



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 lipca 2025 r.

Poz. 4282

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.416.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 czerwca 2025 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/93/2025 Rady Miejskiej w Żarkach z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z Basenu Kąpielowego na wodzie powierzchniowej o obiegu otwartym w Żarkach, w części określonej w:

1. § 1 Załącznika do uchwały, zwanego dalej jako „Regulamin”, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym,
2. § 5 Regulaminu, w zakresie wyrazów: *działalności handlowej, marketingowej i*, jako sprzecznej z art. 60³ § 1 i art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734),
3. § 3 zdanie drugie 2 Regulaminu, w brzmieniu: *W pozostałych godzinach oraz poza sezonem letnim Basen Kąpielowy jest niestrzeżony*, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 maja 2025 r. Rada Miejska w Żarkach podjęła uchwałę Nr XV/93/2025 w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z Basenu Kąpielowego na wodzie powierzchniowej o obiegu otwartym w Żarkach. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 30 maja 2025 r.

Podstawę prawną do przyjęcia 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 w uchwale norm prawnych. Podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu – aktu prawa miejscowego – jest jego umocowanie w upoważnieniu ustawowym, czego konsekwencją jest konieczność realizacji przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej ze ścisłym uwzględnieniem wytycznych zawartych w tym upoważnieniu. 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 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, CBOSA). 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, wyznaczyć 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 należy przyjąć, że nie znajduje uzasadnienia prawnego zawarcie w materii, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, regulacji § 1 Regulaminu. Przepis ten stanowi § 1. *Regulamin korzystania z Basenu Kąpielowego wywieszany jest przy wejściu na teren obiektu.*

W ocenie organu nadzoru powyższa treść przepisu, nie stanowi norm prawokształtujących, a tym samym nie może 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). W opinii organu nadzoru postanowienia zawarte w ww. przepisie Regulaminu ma charakter jedynie informacyjny, przypominający, a w związku z tym nie mieści się w dyspozycji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten nie ma charakteru normatywnego, nie określa 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.

Za nierespektujące zakresu upoważnienia ustawowego należy uznać postanowienia zawarte w § 5 Regulaminu, zakazujące prowadzenia na terenie Basenu Kąpielowego bez zgody właściciela obiektu jakiegokolwiek handlowej i marketingowej działalności zarobkowej. Tego typu zachowania zostały już uregulowane w art. 60³ § 1 i art. 63a § 1 ustawy Kodeks wykroczeń. Powtórne ich uregulowanie w akcie prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto zadaniem Rady Miasta stanowiącej w oparciu o normę art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy jest dbałość o prawidłowość i jasność języka prawnego, którym posługuje się przy formułowaniu norm regulaminowych. Przepisy aktu tej rangi winny być bowiem jednoznaczne, czytelne oraz niebudzące żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Tymczasem w § 3 Regulaminu postanowiono, iż: *Basen Kąpielowy jest czynny w sezonie letnim w godzinach od 11:00 do 19:00. W pozostałych godzinach oraz poza sezonem letnim Basen Kąpielowy jest niestrzeżony.* Z kolei w § 9 Regulaminu wskazano, iż: *Nad bezpieczeństwem korzystających z Basenu Kąpielowego w godzinach otwarcia czuwają ratownicy.* O ile łączne odczytanie tych norm pozwala na kategorię ustalenie czasu, w jakim obiekt jest strzeżony, to oparciu o zdanie drugie § 3 Regulaminu nie sposób ustalić, czy obiekt jest niestrzeżony – jak wynika z przyjętego zapisu, czy też nieczynny, jak wskazuje zastosowana konstrukcja unormowania § 3 Regulaminu. W myśl art. 2 Konstytucji RP *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z tej normy 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, publ. OTK-A 2002/3/33 CBOSA) 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XV/93/2025 Rady Miejskiej w Żarkach z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z Basenu Kąpielowego na wodzie powierzchniowej o obiegu otwartym w Żarkach – w części określonej na wstępie, 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