



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 października 2014 r.

Poz. 4499



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.11.14.2014.RJ1

Wrocław, dnia 15 października 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 1 we fragmentach: „*Funkcję Administratora obiektu pełni Gmina Bystrzyca Kłodzka, tel. 748117675*” i „*Każdorazowo decyzję o zamknięciu Skate parku podejmuje Burmistrz Bystrzycy Kłodzkiej*” uchwały Nr **LXX/616/14** Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 25 września 2014 r. o zmianie uchwały w sprawie regulaminu użytkowania Skate parku zlokalizowanego przy Szkole Podstawowej Nr 2 w Bystrzycy Kłodzkiej.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej podjęła na sesji w dniu 25 września 2014 r. uchwałę Nr LXX/616/14 o zmianie uchwały w sprawie regulaminu użytkowania Skate parku zlokalizowanego przy Szkole Podstawowej Nr 2 w Bystrzycy Kłodzkiej.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Przewodniczącego Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 30 września 2014 r. nr BR.0711.30.2014 i wpłynęła do organu nadzoru dnia 03 października 2014 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że **§ 1 pkt 1** we fragmentach: „*Funkcję Administratora obiektu pełni Gmina Bystrzyca Kłodzka, tel. 748117675*” i „*Każdorazowo decyzję o zamknięciu Skate parku podejmuje Burmistrz Bystrzycy Kłodzkiej*” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.).

Mocą uchwały nr LV/483/13 Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej ustaliła Regulamin Użytkowania Skateparku, zawierający zasady korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej, jakim jest skatepark, czyli wydzielony teren do jazdy i wykonywania różnych ewolucji na łyżworolkach lub deskorolkach (tak w słowniku języka polskiego PWN <http://sjp.pwn.pl/slownik/2575549/>).

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej dokonała nowelizacji uchwały Nr LV/483/13 z dnia 23 września 2013 r. w sprawie regulaminu użytkowania Skateparku zlokalizowanego przy Szkole Podstawowej Nr 2 w Bystrzycy Kłodzkiej. W § 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła nadać nowe brzmienie § 1 ust. 3 i ust. 18 uchwały Nr LV/483/13.

Rada postanowiła, że § 1 ust. 3 uchwały Nr LV/483/13 otrzyma brzmienie: „Funkcję Administratora obiektu pełni Gmina Bystrzyca Kłodzka, tel. 748117675. Urządzenia Skate parku przeznaczone są wyłącznie do jazdy na łyżworolkach, deskorolkach, hulajnodze i BMX-ach.”.

Z kolei § 1 ust. 18 uchwały Nr LV/483/13 otrzyma brzmienie:

„Dopuszcza się okresowe zamknięcie Skate parku w następujących sytuacjach :

- a) intensywne opady deszczu, śniegu, gradu i wyładowania atmosferyczne,
- b) oblodzenie i zaśnieżenie figur, stojąca woda na powierzchni Skate parku itp.,
- c) remont, naprawa i bieżąca konserwacja urządzeń Skate parku,

d) w innych nieprzewidzianych niniejszym Regulaminem sytuacjach, w których zagrożone będzie zdrowie i bezpieczeństwo użytkowników Skate parku. Każdorazowo decyzje o zamknięciu Skate parku podejmuje Burmistrz Bystrzycy Kłodzkiej.”.

W podstawie prawnej uchwały Nr LXX/616/14 Rada Miejska powołała się na art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

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. 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 Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej 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 jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizacji tych zadań (...)".

Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania: 1) jaki podmiot ma sprawować bieżący nadzór czy zarząd nad gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej, 2) o obowiązkach i 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 z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236): "Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej.". Zatem rada może jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej (np. przez osobę fizyczną, gminną jednostkę organizacyjną). Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gmin-

nym: "Do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym.". Wyłącznie wójt (tu i następnie burmistrz), powierzając określone podmiotowi administrowanie gminnymi obiektami użyteczności publicznej, będzie władny określić obowiązki i ewentualne uprawnienia tego podmiotu związane z bieżącym zarządem tymi obiektami (np. dotyczące możliwości zamknięcia obiektu). Rada gminy, nie będąc umocowaną w ustawie o samorządzie gminnym do sprawowania zarządu mieniem gminnym (w tym obiektami użyteczności publicznej), nie może arbitralnie decydować o zakresie obowiązków wójta bądź upoważnionej przez niego osoby, związanych z bieżącym zarządem mieniem gminnym ponieważ ustawodawca jej do tego nie upoważnia. Sprawę wspomnianych obowiązków należy pozostawić do umownego uregulowania pomiędzy wójtem a podmiotem mającym wykonywać zadania związane z zarządem gminnymi obiektami użyteczności publicznej. Jak czytamy w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 listopada 2012 r. (sygn. akt III SA/Wr 114/12) „*Godzi się również wyraźnie podkreślić, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej, w brzmieniu: "Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej", co oznacza tyle, że Rada może określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej. W żaden natomiast sposób nie można wysnuć z przytoczonej normy kompetencyjnej, upoważnienia dla Rady wskazywania imiennie oznaczonego podmiotu wykonującego te zadania. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, uprawnienie to przysługuje wyłącznie wójtowi gminy, który nie jest z kolei władny subdelegować przyznane mu uprawnienie na organ stanowiący.*”. Trzeba zatem stwierdzić, że na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym Rada Miejska nie była władna określić imiennie podmiotu pełniącego funkcję administratora skateparku, jak też upoważnić Burmistrza Bystrzycy Kłodzkiej do podejmowania decyzji w sprawie zamknięcia skateparku. Tym samym zapis § 1 pkt 1 we fragmentach: „*Funkcję Administratora obiektu pełni Gmina Bystrzyca Kłodzka, tel. 748117675*” i „*Każdorazowo decyzję o zamknięciu Skate parku podejmuje Burmistrz Bystrzycy Kłodzkiej*” uchwały nr LXX/616/14 został podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

Należy pamiętać, że organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia, przy czym obywatel może zawsze domagać się podania podstawy prawnej, na jakiej organ podjął konkretną działalność. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego (W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze 2002, wyd. V*). Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Dotyczy to również organów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto akty prawa stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej (tu: z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym).

Dodatkowo należy stwierdzić, że w zapisach § 1 pkt 1 (we w/w fragmentach) przedmiotowej uchwały zostały uregulowane kwestie związane z wykonaniem uchwały, tj. dotyczące administrowania (zarządu) skateparkiem oraz przekazania określone podmiotowi uprawnienia do jego zamknięcia. Zagadnienia te, zdaniem Organu Nadzoru, nie zawierają się w zakresie pojęciowym zasad i trybu korzystania z obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej. To Burmistrz, w ramach przysługujących mu z mocy art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym kompetencji do wykonywania uchwał Rady Miejskiej oraz gospodarowania mieniem gminnym, będzie władny do określenia sposobu administrowania gminnymi obiektami użyteczności publicznej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2072/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Realizując tę kompetencję Burmistrz będzie uprawniony m.in. do nałożenia stosownych obowiązków w przedmiocie administrowania i nadzoru nad gminnymi obiektami użyteczności publicznej na podlegających jego zwierzchnictwu służbowemu pracowników urzędu gminy, kierowników gminnych jednostek organizacyjnych lub na inne podmioty, którym gmina powierzy zarząd mieniem gminnym w drodze umowy cywilnoprawnej. Postanowienie uchwały, że „*każdorazowo decyzję o zamknięciu Skate parku podejmuje Burmistrz Bystrzycy Kłodzkiej*” ogranicza zatem w sposób nieuprawniony organ wykonawczy w jego kompetencjach w zakresie gospodarowania mieniem gminnym.

Rada Miejska, podejmując niniejszą uchwałę, w zakwestionowanej części przekroczyła zakres przekazanego jej upoważnienia ustawowego, tymczasem każdorazowe przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Stanowisko organu nadzoru potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99): *"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, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał."*. W przedmiotowej kwestii wypowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 13 września 2007 r. (sygn. akt II SA/Op 350/07) stwierdził że: *"Organ wykonujący kompetencję prawodawczą w zawartym upoważnieniu ustawowym obowiązany jest zatem działać ściśle w granicach tego upoważnienia."*. Mając na uwadze cytowany już wyżej art. 7 Konstytucji RP, zasadnym jest przytoczenie również jednej z tez postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04 (OSNKW 2005/3/29): *"Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej."*.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

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

Zgodnie z art. 92 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:
T. Smolarz