



Poznań, dnia 31 sierpnia 2020 r.

**WOJEWODA WIELKOPOLSKI**

KN-I.4131.1.533.2020.22

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

### **orzekam**

nieważność uchwały nr 219/XXI/20 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 22 lipca 2020 r. w sprawie zatwierdzenia zarządzenia nr 37/I/2020 Burmistrza Miasta i Gminy Ślesin z dnia 16 lipca 2020 r. w sprawie regulaminu miejsca do wypoczynku w Licheniu Starym, ul. Gosławicka - ze względu na istotne naruszenie prawa.

### **Uzasadnienie**

W dniu 22 lipca 2020 r. Rada Miejska Gminy Ślesin 219/XXI/20 podjęła uchwałę w sprawie zatwierdzenia zarządzenia nr 37/I/2020 Burmistrza Miasta i Gminy Ślesin z dnia 16 lipca 2020 r. w sprawie regulaminu miejsca do wypoczynku w Licheniu Starym, ul. Gosławicka, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 41 ust. 1 i 3 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 31 lipca 2020 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje:**

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska Gminy Ślesin postanowiła zatwierdzić zarządzenie nr 37/I/2020 Burmistrza Miasta i Gminy Ślesin z dnia 16 lipca 2020 r. w sprawie regulaminu miejsca do wypoczynku w Licheniu Starym, ul. Gosławicka (§ 1 uchwały), zwane dalej „zarządzeniem”. W § 2 uchwały jej wykonanie powierzono Burmistrzowi Miasta i Gminy Ślesin. Zgodnie z § 3 uchwały, wchodzi ona w życie z dniem podjęcia.

Jako podstawę prawną uchwały rada wskazała przepisy art. 41 ust. 1 i 3 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), zwanej dalej „ustawą”, zgodnie z którymi: „Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej” (art. 18 ust. 1), „Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały” (art. 41 ust. 1), „Zarządzenie, o którym mowa w ust. 2,

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [nk@poznan.uw.gov.pl](mailto:nk@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady” (art. 41 ust. 3). Przywołany ust. 2 art. 41 ustawy stanowi, że: „W przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia”.

Z treści art. 41 ust. 3 ustawy wyraźnie zatem wynika, że przedmiotem zatwierdzenia przez radę gminy może być jedynie zarządzenie, o którym mowa w ust. 2, a zatem zarządzenie ustanawiające przepisy porządkowe, wydane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) „w przypadku niecierpiącym zwłoki”.

W tym miejscu należy szerzej wyjaśnić charakter przepisów porządkowych. Stanowią one odrębną kategorię aktów prawa miejscowego - obok aktów, o których mowa w art. 40 ust. 1 ustawy (tj. wydawanych na podstawie szczegółowych upoważnień ustawowych; tzw. akty o charakterze sensu stricto wykonawczym) oraz w art. 40 ust. 2 ustawy (tzw. akty o charakterze organizacyjno-ustrojowym).

Przepisy porządkowe ustanawiane są na podstawie generalnego upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 3 ustawy, w myśl którego: „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”. Zgodnie z art. 40 ust. 4 ustawy: „Przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 3, mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach”. Z kolei w art. 41 ust. 2 ustawy, ustawodawca przewidział, że: „W przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia”. Z dalszych postanowień art. 41 ustawy wynika, że zarządzenie to podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady (ust. 3). W razie nieprzedstawienia do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia zarządzenia rada gminy określa termin utraty jego mocy obowiązującej. Jednocześnie wójt przesyła przepisy porządkowe do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu (ust. 4 i 5).

O zaktualizowaniu się podstawy do wydania porządkowego aktu prawa miejscowego można mówić wtedy, gdy dany zakres spraw nie podlega regulacji ustaw lub innych przepisów powszechnie obowiązujących, a jednocześnie występuje sytuacja faktyczna naruszająca co najmniej jedno z dóbr prawnie chronionych wymienionych w przepisie kompetencyjnym (lub obiektywnie dobru takiemu zagrażająca). Dla podjęcia przepisów porządkowych konieczne jest, by naruszenie lub zagrożenie miało szczególnie lokalny charakter, a ustanowione przepisy zawierały nakazy (zakazy) zachowania się, które stanowią bezpośrednią reakcję na istniejący stan faktyczny. Bezpośredniość ta przejawiać musi się w sformułowaniu obowiązków będących proporcjonalnymi do zagrożenia i adekwatnymi dla jego uchylenia.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 lipca 2003 r. (P10/02, OTKA rok 2003, Nr 6, poz. 62) wyraźnie podkreślił, że: „Przepisy porządkowe mogą być wydane wyłącznie w zakresie «niezbędnym dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego», wobec tego powinny one dotyczyć wyłącznie zachowań

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [nk@poznan.uw.gov.pl](mailto:nk@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

bezpośrednio zagrażających owym dobrom prawnym” i mogą być stanowione tylko wtedy, gdy „nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie istniejących unormowań ustawowych”. Trybunał Konstytucyjny wskazał też, że: „Kompetencja do stanowienia przepisów porządkowych nie może być wykorzystywana do bieżącego zarządzania na danym obszarze, ale wyłącznie w celu przeciwdziałania w szczególnych sytuacjach realnym zagrożeniom dla określonych wartości”. Upoważnienie do stanowienia przepisów porządkowych nie może zatem być interpretowane rozszerzająco. Na podstawie takiego upoważnienia można ustanawiać jedynie takie nakazy lub zakazy, które bezpośrednio służą realizacji wskazanych w upoważnieniu przesłanek i nie jest dopuszczalne obejmowanie jedną uchwałą przepisów gminnych wykonawczych, statutowych i porządkowych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 9 maja 1995 r., SA/Wr 590/95; CBOSA).

Dodatkowo należy podnieść, że możliwość stanowienia przepisów porządkowych przez organ wykonawczy została przez ustawodawcę dopuszczona jedynie wyjątkowo, tj. „w przypadkach niecierpiących zwłoki”. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 lutego 2018 r. (sygn. akt II OSK 994/16; CBOSA) wyjaśnił, że „przypadek niecierpiący zwłoki” to „taka sytuacja faktyczna, gdy zagrożone są dobra wymienione w art. 40 ust. 3 u.s.g, a niepodjęcie bezzwłocznych działań poprzez wydanie przepisów porządkowych rodzi wysokie prawdopodobieństwo naruszenia wymienionych dóbr ustawowo chronionych”.

Na wezwanie organu nadzoru (pismo z dnia 5 sierpnia 2020 r. znak KN-I.4100.164.2020.22) Burmistrz Miasta i Gminy Ślesin w dniu 6 sierpnia przedłożył zarządzenie zatwierdzone mocą badanej uchwały. Dokonana analiza treści tego zarządzenia wykazała, że jego przedmiotem nie były przepisy porządkowe w rozumieniu art. 40 ust. 3 ustawy, lecz Regulamin miejsca do wypoczynku w Licheniu Starym przy ul. Gosławickiej, „określający szczegółowe zasady i tryb korzystania z obiektu użyteczności publicznej” (§ 1 zarządzenia), stanowiący załącznik do zarządzenia.

Właściwą podstawę prawną do wydania aktu prawa miejscowego w przedmiocie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, zgodnie z którym: „Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: (...) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”. Przepis ten nie może być interpretowany w oderwaniu od art. 41 ust. 1 ustawy, w myśl którego: „Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały”. Z powołanych przepisów wynika wyraźnie, że akty w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej stanowią akty prawa miejscowego, które mogą być podejmowane jedynie w formie uchwały przez radę gminy. Powyższe wyklucza kompetencję prawotwórczą w omawianej materii organu wykonawczego gminy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 października 2009 r., I OSK 252/09; CBOSA).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 stycznia 2020 r. (sygn. akt IV SA/Po 795/19; CBOSA) zaznaczył, że: „Regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mogą być utożsamiane z przepisami porządkowymi (por. wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r., I OSK 252/09, Ł. Złakowski /w/. R. Hauser, Z. Niewiadomski /red/, U.s.g. Komentarz, C.H. Beck 2011, s. 438)”.

W wyniku dokonanych ustaleń, Wojewoda Wielkopolski rozstrzygnięciem nadzorczym nr KN-I.4131.1.532.2020.22 z dnia 25 sierpnia 2020 r. stwierdził nieważność zarządzenia jako wydanego z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 40 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 41 ust. 1 ustawy, art. 41 ust. 2 ustawy (poprzez „błędne zastosowanie tego przepisu i wydanie na jego podstawie zarządzenia nie stanowiącego przepisów porządkowych w rozumieniu art. 40 ust. 3 ustawy”), a także art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zwanej dalej „Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej”. Argumentacja zawarta w uzasadnieniu do tego rozstrzygnięcia pozostaje w pełni aktualna także na kanwie niniejszej sprawy, stanowiąc jej integralną część.

W świetle powyższego niewątpliwym jest, że zakwestionowane zarządzenie nie jest zarządzeniem, o którym mowa w art. 41 ust. 2 ustawy, a tylko takie – jak już to wcześniej zasygnalizowano – może być przedmiotem zatwierdzenia dokonywanego przez radę gminy w trybie art. 41 ust. 3 ustawy. Stanowisko to znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu wyroku z dnia 27 września 2012 r. (sygn. akt IV SA/Po 576/12; CBOSA) wyraźnie podkreślił, że w świetle unormowań art. 40 ust. 3 i 4 oraz art. 41 ust. 2, 3 i 4 ustawy „za dopuszczalne można uznać zatwierdzenie przez radę gminy tylko takiego zarządzenia porządkowego, które zarówno w dniu wydania, jak i w dniu zatwierdzenia odpowiada obu przesłankom określonym w art. 40 ust. 3 u.s.g. (zob. wyrok NSA z 08.12.1992 r., SA/Wr 1306/92, ONSA 1993 Nr 2, poz. 56) – tj. którego unormowania: (1) mieszczą się w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach ani innych przepisach powszechnie obowiązujących (tzw. przesłanka obiektywna, dotycząca stanu prawnego) i (2) są niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (tzw. przesłanka subiektywna, dotycząca stanu faktycznego) – i które ponadto: (3) zostało wydane w okolicznościach noszących znamiona «przypadku niecierpiącego zwłoki» w rozumieniu art. 41 ust. 2 u.s.g.”.

W konsekwencji przyjąć należy, że Rada Miejska Gminy Ślesin, podejmując uchwałę zatwierdzającą zarządzenie, działała z rażącym naruszeniem art. 41 ust. 3 ustawy, co uzasadnia stwierdzenie nieważności badanej uchwały w całości.

Organ nadzoru podkreśla ponadto, że zarówno uchwała w przedmiocie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, podejmowana na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, jak i przepisy porządkowe – czy to wydawane w formie zarządzenia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), czy to w formie uchwały (w tym uchwały zatwierdzającej) rady gminy w oparciu odpowiednio o przepisy art. 41 ust. 2, art. 40 ust. 3 i art. 41 ust. 3 ustawy, stanowią akty prawa miejscowego. Tym samym warunkiem wejścia w życie tych aktów jest ich ogłoszenie, o czym wprost przesądza art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 42 ustawy: „Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461)”, zwana dalej „ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych”. W świetle art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy ogłasza się w

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [nk@poznan.uw.gov.pl](mailto:nk@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

wojewódzkim dzienniku urzędowym, co wynika z zapisów art. 13 pkt 2 ww. ustawy. Z kolei w art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych uregulowane zostały kwestie dotyczące terminu wejścia w życie aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszanych w dziennikach urzędowych. Co do zasady wchodzi one w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust.1). W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (ust. 2).

Zwrócić też należy uwagę, że ustawodawca przewidział szczególny tryb i terminy wejścia w życie przepisów porządkowych. Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych: „Przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia”. Natomiast zgodnie z art. 14 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych: „Przepisy porządkowe ogłasza się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu” (ust. 1), „Za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu” (ust. 2), „Ogłoszenie przepisów porządkowych w sposób określony w ust. 1 nie zwalnia z obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym” (ust. 3).

W przypadku aktu prawa miejscowego (w tym przepisów porządkowych), niespełnienie wymagań formalnych w zakresie należytego jego ogłoszenia, jak i zachowania odpowiedniego *vacatio legis*, stanowi istotne naruszenie wskazanych wyżej przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W konsekwencji wadliwy przepis przewidujący wejście w życie aktu prawa miejscowego (np. „z dniem podjęcia”), jak również brak stosownej regulacji przewidującej jego właściwe ogłoszenie, ma wpływ na ważność całego aktu, gdyż nie może on wejść w życie w sposób przewidziany ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych, jak i w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zatem nawet gdyby uznać, że zarządzenie ustanawiało przepisy porządkowe, a Rada Miejska Gminy Ślesin była kompetentna je zatwierdzić na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy, to zarówno treść § 3 zarządzenia, przewidująca wejście w życie tego zarządzenia „z dniem podpisania”, jak i treść § 3 uchwały, przewidująca jej wejście w życie „z dniem podjęcia”, pozostawałaby sprzeczna z określonymi w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych zasadami wprowadzania w życie przepisów porządkowych. Wada ta stanowiłaby samodzielną podstawę stwierdzenia nieważności zarówno zarządzenia, jak i badanej uchwały w całości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 września 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 576/12; CBOSA).

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z kolei z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika, że organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień

zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, przy czym zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 21 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Łd 564/08; wyrok Naczelnego Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98; CBOSA).

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Łukasz Mikołajczyk  
*(dokument podpisany elektronicznie)*

Otrzymują:  
Rada Miejska Gminy Ślesin  
Burmistrz Miasta i Gminy Ślesin