



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 listopada 2022 r.

Poz. 7701

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.248.2022.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 października 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

orzekam

nieważność ust. 6 załącznika do uchwały nr 461/XXXIII/2022 Rady Miejskiej w Wieleniu z dnia 22 września 2022 r. w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z Turystycznego szlaku rowerowego, położonego na terenie Nadleśnictwa Potrzebowice w Miałach – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 22 września 2022 r. Rada Miejska w Wieleniu podjęła uchwałę nr 461/XXXIII/2022 w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z Turystycznego szlaku rowerowego, położonego na terenie Nadleśnictwa Potrzebowice w Miałach, zwaną dalej „uchwałą”. „Regulamin korzystania z turystycznego szlaku rowerowego na terenie Nadleśnictwa Potrzebowice w Miałach, dzierzawionym przez Gminę Wieleni”, stanowi załącznik do uchwały, zwany dalej „Regulaminem”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 29 września 2022 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11). 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.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.), organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Upoważnienie zawarte w tym przepisie sformułowane jest w sposób ogólny. Tym samym rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii, jednakże nie daje to organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności. Mając na względzie konstytucyjną zasadę praworządności, zasady

ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, a zarazem nie mogą naruszać przepisów ustaw i innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. W orzecznictwie oraz doktrynie przyjmuje się, że przez pojęcie „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 169/12).

Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy również wyciągnąć wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdzono w przytoczonym już wcześniej wyroku NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11: „(...) powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

W ust. 6 Regulaminu zapisano: „Zarówno poszczególne odcinki szlaku, jak i cała jego długość mogą być okresowo zamykane z powodu prowadzenia prac leśnych lub innych ważnych względów, np. pojawienia się groźnych chorób czy dzikich zwierząt. Będą one wówczas oznaczone tablicami ZAKAZ WSTĘPU, czerwoną chorągiewką lub w inny czytelny sposób. Naruszenie tego zakazu wiąże się z odpowiedzialnością karną”.

Cytowane zapisy stanowią nieuprawnioną modyfikację przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2022 r. poz. 672 ze zm.): „Nadleśniczy wprowadza okresowy zakaz wstępu do lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa, w razie gdy: 1) wystąpiło zniszczenie albo znaczne uszkodzenie drzewostanów lub degradacja runa leśnego; 2) występuje duże zagrożenie pożarowe; 3) wykonywane są zabiegi gospodarcze związane z hodowlą, ochroną lasu lub pozyskaniem drewna”. Stosownie do art. 26 ust. 4 ustawy o lasach: „Lasy objęte stałym lub okresowym zakazem wstępu, z wyjątkiem przypadków określonych w ust. 2 pkt 1, oznaczają się tablicami z napisem "zakaz wstępu" oraz wskazaniem przyczyny i terminu obowiązywania zakazu. Obowiązek ustawiania i utrzymywania znaków ciąży na nadleśniczym w stosunku do lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych oraz na właścicielach pozostałych lasów”. Zgodnie z art. 26 ust. 5 ustawy o lasach: „Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, wzór znaku zakazu wstępu do lasu oraz zasady jego umieszczania”. Stosowny wzór został ustalony rozporządzeniem Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 6 stycznia 1998 r. w sprawie określenia wzoru znaku zakazu wstępu do lasu oraz zasad jego umieszczania (Dz. U. Nr 11, poz. 39). Zgodnie z § 2 ww. rozporządzenia: „1. Znak składa się z dwu tablic: górnej i dolnej: 1) tablica górna ma kształt prostokąta o wysokości 40 cm i szerokości 35 cm i jest wykonana z blachy ocynkowanej o grubości 0,8-1 mm lub innego trwałego materiału; tło tablicy jest koloru żółtego; w górnej części tablicy umieszczona jest sylwetka człowieka idącego, o wysokości 25 cm, koloru czarnego - przekreślona skośnie na krzyż liniami koloru czerwonego o długości 25 cm i szerokości 0,5 cm; przed sylwetką człowieka umieszczone jest stylizowane drzewko świerkowe o wysokości 25 cm, w kolorze zielonym; w dolnej części tablicy umieszczony jest napis "ZAKAZ WSTĘPU" o wysokości liter 4 cm w kolorze czarnym, 2) tablica dolna ma kształt prostokąta o wysokości 20-25 cm i szerokości 35 cm i wykonana jest z takiego samego materiału jak tablica górna; tło tablicy jest koloru żółtego; na tablicy umieszczony jest napis, o wysokości liter 2 cm, w kolorze czarnym, informujący o przyczynie zakazu wstępu oraz terminie jego obowiązywania – w przypadku okresowego zakazu wstępu; w prawym dolnym rogu tablicy umieszczona jest informacja o zarządcy (właścicielu) lasu i jego adresie. 2. Znak umieszcza się na słupku metalowym lub drewnianym na wysokości 1-8 m, mierzonej od dolnej krawędzi tablicy dolnej do powierzchni gruntu”. Stosownie do § 3 ww. rozporządzenia: „Znaki umieszcza się na granicy lasu objętego zakazem wstępu, a w szczególności: przy drogach publicznych oraz drogach leśnych, na których dopuszczony jest ruch pojazdów silnikowych, zaprzęgowych i motorowerów (na zakrętach, skrzyżowaniach i dłuższych odcinkach dróg), a także wokół miejsc postoju pojazdów oraz pól namiotowych”.

Organ nadzoru zwraca równocześnie uwagę, że zdanie trzecie w ust. 6 Regulaminu („Naruszenie tego zakazu wiąże się z odpowiedzialnością karną”) wykracza poza delegację ustawową oraz modyfikuje w sposób nieuprawniony reguły odpowiedzialności za naruszenie zakazu wstępu do lasu, które wynikają z art. 151 i 161 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 2151). Stosownie do art. 151 § 1 Kodeksu wykroczeń: „Kto pasie zwierzęta gospodarskie na nienależących do niego gruntach leśnych lub rolnych albo przez takie grunty w miejscach, w których jest to zabronione, przechodzi,

przejeżdża lub przegania zwierzęta gospodarskie, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany”. Z kolei zgodnie z art. 161 Kodeksu wykroczeń: „Kto, nie będąc do tego uprawniony albo bez zgody właściciela lub posiadacza lasu, wjeżdża pojazdem silnikowym, zaprzęgowym lub motorowerem do nienależącego do niego lasu w miejscu, w którym jest to niedozwolone, albo pozostawia taki pojazd w lesie w miejscu do tego nieprzeznaczonym, podlega karze grzywny”. Zdaniem organu nadzoru, zakres delegacji ustawowej określonej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje upoważnienia do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności karnej lub wykroczeniowej. W pojęciu zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mieści się bowiem regulacja dotycząca odpowiedzialności podmiotów korzystających z tych obiektów i urządzeń. Przywołana norma nie uprawnia zatem do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność prawną. Organ nadzoru podziela stanowisko zaprezentowane w uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z 12 stycznia 2022 r. (IV SA/Po 923/21): „Podstawą jakiejkolwiek odpowiedzialności lub jej braku mogą być jedynie przepisy rangi ustawowej. Rada gminy, na podstawie art. 40 ust. pkt 4 u.s.g. nie jest uprawniona do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek postanowień ustalających, czy modyfikujących odpowiedzialność karną czy cywilną” (por. również przytoczone w powyższym wyroku wcześniejsze orzecznictwo, m.in. wyrok WSA w Krakowie z 19 grudnia 2012 r., III SA/Kr 58/12, wyrok WSA we Wrocławiu z 4 marca 2020 r., III SA/Wr 575/19 oraz wyrok WSA w Poznaniu z 23 stycznia 2020 r., IV SA/Po 795/19).

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru przepisy ust. 6 Regulaminu wykraczają poza delegację ustawową określoną w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, a przy tym w nieuprawniony sposób modyfikują istniejące już normy prawa powszechnie obowiązującego, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia ich nieważności.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Wieleniu

Burmistrz Wielenia