



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 października 2013 r.

Poz. 5477



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI Wrocław, dnia 22 października 2013 r.
NK-N.4131.159.7.2013.SP1

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 3 oraz § 3 uchwały Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich nr **XLVIII/92/2013** z dnia 26 września 2013 r. w sprawie regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich Gminy Ząbkowice Śląskie.

UZASADNIENIE

Rada Miejska Ząbkowic Śląskich na sesji w dniu 26 września 2013 r. podjęła uchwałę nr **XLVIII/92/2013** w sprawie regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich Gminy Ząbkowice Śląskie, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Przewodniczącego Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich z dnia 2 października 2013 r. (znak: BRM.0711.47.2013.MG) i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 3 października 2013 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że:

- **§ 2 ust. 3** uchwały narusza art. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236) w związku z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym,
- **§ 3** uchwały narusza w sposób istotny art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Wskazano również art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Ząbkowic Śląskich przyjęła regulamin korzystania ze świetlic wiejskich Gminy Ząbkowice Śląskie.

Rada w § 2 ust. 3 uchwały postanowiła:

„Burmistrz może wyrazić zgodę na zwolnienie z opłaty za wynajem świetlicy wiejskiej na zorganizowanie zabawy tanecznej przez radę solecką, bądź organizacje społeczne działające w środowisku wiejskim, o których mowa w ust. 2 pkt 1.”

Rada Miejska podejmując § 2 ust. 3 uchwały naruszyła art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Wskazać należy że zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej: *„jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jedno-*

stek 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". Z kolei według art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2 ustawy, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.

Należy jednak zauważyć, iż powierzenie takich uprawnień jest czynnością indywidualną, skierowaną wyłącznie do organu wykonawczego gminy. Subdelegacja kompetencji na rzecz organu wykonawczego – Burmistrza Ząbkowic Śląskich ma, w tym przypadku, charakter prawa wewnętrznego. W związku z powyższym, powinna być dokonana w akcie prawnym niebędącym aktem prawa miejscowego. Tymczasem Rada, umieszczając w przedmiotowej uchwale takie upoważnienie, wprowadziła przepisy prawa wewnętrznego do aktu o charakterze powszechnie obowiązującym (i z uwagi na to podlegającego ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym), w wyniku czego wykroczyła poza zakres przyznanej jej kompetencji do uchwalenia trybu i zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej. Powyższe stanowisko zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 listopada 2012 r. (sygn. akt II SA/Go 706/12).

Zdaniem Organu Nadzoru przemieszanie materii prawa miejscowego i prawa wewnętrznego w ramach jednego aktu stanowi również naruszenie zasady prawidłowej legislacji oraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, będącej pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Normy stanowione przez prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Wystąpienie omawianej wady może powodować trudności interpretacyjne, dotyczące wszystkich przepisów uchwały, ponieważ powstaje wątpliwość, kto jest głównym adresatem przepisów. W konsekwencji może to prowadzić do niezamierzonych przez normodawcę, trudnych do przewidzenia następstw. Ponadto zgodnie z dyrektywą § 115 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908): w rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Natomiast według § 119 ust. 1 załącznika: na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 załącznika reguła „jedno upoważnienie – jeden akt wykonawczy” znajduje zastosowanie do oceny prawidłowości podejmowania uchwał będących aktami prawa miejscowego. Z kolei § 115 w związku z § 143 załącznika przesądza o tym, że w uchwale będącej aktem prawa miejscowego zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu wydającego akt.

W § 3 uchwały Rada przyjęła:

„1. Opiekunem świetlicy wiejskiej jest sołtys.

2. Ze świetlicy wiejskiej można korzystać każdorazowo po wcześniejszym uzgodnieniu z sołtysem, który prowadzi rejestr wynajmu i nieodpłatnego udostępniania świetlicy.”

Jak zaznaczono wyżej, na mocy art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym radzie gminy przysługuje kompetencja do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Równocześnie na podstawie powołanej normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 wskazanej ustawy radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, jaki podmiot ma sprawować bieżącą opiekę czy zarząd nad gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej, jak i o obowiązkach oraz uprawnieniach tego podmiotu. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów. Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej: „Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej.”

Rada Miejska Ząbkowic Śląskich w § 3 ust. 1 uchwały postanowiła, iż opiekunem świetlicy wiejskiej jest sołtys. Należy jednak zaznaczyć, iż żaden przepis nie daje kompetencji Radzie do upoważniania kogokolwiek do pełnienia funkcji opiekuna lub administratora świetlicy. Wykonawcą uchwały jest Burmistrz Ząbkowic Śląskich i to on może ewentualnie wyznaczyć osobę odpowiedzialną za wykonanie powierzanych mu zadań. Ponadto to wyłącznie jego kompetencją jest gospodarowanie mieniem komunalnym. Powierzenie innemu podmiotowi zadań w tym zakresie jest jego suwerenną decyzją i Rada Miejska, wobec braku przepisu kompetencyjnego w tej materii, nie może mu tego narzucać zapisami w uchwale.

Oznacza to, że Rada może jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej (na przykład przez osobę fizyczną, gminną jednostkę organizacyjną), a nie wskazywać oznaczony podmiot wykonujący te zadania. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym: „Do zadań wójta należy w szczegól-

ności gospodarowanie mieniem komunalnym.” Wybór konkretnego podmiotu, zarządzającego w imieniu organu wykonawczego gminy komunalnymi obiektami użyteczności publicznej, na przykład sołtysa, należy zatem wyłącznie do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym (oczywiście w ramach uchwały Rady dotyczącej formy prowadzenia tej gospodarki). Wyłącznie wójt (burmistrz, prezydent miasta), powierzając określonemu podmiotowi administrowanie gminnymi obiektami użyteczności publicznej, będzie władny określić obowiązki tego podmiotu związane z bieżącym zarządaniem tymi obiektami. Rada gminy, nie będąc umocowaną w ustawie o samorządzie gminnym do sprawowania zarządu mieniem gminnym (w tym obiektami użyteczności publicznej), nie może także arbitralnie decydować o zakresie obowiązków wójta lub innej upoważnionej osoby, związanych z bieżącym zarządaniem mieniem gminnym, ponieważ ustawodawca jej do tego nie upoważnia. Rada nałożyła przedmiotową uchwałę (§ 3 ust. 1 i 2) na sołtysa nie tylko obowiązek sprawowania opieki nad świetlicą wiejską, ale również obowiązek prowadzenia rejestru wynajmu i nieodpłatnego udostępniania świetlicy, a także obowiązek każdorazowego uzgadniania korzystania z takiego obiektu. Sprawę wspomnianych obowiązków należy pozostawić do umownego uregulowania pomiędzy organem wykonawczym gminy a podmiotem mającym wykonywać zadania związane z zarządaniem gminnymi obiektami użyteczności publicznej.

Stanowisko Organu Nadzoru zostało potwierdzone również przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, który w wyroku z dnia 23 sierpnia 2012 r. stwierdził: „*stało się konieczne usunięcie z zaskarżonej uchwały uregulowań przypisujących „opiekunowi świetlicy” kompetencje do „akceptowania” i „zaopiniowania” wniosków, w tym także związanych z wynajmem świetlicy wiejskiej osobom trzecim, ponieważ takie postanowienia nie mieszczą się w zakresie „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej” (art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.)*” (sygn. akt III SA/Wr 242/12).

Organ Nadzoru podkreśla ponadto, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe. 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.

Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).*”

Tym samym, ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać § 2 ust. 3 oraz § 3 uchwały za wadliwe w stopniu istotnym, co czyni stwierdzenie ich nieważności uzasadnionym i koniecznym.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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:
A. M. Skorupa