20 w sprawie zasad korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej – regulamin campingu, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 31 lipca 2020 r.

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

Stosownie do zapisów § 1 uchwały: „Uchwała się Regulamin campingu w Ślesinie, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały, określający szczegółowe zasady i tryb korzystania z obiektu użyteczności publicznej - pole campingowe”, zwany dalej „Regulaminem”.

W odniesieniu do powyższego przepisu uchwały organ nadzoru zwraca uwagę, że rada przeniosła istotną treść normatywną do załącznika do uchwały, co z punktu widzenia zasad przyzwoitej legislacji nie jest rozwiązaniem prawidłowym. Z § 29 „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”, wynika, że ustawa może zawierać załączniki, do których odesłania zamieszcza się w przepisach merytorycznych ustawy (ust. 1), a w których zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym (ust. 2). Przepis ten – zgodnie z § 143 ZTP – stosuje się odpowiednio do projektów aktów prawa miejscowego. Treść załącznika do aktu prawa miejscowego ma znaczenie normatywne równoważne tekstowej części tego aktu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 2260/14; CBOSA), jednakże zamieszczenie w załączniku do uchwały treści merytorycznych, podstawowych, wynikających z realizacji upoważnienia ustawowego, uchybia przepisowi § 29 ust. 2 w związku z § 143 ZTP. Wada ta nie stanowi jednak istotnego naruszenia prawa, które skutkowałoby stwierdzeniem nieważności uchwały.

Zastrzeżenia w świetle zasad prawidłowej legislacji budzi także podział i oznaczenie jednostek redakcyjnych Regulaminu. Z § 124 ust. 1 w związku z § 143 ZTP wynika, że podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego jest paragraf (§). Z kolei paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret (§ 124 ust. 2). Tymczasem w Regulaminie przepisy podzielone zostały na 19 jednostek redakcyjnych oznaczonych cyframi arabskimi z kropką bez nawiasów, a zatem oznaczonych w sposób właściwy dla ustępów (§ 57 ust. 2 w związku z § 143 ZTP), a nie dla paragrafów. Uchybienie to również nie stanowi istotnego naruszenia prawa, jednakże wymusza konieczność ustalenia nazewnictwa tychże jednostek. Na potrzeby niniejszego rozstrzygnięcia podstawowe jednostki redakcyjne Regulaminu będą nazywane „ustępami” (przy powoływaniu: „ust.”).

Przechodząc do dalszej oceny uchwały, przywołać należy materialnoprawną podstawę jej podjęcia. Stanowi ją przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), zwanej dalej „ustawą”, zgodnie z którym: „Na podstawie niniejszej ustawy 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12; CBOSA).

W zakresie tak sformułowanego upoważnienia ustawowego nie mieszczą się, w ocenie organu nadzoru, postanowienia Regulaminu zawarte w ust. 17 („Osoba korzystająca z campingu odpowiada za wszelkie szkody wyrządzone w wyniku uszkodzenia, zniszczenia lub utraty rzeczy stanowiących wyposażenie campingu”) i w ust. 18 w zakresie zwrotu: „właściciel campingu nie ponosi

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

jakiegokolwiek odpowiedzialności za ich ewentualne zagubienie lub kradzież, jak również za uszkodzenie czy zniszczenie przyczepy campingowej, kampera, namiotu, samochodu lub innych dóbr przywiezionych przez gościa na camping, ich akcesoriów i zawartych w nich przedmiotów, będące wynikiem działań osób trzecich”.

Wyjaśnić należy, że norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy 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; CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zaakcentował, iż „użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie «zasady i tryb korzystania» zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Jednakże 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”.

Uchwalając regulamin korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej – campingu (pola campingowego) 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 obiektu.

Organ nadzoru podkreśla, iż 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 2019 r. poz. 1145 ze zm.), które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Kodeks ten odnosi się także do odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 i nast.). Również odpowiedzialność karna uregulowana jest w aktach wyższego rzędu, w tym w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821 ze zm.) oraz w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950 ze zm.). W przypadku popełnienia czynu zabronionego przez te ustawy (np. art. 124 § 1 i 2, art. 143 § 1 Kodeksu wykroczeń; art. 288 § 1 i 2 Kodeksu karnego), to właśnie te akty będą miały bezpośrednie zastosowanie i rozstrzygać będą o odpowiedzialności karnej podmiotu.

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11; CBOSA),

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

przy czym uchybienia te mają charakter istotny, skutkujący koniecznością stwierdzenia nieważności obarczonych nimi przepisów prawa miejscowego.

Za rażące naruszenie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy uznać należy także ustanawianie przez prawodawcę miejscowego sankcji za nieprzestrzeganie uchwalonych zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, jak również przesądzanie o tym, w jakich okolicznościach osobom korzystającym z tych obiektów lub urządzeń nie przysługuje prawo do zwrotu opłaconych należności. Przepisów w tym zakresie nie sposób bowiem uznać za zasady lub tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji wynikających z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy rada uchwaliła przepis ust. 16 Regulaminu („Naruszenie zasad niniejszego regulaminu oraz norm współżycia turystycznego przez zakłócenie spokoju, nadużywania alkoholu itp., może pozbawić turystę możliwości dalszego pobytu na campingu, bez prawa zwrotu opłaconych należności za pobyt”) oraz ust. 19 Regulaminu („Turyście nie przysługuje zwrot opłaconych należności w przypadku opuszczenia campingu w terminie wcześniejszym niż pierwotnie zadeklarowany i opłacony”).

Ponadto w odniesieniu do przepisu ust. 16 Regulaminu wskazać należy na jego niejasność. Rada posłużyła się w nim bowiem klauzulą generalną i nieostrymi zwrotami („normy współżycia turystycznego”, „zakłócenie spokoju”, „nadużywanie alkoholu”, „itp.”), co może budzić istotne wątpliwości interpretacyjne co do tego jakie zachowania mogą być uznane przez organ stosujący prawo jako niepożądane, skutkujące pozbawieniem turysty „możliwości dalszego pobytu na campingu, bez prawa zwrotu opłaconych należności za pobyt”.

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 oz. w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94; CBOSA). Omawiane reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z ZTP, w szczególności § 6 i § 25 w związku z § 143 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. Wymogów tych z pewnością nie spełnia kwestionowany przepis ust. 16 Regulaminu. Jak słusznie zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 16 stycznia 2020 r. (sygn. akt II

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

SA/Ke 931/19; CBOSA): „niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo”. W demokratycznym państwie prawnym taka sytuacja nie może być akceptowalna.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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
(-) Łukasz Mikołajczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Miejska Gminy Ślesin
Burmistrz Miasta i Gminy Ślesin