



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 28 czerwca 2019 r.

Poz. 4749

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.358.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 czerwca 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr X/79/2019 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia regulaminu ścieżki dydaktyczno-przyrodniczej w Żywcu położonej pomiędzy mostem Trzebińskim a Ośrodkiem Politechniki Krakowskiej – w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa” w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 maja 2019 r. Rada Miejska w Żywcu podjęła uchwałę Nr X/79/2019 w sprawie uchwalenia regulaminu ścieżki dydaktyczno-przyrodniczej w Żywcu położonej pomiędzy mostem Trzebińskim a Ośrodkiem Politechniki Krakowskiej.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 30 maja 2019 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała art. 40 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy.

W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie bowiem z treścią art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, *na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.*

Natomiast, jak wynika z treści art. 7 Konstytucji RP, *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.* Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności.

Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji), musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu, bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych. Za naruszenie reguł poprawnego prawotwórstwa należy uznać wszelkie, zawarte w regulaminie przyjętym przez Radę Miejską w Żywcu, powtórzenia bądź modyfikacje przepisów wyższego rzędu. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wydając akt prawa miejscowego zobowiązany jest do przestrzegania zakresu upoważnienia ustawowego, na którym opiera swoje działania, przy czym nie może on regulować spraw uregulowanych już wcześniej przepisami aktów prawnych usytuowanych wyżej w hierarchii źródeł prawa, określonej w przepisach rozdziału III Konstytucji RP. Jak stwierdził Naczelny

Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z 28 lutego 2003 roku sygn. akt I SA/Lu 882/02 (publ. *Finanse Komunalne* Nr 4/2003) „Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą”.

Należy podkreślić, że Rada Miejska w Żywcu przekroczyła zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy 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 nierespektujące zakresu upoważnienia ustawowego należy uznać postanowienia zawarte w § 2 ust. 3 lit. a - o Regulaminu stanowiącego załącznik do w/w uchwały ze względu na fakt, że:

1) zakaz *spożywania oraz przebywania pod wpływem alkoholu, wszelkiego rodzaju środków odurzających oraz psychoaktywnych* (§ 2 ust. 3 lit. a Regulaminu) – a więc sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych uregulowane zostały w sposób kompleksowy w art. 14 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2137 ze zm.). Ustawa ta w szczególności w art. 14 ust. 6 upoważnia radę gminy do ustanowienia czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter. Mając na uwadze powyższe należy podkreślić, że wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Problematyka zakazów dotyczących środków odurzających oraz psychoaktywnych objęta została kompleksowo regulacjami zawartymi w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 852 ze zm.) i jako taka nie mieści się również w zakresie delegacji ustawowej określonej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

2) zakaz *palenia papierosów* (§ 2 ust. 3 lit. b Regulaminu) - sprawy związane z zakazem palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych unormowane zostały w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1446 ze zm.). Ustawa ta w szczególności w art. 5 ust. 4 upoważnia radę gminy do ustalenia, w drodze uchwały, dla terenu gminy inne niż wymienione w ust. 1 miejsca przeznaczone do użytku publicznego jako strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego. Z tego też względu wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

3) zakaz *zaśmiecania terenu ścieżki* (§ 2 ust. 3 lit. c Regulaminu) został uregulowany w art. 145 ustawy z dnia 20 maja 1971 roku – Kodeksu wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 821 ze zm.),

4) zakaz *niszczenia infrastruktury* (§ 2 ust. 3 lit. d Regulaminu) został uregulowany w art. 124 § 1 ustawy Kodeks wykroczeń,

5) zakaz *niszczenia roślinności* (§ 2 ust. 3 lit. e Regulaminu) uregulowany został w art. 144 § 1 ustawy Kodeks wykroczeń,

6) zakaz *płoszenia, chwytania, zabijania dziko występujących zwierząt oraz niszczenia nor, gniazd, budek lęgowych* (§ 2 ust. 3 lit. f Regulaminu) uregulowany już został w art. 164 i art. 165 ustawy Kodeks wykroczeń,

7) zakaz *zamieszczania reklam, ogłoszeń i napisów* (§ 2 ust. 3 lit. g Regulaminu) uregulowany już został w art. 63a § 1 i art. 63b § 1 ustawy Kodeks wykroczeń,

8) zakaz *prowadzenia handlu i usług bez zgody Administratora terenu* (§ 2 ust. 3 lit. h Regulaminu) uregulowany już został w art. 603 § 1 ustawy Kodeks wykroczeń,

9) zakaz *hałasowania, zakłócania spokoju, biwakowania* (§ 2 ust. 3 lit. i Regulaminu) uregulowany już został w art. 51 ustawy Kodeks wykroczeń, który przewiduje karę m.in. za zakłócanie spokoju, porządku publicznego,

10) zakaz *wyprowadzenia psów bez smyczy* (§ 2 ust. 3 lit. j Regulaminu) uregulowany został w art. 77 ustawy Kodeks wykroczeń. W tym miejscu należy podkreślić, iż stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm.) rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego. Regulamin określa szczegółowo zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m. in.

obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczaniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku,

11) zakaz *rozniecania ognia* (§ 2 ust. 3 lit. k Regulaminu) uregulowany został w art. 82 § 1 pkt 1 ustawy Kodeks wykroczeń,

12) zakaz *wjazdu i poruszania się pojazdami mechanicznymi (...)* - ustanowienie tego zakazu nie należy do materii przedmiotowej badanej uchwały. Zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1990 ze zm.) zarządzanie ruchem na drogach powiatowych i gminnych należy do starosty, natomiast zarządzanie ruchem na drogach wewnętrznych, w tym ich oznakowanie, należy do zarządcy terenu, na którym zlokalizowana jest droga, a w przypadku jego braku – do właściciela terenu (art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.). Zarządzanie ścieżką dydaktyczną, jako obiektem użyteczności publicznej, należy do kompetencji wójta gminy określonych w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy. Zatem zarządzanie drogami wewnętrznymi, należy do kompetencji wójta i nie może być przedmiotem regulacji uchwały rady gminy,

13) zakaz jazdy konnej (§ 2 ust. 3 lit. m Regulaminu) - problematyka została już uregulowana w art. 35 i art. 36 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym,

14) zakaz używania materiałów pirotechnicznych i szkodliwych substancji chemicznych, wyrażony w § 2 ust. 3 lit. n-o Regulaminu mieści się, zdaniem organu nadzoru, w ww. art. 82 Kodeksu wykroczeń.

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 (nawet, jeśli taka regulacja stanowiłaby jedynie powtórzenie obowiązującego przepisu). 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. Również i modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28.02.2003 r., I SA/LU 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29.09.2010 r., sygn. akt II SA/SZ 424/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Tymczasem, w Regulaminie ścieżki dydaktyczno-przyrodniczej w Żywcu zawarte zostały w § 2 ust. 5, ust. 6 i ust. 7 powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawowych. I tak § 2 ust. 5 Regulaminu kształtuje reguły odpowiedzialności cywilnej korzystających ze ścieżki dydaktycznej. W analizowanym przepisie § 2 ust. 5 Regulaminu Rada postanowiła, że *Administrator terenu nie ponosi odpowiedzialności za wypadki powstałe podczas korzystania ze ścieżki dydaktyczno-przyrodniczej. Użytkownicy korzystają z niej na własną odpowiedzialność i odpowiadają materialnie za wyrządzone szkody*. Natomiast z § 2 ust. 6 i 7 Regulaminu wynika, że *Pełną odpowiedzialność za dzieci ponoszą ich opiekunowie* (§ 2 ust. 6). *Administrator terenu nie ponosi odpowiedzialności za osoby nieletnie przebywające na terenie ścieżki dydaktyczno-przyrodniczej bez opieki osoby dorosłej a także za rzeczy pozostawione bez opieki* (§ 2 ust. 7 Regulaminu). Rozwiązania takie z jednej strony powielają reguły sprawowania pieczy nad małoletnimi przez rodziców (opiekunów), określone w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (art. 95 § 1 i art. 155 § 1), z drugiej zaś wyłączają odpowiedzialność zarówno właściciela obiektu, jak i osób trzecich, a tym samym ograniczają ogólne zasady odpowiedzialności deliktowej określone w Kodeksie cywilnym (art. 415 i n.). Zgodnie z tymi zasadami właściciel obiektu ponosi odpowiedzialność za szkody powstałe na terenie tegoż obiektu na zasadzie ryzyka. Odpowiedzialności tej, mającej swe oparcie w normach Kodeksu cywilnego, a więc w regulacji ustawowej, rada gminy ograniczyć nie może mocą uchwały i dlatego wspomniane przepisy uchwały uznać należy za rażąco sprzeczne z obowiązującym prawem

W dalszej kolejności zauważyć należy, że uchwała określająca – zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy - zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie może przewidywać w swojej treści kar albowiem uprawnienie do ich wprowadzenia ograniczone zostało przez ustawodawcę wyłącznie do trybu wydawania przez radę gminy przepisów porządkowych. Tymczasem w § 2 ust. 4 przedmiotowego Regulaminu Rada Miejska postanowiła, iż *osoby naruszające zasady bezpieczeństwa i porządku oraz nie stosujące się do postanowień niniejszego regulaminu będą pociągnięte do odpowiedzialności karno-*

*administracyjnej oraz do odpowiedzialności cywilnej.* W konsekwencji stwierdzić należy, iż rada podejmując uchwałę na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, w istocie zamieściła przepisy dotyczące odpowiedzialności karnej i cywilnej, do których wydania na tej podstawie prawnej nie była upoważniona, a tym samym podjęta przez nią uchwała w zakresie § 2 ust. 4 Regulaminu jest sprzeczna z prawem.

Jak wykazano powyżej, uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, musi respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu, bez potrzeby powielania w jej treści postanowień ustawowych. Ponadto z określonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dla organów władzy publicznej nakaz, by przestrzegały one zasad poprawnej legislacji. Zasady poprawnej legislacji odnoszą się zarówno do przestrzegania właściwego trybu stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących, jak i zasad ich redagowania. Jako źródło powszechnie obowiązującego prawa akt prawa miejscowego zawierać powinien przepisy prawa zawierające normy powszechne, generalne, abstrakcyjne, a więc zdaniokształtne wypowiedzi językowe o charakterze normotwórczym. Przy formułowaniu postanowień aktów prawa miejscowego organy jednostek samorządu terytorialnego winny mieć na względzie zasady techniki prawodawczej ustanowione rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w tej sprawie. Rozporządzenie to określa m.in. reguły odnoszące się do sposobu formułowania przepisów prawa materialnego. I tak, § 25 Załącznika do rozporządzenia formułuje nakaz, by możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywały one kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy). Za naruszenie reguł poprawnego prawotwórstwa należy uznać wszelkie, zawarte w badanej uchwale przyjętej przez Radę Miejską w Żywcu, zdania niemające charakteru normotwórczego, powtórzenia bądź modyfikacje przepisów wyższego rzędu.

W kwestionowanych przepisach uchwały znajdują się wypowiedzi pozbawione charakteru normatywnego, takie jak:

– § 1 ust. 2 Regulaminu w brzmieniu: *Administratorem terenu ścieżki dydaktyczno-przyrodniczej jest Urząd Miejski w Żywcu, z siedzibą przy Rynek 2, 34-300 Żywiec,*

– § 2 ust. 3 lit. o Regulaminu w brzmieniu: *UWAGA! W czasie burz i silnych wiatrów odwiedzający powinni dla własnego bezpieczeństwa opuścić ścieżkę.*

– § 2 ust. 8 Regulaminu w brzmieniu: *Wszelkie zauważone nieprawidłowości, akty wandalizmu, uszkodzenia sprzętu, niebezpieczne zdarzenia, zagrożenia mające wpływ na bezpieczeństwo użytkowników ścieżki należy zgłaszać do Administratora terenu,*

– § 3 ust. 1 Regulaminu w brzmieniu: *We wszelkich sprawach związanych ze ścieżką dydaktyczno-przyrodniczą w Żywcu nie objętych niniejszym regulaminem decyduje Administrator terenu.*

– § 3 ust. 2 Regulaminu w brzmieniu: *Korzystanie ze ścieżki dydaktyczno-przyrodniczej jest tożsame z akceptacją postanowień niniejszego regulaminu i zobowiązaniem się do jego stosowania. Telefony do Administratora terenu: Urząd Miejski w Żywcu 33 475 42 00, Straż Miejska 33 861 39 29.*

Wypowiedzi tego rodzaju nie mogą stanowić elementów aktu normatywnego, gdyż nie odpowiadają one opisanym wyżej regułom stanowienia prawa. W opinii organu nadzoru postanowienia zawarte w w/w przepisach Regulaminu nie mieszczą się w dyspozycji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, dlatego też nie sposób uznać je za zasady czy też tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Poza ramami delegacji ustawowej określonej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy znajdują się również postanowienia zawarte w § 2 ust. 1 Regulaminu w zakresie, w którym Rada Miejska określiła cele, którym służyć ma ścieżka dydaktyczna - *Ścieżka dydaktyczno-przyrodnicza jest całodobowym oraz ogólnodostępnym terenem przeznaczonym do celów dydaktycznych, edukacyjnych oraz rekreacyjnych.* Cele te nie sposób utożsamiać z zasadami czy też trybem korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Konstatując, stwierdzić należy, że opisany powyżej zakres ingerencji nadzorczej spowoduje ewentualne pozostawienie w obrocie prawnym tylko niewielkiej części uchwały (unormowania zawarte w części § 2 ust. 1 i ust. 2 Regulaminu). Działanie takie uznać należy jednak za niedopuszczalne ponieważ oznaczałoby ono wypaczenie woli rady, która to wola sprowadzała się do konieczności określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej – tu: ścieżki dydaktyczno-przyrodniczej w Żywcu. Wskazany fragment uchwały trudno byłoby uznać za Regulamin rozumiany jako zbiór zasad i określony przez radę ciąg działań (tryb, procedura), warunkujących korzystanie z gminnego obiektu użyteczności publicznej. Powyższe powoduje konieczność stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości.

Na koniec organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Przekroczenie kompetencji przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt ISA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *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.*

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 X/79/2019 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia regulaminu ścieżki dydaktyczno-przyrodniczej w Żywcu położonej pomiędzy mostem Trzebińskim a Ośrodkiem Politechniki Krakowskiej - została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

**Pouczenie:**

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**