



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 marca 2023 r.

Poz. 1947

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.7.1.2023.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 17 marca 2023 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40),

stwierdzam nieważność

- § 2, § 3 ust. 2, § 5 zarządzenia nr 33/2023 Prezydenta Miasta Bolesławiec z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z niektórych obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych będących w zarządzie Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Bolesławcu oraz niektórych cen usług świadczonych przez Ośrodek, oraz
- pkt 44, pkt 45, pkt 52, pkt 53, pkt 54, pkt 60, pkt 61, pkt 62, pkt 63, pkt 64, pkt 65 tabeli, zawartej w załączniku nr 1 do zarządzenia;
- pkt 5, pkt 6, pkt 7, pkt 8, pkt 9, pkt 10 tabeli, zawartej w załączniku nr 2 do zarządzenia;
- pkt 14, pkt 15, pkt 16, pkt 17, pkt 22, pkt 23, pkt 24, pkt 25, pkt 26, pkt 27, pkt 28, pkt 29, pkt 30, pkt 31, pkt 32, pkt 33, pkt 34, pkt 35 tabeli, zawartej w załączniku nr 3 do zarządzenia;
- pkt 3 tabeli dotyczącej Stadionu Miejskiego ul. Spółdzielcza 3 w Bolesławcu, zawartej w załączniku nr 4 do zarządzenia;
- pkt 3 tabeli dotyczącej Stadionu ul. Rajska w Bolesławcu, zawartej w załączniku nr 4 do zarządzenia;
- pkt 3 tabeli dotyczącej Stadionu ul. Graniczna w Bolesławcu, zawartej w załączniku nr 4 do zarządzenia;
- pkt 4 tabeli dotyczącej wypożyczenia sprzętu/wiata Leśny Potok/korty, zawartej w załączniku nr 5 do zarządzenia;
- pkt 4, pkt 7, pkt 10, pkt 13, pkt 15 tabeli dotyczącej wynajmu sprzętu, zawartej w załączniku nr 6 do zarządzenia;
- pkt 11, pkt 12, pkt 15 tabeli dotyczącej wynajmu środków transportu i urządzeń, zawartej w załączniku nr 6 do zarządzenia;
- pkt 6 tabeli dotyczącej pokoi gościnnych, zawartej w załączniku nr 7 do zarządzenia;
- pkt 3 i pkt 4 tabeli dotyczącej innych usług, zawartej w załączniku nr 8 do zarządzenia;
- pkt 1 i pkt 2 tabeli dotyczącej organizacji imprez, zawartej w załączniku nr 10 zarządzenia;
- pkt 38, pkt 39, 41 tabeli dotyczącej Bolesławieckiego Parku Wodnego Orka, zawartej w załączniku nr 12 do zarządzenia;
- pkt 14, pkt 15, pkt 16, pkt 17 tabeli dotyczącej siłowni &fitness, zawartej w załączniku nr 12 do zarządzenia;

- zapisów dotyczących Karty Multisport, Karty Medicover, zawartych w załączniku nr 12 do zarządzenia.

Uzasadnienie

Prezydent Miasta Bolesławiec w dniu 16 lutego 2023 r. wydał zarządzenie nr 33/2023 w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z niektórych obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych będących w zarządzie Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Bolesławcu oraz niektórych cen usług świadczonych przez Ośrodek, zwane dalej także „zarządzeniem”.

Przedmiotowe zarządzenie wpłynęło do Wojewody Dolnośląskiego w dniu 23 lutego 2023 r.

W toku badania legalności zarządzenia organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 2, § 3 ust. 2, § 5 zarządzenia, oraz
- pkt 44, pkt 45, pkt 52, pkt 53, pkt 54, pkt 60, pkt 61, pkt 62, pkt 63, pkt 64, pkt 65 tabeli zawartej w załączniku nr 1 do zarządzenia;
- pkt 5, pkt 6, pkt 7, pkt 8, pkt 9, pkt 10 tabeli zawartej w załączniku nr 2 do zarządzenia;
- pkt 14, pkt 15, pkt 16, pkt 17, pkt 22, pkt 23, pkt 24, pkt 25, pkt 26, pkt 27, pkt 28, pkt 29, pkt 30, pkt 31, pkt 32, pkt 33, pkt 34, pkt 35 tabeli zawartej w załączniku nr 3 do zarządzenia;
- pkt 3 tabeli dotyczącej Stadionu Miejskiego ul. Spółdzielcza 3 w Bolesławcu zawartej w załączniku nr 4 do zarządzenia;
- pkt 3 tabeli dotyczącej Stadionu ul. Rajska w Bolesławcu zawartej w załączniku nr 4 do zarządzenia;
- pkt 3 tabeli dotyczącej Stadionu ul. Graniczna w Bolesławcu zawartej w załączniku nr 4 do zarządzenia;
- pkt 4 tabeli dotyczącej wypożyczenia sprzętu/wiata Leśny Potok/korty we fragmencie zawartej w załączniku nr 5 do zarządzenia;
- pkt 4, pkt 7, pkt 10, pkt 13, pkt 15 tabeli dotyczącej wynajmu sprzętu zawartej w załączniku nr 6 do zarządzenia;
- pkt 11, pkt 12, pkt 15 tabeli dotyczącej wynajmu środków transportu i urządzeń zawartej w załączniku nr 6 do zarządzenia;
- pkt 6 tabeli dotyczącej pokoi gościnnych zawartej w załączniku nr 7 do zarządzenia;
- pkt 3 i pkt 4 tabeli dotyczącej innych usług, zawartej w załączniku nr 8 do zarządzenia;
- pkt 1 i pkt 2 tabeli dotyczącej organizacji imprez, zawartej w załączniku nr 10 zarządzenia;
- pkt 38, pkt 39, 41 tabeli dotyczącej Bolesławieckiego Parku Wodnego Orka, zawartej w załączniku nr 12 do zarządzenia;
- pkt 14, pkt 15, pkt 16, pkt 17 tabeli dotyczącej siłowni & fitness, zawartej w załączniku nr 12 do zarządzenia;
- zapisów dotyczących Karty Multisport, Karty Medicover zawartych w załączniku nr 12 do zarządzenia;

z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679 ze zm.), poprzez nieuprawnioną subdelegację kompetencji do ustalania opłat za korzystanie z niektórych obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych będących w zarządzie Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Bolesławcu oraz niektórych cen usług świadczonych przez Ośrodek, na Dyrektora Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Bolesławcu;

- § 4 we fragmencie „o szczególnym znaczeniu dla miasta Bolesławiec” zarządzenia z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz §6 w zw. z §143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanym także rozporządzeniem, poprzez posłużenie się pojęciem nieostrym przy określaniu podmiotów mogących ubiegać się upusty lub zwolnienia od opłat.

W dniu 16 lutego 2023 r. Prezydent Miasta Bolesławiec wydał zarządzenie nr 33/2023 w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z niektórych obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych będących w zarządzie Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Bolesławcu oraz niektórych cen usług świadczonych przez Ośrodek.

W § 1 zarządzenia Prezydent wprowadził cenniki opłat za korzystanie z urządzeń i obiektów sportowo-rekreacyjnych będących w zarządzie Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Bolesławcu oraz usług świadczonych przez Ośrodek. Cenniki opłat stanowią załączniki do zarządzenia: a) Załącznik nr 1 – Termy Bolesławiec – basen solankowy, b) Załącznik nr 2 – Termy Bolesławiec – grotta solna, c) Załącznik nr 3 – Termy Bolesławiec – siłownia i fitness, d) Załącznik nr 4 – Stadion Miejski i inne boiska, e) Załącznik nr 5 – Ośrodek Rekreacyjno-Wypoczynkowy „Leśny Potok”, f) Załącznik nr 6 – wynajem sprzętu, g) Załącznik nr 7 – Ośrodek Wodno-Sportowy – noclegi, h) Załącznik nr 8 – Ośrodek Wodno-Sportowy – wynajem kortów, boisk, wiaty, i) Załącznik nr 9 – lodowisko, j) Załącznik nr 10 – organizacja imprez, k) Załącznik nr 11 – usługi reklamowe, l) Załącznik nr 12 – Bolesławiecki Park Wodny „Orka”.

Przy części usług i opłat wskazano jednakże jedynie zapis „cena kalkulowana”, „cena kalkulowana indywidualnie”, „cena do ustalenia przez Dyrektora MOSiR”. Zgodnie z §2 zarządzenia Dyrektor MOSiR może negocjować ceny i opłaty w przypadku pozycji cennika, w których cenę pozostawiono jako „cena kalkulowana”. Mocą § 3 zarządzenia: „1. Kluby sportowe i stowarzyszenia non profit w zakresie działań, na które otrzymały dofinansowanie z budżetu miasta, korzystają z obiektów i urządzeń na podstawie podpisanych porozumień lub umów oraz uiszczają opłaty zgodnie z wynegocjowaną stawką. 2. Negocjacje z zainteresowanymi podmiotami prowadzi Dyrektor Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji, a ustalona stawka za korzystanie z obiektów i urządzeń wymaga akceptacji Prezydenta Miasta Bolesławiec lub osoby upoważnionej przez Prezydenta Miasta Bolesławiec.”. Na podstawie §4 zarządzenia: „Organizatorzy imprez oraz zawodów sportowych o szczególnym znaczeniu dla miasta Bolesławiec w tym imprez charytatywnych mogą ubiegać się o zastosowanie upustu lub zwolnienia z opłat.”, postępowanie w sprawie zastosowania upustów prowadzi Dyrektor Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji (§5 ust. 1 zarządzenia). Równocześnie zgodnie z § 5 ust. 2 zarządzenia „Zwolnienia z opłat oraz stosowanie upustów w wysokości przekraczającej 50% stawek określonych w zarządzeniu lub zwolnienie z opłat wymaga zgody Prezydenta Miasta Bolesławiec lub osoby upoważnionej przez Prezydenta Miasta Bolesławiec.”. W §6 zarządzenia zobowiązano Dyrektora Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji do składania sprawozdań z zastosowanych ulg i zwolnień, a mocą § 7 powierzono wykonanie zarządzenia Naczelnikowi Wydziału Społecznego Urzędu Miasta Bolesławiec i Dyrektorowi Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji.

Wobec powyższego wskazać należy, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: (...) wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Uprawnienia te - na podstawie uchwały organu stanowiącego gminy - mogą zostać powierzone organowi wykonawczemu tej jednostki (art. 4 ust. 2 ww. ustawy).

Rada Miasta Bolesławiec uchwałą nr XVII/218/2016 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 27 stycznia 2016 r. w sprawie powierzenia uprawnień Prezydentowi Miasta Bolesławiec - w sposób zgodny z ustawową delegacją - kompetencję do ustalenia opłat za korzystanie z niektórych obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych będących w zarządzie Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Bolesławcu oraz niektórych cen usług świadczonych przez Ośrodek przekazała Prezydentowi Miasta Bolesławiec.

Realizując przyznane we wskazanej uchwale upoważnienie, Prezydent Miasta Bolesławiec zarządzeniem nr 33/2023 określił opłaty za korzystanie z niektórych obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych będących w zarządzie Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Bolesławcu oraz niektóre ceny usług świadczonych przez Ośrodek.

W ocenie organu nadzoru, ww. postanowienia zarządzenia przekraczają granice uprawnienia wynikającego z uchwały nr XVII/218/2016 Rady Miasta Bolesławic z dnia 27 stycznia 2016 r. Na jej mocy bowiem Prezydent Miasta Bolesławic umocowany jest wyłącznie do stanowienia o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Gminy Miejskiej Bolesławic. W ramach przyznanej kompetencji nie mieści się natomiast prawo do dalszego jej delegowania na inny podmiot - tu: Dyrektora Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Bolesławcu, a do tego prowadzą w istocie wskazane wyżej zapisy zarządzenia nr 33/2023 Prezydenta Miasta Bolesławic.

Trzeba mieć bowiem na uwadze, że co do zasady organem właściwym do ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z gminnych obiektów użyteczności publicznej jest rada gminy, zaś właściwość ta została zastrzeżona w ustawie o gospodarce komunalnej. Wolą ustawodawcy rada gminy może tę kompetencję przenieść tylko na organ wykonawczy gminy. Tym samym, co nie ulega wątpliwości należy wskazać, że w istocie tylko organy gminy mogą ustalać wysokość cen i opłat za korzystanie z gminnych obiektów użyteczności publicznej, przy czym pierwszeństwo w tym zakresie posiada rada gminy. Scedowanie tego uprawnienia na organ wykonawczy nie oznacza jednak możliwości dalszego delegowania.

Organ, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Cennik opłat zawarty w załącznikach do zarządzenia jest niepełny. Przy części usług i opłat wskazano jedynie zapis „cena kalkulowana”, „cena kalkulowana indywidualnie”, „cena do ustalenia przez Dyrektora MOSiR”. Ceny te zostaną ustalone przez inny podmiot niż upoważniony w tym zakresie przez Radę Miasta Bolesławic - Prezydenta Miasta. Równocześnie upusty i zwolnienia z opłat także ustali Dyrektor Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Bolesławcu. Jednocześnie takiego uregulowania opłat nie można uznać za określenie sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Gminy Miejskiej Bolesławic, gdyż zarządzenie w tej kwestii nie zawiera jakichkolwiek regulacji uszczegóławiających sposób ustalania opłat poprzez jej kalkulowanie. Określenie bowiem sposobu ustalania opłat musi umożliwiać na podstawie samych zapisów zarządzenia, określenie jaką ostatecznie opłatę za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, poniesie podmiot zewnętrzny do którego adresowane jest zarządzenie. Tymczasem ustalenie w treści zarządzenia jedynie informacji, że dana wysokość opłaty jest kalkulowana, bądź wręcz ustalana przez Dyrektora MOSiR, nie spełnia wymagań co do prawidłowości realizacji przez Prezydenta Bolesławca przekazanego upoważnienia.

Jako że organy gminy – zgodnie z art. 7 Konstytucji RP – mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa, muszą również przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego im przez ustawę. Zasada ta w sposób szczególny odnosi się do aktów prawa miejscowego, które – zgodnie z art. 94 Konstytucji RP – są stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że elementy wskazane w przepisie kompetencyjnym należy zrealizować w pełnym zakresie. Niedopuszczalne jest pozostawienie pewnych regulacji do rozwinięcia poza uchwałą, w przypadku gdy możliwości takiej nie przewidziano wprost w przepisie kompetencyjnym. Takie stanowisko Organu Nadzoru potwierdza także Naczelny Sąd Administracyjny, który stwierdził, w wyroku odnoszącym się do rady, jednakże aktualnym także do organu wykonawczego, że: „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” (wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r., I SA/Wr 1798/99).

Poza powyższym, w § 4 zarządzenia posłużono się sformułowaniem nieostrym: „o szczególnym znaczeniu dla miasta Bolesławic”, nie precyzując o jakich imprezach i zawodach sportowych jest w nim mowa.

Prezydent Miasta, wydając przepisy prawa miejscowego powinien to czynić w zgodzie z upoważnieniem oraz postanowieniami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z § 143 rozporządzenia ogólne zasady techniki prawodawczej, wyrażone

w rozdziale I rozporządzenia, mają zastosowanie także do aktów prawa miejscowego. Umiejscowiony tam przepis § 6 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, wyraża uniwersalne zasady, które dotyczą redagowania przepisów prawnych, wskazując na precyzję tekstu, komunikatywność tekstu dla adresatów, adekwatność tekstu do zamiaru prawodawcy.

Precyzja oznacza, że przepisy powinny być konstruowane w taki sposób, aby jednoznacznie wskazywały, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone oraz określały przesłanki ich zastosowania przez organy samorządu terytorialnego – tak, aby nie spotkały się one z zarzutem stronnictwa w stosowaniu prawa.

Zasada komunikatywności oznacza, zaś że przepisy aktów tworzonych lokalnie powinny być zrozumiałe dla przeciętnego adresata oraz powinny one wyrażać dokładnie to, co prawodawca zamierzał uregulować. Mówiąc najogólniej tekst aktu normatywnego musi być precyzyjny i zrozumiały – dopiero wówczas będzie tekstem jasnym.

Wskazana także w § 6 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” zasada adekwatności tekstu prawnego do zamiaru prawodawcy oznacza, że tekst aktu powinien być tak skonstruowany, aby odpowiadał zamiarom jego twórcy.

Zasady te, jako dyrektywy określonego postępowania, powinny być uwzględniane w pracach nad projektem każdego aktu prawa powszechnie obowiązującego, w tym także przedmiotowego zarządzenia Prezydenta Miasta Bolesławiec.

Wskazać należy ponadto, że z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Poprawny także z punktu widzenia logicznego (tak też: wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00).

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek "Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Przy redagowaniu tekstu aktu normatywnego należy się zatem kierować zasadami precyzji tekstu prawnego, jego komunikatywności, a także adekwatności względem zamiaru prawodawcy co do uregulowania określonych spraw. Zasady prawidłowej legislacji wymagają by w akcie prawa miejscowego, a taki charakter ma kwestionowane zarządzenie, przepisy były redagowane dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Posłużenie się sformułowaniem nieostrym „o szczególnym znaczeniu dla miasta Bolesławiec” powoduje brak pewności dla adresatów zarządzenia co do przynależności do grona organizatorów imprez lub zawodów sportowych o szczególnym znaczeniu dla miasta Bolesławiec.

W tym stanie rzeczy, wobec naruszenia art. 4 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i § 6 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, stwierdzenie nieważności wskazanych powyżej zapisów zarządzenia nr 33/2023 Prezydenta Miasta Bolesławiec oraz załączników do tego zarządzenia, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski