



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 marca 2023 r.

Poz. 2225

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.201.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 marca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 1049/LXI/2023 Rady Miasta Rybnika z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie regulaminu korzystania ze skweru z zapleczem rekreacyjno-sportowym Rajzapunkt w Rybniku Zamysławie, w części:

- 1) § 1 ust. 2, § 2 ust. 3 pkt 1, pkt 3-6, pkt 9 i 10, § 3, § 5 ust. 4 Regulaminu korzystania ze skweru z zapleczem rekreacyjno-sportowym Rajzapunkt w Rybniku Zamysławie, stanowiącego załącznik do uchwały (dalej jako: Regulamin), jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: ustawa),
- 2) § 2 ust. 2 pkt 1 Regulaminu, § 2 ust. 2 pkt 2 Regulaminu w zakresie sformułowania: *z zachowaniem zasad bezpieczeństwa* i poprzedzającego go przecinka, § 2 ust. 2 pkt 3, § 5 ust. 3 Regulaminu w zakresie sformułowania: *bądź jej charakter jest sprzeczny z zasadami współżycia społecznego lub dobrymi obyczajami* i poprzedzającego go przecinka, jako niezgodnej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 stycznia 2023 roku Rada Miasta Rybnik podjęła uchwałę Nr 1049/LXI/2023 w sprawie regulaminu korzystania ze skweru z zapleczem rekreacyjno-sportowym Rajzapunkt w Rybniku Zamysławie, stanowiącego załącznik do uchwały.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała między innymi art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 42 ustawy.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 2 lutego 2023 roku.

Podstawę prawną do podjęcia Regulaminu obiektu rekreacyjno-sportowego (rozumianego 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 uchwał 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 zawarcie w materii statutowej, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, regulacji § 1 ust. 2 i § 5 ust. 4 Regulaminu. Zgodnie z treścią przepisu § 1 ust. 2 Regulaminu:

2. Zarządcą obiektu i jego administratorem jest Zarząd Zieleni Miejskiej w Rybniku.

Stosownie natomiast do § 5 ust. 4 Regulaminu: *4. Na obiekcie został zamontowany całodobowy monitoring.*

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 wypowiedzi, 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).

W opinii organu nadzoru postanowienia zawarte w ww. przepisach Regulaminu mają charakter jedynie informacyjny, przypominający, a w związku z tym nie mieszczą się w dyspozycji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przepisy te nie mają charakteru normatywnego, nie określają też uprawnień i obowiązków związanych z korzystaniem z obiektu sportowego, a zatem nie sposób ich uznać za zasady czy też za tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Rada gminy formułując postanowienia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego nie tylko nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ale i naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też – stosownie także do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa – akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej. Ponowne uregulowanie przez radę gminy materii ustawowej prowadzić może do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy, i to nie tylko w przypadkach, w których regulacje uchwały w sposób oczywisty normują określone zagadnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa.

Dokonując oceny przepisu § 3 Regulaminu należy stwierdzić, że nie znajduje on uzasadnienia w istniejącym upoważnieniu ustawowym.

Zgodnie z jego treścią:

§ 3. 1. Za skutki wynikające z niestosowania się do regulaminu, korzystania z obiektu i jego urządzeń w sposób nieprawidłowy i niezgodny z przeznaczeniem Zarządca obiektu odpowiedzialności nie ponosi.

2. Za szkody powstałe w trakcie umownego korzystania odpowiada korzystający. Usunięcie szkód nastąpi poprzez zapłatę kosztów poniesionych przez Zarządcę obiektu.

Przepis te określają zasady odpowiedzialności ponoszonej przez wskazane w nim podmioty. Zdaniem organu nadzoru, Rada Miasta, 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/Ol 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). Regulamin obiektu sportowego czy publicznych urządzeń sportowych powinien normować więc materię regulaminową w takim zakresie, w jakim nie czynią tego ustawy, a jego treść musi być z nimi zgodna. 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/Ol 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).

Należy podkreślić, że Rada Miasta Rybnik przekroczyła zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez ustanowienie szeregu zakazów wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, a w tym zwłaszcza z przepisów, które ustanawiają owe zakazy pod groźbą kary. I tak, za nieszanujące zakresu upoważnienia ustawowego należy uznać postanowienia zawarte w § 2 ust. 3 pkt 1, pkt 3-6, pkt 9 i 10 Regulaminu wprowadzające zakaz:

1) niszczenia zieleni oraz urządzeń znajdujących się na terenie obiektu, śmiecenia i składowania jakichkolwiek odpadów, wycinania drzew, uszkodzania drzew, ławek czy innych urządzeń na terenie obiektu, (§ 2 ust. 3 pkt 1, 3-5 Regulaminu) – w ocenie organu nadzoru wymienione w tym przepisie czyny zabronione powielają zachowania, które są objęte sankcjami na mocy ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2151); za niezasadne zatem należy uznać wprowadzenie powyższych zakazów, bowiem przepisy art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń (lub art. 288 Kodeksu karnego w przypadku większej wartości mienia) oraz art. 143 § 1 i art. 144 § 1 Kodeksu wykroczeń wyraźnie uznają za wykroczenie zachowanie polegające na niszczeniu, uszkodzaniu lub czynieniu niezdadną do użytku cudzej rzeczy (art. 124 § 1 k.w.), jak również uszkodzaniu urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego (art. 143 § 1) oraz niszczeniu lub uszkodzaniu roślinności na terenach przeznaczonych do użytku publicznego (art. 144 § 1 i 2).

Wykroczeniem jest również, zgodnie z przepisem art. 145 Kodeksu wykroczeń zanieczyszczanie lub zaśmiecanie miejsc dostępnych dla publiczności, tym samym umieszczony w § 2 ust. 3 pkt 1, 3-5 Regulaminu zakaz powyższych zachowań jest niedopuszczalny,

2) rozpalania ogniska poza miejscem do tego przeznaczonym, (§ 2 ust. 3 pkt 6 Regulaminu) – w ocenie organu nadzoru bezpodstawnym było wprowadzenie takiego zakazu do Regulaminu albowiem czyn ten jest penalizowany przepisem art. 82 § 1 pkt 1 i 5 oraz § 3-5 Kodeksu wykroczeń,

3) zamieszczania reklam, ogłoszeń, napisów oraz prowadzenia działalności handlowej bez zgody Zarządcy obiektu, (§ 2 ust. 3 pkt 9 i 10 Regulaminu) – tymczasem tego typu zachowania zostały już uregulowane w art. 60³ § 1, art. 63a § 1 i art. 63b § 1 ustawy Kodeks wykroczeń. Powtórne ich uregulowanie w akcie prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa.

Rada Miasta 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 § 2 ust. 2 pkt 1 Regulaminu, § 2 ust. 2 pkt 2 Regulaminu w zakresie sformułowania: *z zachowaniem zasad bezpieczeństwa*, § 2 ust. 2 pkt 3, § 5 ust. 3 Regulaminu w zakresie sformułowania: *bądź jej charakter jest sprzeczny z zasadami współżycia społecznego lub dobrymi obyczajami*, nie czynią zadość powyższym wymogom. Zgodnie z powyższymi przepisami:

§ 2 ust. 2. Korzystający z obiektu obowiązany jest na jego terenie do:

1) przestrzegania porządku i zasad współżycia społecznego oraz utrzymywania obiektu w należytej czystości,

2) korzystania z wchodzących w skład obiektu urządzeń w sposób zgodny z ich przeznaczeniem, z zachowaniem zasad bezpieczeństwa,

3) zachowania ostrożności wobec osób przebywających na terenie obiektu i korzystających z urządzeń wchodzących w skład obiektu,

§ 5 ust. 3. Zarządca obiektu może odmówić wyrażenia zgody na organizację imprezy, w szczególności jeśli zagraża ona życiu lub zdrowiu, może prowadzić do dewastacji mienia, bądź jej charakter jest sprzeczny z zasadami współżycia społecznego lub dobrymi obyczajami.

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 oczekiwać 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 przez pojęcia: „porządek”, „zasady współżycia społecznego”, „należyta czystość”, „zachowanie ostrożności”, „dobre obyczaje”. Należy stwierdzić, że są to pojęcia, ocena znaczenia których jest bardzo subiektywna i może być różna w zależności od osoby, która tej oceny dokonuje. Tym samym egzekwowanie tych przepisów jest niemożliwe, w konsekwencji czego uchwała w tym zakresie jest niewykonalna. Ich znaczenie bowiem nie jest oczywiste i obiektywne dla wszystkich. W konsekwencji należy stwierdzić, że tak sformułowane przepisy prawne naruszają wymóg jasności i określoności prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji RP – co 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 1049/LXI/2023 Rady Miasta Rybnika z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie regulaminu korzystania ze skweru z zapleczem rekreacyjno-sportowym Rajzapunkt w Rybniku Zamysławie – we wskazanej 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