



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 7 sierpnia 2012 r.

Poz. 2819



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N13.4131.538.2012.JT1

Wrocław, dnia 31 lipca 2012 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zmianami) stwierdzam nieważność § 1 pkt 2 w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 5 ust. 1 pkt 4, § 1 pkt 2 w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 5 ust. 2 we fragmencie „estetyka stoisk wymaga uzgodnienia z podmiotami, o których mowa w ust. 1 pkt 4, § 1 pkt 2 w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 5 ust. 3, § 1 pkt 3 uchwały Rady Miejskiej w Niemczy nr XX/108/12 z dnia 29 czerwca 2012 r. zmieniającej uchwałę w sprawie Statutu Uzdrowiska Przerzeczyn-Zdrój.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 czerwca 2012 r. Rada Miejska w Niemczy podjęła uchwałę nr XX/108/12 zmieniającą uchwałę w sprawie Statutu Uzdrowiska Przerzeczyn-Zdrój.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 lipca 2012 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż § 1 pkt 2 w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 5 ust. 1 pkt 4, § 1 pkt 2 w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 5 ust. 2 we fragmencie „estetyka stoisk wymaga uzgodnienia z podmiotami, o których mowa w ust. 1 pkt 4, § 1 pkt 2 w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 5 ust. 3, § 1 pkt 3 uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 41 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 651 – dalej ustawa) w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Rada Miejska mocą przedmiotowej uchwały dostosowała uchwałę XXXVIII/224/10 w sprawie Statutu Uzdrowiska Przerzeczyn-Zdrój do aktualnych wymogów stawianych przez ustawodawcę.

Podstawą podjęcia przedmiotowej uchwały jest art. 41 ustawy, zgodnie z którym rada gminy uchwała, na podstawie operatu uzdrowiskowego, statut uzdrowiska lub statut obszaru ochrony uzdrowiskowej.

Statut uzdrowiska albo statut obszaru ochrony uzdrowiskowej zawiera w szczególności: 1) nazwę uzdrowiska lub nazwę obszaru ochrony uzdrowiskowej i określenie jego granic; 2) określenie powierzchni obszaru uzdrowiska wraz z opisem stref ochrony uzdrowiskowej, o których mowa w art. 38; 3) przepisy mające na celu ochronę funkcji leczniczej w uzdrowiskach, określające w szczególności: a) formy i miejsca prowadzenia punktów sprzedaży pamiątek, wyrobów ludowych, produktów regionalnych lub towarów o podobnym charakterze, b) formy i miejsca lokalizacji tablic i urządzeń reklamowych; 4) opis właściwości naturalnych surowców leczniczych występujących na terenie uzdrowiska albo obszaru ochrony uzdrowiskowej i właściwości leczniczych klimatu; 5) część graficzną określającą strefy ochrony uzdrowiskowej oraz granice obszaru i terenu górniczego, ustanowionego na podstawie przepisów ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze

(Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947, z późn. zm.10)(2), obejmującą mapy strefy „A” ochrony uzdrowskiej w skali 1:5000 z zaznaczonymi ulicami, terenami zieleni, zakładami lecznictwa uzdrowskiego i urządzeniami lecznictwa uzdrowskiego, mapy strefy „B” ochrony uzdrowskiej w skali 1:10 000 oraz mapy strefy „C” ochrony uzdrowskiej i obszaru górniczego w skali 1:25 000. Statut uzdrowska powinien także zawierać także wykaz zakładów lecznictwa uzdrowskiego i urządzeń lecznictwa uzdrowskiego oraz kierunków leczniczych ustalonych przez ministra właściwego do spraw zdrowia.

Udzielona Radzie norma kompetencyjna w zakresie uchwalania statutu ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie regulowania materii statutowej. 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. 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. Podkreślenia wymaga tu także brzmienie art. 94 Konstytucji RP: „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.”.

Mocą § 1 pkt 2 uchwały w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 5 ust. 1 pkt 4 Rada Miejska postanowiła, iż § 5 uchwały nr XXXVIII/224/10 otrzymuje brzmienie: wprowadza się na obszarze Uzdrowska wymóg uzgadniania z Burmistrzem Gminy Niemcza kolorystyki budynków i budowli, ich remontów, modernizacji i adaptacji, a także uzupełnień zabudowy oraz zdobienia brył architektonicznych, wprowadzania małych form architektonicznych i elementów reklamy wizualnej, a na obszarze stref ochrony konserwatorskiej „A” i „B”, zlokalizowanych w obrębie stref uzdrowskich także ze służbami ochrony zabytków.

Należy zauważyć, iż kwestie kolorystyki budynków i budowli, ich remontów, modernizacji i adaptacji, a także uzupełnień zabudowy oraz zdobienia brył architektonicznych, wprowadzania małych form architektonicznych i elementów reklamy wizualnej mogą być rozwiązane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ponadto zgodnie z przepisami prawa budowlanego powyższe kwestie są przedmiotem odpowiedniego postępowania administracyjnego w zakresie uzyskania pozwolenia na budowę czy zgłoszenia prac budowlanych. W zależności od rodzaju inwestycji organy prowadzące postępowanie administracyjne mogą być różne. Dlatego powyższy zapis w uchwale po pierwsze wkracza w ustawowe kompetencje danego organu w zakresie właściwości (tutaj przyznanie kompetencji Burmistrzowi, podczas gdy organem właściwym może być np. starosta), po drugie reguluje kwestie związane z postępowaniem administracyjnym, do czego Rada Miejska nie ma kompetencji, a po trzecie wprowadza nieznaną w aspekcie kompetencji Burmistrza czy służby ochrony zabytków instytucję uzgodnienia.

Ponadto § 1 pkt 2 w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 5 ust. 2 we fragmencie „estetyka stoisk wymaga uzgodnienia z podmiotami, o których mowa w ust. 1 pkt 4 i § 1 pkt 2 w zakresie w jakim nadaje się nowe brzmienie § 5 ust. 3 uchwały odnoszą się do § 1 pkt 2 w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 5 ust. 1 pkt 4, którego nieważność została stwierdzona niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym. W związku z powyższym zasadnym jest także stwierdzenie nieważności tych przepisów.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy nadzór nad lecznictwem uzdrowskim sprawuje minister właściwy do spraw zdrowia i wojewoda, a w odniesieniu do lecznictwa uzdrowskiego prowadzonego w zakładach lecznictwa uzdrowskiego utworzonych przez Ministra Obrony Narodowej i ministra właściwego do spraw wewnętrznych, odpowiednio ci ministrowie w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia.

Zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy gmina, na obszarze której znajduje się uzdrowsko lub obszar ochrony uzdrowskiej, jest obowiązana do sporządzenia i przedstawienia, nie rzadziej niż raz na 10 lat, ministrowi właściwemu do spraw zdrowia operatu uzdrowskiego, celem potwierdzenia spełniania przez jej obszar albo jego część wymagań określonych w ustawie. Ponadto zgodnie z ust. 5 tego artykułu w przypadku wystąpienia istotnych zmian na obszarze gminy, w szczególności zmiany granic stref ochrony uzdrowskiej, kierunków leczniczych i przeciwwskazań do leczenia w danym uzdrowsku oraz zmiany liczby zakładów lecznictwa uzdrowskiego na terenie uzdrowska, gmina sporządza uzupełnienie operatu w tym zakresie i przedstawia je ministrowi właściwemu do spraw zdrowia w celu potwierdzenia, o którym mowa w ust. 1.

Mocą § 1 pkt 3 uchwały zmieniającej postanowiła, iż § 6 uchwały nr XXXVIII/224/10 otrzymuje brzmienie: sprawy zmiany kierunków leczniczych w uzdrowsku i granic stref ochrony uzdrowskiej, zwiększenia lub zmniejszenia liczby zakładów lecznictwa uzdrowskiego, zmiany sposobów użytkowania zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowskiego, zmiany w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, projektów decyzji w sprawach warunków zabudowy wymagają, ze względu na znaczenie dla lecznictwa uzdrowskiego, uzgodnienia z Ministrem Zdrowia.

Wobec powyższego należy zauważyć, iż w przypadku wystąpienia istotnych zmian na obszarze gminy, w szczególności zmiany granic stref ochrony uzdrowskiej, kierunków leczniczych i przeciwwskazań do

leczenia w danym uzdrowisku oraz zmiany liczby zakładów lecznictwa uzdrowiskowego na terenie uzdrowiska, przepisy ustawy przewidują konieczność uzupełnienia operatu w tym zakresie i przedstawienia go ministrowi właściwemu do spraw zdrowia w celu potwierdzenia, nie przewidują jednak w obrębie procedury nadzorczej sprawowanej przez Ministra Zdrowia stosowania procedury uzgadniania. Sama instytucja uzgodnienia jest nieznaną przez ustawę o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych i ma zastosowanie w procedurze planistycznej przy sporządzaniu (zmian) miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Niemniej jednak ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) wprowadza katalog zamknięty organów uzgadniających projekt planu. Minister Zdrowia do nich jednak nie należy. Dlatego należy uznać, iż w zakresie spraw określonych w § 1 pkt 3 uchwały brak przypadków wymagających uzgadniania czegokolwiek z Ministrem Zdrowia, a procedury zmiany studium uwarunkowań czy planów zagospodarowania przestrzennego wymagają uzgodnień, lecz z innymi organami.

Ponadto, jak już wcześniej wskazano ustawodawca literalnie przewidział wymóg przedstawienia, nie rzadziej niż raz na 10 lat, ministrowi właściwemu do spraw zdrowia operatu uzdrowiskowego, celem potwierdzenia spełnienia przez jej obszar albo jego część wymagań określonych w ustawie.

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż Rada Miejska w Niemczy zmodyfikowała art. 43 ust. 5 ustawy wprowadzając wymóg uzgadniania z Ministrem Zdrowia określonych przypadków, do czego nie była uprawniona.

W świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 Ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie.

Podjęwając akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, 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 dnia 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 (...)”.

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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Aleksander Marek Skorupa