



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 kwietnia 2023 r.

Poz. 2905

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.359.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 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 1133/LXXI/2023 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie sezonu kąpielowego oraz wykazu kąpielisk na terenie Gminy Sosnowiec w 2023 roku w części określonej w: tytule uchwały, w zakresie sformułowania: „oraz wykazu kąpielisk na terenie Gminy Sosnowiec w 2023 roku”; § 2 ust. 1 i ust. 2 uchwały oraz załącznika 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 2022 r. poz. 2625 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 23 lutego 2023 roku Rada Miejska w Sosnowcu podjęła uchwałę Nr 1133/LXXI/2023 w sprawie sezonu kąpielowego oraz wykazu kąpielisk na terenie Gminy Sosnowiec w 2023 roku. W podstawie prawnej wskazano m.in. art. 37 ust. 1 i ust. 2 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 marca 2022 r.

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

Rada przepisem § 2 uchwały wskazała, że:

1. Określa się wykaz kąpielisk na terenie Gminy Sosnowiec w 2023 roku obejmujący: Kąpielisko „Stawiki”, zlokalizowane przy plaży na zbiorniku wodnym „Stawiki” w Sosnowcu przy ul. Kresowej 1 o długości linii brzegowej 100 m, którego organizatorem jest Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji z siedzibą w Sosnowcu przy ul. 3 Maja 41.

2. Szczegółowe granice kąpieliska określa załącznik graficzny do niniejszej uchwały.

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 *Ilekroć 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 kąpieli; 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 kąpieliska, a tym samym naruszyła art. 2 Konstytucji RP.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że Rada nie wyznaczyła w sposób dostatecznie precyzyjny granic kąpieliska „Stawiki”, o którym mowa w załączniku do uchwały.

W ocenie organu nadzoru wskazany wyżej załącznik graficzny nie spełnia standardów przyzwoitej legislacji. Załącznik stanowi wydruk (najprawdopodobniej, oceniając po szacie graficznej) z serwisu internetowego Google Maps. Taka mapa pozwala zatem wyłącznie na ustalenie (i to jedynie orientacyjnego) miejsca położenia kąpieliska. Nie jest możliwe obliczenie długości granic tego kąpieliska – mapa nie zawiera informacji w jakiej skali została sporządzona, nie wskazano w ogóle współrzędnych punktów załamania granicy kąpieliska (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. Precyzyjne określenie obszaru kąpieliska ma znaczenie dla prawidłowego jego oznaczenia w terenie, a także zapewnienia odpowiedniego ratownictwa wodnego czy zagwarantowania innych warunków bezpieczeństwa. Tym samym adresat uchwały nie jest w stanie określić na podstawie załącznika graficznego, o którym mowa w § 2 ust. 2 uchwały, jakie są granice kąpieliska.

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 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. Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Powyższy przepis nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na organ stanowiący gminy, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postanowienia wynikające z art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego. Organ nadzoru reprezentuje pogląd, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów oraz tak by ich treść była oczywista. Powyższa zasada przyzwoitej legislacji, znajduje więc oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Dodatkowo należy wskazać, że dla uznania, że Rada wyznaczyła kąpielisko, rozumiane jako wydzielony i oznakowany fragment wód powierzchniowych, nie jest wystarczające wskazanie jedynie adresu, pod jakim zlokalizowane jest przedmiotowe kąpielisko, tak jak ma to miejsce w § 2 ust. 1 uchwały. W ocenie organu nadzoru Rada nie wyznaczyła kąpieliska w sposób prawidłowy, bowiem niemożliwe jest zidentyfikowanie wydzielonego na ten cel obszaru wód powierzchniowych, zarówno w tekście uchwały jak i w załączniku

graficznym. Tym samym bezprzedmiotowe stało się również uchwalenie wykazu kąpielisk, skoro wykaz ten obejmuje jedno kąpielisko, które nie zostało prawidłowo wyznaczone przez Radę Miejską w Sosnowcu. W związku z powyższym zasadne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części w jakiej jej regulacje odnoszą się do wyznaczenia kąpieliska i określenia wykazu kąpielisk. W konsekwencji niezbędna jest również modyfikacja tytułu uchwały w zakresie w jakim odnosi się do określenia wykazu kąpielisk na terenie Gminy Sosnowiec w 2023 r.

Ponadto w ocenie organu nadzoru rada działająca w oparciu o ww. przepisy nie posiada również kompetencji do wskazywania organizatora kąpieliska. Tym samym Rada Miejska w Sosnowcu dokonując takiego wskazania w § 2 ust. 1 uchwały, przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 37 ust. 2 i art. 16 pkt 22 ustawy.

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).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 1133/LXXI/2023 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie sezonu kąpielowego oraz wykazu kąpielisk na terenie Gminy Sosnowiec w 2023 roku, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

#### **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**