



Olsztyn, 28 czerwca 2021 r.

PN.4131. 235 .2021

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XXXII/247/21 Rady Miejskiej w Rynie z dnia 26 maja 2021 r. w sprawie przyjęcia regulaminu kąpieliska na jeziorze Ołów w Rynie w części dotyczącej ust. 5 i ust. 11 lit. d.**

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Rynie, na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 roku, poz. 679), ustaliła Regulamin korzystania z kąpieliska na jeziorze Ołów w Rynie, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały – zwany dalej Regulaminem.

Zdaniem organu nadzoru, ww. uchwała w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W myśl art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję, organ 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 normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, organem właściwym do określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń

użyteczności publicznej jest rada gminy, która czyni to w formie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. Kąpielisko na jeziorze Ołów w Rynie, o której mowa w przedmiotowym załączniku, jest obiektem użyteczności publicznej, zatem ustalenia zasad i trybu korzystania z tego obiektu winno odbywać się w trybie wskazanym w art. 41 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku Języka Polskiego (wydawnictwo PWN) słowo „zasada” określono, jako prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; formułę wyjaśniającą to prawo; normę postępowania; ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach. Słowo „tryb” natomiast zdefiniowano, jako procedurę; system organizacji czegoś lub mechanizm pewnych działań, w którym ktoś musi żyć i działać według narzuconych mu zasad.

Niezgodny z prawem jest ust. 5 Regulaminu, stanowiący, że „... ratownikami są osoby noszące ubiór w jednolitym kolorze z emblematem RATOWNIK (lub WOPR)”.

W ocenie organu nadzory, cytowany przepis jest wadliwy, gdyż sposób jego sformułowania prowadzi do wniosku, że dochodzi w tym przypadku do swoistego regulowania kwestii dotyczących podmiotów uprawnionych do wykonywania ratownictwa wodnego, do czego organ stanowiący gminy nie jest uprawniony. Ponadto, ww. przepis musi być wyeliminowany z obrotu prawnego również z uwagi na jego niejasność i wieloznaczność. Normy formułowane w akcie prawa miejscowego muszą być precyzyjne i jednoznaczne, tak żeby nie budziły jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. Rada powinna tworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 131/11), co w przedmiotowym przypadku nie ma miejsca. Stanowienie przepisów niejasnych lub wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych, wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) - patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt IV SA/PO 147/17.

Z rażącym naruszeniem prawa podjęty został też ust. 11 lit. d załącznika do uchwały stanowiący, że „... na terenie kąpieliska zabrania się palenia wyrobów tytoniowych na terenie kąpieliska”.

Przytoczone przepisy Regulaminu podjęte zostały z naruszeniem powszechnie obowiązujących norm prawnych, gdyż w ww. przypadku organ stanowiący Gminy Ryn dokonał powtórzeń i modyfikacji unormowań, zawartych ustawie z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2021 r. poz. 281 z późn. zm.), ustawie z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 276).

Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono,

co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r. sygn. II SA/Wr 479/11 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r. sygn. II SA/Wr 1179/98). Jakiegokolwiek inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy z punktu widzenia techniki prawodawczej za bezwzględnie niedopuszczalne (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 listopada 2009 r. sygn. IISA/GI 522/09).

Z tych też względów wprowadzanie w drodze regulaminu korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej unormowań określających zakaz palenia tytoniu, jest niedopuszczalne.

W związku z powyższym rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Ciojecki

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Rynie;
2. Burmistrz Miasta i Gminy Ryn.