



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 29 kwietnia 2015 r.

Poz. 1958

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.44.3.2015.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr V/27/2015 Rady Gminy Jordanów Śląski z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z terenu zbiornika wodnego „Jordanów” w Jordanowie Śląskim.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Jordanów Śląski, powołując się na art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 26 marca 2015 r. uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z terenu zbiornika wodnego „Jordanów” w Jordanowie Śląskim (dalej także jako: uchwała).

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 7 kwietnia 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), a ponadto § 3 pkt 3 i 6 Załącznika Nr 1 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 2, art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a § 5 pkt 1 i 2 oraz § 7 Załącznika Nr 1 do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

**I.** Artykuł 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, będący podstawą prawną do wydania uchwały, upoważnia organ stanowiący gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Kwalifikacja przedmiotowej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego powoduje, że na organie ją stanowiącym ciąży obowiązek dotyczące zasad prawidłowego stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Akt ten reguluje bowiem obowiązki (nakazy i zakazy określonego zachowania) generalnie określonych adresatów, którym może być każdy przebywający na obszarze jego obowiązywania. Kwestią fundamentalną jest zatem określenie obszaru, na którym obowiązują normy zawarte w przedmiotowej uchwale. Konieczne jest zatem takie wytyczenie granicy obowiązywania aktu, które nie będzie pozostawiać wątpliwości co do jej przebiegu, tak aby każdy miał pewność co do tego, czy znajduje się na obszarze, na którym obowiązany jest postępować zgodnie z dyspozycją norm zawartych w uchwale.

Zgodnie z § 2 uchwały, teren zbiornika „Jordanów” w Jordanowie Śląskim określa jej załącznik. Załącznik ten ma formę graficzną. Taki sposób wyznaczenia obszaru obowiązywania aktu prawa miejscowego jest jedną z dopuszczalnych form regulacji. Jeżeli jednak prawodawca miejscowy decyduje się na skorzystanie tylko z takiej formy określenia granic obowiązywania aktu, to wymaga się od niego, by rysunek był możliwie dokładny, tak aby z samej jego analizy dokładnie wynikało, jak przebiega granica takiego obszaru, a zwłaszcza które nieruchomości (lub jednoznacznie określone części takich nieruchomości) zostały do niego włączone.

Stanowiąca integralną część uchwały mapa musi zatem zapewniać (poprzez swoją skalę oraz sposób oznaczenia granic obszaru) możliwość niespornego ustalenia czy jakieś konkretne miejsce znajduje się w granicach obszaru obowiązywania aktu, czy też poza nim.

Nie ulega wątpliwości, że tych podstawowych warunków prawidłowego ustanowienia prawa miejscowego nie spełnia mapa będąca graficznym załącznikiem do kwestionowanej uchwały. Sposób w jaki wyznaczono obszar obowiązywania aktu w sposób istotny narusza prawo z kilku powodów.

Po pierwsze, na mapę nie naniesiono żadnych linii wyznaczających obszar obowiązywania aktu (brak jest również legendy mapy), z czego należy wnioskować, że cały obszar, który swoim zakresem mapa obejmuje jest obszarem obowiązywania aktu (notabene, wniosek ten jest zgodny ze stanowiskiem zaprezentowanym w toku postępowania nadzorczego przez Przewodniczącego Rady Gminy Jordanów Śląski). Oznacza to, że regulacją uchwały objęte są tereny niestanowiące gminnych obiektów użyteczności publicznej, lecz – na przykład – będące własnością prywatną albo drogą publiczną. Uchwała stanowiąca na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie może zaś obejmować terytorialnym zakresem swego obowiązywania takich nieruchomości.

Po drugie, granice obowiązywania uchwały przebiegają przez poszczególne nieruchomości w sposób, który nie daje możliwości oceny, jaka ich część została objęta regulacją uchwały. Granice te są wyznaczone geometrycznie, jako prostokąt, który w żaden sposób nie koresponduje z podziałem geodezyjnym obszaru, który obejmuje mapa.

Po trzecie, mapa wykonana jest w skali uniemożliwiającej prawidłowe wyznaczenie obszaru obowiązywania aktu. Wyznaczenie granic obowiązywania zakazów określonego zachowania tylko przy pomocy mapy o zastosowanej skali powoduje, że nawet jednomilimetrowa linia rozgraniczająca wprowadza niepewność co do obowiązywania aktu na obszarze o szerokości kilku metrów. W połączeniu z brakiem powiązania granic obowiązywania aktu z innymi liniami rozgraniczającymi na mapie, brak jest możliwości uznania, że obszar został wyznaczony w sposób jednoznaczny. Brak jednoznacznie określonych granic obowiązywania uchwały jest wadą uniemożliwiającą jej funkcjonowanie w obrocie prawnym, albowiem w istocie nie wiadomo dokładnie, jakiego obszaru dotyczy. Formułowanie aktów prawnych w sposób budzący wątpliwości co do ich treści stanowi naruszenie wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP zasady określoności przepisów prawa, które „muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny [...]”. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy [...] oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw” (wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r., K 6/02, LEX nr 54067), co dotyczy także terytorialnego aspektu obowiązywania prawa.

Wskazana wadliwość uchwały stanowi istotne naruszenie prawa powodujące jej nieważność w całości.

**II.** Ponadto należy wskazać na dalsze uchybienia uchwały będące istotnymi naruszeniami prawa.

**1.** W § 3 pkt 3 i 6 Załącznika Nr 1 do uchwały postanowiono o zakazie: „3) spożywania napojów alkoholowych oraz sprzedaży, posiadania i zażywania środków odurzających i substancji psychotropowych; [...] 6) polowania, chwytania i zabijania dziko występujących zwierząt, zbierania lub niszczenia jaj, postaci młodościowych i form rozwojowych zwierząt kręgowych, niszczenia nor, gniazd, legowisk i innych schronień zwierząt oraz ich miejsc rozrodu”.

Aktywności zakazywanej w kwestionowanych regulacjach uchwały nie sposób traktować w kategoriach korzystania (użytkowania) z miejsc przeznaczonych do użytku publicznego. Nie jest to bowiem ich podstawowe przeznaczenie. Przecież teren zbiornika wodnego (tak jak np. placu zabaw dla dzieci, parku czy kąpieliska gminnego) nie jest miejscem mającym zaspakajać potrzebę spożywania napojów alkoholowych oraz zażywania środków odurzających i substancji psychotropowych, ani strefą handlu takimi substancjami

albo prowadzenia polowań. Regulaminy określające zasady korzystania z miejsc użyteczności publicznej muszą odnosić się zaś bezpośrednio do funkcji realizowanej przez dane miejsce. Mają określać zasady korzystania z danego miejsca, a nie wprowadzać strefy specjalne, w których wyłączona jest możliwość spożywania alkoholu, zabijania zwierząt, zażywania substancji psychotropowych itd.

Należy także zwrócić uwagę, że wskazywana materia regulowana jest przepisami ustawowymi albo stanowi przedmiot delegacji ustawowej do wydania rozporządzeń lub wykonawczych aktów prawa miejscowego.

To w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.) i ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.) reguluje się zakreślenie obowiązywania zakazów dotyczących postępowania ze zwierzętami dziko żyjącymi. Regulacje w tym zakresie zawiera również ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz. U. z 2013 r., poz. 1226 ze zm.).

W odniesieniu do zabijania zwierząt (kręgowych) obowiązuje ogólny zakaz wynikający z art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt i nie ulega wątpliwości, że poza wymienionym w tym przepisie wyjątkami (ewentualnie ustawowymi przepisami szczególnymi) zabijanie zwierząt jest zakazane. Również inne wymienione w § 3 pkt 6 Załącznika Nr 1 do uchwały zachowania odnoszące się do zwierząt są przedmiotem regulacji ustawowej – w szczególności ustawy o ochronie przyrody regulującej możliwość wprowadzania zakazów odnoszących się do postępowania ze zwierzętami gatunków chronionych. Stosowne zakazy wprowadza także Prawo łowieckie (np. art. 9 ust. 1 pkt 3 i art. 51).

Organ stanowiący gminy, na mocy art. 44 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 pkt 9 ustawy o ochronie przyrody, także otrzymał uprawnienie do wydawania aktu prawa miejscowego zakazującego m.in. umyślnego zabijania dziko występujących zwierząt, niszczenia nor i legowisk zwierzęcych. Wprowadzanie takiej regulacji musi się jednak wiązać z ustanowieniem pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego. Jeżeli organ stanowiący gminy nie ustanawia takiej formy ochrony przyrody, to wprowadzenie wskazywanych zakazów stanowiłoby istotne naruszenie prawa.

Regulacje dotyczące wykonywania polowań zawiera natomiast Prawo łowieckie, które w art. 42 ust. 1 ustala, że polowanie może być wykonywane przez wskazane w tym przepisie osoby, za zgodą dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego. Ustawowa regulacja wskazanego zagadnienia powoduje, że tylko w drodze ustawy możliwe jest wprowadzenie przepisów szczególnych wyłączających lub ograniczających możliwość polowań (tak np. w art. 15 ust. 1 pkt ustawy o ochronie przyrody). Brak jest natomiast kompetencji do wprowadzania stosownego zakazu w akcie prawa miejscowego.

Całość powołanych regulacji przekonuje, że postanowienia § 3 pkt 6 Załącznika Nr 1 do uchwały zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, co powoduje ich nieważność.

Regulacją ustawową objęte są także sprzedaż, posiadanie i zażywanie środków odurzających i substancji psychotropowych, stanowiące przedmiot regulacji ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2012 r., poz. 124 ze zm.), która zawiera zakazy dotyczące udostępniania i posiadania takich środków i substancji, a także penalizuje zachowania polegające m.in. na ich posiadaniu wbrew przepisom ustawy. Należy jednak mieć na uwadze, że wśród produktów leczniczych dopuszczonych do obrotu znajdują się także te, które wydawane są z przepisu lekarza, a zawierają środki odurzające lub substancje psychotropowe (art. 23a ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne; Dz. U. z 2008 r., Nr 45, poz. 271 ze zm.). Posiadanie i zażywanie takich produktów leczniczych nie może być zakazywane przez prawodawcę miejscowego. Prawodawca ten nie ma kompetencji ani do tego, aby dopuszczać sprzedaż, posiadanie, czy zażywanie omawianych środków i substancji wbrew ustawie, ani zakazywać takich działań w sytuacjach, w których ustawa je dopuszcza. Wszelkie tego typu ustalenia są dokonywane poza zakresem upoważnienia ustawowego, a zatem nieważne.

Jako że organ stanowiący gminy – zgodnie z art. 7 Konstytucji RP – ma obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa, musi również przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Zasada ta w sposób szczególny odnosi się do aktów prawa miejscowego, które – zgodnie z art. 94 Konstytucji RP – są stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Bez wyraźnego upoważnienia ustawowego prawodawca miejscowy nie może wkraczać w zakres materii

ustawowej, a tym bardziej modyfikować jej treści. Modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie) przez przepisy uchwały jest zawsze wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany (ale także powtórzony, zwłaszcza w niepełnym kształcie) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przypisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998). Każda modyfikacja ustawy dokonana w akcie prawa miejscowego stanowi zarówno naruszenie przepisów ustawowych, które modyfikuje, jak i zasady prawidłowej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji RP.

Jeżeli natomiast ustawodawca zamieszcza w ustawie prawa administracyjnego materialnego podstawy prawne do wydania aktów prawa miejscowego ustalających miejsca, na których obowiązują jakieś zakazy zachowań, to wyłącza tym samym kompetencję do regulowania spraw stanowiących przedmiot takiej delegacji ustawowej z zakresu przedmiotowego jakiegokolwiek aktu statutowego. Nie można bowiem regulować danej materii w drodze aktu prawa miejscowego wykonawczego statutowego, jeśli istnieje delegacja ustawowa do jej uregulowania w akcie prawa miejscowego wykonawczego sensu stricto. Artykuł 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym ma charakter normy ogólnej i znajduje zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy nie istnieją przepisy szczególne, odrębnie regulujące określoną dziedzinę (porównaj: wyrok WSA z dnia 27 kwietnia 2005 r., II SA/Po 66/05, CBOSA). Z tego powodu brak jest podstaw do wprowadzania w drodze regulaminu korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej unormowania określającego zakaz spożywania alkoholu.

Zgodnie z ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, rada gminy ma możliwość określenia miejsc (obszarów gminy), gdzie obowiązuje zakaz spożywania napojów alkoholowych. Nie oznacza to jednak, że organ ten może w reakcji na te same zjawiska „zamiennie” korzystać z kompetencji przyznanych ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawą o samorządzie gminnym. Tylko pierwsza z wskazanych ustaw wskazuje, jakie formy może przybrać ograniczenia dostępności napojów alkoholowych (w tym zakazu ich spożywania) i na jakich zasadach może wprowadzić je rada gminy (art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi). Nie można zatem w formie aktów wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wprowadzać prohibicji na danym terenie gminy. Wprowadzanie tych zakazów w drodze aktu prawa miejscowego statutowego stanowi istotnie naruszenie konstytucyjnej zasady działania organu administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa, zgodnie z którą organy administracji publicznej mogą czynić wyłącznie to, na co obowiązujące prawo wyraźnie im zezwala lub co wyraźnie nakazuje. Organy stanowiące gminy powinny za każdym razem „treść swoich regulacji dostosować do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji” (wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., SA/Wr 310/92, CBOSA).

2. W § 5 pkt 1 i 2 Załącznika Nr 1 do uchwały wskazano, że: „Korzystający ze zbiornika mają obowiązek: 1) przestrzegania przepisów i zasad bezpieczeństwa oraz przepisów przeciwpożarowych; 2) respektowania zakazów i nakazów wynikających z przepisów prawa”, a w § 7 Załącznika Nr 1 do uchwały ustalono, że: „Osoby korzystające z terenu zbiornika zobowiązane są do przestrzegania niniejszego regulaminu”.

Wskazane regulacje są nie do pogodzenia z zasadami obowiązywania prawa w demokratycznym państwie prawnym, a zatem naruszają art. 2 Konstytucji RP. Z istoty obowiązywania prawa wynika bowiem konieczność jego przestrzegania (*executio est finis et fuctus legis*). Dotyczy to każdego adresata normy, który znajdzie się w sytuacji opisanej w jej hipotezie. Oznacza to, że prawo obowiązuje przez fakt jego prawidłowego ustanowienia przez kompetentny podmiot i właściwego wprowadzenia do obrotu prawnego (tj. nabrania przez normy prawne mocy obowiązującej). Organ prawodawczy nie może zatem zobowiązywać do przestrzegania ustanowionego przez siebie prawa (błędnie sugerując, że brak stosownego postanowienia uchwały powodowałby brak konieczności przestrzegania prawa). Tym bardziej prawodawca miejscowy nie może wskazywać na konieczność przestrzegania prawa ustawowego, czy też ogólnie

zobowiązywać do przestrzegania prawa. Wszelkie tego typu regulacje w sposób istotny naruszają art. 2 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
*T. Smolarz*