

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.108.2023
WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 29 czerwca 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr LVI/576/2023 Rady Gminy Górno z dnia 30 maja 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu kąpielisk w części obejmującej następujące postanowienia Załącznika do uchwały:

- pkt 4.;
- pkt 5.;
- pkt 6.;
- pkt 7.;
- pkt 8.;
- pkt 9.;
- pkt 10.;
- pkt 11. tiret 4, tiret 5, tiret 6, tiret 9 i tiret 10.

Uzasadnienie

Rada Gminy Górno w dniu 30 maja 2023 r. podjęła uchwałę nr LVI/576/2023 w sprawie przyjęcia Regulaminu kąpielisk. Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 6 czerwca 2023 r. Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały Rada Gminy wywiodła z treści art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: „u.s.g.”).

Organ nadzoru przesłał do Rady zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, zakreślając organowi termin na złożenie wyjaśnień. Pomimo upływu wyznaczonego terminu Rada Gminy Górno nie złożyła wyjaśnień w sprawie.

Działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy może wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Podejmowanie działalności uchwałodawczej w tym przedmiocie nie oznacza jednak niczym nieskrępowanej swobody rady w tworzeniu aktów normatywnych w takich sytuacjach. Zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, zwłaszcza wtedy, gdy cechy prawne i granice owego korzystania zostały zdefiniowane w przepisach wyższego rzędu. Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Ustanawiając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. akt prawa miejscowego, organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących.

Przechodząc do analizy poszczególnych postanowień przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że w punkcie 4. Załącznika do uchwały wprowadzono oznaczenie flagowe, które obowiązuje na terenie kąpielisk, a w punkcie 5. obszar przeznaczony do kąpieli i jego oznaczenie. Wskazać trzeba, że właściwy sposób oznakowania miejsca wykorzystywanego do kąpieli oraz oznaczenie flagowe normuje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie sposobu oznakowania i zabezpieczania obszarów wodnych oraz wzorów znaków zakazu, nakazu oraz znaków informacyjnych i flag (Dz. U. z 2022 r. poz. 1979). Podnosi się, że uregulowanie tych zagadnień w ww. rozporządzeniu MSW oznacza, że nie jest to materia regulaminowa. Dodatkowo zapis wskazujący, że ratownicy dozoru wyłączają obszar przeznaczony do kąpieli stanowi

niedopuszczalną ingerencję w materię uregulowaną przepisami rangi ustawy art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy z 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 714 t.j.) – dalej: „u.bezp.wod.”, zgodnie z którym do obowiązków zarządzającego wyznaczonym obszarem wodnym należy zapewnienie stałej kontroli wyznaczonego obszaru wodnego przez ratowników wodnych. Zarządzającym obszarem wodnym według art. 4 ust. 2 pkt 3 u.bezp.wod., jest właściwy wójt. Ponadto, w punkcie 5., Rada Gminy postanowiła, iż ratownikami są osoby noszące ubiór z emblematami „ratownik wodny”. ratownik lub WOPR. W ocenie organu nadzoru taka regulacja wykracza poza zakres normy kompetencyjnej, gdyż organ stanowiący gminy ma prawo do określenia zasad i trybu postępowania osób korzystających z gminnego obiektu użyteczności publicznej, nie ma zaś kompetencji do regulowania kwestii dotyczących podmiotów uprawnionych do wykonywania ratownictwa wodnego. Zagadnienia te zostały uregulowane w art. 12 i nast.u.bezp.wod.

Z kolei w punkcie 6. Załącznika do uchwały przyjęto postanowienie, zgodnie z którym za pozostawione na terenie kąpielisk przedmioty, organizator kąpielisk nie ponosi odpowiedzialności. W zakresie upoważnienia z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mieści się natomiast ustalanie lub modyfikacja zasad odpowiedzialności cywilnej, w tym odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną, powstałą lub poniesioną na terenie gminnego obiektu użyteczności publicznej (por. wyroki WSA: z 19 grudnia 2012 r., III SA/Kr 58/12, z 16 listopada 2011 r., IV SA/Po 672/11). W szczególności niedopuszczalne jest więc normowanie w Regulaminie zasad lub wyłączeń odpowiedzialności za przedmioty pozostawione w miejscu wyznaczonym do kąpiel. Materia ta została kompleksowo uregulowana w przepisach prawa powszechnie obowiązującego tj. w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (k.c.). Warto w tym miejscu wskazać na przepisy art. 415 i nast. k.c., które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Również kodeks ten odnosi się do odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 i nast.) oraz dopuszczalności jej ograniczania. Organ nadzoru podkreśla, że akt prawa miejscowego – akt o charakterze powszechnie obowiązującym – nie może zawierać regulacji odnośnie zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. Postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności mogą zostać zawarte jedynie w ustawie lub na mocy czynności prawnej, np. umowy.

Odnośnie regulacji zawartej w punkcie 7. Załącznika do uchwały, dotyczącej nie ponoszenia odpowiedzialności przez organizatora kąpielisk za bezpieczeństwo osób kąpiących się poza wyznaczoną strefą kąpielisk, to zagadnienie nie należy do materii objętej delegacją wynikającą z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i może zostać zawarte jedynie w ustawie lub na mocy czynności prawnej, np. umowy.

Następnie w punkcie 8 Załącznika do uchwały uregulowano przebywanie dzieci na terenie kąpielisk i plaży oraz sprawowanie nadzoru w stosunku do dzieci. Delegacja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie upoważnia do formułowania w regulaminach kąpielisk 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). Dodatkowo zważyć trzeba, że kwestie odpowiedzialności rodziców i opiekunów regulują przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w oddziale 2 działu IA tytułu II (władza rodzicielska) czy też przepisy Kodeksu wykroczeń (art. 105).

Stosownie do regulacji zawartej w punkcie 9. Załącznika do uchwały, opiekunowie grup zorganizowanych, wycieczek, kolonii itp. obowiązani są do zgłaszania grup do zespołu ratowniczego na kąpielisku najpóźniej przed wejściem na teren kąpielisk. Powyższy przepis Regulaminu nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia uchwały. Rada stanowiąc o obowiązku zgłoszenia grup zorganizowanych do zespołu ratowniczego, wykroczyła poza zakres przyznanego jej przez ustawodawcę upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Rada Gminy zobligowana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. Żaden zaś przepis prawa nie upoważnia Rady Gminy do stanowienia o obowiązku grup zorganizowanych do zgłaszania obecności na terenie kąpielisk. W szczególności upoważnienia tego nie można wywodzić z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., nie jest to bowiem zasada ani tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W pkt 10 Regulaminu, Rada Gminy wprowadziła zalecenie wzajemnej obserwacji oraz w razie potrzeby udzielenia pomocy. W opinii organu nadzoru, brak jest podstaw do nakładania takiego obowiązku na osoby przebywające na terenie kąpielisk w zakresie prowadzenia aktywnej, wzajemnej obserwacji. Wprowadzenie obowiązku takiej obserwacji byłoby nadmiernym ograniczeniem swobody ww. osób, tym bardziej, że w art. 16 pkt 1 u.bezp.wod. ustawodawca nałożył obowiązek obserwowania wyznaczonego obszaru wodnego na ratowników wodnych. Odnosząc się natomiast do postanowień zawartych w tiret 1 i tiret 2. punktu 10.

Załącznika do uchwały, organ nadzoru zwraca uwagę, iż nie mają one charakteru przepisów prawa. Żaden z nich nie może być traktowany jako nakaz lub zakaz ani jako źródło innego rodzaju normy prawnej. Można je potraktować wyłącznie jako postulat, czy zalecenie, co nie powinno mieć miejsca w akcie prawa miejscowego, który nie może zawierać wypowiedzi o charakterze nienormatywnym. Regulamin bowiem to zbiór przepisów normujących zasady postępowania, a więc praw, obowiązków, nakazów, zakazów. Aby przyniósł pożądany efekt, musi być tak sformułowany, aby korzystający z kąpielisk nie mieli żadnych wątpliwości co do zachowania się na tym obiekcie. Nie może więc regulamin zawierać próśb, postulatów czy też zaleceń, albowiem pozostaje to również w sprzeczności z Zasadami techniki prawodawczej (Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r., Dz.U. z 2016 r., poz. 283 t.j.). Jak już wyżej wspomniano, regulamin to akt, który reguluje zasady postępowania i zawiera określone nakazy i zakazy. Dlatego też powinien mieć odpowiednią, zgodną z zasadami techniki prawodawczej formę. Jego poszczególne postanowienia powinny być ujęte w paragrafy, które w razie potrzeby dzieliłyby się na ustępy, punkty i litery. Już choćby z braku tych wymienionych cech, uchwała Rady Gminy Górnio jest wadliwa.

W punkcie 11 tiret 4. wprowadzono zapis, że korzystającym z kąpielisk zabrania się wprowadzania i kąpienia na ich terenie zwierząt. Przyjęty przepis dokonany został z przekroczeniem delegacji ustawowej. Podkreślić trzeba, że art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach („u.c.p.g.”) zawiera kompetencję rady gminy w zakresie określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych dla wspólnego użytku. Skoro odrębny przepis ustawowy w tym przypadku art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. zobowiązuje organ samorządu gminnego do ustalenia obowiązków nakładanych na właścicieli zwierząt domowych celem zapewnienia ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem przez te zwierzęta terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, to nie jest dopuszczalnym regulowanie tej samej materii i w takim samym zakresie w uchwale podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. W świetle tego bezprzedmiotowym jest uregulowanie tych zagadnień w oparciu o regulacje zawarte art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. gdy odrębna delegacja dla rady gminy w tej materii przewidziana została w przywołanym przepisie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Za niezgodne z prawem, w ocenie organu nadzoru, należało uznać również określone przez Radę, w regulaminie zakazy, tj.: pkt 11 tiret 5., tiret 9., tiret 10. Żadna z tych regulacji nie dotyczy bowiem zasad korzystania z obiektów użyteczności publicznej. Stanowią one natomiast powielenie przepisów kodeksu wykroczeń o zachowaniu się w miejscu publicznym. Zgodnie z przepisami Kodeksu wykroczeń, dalej k.w, karze podlega ten, kto cudzą rzecz umyślnie niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, jeżeli szkoda nie przekracza 500 złotych (art. 124 § 1 k.w.); kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorzenie w miejscu publicznym (art. 51 k.w.); 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 (art. 109 § 3 k.w.); kto ze złośliwości lub swawoli utrudnia lub uniemożliwia korzystanie z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego, a w szczególności uszkadza lub usuwa przyrząd alarmowy, instalację oświetleniową, zegar, automat, telefon, oznaczenie nazwy miejscowości, ulicy, placu lub nieruchomości, urządzenie służące do utrzymania czystości lub ławkę (143 § 1 k.w.), zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec (art. 145 k.w.). Z powyższego wynika, że czyny zakazane w uchwale są już kwalifikowane przez prawo na poziomie ustawowym, a zachowania sprzeczne z regulacjami ustawowymi stanowią wykroczenie. Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 maja 2015 r. sygn. akt II OSK 862/15 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 23 października 2014 r. sygn. akt II SA/Op 334/14.

Za niezgodne z prawem uznać też należy postanowienie zawarte w pkt 11 tiret 6. Załącznika do uchwały, ustanawiające zakaz wstępu do wody osobom będącym pod wpływem alkoholu lub środków odurzających. Zdaniem organu nadzoru jego uchwalenie nastąpiło z przekroczeniem delegacji ustawowej. W myśl art. 6 u.bezp.wod.: "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". Przepis ten wyczerpująco reguluje kwestię ograniczania wstępu i przebywania na wyznaczonym obszarze wodnym (a więc m.in. w miejscu wykorzystywanym do kąpeli) osobom, których stan wskazuje na spożycie alkoholu lub środków odurzających. Wobec tego ustanowienie w ust. 13 Regulaminu zakazu wstępu takim osobom, stanowi wkroczenie w materię uregulowaną ww. przepisem ustawowym, co stanowi jedną z form przekroczenia normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Z powyższego wynika, że Rada przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia, a zakwestionowane przez organ nadzoru przepisy uchwały zawierające regulamin korzystania z kąpielisk, stanowią istotne naruszenia prawa i w konsekwencji tego należało stwierdzić ich nieważność w zakresie wskazanym w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wicewojewoda Świętokrzyski

Rafał Nowak