



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 grudnia 2024 r.

Poz. 8442

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.940.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/40/24 Rady Gminy Krupski Młyn z dnia 29 października 2024 r. w sprawie regulaminu korzystania ze zbiornika wodnego – stawu położonego w Krupskim Młynie przy ulicy Głównej, w części dotyczącej punktów: 1, 7, 11-14, 17-9 Regulaminu korzystania ze zbiornika wodnego – stawu położonego w Krupskim Młynie przy ulicy Głównej, stanowiącego załącznik do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, dalej: *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 października 2024 r. Rada Gminy Krupski Młyn podjęła uchwałę Nr VI/40/24 w sprawie regulaminu korzystania ze zbiornika wodnego – stawu położonego w Krupskim Młynie przy ulicy Głównej, stanowiącego załącznik do uchwały, dalej jako *Regulamin*.

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

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 5 listopada 2024 r.

Podstawę prawną do podjęcia Regulaminu korzystania ze zbiornika wodnego – stawu (rozumianego jako obiekt użyteczności publicznej) stanowi przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. 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 w uchwale 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 mogą 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 zawartej w tym upoważnieniu. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 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 *radę 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, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, nie znajduje uzasadnienia regulacja punktów 1 i 19 Regulaminu:

1. Właścicielem stawu jest Gmina Krupski Młyn.

19. W przypadku naruszenia regulaminu fakt ten należy zgłosić pod nr telefonu 32/285-70-16 w godzinach pracy Urzędu Gminy lub pod numery telefonów alarmowych.

Za sprzeczne z prawem należy uznać także postanowienia punktów 14 i 18 Regulaminu:

14. Wyprowadzanie psów może odbywać się wyłącznie zgodnie z obowiązującymi przepisami.

18. Niezastosowanie się do zasad regulaminu oraz zachowanie niezgodne z ogólnie przyjętymi normami stanowi wykroczenie przeciwko ustalonym zasadom porządku i zachowania na terenie stawu i może stanowić podstawę do skierowania sprawy przeciwko sprawcy w oparciu o przepisy ustawy – Kodeks wykroczeń.

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 20 grudnia 2022 r.: *Uchwalenie aktu prawa miejscowego na omawianej podstawie polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegółowiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień. Uchwała podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. powinna zawierać regulacje wyłącznie o charakterze prawnym, a nie informacyjnym* (sygn. akt III OSK 6962/21, 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. Przepisy te nie mają charakteru normatywnego, nie określają też uprawnień i obowiązków związanych z korzystaniem z obiektu, 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.

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza postanowienie punkt 7 Regulaminu:

7. Dzieci i młodzież do ukończenia lat 14 mogą łowić wyłącznie pod opieką osób pełnoletnich, które w pełni ponoszą za nie odpowiedzialność.

Powyższa regulacja powiela reguły sprawowania pieczy nad małoletnimi przez rodziców (opiekunów), określone w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (art. 95 § 1 i art. 155 § 1). Rada nie może wywodzić z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy kompetencji do stanowienia w tym przedmiocie.

Dalej, dokonując oceny przepisów punktu 11 Regulaminu należy stwierdzić, że nie znajduje on uzasadnienia w istniejącym upoważnieniu ustawowym.

Zgodnie z jego treścią:

11. Gmina nie ponosi odpowiedzialności za mienie pozostawione przez osoby przebywające na terenie stawu.

Przepis ten określa zasady odpowiedzialności ponoszonej przez wskazany w nim podmiot. Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy, umieszczając w przedmiotowym Regulaminie postanowienie 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 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 nie jest jednak 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, 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 jakiekolwiek 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 rekreacyjno-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 (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, CBOSA). 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, nr 215766, wyrok NSA z 20.08.1996 r., SA/Wr 2761/95, CBOSA).

Należy podkreślić, że Rada Gminy Krupski Młyn przekroczyła zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, poprzez ustanowienie 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 punktach 12, 13 Regulaminu wprowadzające zakazy:

12. Zabrania się palenia ognisk na terenie wokół stawu.

W ocenie organu nadzoru wymieniony czyn zabroniony powiela zachowanie, które jest objęte sankcją na mocy art. 82 § 1 pkt 1 i 5 oraz § 3-5 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119 z późn zm.).

13. Na terenie stawu obowiązuje zakaz głośnego oraz naruszającego zasady współżycia społecznego zachowania.

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 kwestionowanym przepisie uchwały nie wiadomo, co należy rozumieć przez pojęcia: „głośnego zachowania” oraz „zachowań naruszających zasady współżycia społecznego”. 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.

Ostatnie zastrzeżenia dotyczą punktu 17 Regulaminu:

17. Wstęp na teren stawu jest równoznaczny z akceptacją zasad wynikających z niniejszego regulaminu.

Jak wynika z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Nie budzi wątpliwości, że niniejsza uchwała wraz z załącznikiem stanowi akt prawa miejscowego, ma charakter powszechnie obowiązujący na terenie gminy i jest adresowana do nieokreślonego kręgu osób, obejmując swymi postanowieniami sytuacje powtarzalne i regulując we wskazanym zakresie prawa i obowiązków podmiotów, które spełnią hipotezę norm zawartych w załączniku do uchwały. Regulamin obowiązuje zatem każdego użytkownika zbiornika wodnego. Do tego aby był on wiążący nie jest zatem potrzebna żadna forma jego akceptacji przez użytkownika parkingu. Sformułowanie, że przez wstęp na teren stawu użytkownik akceptuje zasady wynikające z Regulaminu zupełnie zbędnie sugeruje, że dochodzi do zawarcia jakiejś umowy, co w tym wypadku nie ma miejsca. Każdy użytkownik zbiornika wodnego jest bowiem z góry zobowiązany do przestrzegania zasad określonych w przedmiotowym Regulaminie (por. wyrok WSA w Łodzi z 24.02.2021 r., III SA/Łd 644/20, publ. CBOSA). Z powyższych względów Rada nie była uprawniona do przyjmowania regulacji zawartej w punkcie 17 Regulaminu, a co za tym idzie, w sposób istotny naruszyła obowiązujące prawo.

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 Olsztynie 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).

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/40/24 Rady Gminy Krupski Młyn z dnia 29 października 2024 r. – 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy