



PN.4131. 236 .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/249/21 Rady Miejskiej w Rynie z dnia 26 maja 2021 r.** w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania z Ekologicznej Mini Przystani Żeglarskiej w Rynie w części dotyczącej § 1 ust. 1 w zakresie sformułowania: „... i jest zarządzana przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Rynie sp. z o.o.”, § 2 ust. 1 w zakresie sformułowania: „... bosmana”, § 2 ust. 4 w zakresie sformułowania: „... czyste i starannie”, § 3 pkt 6, § 3 pkt 8 w zakresie sformułowania: „... przez bosmana” i § 3 pkt 9 oraz § 4 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 5, a także § 5 ust. 6 w zakresie sformułowania: „... z Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Rynie sp. z o.o.” i § 5 ust. 7 w zakresie sformułowania: „... Prezesa Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Rynie sp. z o.o.”.

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 Ekologicznej Mini Przystani Żeglarskiej w Rynie, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały – zwany dalej Regulaminem.

W ocenie 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. Ekologiczna Mini Przystań Żeglarska 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.

W tym miejscu wyjaśnić należy, co ma zasadnicze znaczenie w niniejszej sprawie, iż zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulaminy korzystania z obiektów i urządzeń) – jak sama treść przepisu wskazuje – nie są adresowane do podmiotów zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń, a więc do „społeczności żeglarskiej”. Osoby korzystające powinny natomiast podporządkować się uchwalonym, w tym zakresie regulacjom, bowiem w przeciwnym razie mogą zostać niedopuszczone do skorzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej lub w trakcie korzystania mogą zostać pozbawione dalszej takiej możliwości (tak też orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 7 sierpnia 2007 r., II SA/Rz 473/07).

Z tego też względu należy uznać, iż załącznik do przedmiotowej uchwały został, w części podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

Mając powyższe na uwadze, należy zakwestionować postanowienia Regulaminu zakładające, że:

- Ekologiczna Mini Przystań Żeglarska w Rynie jest zarządzana przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Rynie sp. z o.o. (§ 1 ust. 1);
- załogi jednostek pływających korzystających z postoju w porcie Ekologicznej Mini Przystani Żeglarskiej w Rynie są zobowiązane do informowania *bosmana* o każdym wpłynięciu i wypłynięciu oraz zarejestrowaniu swojego pobytu w bosmanacie (§ 2 ust. 1);
- na terenie Ekologicznej Mini Przystani Żeglarskiej w Rynie zabrania się cumowania w miejscach innych niż wyznaczone *przez bosmana* (§ 3 pkt 8);
- za porządek i ruch jednostek w porcie Ekologicznej Mini Przystani Żeglarskiej w Rynie odpowiedzialny jest bosman (§ 4 ust. 1);
- przełożonym bosmana jest Prezes Zarządu Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Rynie sp. z o.o. (§ 4 ust. 2);
- zarządzenia i polecenia bosmana oraz Prezesa obowiązują wszystkie osoby znajdujące się na terenie Ekologicznej Mini Przystani Żeglarskiej w Rynie (§ 4 ust. 3);
- do czasu przybycia odpowiednich służb, akcjami ratowniczymi na terenie Ekologicznej Mini Przystani Żeglarskiej kieruje i organizuje je Bosman (§ 4 ust. 5);
- prowadzenie działalności gospodarczej na terenie mini przystani możliwe jest tylko po podpisaniu stosownej umowy z *Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Rynie sp. z o.o.* (§ 5 ust. 6);
- umieszczanie reklam, folderów i innych materiałów promocyjnych wymaga zgody

Prezesa Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Rynie sp. z o.o., po podpisaniu stosownej umowy (§ 5 ust. 7).

Zdaniem organu nadzoru, rada w sposób nieuprawniony, bez stosownych upoważnień ustawowych, określiła jednostkę, która sprawować będzie funkcję zarządcy Ekologicznej Mini Przystani Żeglarskiej w Rynie.

Należy też wskazać, iż na podstawie normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, organowi stanowiącemu gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o uprawnieniach i obowiązkach podmiotu zarządzającego obiektem, czy też jego pracowników. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów. Podmiot, zarządzający w imieniu organu wykonawczego obiektami użyteczności publicznej, wykonuje zadania wójta, jako organu gospodarującego mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym). I to wójt, powierzając konkretnemu podmiotowi administrowanie obiektami użyteczności publicznej, określa obowiązki i prawa wybranego podmiotu w zakresie bieżącego zarządu powierzonym mieniem.

Podsumowując powyższe stwierdzić należy, że rada gminy – nie będąc umocowana ustawowo do sprawowania zarządu mieniem gminy (w tym także obiektów użyteczności publicznej) - nie może arbitralnie decydować o zakresie obowiązków wójta lub upoważnionej przez niego osoby, o zakresie odpowiedzialności za wykonywanie powierzonych zadań oraz za określone zdarzenia, czy też o zakresie podległości pomiędzy osobami je wykonującymi. Uregulowanie tych obowiązków należy pozostawić w tym przypadku zasadniczo umowie lub ustawie (patrz podobnie w zakresie odpowiedzialności wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 3 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/OI 736/20). Z tych też względów, koniecznym jest wyeliminowanie z kwestionowanego załącznika do uchwały Nr XXXII/249/21, wyżej powołanych, gdyż nie mieszczą się one w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, objętych dyspozycją art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie.

Wadliwymi są ponadto postanowienia, w części § 2 ust. 4 załącznika do uchwały, zakładające, że jednostki pływające cumowane w porcie powinny być zawsze „**czyste i starannie**” sklarowane.

Regulamin określający zasady korzystania z obiektów użyteczności publicznej musi odnosić się bezpośrednio do funkcji realizowanej przez dany obiekt. Port stanowi infrastrukturę umożliwiającą bezpieczny pobyt w danym miejscu jednostek wodnych. W ocenie organu nadzoru, żądanie zapewnienia czystości jednostki pływającej w żaden sposób nie wpływa na sposób korzystania z Ekologicznej Mini Przystani Żeglarskiej w Rynie, a rada w oparciu o powołane przepisy ustawy o samorządzie gminnym, czy ustawy o gospodarce komunalnej, nie posiada uprawnień do decydowania o konieczności utrzymania jednostek pływających w czystości.

Ponadto dodać trzeba, że 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. Uchwalając przedmiotowe przepisy, organ stanowiący Gminy Ryn naruszył zasadę rzetelnej legislacji, zgodnie z którą adresat przepisu musi wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować i nie mieć żadnych wątpliwości, co

do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, jak powinien się zachować, by wykonać nakaz wynikający z przepisów. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów, tak jak ma to miejsce przedmiotowym przypadku, gdyż z cytowanej regulacji w żaden sposób nie wynika, co oznacza pojęcie „... czysta” jednostka pływająca, czy „... starannie” sklarowana.

Powyższa argumentacja przesądza o konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego także przepisów § 3 pkt 6 i pkt 9 załącznika do uchwały, które przewidują, iż na terenie Ekologicznej Mini Przystani Żeglarskiej w Rynie zabrania się: postępowania niezgodnego z zasadami kultury osobistej i etykiety żeglarskiej oraz zakłócania spokoju innym użytkownikom przystani. Pojęcia te i ich zasady, jako nieunormowane w akcie powszechnie obowiązującym, nie mogą stanowić źródła prawa i być odniesieniem dla zasad i trybu korzystania z obiektu użyteczności publicznej. Odwołują się bowiem do zachowań pojmowanych przez pryzmat przyjętych zwyczajów, mających jedynie umowny i niejednoznaczny charakter, co sprawia, że prawidłowe odkodowanie tej normy przez jej adresatów jest w praktyce niemożliwe. Nie wiadomo zatem, jakie konkretne zachowania w zamyśle lokalnego prawodawcy, mogą wypełnić to pojęcie. Użyte w ww. przepisach sformułowania są zatem niejasne i relatywne, a to przesądza o konieczności stwierdzenia ich nieważności.

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 Ciojcki

Otrzymują:

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