



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 czerwca 2022 r.

Poz. 3990

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.558.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 czerwca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

#### **stwierdzam nie ważność**

uchwały Nr XLII/330/2022 Rady Miejskiej w Krzanowicach z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu korzystania z przestrzeni Rynku oraz fontanny miejskiej w Krzanowicach”, w części:

- pkt 1, 8 i 9 Regulaminu korzystania z przestrzeni Rynku oraz fontanny miejskiej w Krzanowicach stanowiącego załącznik do uchwały (dalej jako: Regulamin), jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (dalej jako: ustawa);

- pkt 6 i pkt 7 ppkt 10 Regulaminu, jako niezgodnej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP;

- pkt 7 ppkt 3 Regulaminu, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2008).

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 kwietnia 2022 roku Rada Miejska w Krzanowicach podjęła uchwałę Nr XLII/330/2022 w sprawie przyjęcia „Regulaminu korzystania z przestrzeni Rynku oraz fontanny miejskiej w Krzanowicach”, stanowiącego załącznik do uchwały. Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała między innymi art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ustawy.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 4 maja 2022 roku.

Podstawę prawną do podjęcia regulaminu przestrzeni Rynku i fontanny miejskiej w Krzanowicach (rozumianych jako obiekt użyteczności publicznej) stanowi przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Charakter normatywny uchwały podjętej na podstawie tego przepisu stawia przed organem ją stanowiącym, szczególne wymogi w zakresie formułowania uchwały norm prawnych. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest bowiem jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji).

Konstytucja w art. 94 stanowi, że akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów samorządu terytorialnego może być stanowione wyłącznie *na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie*, co jest równoznaczne z koniecznością formułowania norm prawnych uchwały ściśle w granicach upoważnienia ustawowego, bez redagowania w niej takich przepisów, które by te granice przekraczały. Podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu - aktu prawa miejscowego - jest jego umocowanie w upoważnieniu ustawowym, czego konsekwencją jest realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej ze ścisłym uwzględnieniem wytycznych zawartych w tym upoważnieniu. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK

rok 2000, nr 5, poz. 141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Powyższe oznacza, że wszystkie unormowania uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. W wyroku z dnia z 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla w tezie pierwszej, że *rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej* (sygn. akt SA/Wr 310/92, publ. „Wspólnota” 1993, nr 2, s. 21).

Ustawodawca, wskazując w ramach art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, iż rada gminy zobowiązana jest określić zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, wyznaczył czytelną granicę powierzonej kompetencji. Oznacza to, że uchwała, która jest aktem prawa miejscowego nie może zawierać postanowień, które wykraczają poza treść tego przepisu.

Analizując zakres przedmiotowy delegacji ustawowej nie znajduje uzasadnienia zawarcia w materii statutowej określonej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy regulacji pkt 1 i 9 Regulaminu zawierające informacje dotyczące administracji obiektu, jak również dane teleadresowe podmiotu przyjmującego zawiadomienia o uszkodzeniach. Zgodnie z treścią przepisu pkt 1 Regulaminu: *Administratorem przestrzeni Rynku wraz z fontanną miejską w Krzanowicach jest Urząd Miejski w Krzanowicach, 47-470 Krzanowice ul. Morawska 5*. Natomiast stosownie do pkt 9 Regulaminu: *Wszelkie zauważone uszkodzenia należy zgłaszać zarządcy terenu tj. do Urzędu Miejskiego w Krzanowicach ul. Morawska 5, 47-470 Krzanowice, nr telefon: 32 410 82 02, 32 410 82 07*. W ocenie organu nadzoru powyższe treści, nie stanowią norm prawokształtujących, a tym samym nie mogą być częścią materii, zawartej w akcie prawa miejscowego. Cechą bowiem takiego aktu jest jego normatywność, wiążąca się z koniecznością zawarcia w nim norm prawnych, a nie przepisów instrukcyjnych, informacyjnych, czy też wypowiedzeń, które w ogóle nie mają normatywnego charakteru. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 września 2009 roku wydanym na nieco odmiennym stanie prawnym, ale dotyczącym aktu prawa miejscowego: *Nie powinno natomiast budzić wątpliwości, iż skoro z woli ustawodawcy rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie statutu jako prawo miejscowe obowiązujące na jej terenie, to przepisy tam zawarte muszą mieć charakter normatywny, a więc taki, który odczytuje się jako regulacje ustrojowe lub określające obowiązki /zadania/ czy uprawnienia, nie powinno się natomiast w statucie zamieszczać treści informacyjnych, które nie są prawem* (sygn. akt II OSK 1063/09, CBOSA).

Rada Miejska stanowiąca w oparciu o normę art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy jest nie tylko obowiązana przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawodawcę, jej zadaniem jest również dbałość o prawidłowość i jasność języka prawnego, którym posługuje się przy formułowaniu norm uchwały. Przepisy uchwały o charakterze powszechnie obowiązującym winny być bowiem jednoznaczne, czytelne oraz niebudzące żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Tymczasem przepisy pkt 6 i 7 ppkt 10 Regulaminu nie czynią zadość powyższym wymogom. Zgodnie z powyższymi przepisami: *6. Każdy przebywający na terenie przestrzeni Rynku oraz w pobliżu fontanny miejskiej w Krzanowicach powinien zachowywać się w taki sposób, aby nie zagrażał i nie szkodził innym użytkownikom. 7. W celu zachowania ładu, porządku i spokoju, a przede wszystkim zapewnienia bezpieczeństwa użytkownikom, zabrania się w obrębie przestrzeni, o której mowa w ust. 3: (...) 10) stwarzania swoim zachowaniem zagrożeń narażających siebie lub innych na utratę zdrowia lub mienia*.

Przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa oraz jawność i jasność prawa. Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, że przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Naruszeniem Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych,

które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Tymczasem w kwestionowanej uchwale nie wiadomo, co należy rozumieć pod pojęciem: „zachowywanie się w taki sposób, aby nie zagrażał i nie szkodził innym użytkownikom” lub „stwarzanie swoim zachowaniem zagrożeń narażających siebie lub innych na utratę zdrowia lub mienia”. W ocenie organu nadzoru tak sformułowane przepisy prawne naruszają wymóg jasności i precyzyjności regulacji wynikający z art. 2 Konstytucji RP.

Dokonując oceny przepisu pkt 8 Regulaminu należy stwierdzić, że nie znajduje on uzasadnienia w istniejącym upoważnieniu ustawowym. Zgodnie z jego treścią: *8. Osoby nie stosujące się do regulaminu lub ich opiekunowie prawni będą ponosić odpowiedzialność za uszkodzenia lub zniszczenia obiektów małej architektury, w tym między innymi zobowiązani zostaną do poniesienia kosztów związanych z naprawą oraz innymi działaniami zmierzającymi do przywrócenia fontannie prawidłowego funkcjonowania oraz za uszkodzenia elementów wyposażenia przestrzeni Rynku.*

Przepis ten określa zasady odpowiedzialności ponoszonej przez wskazane w nim podmioty. Zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska, umieszczając w przedmiotowym Regulaminie postanowienia dotyczące odpowiedzialności prawnej, przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje w zakresie uregulowania aktem prawem miejscowego zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznych. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie „zasady i tryb korzystania” determinuje kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania jedynie norm określających zasady prawidłowego postępowania i zachowania się przez korzystających z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Rada gminy, na podstawie powyższej regulacji jednak nie jest upoważniona do wprowadzania do aktu regulaminowego jakichkolwiek przepisów ustalających swoiste zasady odpowiedzialności cywilnej i karnej w związku z korzystaniem z urządzeń na terenie tego obiektu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt: IV SA/Po 672/11, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 września 2010 r., sygn. akt: II SA/OI 659/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Ustawodawca nie przyznał radzie prawa do przyjęcia - w drodze aktu prawa miejscowego - regulacji dotyczących odpowiedzialności prawnej, ani w ramach upoważnienia określonego art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ani też na podstawie jakiegokolwiek innego obowiązującego przepisu prawa. Kwestie odpowiedzialności prawnej regulują akty wyższego rzędu i to w sposób kompleksowy. W przypadku wystąpienia zdarzenia czy szkody uruchamiającej odpowiedzialność danego podmiotu, to one będą miały bezpośrednie zastosowanie (przepisy kodeksu cywilnego lub kodeksu wykroczeń, czy karnego). Tym samym jakiegokolwiek próby stanowienia przez radę w akcie prawa miejscowego (tu: w Regulaminie) o odpowiedzialności materialnej, odszkodowawczej, czy karnej, stanowią istotne naruszenie prawa. Niezależnie od zarzutu przekroczenia zakresu upoważnienia ustawowego, należy stwierdzić, że powyższa regulacja godzi także w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. W ocenie organu nadzoru przepisy te naruszają art. 87 Konstytucji i godzą w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06).

Przechodząc do ostatniej grupy naruszeń prawa w kwestionowanej uchwale, należy podnieść, że akt prawa miejscowego wydany na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, może obejmować wszelkie kwestie regulaminowe mieszczące się w zakresie delegacji ustawowej, o ile nie zostały one już uregulowane aktem wyższego rzędu i o ile ich regulacja nie będzie naruszała obowiązującego prawa. Należy bowiem podkreślić, że uregulowania aktów prawa miejscowego powtarzające bądź modyfikujące obowiązujące już unormowania ustawowe – stanowią – w myśl ugruntowanego w tym zakresie orzecznictwa sądowo-administracyjnego - istotne naruszenie prawa (zobacz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 roku w spr. II SA/ Wr 1179/ 98 – z dnia 25 marca 2003 roku w spr. II SA/Wr 2572/02 z dnia 5 stycznia 2005 roku w spr. III RN 40/00, wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2009 roku w spr. II SA/OI 974/08, w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 roku w spr. II SA/Kr 1242/08 - publikowane w bazie orzeczeń).

Zasadą prawną jest bowiem, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i co stanowi przepis prawa powszechnie obowiązujący. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, II OSK 1077/09, Legalis nr 215766, wyrok NSA z 20.08.1996 r., SA/Wr 2761/95).

W kontekście powyższego za niezgodne z prawem należy uznać przepis pkt 7 ppkt 3 Regulaminu zabraniający na terenie obiektu użyteczności publicznej umieszczania bez zgody administratora napisów,

ogłoszeń oraz innych materiałów reklamowych i promocyjnych, Tymczasem zakaz takiego zachowania reguluje art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym: *Kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.* Powtórne jego uregulowanie w akcie prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wreszcie, organ nadzoru podkreśla, że akty prawa miejscowego powinny być konstruowane w zgodzie z zasadami techniki prawodawczej określonymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Dotyczy to również sposobu oznaczania przepisów uchwały, w tym jej załączników. Otóż - w uchwałach takich, tak jak w rozporządzeniach podstawową jednostką redakcyjną powinny być paragrafy (§), które w razie potrzeby można dzielić na ustępy (ust.), punkty (pkt) i litery (lit.). Tymczasem przepisy w załączniku do niniejszej uchwały oznaczono nieprawidłowo, ponieważ paragrafy w ogóle pominięto zamiast liter w ustępach zastosowano nieznanne zasadom techniki prawodawczej „podpunkty”.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLII/330/2022 Rady Miejskiej w Krzanowicach z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu korzystania z przestrzeni Rynku oraz fontanny miejskiej w Krzanowicach” - we wskazanej w petitum części, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

#### **Pouczenie:**

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.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**