



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 18 października 2016 r.

Poz. 4697

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.31.13.2016.NB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO**

z dnia 23 czerwca 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 1 pkt 3 uchwały nr XXIV/180/16 Rady Miejskiej Góry z dnia 25 maja 2016 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z basenu miejskiego w Górze oraz powierzenia Burmistrzowi Góry uprawnień do ustalenia wysokości opłat za korzystanie z basenu miejskiego w Górze.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 maja 2016 r., działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 573), Rada Miejska Góry podjęła uchwałę nr XXIV/180/16 zmieniająca uchwałę w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z basenu miejskiego w Górze oraz powierzenia Burmistrzowi Góry uprawnień do ustalenia wysokości opłat za korzystanie z basenu miejskiego w Górze.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem z dnia 31 maja 2016 r., Nr BO.0007.61.2016 i wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 czerwca 2016 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 1 pkt 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 603 § 1, art. 63a i 63b ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm.).

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada stanowiła w zakresie zmiany zasad korzystania z obiektu użyteczności publicznej jakim jest basen miejski w Górze oraz powierzenia Burmistrzowi Góry uprawnień do ustalania wysokości opłat za korzystanie z basenu, do czego posiadała upoważnienie przyznane przez ustawodawcę na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

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.

Możliwość stanowienia prawa w tym zakresie nie oznacza jednak niczym nieskrępowanej swobody rady w tworzeniu aktów normatywnych. Stanowienie przez radę gminy aktu prawa miejscowego na podstawie tej ogólnej normy kompetencyjnej możliwe jest tylko w jej granicach i w związku z realizacją nałożonych na gminę zadań publicznych. Zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą zatem wykraczać poza istotę korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, zwłaszcza wtedy, gdy takie przekroczenie wiąże się

z wkroczeniem w materię regulowaną aktami znajdującymi się ponad aktem prawa miejscowego w hierarchii źródeł prawa.

Pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się, ale wyłącznie w związku z korzystaniem z obiektu lub urządzenia.

Należy podkreślić, że każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Każda norma kompetencyjna powinna być tak realizowana, aby nie naruszała przepisów znajdujących się w aktach hierarchicznie wyższych. Zakres upoważnienia należy ustalać przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Uprawnienie organu stanowiącego gminy przyznane w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w odniesieniu do stanowienia norm obowiązujących na terenie basenu miejskiego będącego miejskim obiektem użyteczności publicznej ogranicza się do ustalenia zasad i trybu korzystania z tego obiektu. Uchwała wydana w tym przedmiocie powinna zatem ustalać, na jakich warunkach udostępnia się do korzystania określony obiekt i jaką procedurę należy w tym celu wyczerpać. W zakresie upoważnienia nie mieści się zaś kreowanie nakazów i zakazów obejmujących wszelką aktywność na obszarze stanowiącym obiekt użyteczności publicznej.

Dla oceny zgodności z prawem uchwały istotna jest także jej kwalifikacja do kategorii aktów prawa miejscowego. Powoduje ona bowiem, że na organie ją stanowiącym ciąży obowiązeki dotyczące zasad prawidłowego stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Akt ten reguluje bowiem obowiązki (nakazy i zakazy określonego zachowania) generalnie określonych adresatów. Adresatem będzie więc każda przebywająca na obszarze jego obowiązywania osoba. Istotne jest zatem, aby wszystkie normy były sformułowane w sposób jasny i precyzyjny, tak aby każdy adresat mógł się do nich zastosować i niczyje prawa nie mogły być naruszane w wyniku niepewności, co do prawidłowej interpretacji norm.

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 mu 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.

W § 1 pkt 3 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że: „Na terenie basenu obowiązuje zakaz prowadzenia działalności handlowej, umieszczania i prowadzenia kolportażu reklam, afiszy i innych materiałów informacyjnych bez zgody Zarządcy”.

Powyższym zapisem Rada uregulowała zakazy określonego zachowania obowiązujące na terenie basenu miejskiego w Górze bez zgody Zarządcy. Wśród zakazów wskazano na: 1) prowadzenie działalności handlowej, 2) umieszczanie i prowadzenie kolportażu reklam, 3) umieszczanie i prowadzenie afiszy i innych materiałów informacyjnych – bez zgody Zarządcy. Zdaniem organu nadzoru, żadna z tych regulacji nie dotyczy zasad korzystania z obiektów użyteczności publicznej. Stanowią bowiem one powielenie przepisów wykroczeniowych o zachowaniu się w miejscu publicznym.

Zgodnie z Kodeksem wykroczeń karze podlega ten, kto prowadzi sprzedaż na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy (art. 633 § 1), umieszcza reklamy, o której mowa w art. 4 pkt 23 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460 i 774) z naruszeniem warunków jej sytuowania określonych w art. 42a tej ustawy (art. 63b) a także umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem (art. 63a).

Oznacza to, że czyny nakazane i zakazane w uchwale są już kwalifikowane przez prawo na poziomie ustawowym, a zachowania sprzeczne z regulacjami ustawowymi stanowią wykroczenie (w przypadkach większej wagi, naruszenie może też nosić znamiona przestępstwa – porównaj art. 288 ustawy z dnia 6 czerwca

1997 r. Kodeksu karnego; Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.). Pod uwagę należy wziąć ponadto normy prawa cywilnego regulujące odpowiedzialność odszkodowawczą, gdyż każdy kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia (art. 415 Kodeksu cywilnego).

Nie ulega jednak wątpliwości, że organ stanowiący gminy nie może powielać istniejących zakazów ustawowych w stanowionym przez siebie akcie prawa miejscowego. Tym bardziej, że regulacje zawarte w uchwale nie są jednobrzmiące z ustawowymi, a zatem modyfikują przepisy ustawowe. Modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie i uzupełnienie) przez przepisy uchwały jest zaś wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecnictwie 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). Rada Miejska na podstawie powyższej regulacji nie jest uprawniona do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną.

Powyższe stanowisko znajduje oparcie również w treści § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. W wyroku z dnia 20 maja 2008 r. (sygn. akt III SA/Wr 204/08) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że naruszenie tej zasady techniki prawodawczej stanowi nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy. Ponadto należy zauważyć, że unikanie powtórzeń stanowi o przejrzystości systemu prawa, natomiast ich wprowadzenie może być przyczyną niejasności interpretacyjnych. W związku z powyższym uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 1 pkt 3 przedmiotowej uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

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

Zgodnie z art. 92 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.

Wicewojewoda Dolnośląski:  
*K. Zieliński*