



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 czerwca 2022 r.

Poz. 3991

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.559.2022 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 nieważność

uchwały Nr 864/LI/2022 Rady Miasta Rybnika z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie wykazu kąpielisk na terenie miasta Rybnika w 2022 r. oraz w sprawie określenia sezonu kąpielowego, w części określonej w: tytule uchwały, w zakresie sformułowania: *w sprawie wykazu kąpielisk na terenie miasta Rybnika w 2022 r. oraz*; a także § 1, § 2 i § 3, oraz w załączniku nr 1 i załączniku nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 37 ust. 2 w związku z art. 16 pkt 22 ustawy z dnia 20 lipca 2022 r. Prawo wodne (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm.), dalej jako: *ustawa*, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. poz. 78 Nr 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 kwietnia 2022 roku Rada Miasta Rybnika podjęła uchwałę Nr 864/LI/2022 w sprawie wykazu kąpielisk na terenie miasta Rybnika w 2022 r. oraz w sprawie określenia sezonu kąpielowego.

W podstawie prawnej wskazano m.in. art. 37 ust. 1 i ust. 2 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 maja 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w części niezgodna z prawem.

Na mocy § 1 uchwały, określono obszar dwóch kąpielisk znajdujących się na terenie miasta Rybnika, tj. kąpieliska „Pniowiec” (w granicach określonych w załączniku graficznym nr 1 do uchwały), oraz kąpielisko „Kamień” (w granicach określonych w załączniku graficznym nr 2 do uchwały).

Dodatkowo w § 4 uchwały określono, że sezon kąpielowy na terenie miasta Rybnika w 2022 r. będzie obejmował okres od dnia 15 czerwca 2022 r. do dnia 5 września 2022 r.

Zgodnie z art. 37 ust. 2 ustawy *Rada gminy określa, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, corocznie do dnia 20 maja wykaz kąpielisk na terenie gminy lub na polskich obszarach morskich przyległych do danej gminy*. Pojęcie kąpieliska zostało zdefiniowane w art. 16 pkt 22 ustawy, który stanowi, że *Ilekoć w ustawie jest mowa o kąpielisku – rozumie się przez to wyznaczony przez radę gminy wydzielony i oznakowany fragment wód powierzchniowych, wykorzystywany przez dużą liczbę osób kąpiących się, pod warunkiem, że w stosunku do tego kąpieliska nie wydano stałego zakazu kąpeli; kąpieliskiem nie jest pływalnia, basen pływacki lub uzdrowiskowy, zamknięty zbiornik wodny podlegający oczyszczaniu lub wykorzystywaniu w celach terapeutycznych, sztuczny, zamknięty zbiornik wodny, oddzielony od wód powierzchniowych i wód podziemnych*.

Z brzmienia art. 37 ust. 2 ustawy wynika, że uchwała podjęta na podstawie tego przepisu stanowi akt prawa miejscowego, a zatem organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania

oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały, odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Biorąc pod uwagę zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 37 ust. 2 w związku z art. 16 pkt 22 ustawy należy stwierdzić, że ustawodawca do kompetencji rady gminy pozostawił określenie, corocznie do dnia 20 maja, wykazu kąpielisk i ich wyznaczenie. Wyznaczenie przez radę gminy kąpieliska – stosownie do treści art. 16 pkt 22 ustawy - sprowadza się natomiast do wyznaczenia odpowiednio *wydzielonego i oznakowanego fragmentu wód powierzchniowych*. Ustawa zawiera legalną definicję wód powierzchniowych, stanowiących obok wód podziemnych jednostkę klasyfikacyjną wód. Stosownie do treści art. 18 ustawy wody bowiem dzielą się na wody powierzchniowe i wody podziemne. Zgodnie z art. 20 ustawy wodami powierzchniowymi są wody morza terytorialnego, morskie wody wewnętrzne oraz śródlądowe wody powierzchniowe.

Przenosząc powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego należy uznać, że Rada nie zrealizowała w pełni delegacji z art. 37 ust. 2 ustawy w odniesieniu do wymogu precyzyjnego wyznaczenia granic obu kąpielisk, a tym samym naruszyła art. 2 Konstytucji RP.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że Rada nie wyznaczyła w sposób dostatecznie precyzyjny granic kąpieliska „Pniowiec”, o którym mowa w załączniku nr 1 do uchwały. Mimo iż teoretycznie możliwe jest obliczenie długości granic tego kąpieliska (mapa zawiera odpowiednią skalę), to jednak nie wskazano w ogóle współrzędnych punktów załamania granicy (por. art. 37 ust. 4 pkt 2 *in fine* ustawy), a to powoduje, że regulacja jest niekompletna i nie pozwala na odpowiednie umiejscowienie granic kąpieliska w terenie. Ponadto niezrozumiałe jest wskazanie granicy kąpieliska w ten sposób, że żadna z jego granic nie przylega bezpośrednio do linii brzegowej. W konsekwencji trzeba uznać, że uchwałodawca pozostawił obszar wód śródlądowych bezpośrednio przylegający do linii brzegowej, który nie został włączony w obszar kąpieliska, co całkowicie przeczy jego istocie.

Precyzyjne określenie obszaru kąpieliska ma znaczenie dla prawidłowego jego oznaczenia w terenie, a także zapewnienia odpowiedniego ratownictwa wodnego czy zagwarantowania innych warunków bezpieczeństwa. Jak wcześniej wskazano, uchwała w sprawie ustalenia wykazu kąpielisk i ich wyznaczenia ma charakter aktu prawa miejscowego, z czym wiąże się obowiązek redagowania przepisów prawnych w taki sposób, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. Tym samym postanowienia analizowanej uchwały powinny być czytelne i jednoznaczne. Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała narusza obowiązujące przepisy prawa, w szczególności art. 37 ust. 2 w związku z art. 16 pkt 22 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP, w tym również wynikającą z powyższego zasadę określoności prawa.

Z kolei w odniesieniu do załącznika nr 2, obrazującego lokalizację kąpieliska „Kamień”, trzeba podkreślić, że z załączonej mapy można wywnioskować jedynie, iż kąpielisko jest zlokalizowane na działce nr 638/122, jednak obszar ten nie został oznaczony jako wody powierzchniowe, ale jako obszar lądowy. Tymczasem analiza wycinka mapy Google (zob: <https://www.google.com/maps/search/rybnik+k%C4%85pielisko+kamie%C5%84/@50.1340639,18.5886723,16.75z>, dostęp: 31.05.2022 r.), pokazuje, że na obszarze tym znajduje się kilka odrębnych zbiorników wodnych. Nie jest zatem jasne, na którym fragmencie wód powierzchniowych zgodnie z intencją uchwałodawcy ma zostać usytuowane kąpielisko „Kamień”, o którym mowa w § 1 pkt 2 uchwały. W odniesieniu do tego kąpieliska należy ponadto powtórzyć ww. zastrzeżenia odnośnie do braku wskazania współrzędnych punktów załamania jego granic.

W opinii organu nadzoru, podniesione powyżej zarzuty należy uznać za istotne naruszenia prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, CBOSA): *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.* Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale powoduje, że akt

pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją (zob. także: 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; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 864/LI/2022 Rady Miasta Rybnika – we wskazanej wyżej 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