



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 21 lipca 2023 r.

Poz. 4802

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 61/2023

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 20 lipca 2023 r.

Na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 i 572)

stwierdzam nieważność

uchwały XLVII/347/23 Rady Miejskiej Chełmży z dnia 15 czerwca 2023 r. w sprawie wprowadzenia ograniczeń żeglugowych na akwenie jeziora Chełmżyńskiego w celu zapewnienia bezpieczeństwa osobom korzystającym z obszarów wodnych w granicach administracyjnych miasta Chełmży.

Uzasadnienie

Uchwałą nr XLVII/347/23 Rada Miejska Chełmży wprowadziła ograniczenia żeglugowe na jeziorze Chełmżyńskim w formie znaków zakazu stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie przepisów żeglugowych na śródlądowych drogach wodnych. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 21 czerwca 2023 r. Zawiadomieniem z 29 czerwca 2023 r. znak WNK.DT.4131.22.2023 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. W odpowiedzi stanowisko gminy Miasta Chełmży przedstawiono w piśmie z dnia 7 lipca 2023 r., w którym wskazano na okoliczności uzasadniające podjęcie tej uchwały oraz konsultacje z Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie.

W niniejszej sprawie mocą § 2 uchwały ustalono zakazy: cumowania do brzegu, ruchu skuterów wodnych oraz znaki informujące. W § 1 uchwały oraz w uzasadnieniu jej projektu wskazano na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa osobom korzystającym z jeziora oraz ochronę środowiska naturalnego. W stanie faktycznym działka jeziora nr 65 stanowi grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi i jest własnością Skarbu Państwa (odpis KW).

Jako podstawę prawną kwestionowanej uchwały wskazano przepisy trzech aktów prawnych: art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 714) oraz art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1097).

W myśl art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (zwanej dalej: „ustawą”): „W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.”

Natomiast zgodnie z art. 4 ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych: „Zapewnienie bezpieczeństwa na obszarach wodnych polega w szczególności na: (...) 2) oznakowaniu i zabezpieczeniu terenów, obiektów i urządzeń przeznaczonych do pływania, kąpania się, uprawiania sportu lub rekreacji na obszarach wodnych;”. Jednocześnie w ust. 2 wskazano, że: „Za zapewnienie bezpieczeństwa, o którym mowa w ust. 1, odpowiada (...) właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta).”

Regulacja art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej stanowi: „Przepisy ustawy stosuje się także do statków służących do przewozów międzybrzegowych, przewozu osób lub ładunków, uprawiania sportu lub rekreacji, połowu ryb, wykonywania robót technicznych lub eksploatacji złóż kruszywa na innych wodach śródlądowych niż określone w ust. 1.” Cytowany przepis określa zakres regulacji ustawy natomiast materia uchwały nawiązuje wprost do podstawowego zagadnienia tej ustawy - przepisów dotyczących śródlądowych dróg wodnych, w tym ich oznakowania.

Upoważnienie z art. 40 ust. 3 ustawy stanowi podstawę do uchwalenia przepisów porządkowych ale w sytuacjach ściśle określonych - to jest braku regulacji prawych danego zagadnienia oraz warunku szczegółowego uzasadnienia podjęcia uchwały w zakresie kryteriów: „jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego”.

Na wstępie należy zaznaczyć, że „Każdemu przysługuje prawo do powszechnego korzystania z publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych oraz z wód morza terytorialnego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej.” (art. 32 ust. 1 ustawy Prawo wodne) Wobec tego ograniczenia tego prawa muszą mieć wyraźną podstawę prawną wynikającą z ustawy. W niniejszej sprawie w § 2 uchwały ustalono zakazy cumowania do brzegu oraz ruchu skuterów wodnych.

W nawiązaniu do podstawowego warunku ustawy podkreślam, że przepisy szczególne regulują już sprawy zapewnienia bezpieczeństwa na obszarach wodnych oraz ustanawiania znaków żeglugowych, w tym organy właściwe, a także zakazy dotyczące używania jednostek pływających na tym akwenie.

Utrzymanie „śródlądowych dróg wodnych” w stanie zapewniającym bezpieczną żeglugę, w tym oznakowanie nawigacyjne szlaku i budowli hydrotechnicznych należy do administracji drogi wodnej - Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (art. 43 ust. 1 pkt 3 i ust. 4 w zw. z art. 14 ust. 1 ustawy o żegludze śródlądowej). Przepisy ustawy mają zastosowanie także do „przewozów międzybrzegowych” oraz „przewozu osób lub ładunków, uprawiania sportu lub rekreacji”. Ponadto „Dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej wydają przepisy prawa miejscowego określające na obszarze ich działania szczegółowe warunki bezpieczeństwa ruchu i postoju statków wynikające z charakteru i właściwości dróg wodnych.” (art. 14 ustawy o żegludze śródlądowej). Przepisy tej ustawy nie wymieniają organów gminy w katalogu „organów administracji żeglugi śródlądowej” (art. 6 ustawy). W celu wykonania i uszczegółowienia przepisów tej ustawy, w tym zadań organów administracji wydano rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie przepisów żeglugowych na śródlądowych drogach wodnych. Wobec tego znaki żeglugowe są ustala dla dróg żeglownych przez uprawnione organy.

Natomiast art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych wskazuje przede wszystkim na wójta gminy jako odpowiedzialnego za zapewnienie bezpieczeństwa na obszarach wodnych, w tym: oznakowanie i zabezpieczenie terenów, obiektów i urządzeń przeznaczonych do pływania, kąpania się, uprawiania sportu lub rekreacji na obszarach wodnych. W nawiązaniu do tej kompetencji ustalono rodzaje znaków dotyczących kąpieli i pływania – rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie sposobu oznakowania i zabezpieczania obszarów wodnych oraz wzorów znaków zakazu, nakazu oraz znaków informacyjnych i flag.

Przepis ten wymienia tylko przykładowe działania dotyczące bezpieczeństwa co podkreśla sformułowanie „w szczególności”. Jednocześnie należy stwierdzić, że ustawodawca uregulował ten „zakres” spraw w sposób zupełny i kompleksowy, co powinno przeczyć istnieniu luki realnej w prawie. Przede wszystkim przepisy tej ustawy nie stanowią o kompetencjach rady gminy.

Natomiast wprost podstawę prawną dla ustalenia podobnych zakazów stanowi art. 116 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, z późn. zm.): „Rada powiatu, w drodze uchwały, z zastrzeżeniem ust. 2 i 4, ograniczy lub zakaze używania jednostek pływających lub niektórych ich rodzajów na określonych zbiornikach powierzchniowych wód stojących oraz wodach płynących, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.” W wykonaniu tego przepisu uchwałą nr XXXIX/246/2022 Rady Powiatu Toruńskiego z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie wprowadzenia zakazu używania silnikowych jednostek pływających na jeziorach powiatu toruńskiego (Dz.Urz.Woj.Kuj-Pom. z 2022 r. poz. 3723 oraz z 2023 r. poz. 2624) wprowadzono zakaz używania skuterów wodnych oraz zakaz używania jednostek pływających napędzanych silnikami spalinowymi w godzinach od 21.00 do 3.00 na całym akwenie oraz od 9:00 do 18:00 w miesiącach lipcu i sierpniu w odległości 50 m od krawędzi plaż jeziora Chełmżyńskiego.

Wobec powyższego zasadnym jest stwierdzenie braku podstaw prawnych Rady Miejskiej Chełmży do uchwalania przepisów porządkowych w opisanym zakresie, w tym ustalania znaków żeglugowych. Powołane przepisy wskazują już na organy właściwe w tego rodzaju sprawach mając na uwadze potrzebę bezpieczeństwa korzystających z wód, w tym „kąpiących się lub uprawiających sport lub rekreację na obszarach wodnych”, a także w uwagi na wartości ochrony środowiska.

W celu szerszego objaśnienia regulacji ustawowych dotyczących przepisów porządkowych można powołać fragmenty orzeczeń sądów administracyjnych w podobnych sprawach: „Zauważyć bowiem należy, iż – co przeoczył Sąd I instancji – ustawodawca przewidział sposób wprowadzania regulacji zapewniających bezpieczeństwo osób kąpiących się w wodach publicznych poprzez wprowadzenie w obowiązujących w dacie podjęcia spornej uchwały przepisach ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm., dalej Prawo wodne z 2001 r.) instytucji kąpielisk oraz miejsc wykorzystywanych do kąpeli (art. 9 ust. 1 pkt 5a i pkt 5c), które to kąpieliska i miejsca wykorzystywane do kąpeli stanowiły wydzielone i oznakowane fragmenty wód powierzchniowych.

Dalej wskazać należy, że zgodnie z art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (wszystkie przepisy tej ustawy przywoływane w niniejszym uzasadnieniu w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały – t.j. Dz.U. z 2016, poz. 656, dalej w tekście także jako ustawa), to właśnie ta ustawa określała (i określa obecnie) warunki bezpieczeństwa osób pływających, kąpiących się lub uprawiających sport lub rekreację na obszarach wodnych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 w zw. z pkt 6 i pkt 7 tej ustawy tak kąpielisko, jak i miejsce wykorzystywane do kąpeli w rozumieniu przepisów ustawy Prawo wodne z 2001 r. stanowiły obszary wodne.

Za zapewnienie bezpieczeństwa na obszarze wodnym odpowiadał zarządzający obszarem wodnym, którym co do kąpielisk lub miejsc wykorzystywanych do kąpeli w myśl art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych był właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta), a wykonywane w tym zakresie przez burmistrza zadania należą do zadań własnych gminy (art. 4 ust. 3).

Zapewnienie bezpieczeństwa na obszarach wodnych polega w szczególności na dokonaniu, we współpracy z policją i działającymi na danym terenie podmiotami, o których mowa w art. 12 ust. 1, analizy zagrożeń, w tym identyfikacji miejsc, w których występuje zagrożenie dla bezpieczeństwa osób wykorzystujących obszar wodny do pływania, kąpania się, uprawiania sportu lub rekreacji (art. 4 ust. 1 pkt 1) oraz oznakowaniu i zabezpieczeniu terenów, obiektów i urządzeń przeznaczonych do pływania, kąpania się, uprawiania sportu lub rekreacji na obszarach wodnych (art. 4 ust. 1 pkt 2).” (wyrok NSA z dnia 16 lipca 2020 r. sygn. II OSK 904/20) Podobną analizę przepisów przedstawiono w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 13 października 2022 r. sygn. II SA/OI 587/22.

Ostatnim warunkiem legalności przepisów porządkowych jest konieczność szczegółowego uzasadnienia wprowadzenia takich regulacji. Załączone do uchwały uzasadnienie jest ogólne i nie wyjaśnia specyficznych lokalnych okoliczności, a wskazuje na „zwiększony ruch turystyczno-wypoczynkowy”, „coraz większe używanie jednostek pływających” co stanowi zagrożenie dla osób kąpiących się i tarliska ryb, a także argument, że uchwała tworzy podstawę prawną dla ustawienia właściwych znaków na jeziorze. Uzasadnienie do projektu uchwały oraz wyjaśnienia Miasta nie wskazują na szczególne okoliczności, które są „niezbędne” do ograniczenia prawa do powszechnego korzystania z wód, w tym dla celu sportu i turystyki. W szczególności brakuje uzasadnienia dla potrzeby zaostrzenia ustalonych już podobnych zakazów dla tego jeziora w uchwale Rady Powiatu Toruńskiego, które porządkuje już ewentualne kolizje w prawie do korzystania z wody pomiędzy kąpiącymi, a korzystającymi z urządzeń motorowych. Opis z uzasadnienia nie dowodzi np. nadużywania tych praw. Niezbędny to taki "bez którego nie można się obejść, konieczny, potrzebny, nieodzowny" (por. Uniwersalny słownik języka polskiego PWN t. II, Warszawa 2003, s. 1196, wyrok WSA w Lublinie z 15 listopada 2007 r., II SA/Lu 511/07). Stąd przepisy porządkowe winny dotyczyć wyłącznie "zachowań bezpośrednio zagrażających owym dobrom prawnym" i mogą być stanowione, gdy nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie istniejących unormowań ustawowych (por. wyrok TK z 8 lipca 2000 r., P10/02, OTK-A 2003, Nr 6, poz. 62).

„Warto również przypomnieć, że "przepisy porządkowe nie mogą prowadzić do uzupełniania (poprawiania) ustaw obowiązujących w danym zakresie" (por. wyrok WSA w Poznaniu z 27 września 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 576/12, CBOSA). Natomiast pojęcie "niezbędności", o której mowa w art. 40 ust. 3 u.s.g., obejmuje sytuację, gdy chodzi o konkretne, jednostkowe i bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia, porządku lub spokoju, którego nie da się przewyciężyć przez wydanie w późniejszym czasie trwalszych przepisów prawnych - przepisy porządkowe należą zaś do prawa lokalnego i nie można przy ich pomocy likwidować

braków ustawodawstwa obowiązującego na terenie całego kraju lub likwidować zagrożeń mających znaczenie ogólnokrajowe (por. wyrok NSA z 21 grudnia 2004 r., GSK 971/04, CBOSA). Należy podkreślić, że przysługujące radzie gminy kompetencje w zakresie stanowienia przepisów porządkowych nie mogą być wykorzystywane do bieżącego zarządzania na danym obszarze, ale wyłącznie w celu przeciwdziałania realnym zagrożeniom dla wartości określonych w art. 40 ust. 3 u.s.g. W ocenie Sądu na gruncie obowiązującego prawa nie występuje niezbędność wprowadzenia przepisów porządkowych przez gminę dla zapewnienia ochrony dóbr lub wartości wskazanych w art. 40 ust. 3 in fine u.s.g. Nie sposób bowiem dopatrzeć się spełnienia przesłanek do wydania przepisów porządkowych w omawianej materii w sytuacji kiedy "odnotowano już na naszych jeziorach niebezpieczne przypadki przez kierujących jednostkami pływającymi". (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 października 2022 r. sygn. II SA/Ol 587/22) Podobnie wnioski powołano w komentarzu - S. Gajewski, A. Jakubowski, Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018: „Ponadto, kompetencja do stanowienia przepisów porządkowych nie może być wykorzystywana do bieżącego zarządzania na danym obszarze, ale wyłącznie w cel przeciwdziałania w szczególnych sytuacjach bezpośrednim i realnym zagrożeniom dla określonych wartości (por. wyr. TK 8.7.2003 r., P 10/02, Legalis; zob. też wyr. WSA z 11.3.2010 r., II SA/Go 72/10, Legalis).”

Dodatkowy zarzut w sprawie dotyczy wejścia w życie uchwały (§ 5), które zostało uwarunkowane jej ogłoszeniem w wojewódzkim dzienniku urzędowym z pominięciem obwieszczenia, o którym mowa w art. 14 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zasadą jest, że: „1. Przepisy porządkowe ogłasza się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu. 2. Za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu.” „Przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia.” (art. 4 ust. 3 tej ustawy)

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium "istotnego" naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Zobowiązanie do przestrzegania zakresu kompetencji wynika z art. 7 Konstytucji RP. Wobec tego Rada Miejska Chełmży podejmując uchwałę nr XLVII/347/23 w sposób istotny naruszyła powołane przepisy ustaw oraz Konstytucji RP, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia

Wojewoda Kujawsko-Pomorski

Mikołaj Bogdanowicz