



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 grudnia 2013 r.

Poz. 6395



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.95.78.2013.MG

Wrocław, dnia 5 grudnia 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 zmianami) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

§ 3, § 7 i § 14 załącznika do uchwały Rady Miasta Oleśnicy z dnia 29 października 2013 roku nr XXXVII/283/2013 w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z lodowiska na terenie Miasta Oleśnica.

uzasadnienie

W dniu 29 października 2013 roku Rada Miasta Oleśnicy podjęła uchwałę nr XXXVII/283/2013 w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z lodowiska na terenie Miasta Oleśnica. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 listopada 2013 roku.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że § 3, § 7 i § 14 załącznika do uchwały w sposób istotny naruszają art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), a nadto § 3 załącznika do uchwały w części odnoszącej się do kwestii określenia sposobu rozliczania pobytu na lodowisku w sposób istotny narusza art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Rada Miasta Oleśnicy, podejmując uchwałę, działała w oparciu o przepis art. 18 ust. 1 i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Stosownie do treści wskazanych przepisów:

- do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej (art. 18 ust. 1),
- organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4).

Na wstępie należy podnieść, że przytoczony wyżej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Jak stanowi art. 7 Konstytucji: "Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.". Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji: "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."

Powyższe oznacza, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miasta Oleśnicy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. 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. 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. (K 25/99, 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 realizacji tych zadań (...)"*.

I.

W § 3 załącznika do uchwały Rada Miasta Oleśnicy postanowiła:

„Zasady wstępu na lodowisko oraz rozliczania pobytu na lodowisku określa jednostka organizacyjna prowadząca lodowisko”.

Powyższy przepis narusza obowiązujące przepisy prawa na dwa sposoby.

Jego pierwsza część dotycząca określenia zasad wstępu na lodowisko stanowi bezpodstawną delegację przysługujących Radzie kompetencji na rzecz przez jednostki organizacyjnej prowadzącej lodowisko (uzasadnienie w tym zakresie zawarte zostało w części II niniejszego rozstrzygnięcia).

Z kolei druga część przepisu dotycząca określania zasad rozliczania pobytu na lodowisku stanowi wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Stwierdzenia, że zasady rozliczania pobytu na lodowisku będzie określać jednostka organizacyjna prowadząca lodowisko nie można traktować jako określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Kwestie rozliczania pobytu na danym obiekcie stanowią bowiem materię możliwą do zrealizowania na etapie stosowania uchwały określającej zasady i tryb korzystania z obiektu. Stanowią pokłosie faktycznego korzystania z obiektu wedle już ustalonych zasad i reguł. Słowem są elementem mającym na celu właściwe wykonywanie uchwały. Jako takie mogą zostać określone tylko i wyłącznie przez organ wykonawczy. Stwierdzić zatem należy, że wprowadzona regulacja w istocie stanowi o sposobie wykonywania uchwały, co w konsekwencji oznacza, że Rada wskazując podmiot uprawniony do określenia zasad na jakich dokonywać się będzie pobyt na obiekcie wkroczyła w sferę kompetencji organu wykonawczego gminy – tutaj Burmistrza Oleśnicy. Tylko on był uprawniony do rozstrzygnięcia w tym zakresie i ewentualnego scedowania swoich uprawnień na inny podmiot.

Należy mieć na uwadze, że według art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, do uchwałodawczej właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Z kolei art. 15 ust. 1 tej ustawy stanowi, że organem stanowiącym i kontrolnym jest rada gminy. Stosownie do art. 26 ust. 1 ustawy, organem wykonawczym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), który wykonuje uchwały rady gminy, a do jego zadań należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym).

Zgodnie z orzecznictwem określenie sposobu wykonania uchwały obejmuje między innymi wskazanie środków finansowych i rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie harmonogramu jej realizacji oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie uchwały lub jej poszczególnych elementów. Oznacza to, że do zadań wójta należy decydowanie przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków oraz w jakim trybie mają być zrealizowane zadania wynikające z uchwały. Stanowisko to zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 stycznia 2010 r. (sygn. akt II SA/Go 1011/09).

Skoro sprawa wykonywania uchwał, w tym także ustalenia sposobu realizacji takich aktów, należy wyłącznie do wójta, zasadne jest zatem twierdzenie, że określenie przez radę gminy sposobu wykonywania uchwały przez wójta stanowi istotne naruszenie art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

II.

W § 7 załącznika do uchwały Rady Miasta Oleśnicy postanowiła:

„Grupy zorganizowane obowiązują zapisy Regulaminu dla grup zorganizowanych opracowanego przez jednostkę organizacyjną prowadzącą lodowisko.”.

Na podstawie wskazanego wyżej przepisu Rada bezpodstawnie przekazała część swoich kompetencji wynikających z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym na jednostkę organizacyjną prowadzącą lodowisko. Upoważniła ją bowiem do określenia odrębnego regulaminu korzystania z lodowiska dla grup zorganizowanych. Należy tutaj odnieść się również do regulacji zawartej w § 3 załącznika do uchwały, gdzie Rada upoważniła jednostkę organizacyjną prowadzącą lodowisko do określania zasad wstępu na obiekt. Tymczasem przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie uprawnia do takiego działania. W oparciu o jego unormowanie to Rada jest wyłącznie umocowana do określenia zasad i trybu korzystania z lodowiska. Nie może przy tym przekazywać swoich uprawnień na inne organy czy podmioty. Podkreślenia tutaj wymaga, że brak podstaw do przekazania kompetencji w tym zakresie nie jest tożsamy z brakiem możliwości wprowadzenia odrębnych reguł co do sposobu korzystania z lodowiska przez grupy zorganizowane czy też określenia zasad wstępu na lodowisko. Takowe można wprowadzić, ale dokonać tego może tylko i wyłącznie organ stanowiący gminy.

Oceniając legalność kwestionowanych zapisów stwierdzić zatem należy, że w sposób bezsporny kolidują one z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, a dokonaną w oparciu o ich postanowienia subdelegację kompetencji prawotwórczych należy uznać za niedopuszczalną w demokratycznym państwie prawnym. Wniosek taki można wyprowadzić pośrednio z wyroku Trybunału Konstytucyjny z 19 maja 1998 roku (U 5/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 46), gdzie stwierdza się m. in., że *„W odniesieniu do sfery wolności i praw człowieka zastrzeżenie wyłączności ustawowej rangi unormowania ich ograniczeń należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności subdelegacji, tj. przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi, analogicznie do wykluczenia takiej możliwości w odniesieniu do rozporządzeń wykonawczych względem ustaw.”.*

W świetle powyższego należy również przytoczyć wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 listopada 2013 roku (sygn. akt IV SA/Gl, 197/13), gdzie stwierdza się:

„Tak jak nie jest dopuszczalne w państwie prawnym zamieszczanie w rozporządzeniu, jako akcie wykonawczym, upoważnienia do podejmowania określonych działań przez inny podmiot, tak też nie jest to dopuszczalne w uchwałach organów samorządu terytorialnego. Jeżeli akt o randze ustawy zawiera upoważnienie do stanowienia prawa, określa organ właściwy do wydania tego aktu i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące jego treści. Regulacja na poziomie aktu prawa miejscowego nie może natomiast przekazywać powierzonych kompetencji innym podmiotom.”.

III.

W § 14 załącznika do uchwały Rady Miasta Oleśnicy postanowiła:

„Jednostka organizacyjna prowadząca lodowisko nie ponosi odpowiedzialności za zdarzenia wynikłe z braku umiejętności jazdy na łyżwach.”.

Zdaniem organu nadzoru żaden przepis prawa nie upoważnia rady gminy do rozstrzygania o odpowiedzialności jednostki organizacyjnej za określone zdarzenia. W szczególności upoważnienia tego nie można wywodzić z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie jest to bowiem zasada ani tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W ocenie organu nadzoru norma kompetencyjna upoważniająca Radę do podjęcia przedmiotowej uchwały, czyli art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą na podstawie ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie daje Radzie upoważnienia do rozstrzygania w drodze aktu prawa miejscowego w kwestiach ponoszenia odpowiedzialności za określone zdarzenia. W przekonaniu organu nadzoru Rada stanowiąc regulamin lodowiska nie posiadała upoważnienia do zamieszczania w tym zakresie jakichkolwiek

regulacji. Postanowienia dotyczące określonych rodzajów odpowiedzialności mogą zostać zawarte jedynie w ustawie lub mogą być uregulowane na mocy czynności prawnej (np. umowy). Tym samym Rada wykroczyła poza zakres przyznanego jej przez ustawodawcę upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej.

W świetle powyższego należy zwrócić uwagę na wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 roku (sygn. akt IV SA/Po 672/11), w którym stwierdza się, że „*Użyte w art. 40 ust 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urzędzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania. Jednak rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest uprawniona do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną.*”

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:
A.M. Skorupa