

Łódź, 24 sierpnia 2023 r.

PNIK-I.4131.786.2023

Rada Miejska w Łęczycy

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.)

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały Nr LXXXII/513/2023 Rady Miejskiej w Łęczycy z 2 sierpnia 2023 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu korzystania z przystani kajakowej zlokalizowanej nad zalewami miejskimi w Łęczycy”, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 9 sierpnia 2023 r.

Uzasadnienie

Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą następujących postanowień załącznika do uchwały Nr LXXXII/513/2023 Rady Miejskiej w Łęczycy z 2 sierpnia 2023 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu korzystania z przystani kajakowej zlokalizowanej nad zalewami miejskimi w Łęczycy” - zwanego dalej „Regulaminem”.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta jako organu wykonawczego gminy należy m. in. gospodarowanie mieniem komunalnym. W konsekwencji należy uznać, że to do kompetencji wójta należy, czy będzie samodzielnie wykonywał ten zarząd, czy też powierzy zadania administratorowi, a także jaki będzie zakres tych zadań i sposób ich realizacji. Tych kompetencji organ wykonawczy gminy nie może przekazać na rzecz organu stanowiącego gminy (wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 stycznia 2023 r. o sygn. akt III SA/Łd 703/22). W związku z powyższym

w ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo ust. 1 i 11 rozdziału I oraz ust. 4 rozdziału III Regulaminu.

W Regulaminie zamieszczono także szereg przepisów, które powtarzają lub modyfikują przepisy ustawy. Wydanie aktu prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień. W utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy (rady miejskiej) nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (wyrok NSA z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 862/15).

W ust. 2 rozdziału I Regulaminu nałożono na osoby przebywające na terenie przystani obowiązek stosowania się do poleceń Straży Miejskiej w Łęczycy oraz obowiązek zachowania wszelkich zasad bezpieczeństwa. W ocenie organu nadzoru prawo do stosowania poleceń przez strażnika wynika z art. 12 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1763). W odniesieniu do nałożenia obowiązku zachowania wszelkich zasad bezpieczeństwa należy wskazać, że obowiązek stosowania się do takich zasad wynika już z treści przepisów ustaw wprowadzających takie zasady i uchwała Rady Miejskiej nie może już stanowić o obowiązku stosowania takich przepisów.

W ust. 4 rozdziału I Regulaminu postanowiono, że osoby do 15 roku życia mogą przebywać jedynie na odpowiedzialność osób dorosłych, pod których opieką pozostają. W ocenie organu nadzoru przepis ust. 4 rozdziału I Regulaminu w zakresie wyrazów: „i na ich odpowiedzialność” wkracza w materię uregulowaną przepisami Kodeksu cywilnego. Delegacja zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje upoważnienia do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów

ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilną (wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 751/15). Podobnie ust. 7 rozdziału I Regulaminu, ust. 15 rozdziału III oraz ust. 14 rozdziału III w zakresie wyrazów: „, które ponoszą pełną odpowiedzialność za bezpieczeństwo osób niepełnoletnich oraz za ich zachowanie i ewentualne szkody przez te osoby wyrządzone”, w ocenie organu nadzoru, wkracza w materię uregulowaną przepisami Kodeksu cywilnego.

W ust. 6 rozdziału I Regulaminu zakazano palenia tytoniu, spożywania alkoholu oraz zażywania substancji odurzających. Zakaz palenia tytoniu na obiekcie takim jak przystań kajakowa, w ocenie organu nadzoru, powinien być wprowadzony na mocy uchwały podjętej na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 700). Zakaz spożywania alkoholu w miejscu publicznym wynika z art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 165 z późn. zm.). Zakaz zażywania środków odurzających wynika natomiast z zakazu posiadania tych środków, które to stanowi przestępstwo z art. 62 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 172).

W ust. 21 rozdziału III Regulaminu zakazano m. in. niszczenia roślinności oraz spożywania alkoholu. Zakaz niszczenia roślinności wynika już z art. 144 Kodeksu wykroczeń. Zakaz spożywania alkoholu w miejscu publicznym wynika z art. 14 ust. 2a o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

W ust. 8 rozdziału I Regulaminu nałożono obowiązek bezzwłocznego zgłoszenia wszelkiego niebezpieczeństwa oraz wypadków pod podane w uchwale numery alarmowe. Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 714 z późn. zm.) w art. 3 nakłada już na osoby przebywające na obszarach wodnych obowiązane są do zachowania należytej staranności w celu ochrony życia i zdrowia własnego oraz innych osób, a w szczególności bezzwłocznego informowania odpowiednich służb ratowniczych lub podmiotów, o których mowa w art. 12 ust. 1, o zaistniałym wypadku lub zaginięciu osoby oraz o innych zdarzeniach nadzwyczajnych mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo osób. Obowiązek zaś informowania o sposobie powiadamiania o wypadkach wraz z numerami alarmowi ciąży zaś na zarządzającym obiektem stosownie do treści art. 5 ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych.

W ocenie organu nadzoru ust. 12 rozdziału III Regulaminu w zakresie wyrazów: „zastrzega sobie prawo do potraktowania tego faktu jako kradzieży sprzętu skutkującego wezwaniem policji na miejsce zdarzenia” narusza dyspozycję art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie uprawnia do stanowienia przepisów przyznających uprawnienie do decydowania o tym czy dane zachowanie stanowi przestępstwo kradzieży.

Art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia do wprowadzania przepisów o charakterze wyłączenie informacyjnym oraz wprowadzających w błąd. W ocenie organu nadzoru taki właśnie charakter ma przepis ust. 3 rozdziału III Regulaminu.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę na naruszenie Zasad techniki prawodawczej, do którego doszło podczas uchwalania przedmiotowej uchwały. Zgodnie ze stosowanym odpowiednio do aktów prawa miejscowego § 124 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy dzieli się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Regulamin określający zasady korzystania z przystani kajakowej stanowi załącznik do uchwały – załącznik zaś jest integralną częścią uchwały. Oznacza to, że zapisy załącznika podlegają takiej samej systematyzacji jednostek redakcyjnych, co uchwała. Zapisy Regulaminu nie są zaś zredagowane zgodnie z ww. zasadami.

Wobec powyższego, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego zawiadomienia, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Justyna Szymańska-Chłódzyńska
Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru
i Kontroli

Do wiadomości:

Burmistrz Miasta Łęczycy