



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N7.4131.36.2012.AM5



Wrocław, dnia 2 lutego 2012 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie stwierdzenia nieważności § 3 oraz § 4 ust. 2 uchwały Rady Miejska w Szczawnie-Zdroju z dnia 29 grudnia 2011 r. Nr XV/81/11 w sprawie zasad odpłatności za użytkowanie sali w Przedszkolu Miejskim w Szczawnie-Zdroju przy ul. Ofiar Katynia 4, będącym przedmiotem zarządzania Dyrektora Przedszkola Miejskiego w Szczawnie-Zdroju.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 3 oraz § 4 ust. 2 uchwały Rady Miejska w Szczawnie-Zdroju z dnia 29 grudnia 2011 r. Nr XV/81/11 w sprawie zasad odpłatności za użytkowanie sali w Przedszkolu Miejskim w Szczawnie-Zdroju przy ul. Ofiar Katynia 4, będącym przedmiotem zarządzania Dyrektora Przedszkola Miejskiego w Szczawnie-Zdroju.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 grudnia 2011 r. Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju podjęła uchwałę Nr XV/281/11 w sprawie zasad odpłatności za użytkowanie sali w Przedszkolu Miejskim w Szczawnie-Zdroju przy ul. Ofiar Katynia 4, będącym przedmiotem zarządzania Dyrektora Przedszkola Miejskiego w Szczawnie-Zdroju.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 9 stycznia 2011 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, iż:

- § 3 w sposób istotny narusza art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 i art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.),

- § 4 ust. 2 w sposób istotny narusza art. 40 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 115, § 119 ust. 1 w związku z § 135 i § 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100, poz. 908), w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Podjmując przedmiotową uchwałę Rada stanowiła w zakresie zasad korzystania z obiektu użyteczności publicznej jakim jest sala w Przedszkolu Miejskim w Szczawnie-Zdroju przy ul. Ofiar Katynia 4, do czego posiadała upoważnienie przyznane przez ustawodawcę na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Treścią uchwały objęta została również wysokość opłat pobieranych za korzystanie z tego obiektu stanowiąca na podstawie innej delegacji ustawowej, a mianowicie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.).

I

Mocą § 3 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju wprowadziła następujący zapis: „Nadzór nad właściwym korzystaniem z Sali sprawuje organizator zajęć.”.

Na mocy przywołanego w podstawie prawnej uchwały 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.”

Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju, 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. (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 (...)”.

Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, która ze stron ma sprawować nadzór nad właściwym korzystaniem z Sali. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Powyższy zapis, zdaniem organu nadzoru godzi w zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego wedle którego strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Organ stanowiący gminy nie posiada zatem kompetencji do regulowania treści stosunków prawnych w przedmiotowym zakresie. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 15 marca 2007 roku (sygn. akt II SA/Wr 745/06, publik. NZS 2007/4/69): „narusza prawo nie tylko akt prawa miejscowego, który wykracza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również taki, który zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej”.

Uprawienie do rozstrzygania o zagadnieniach, które winny znaleźć się w umowie należy pozostawić stronom do umownego uregulowania. Wprowadzenie regulacji § 3 ust. 1 do uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego należy uznać za przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący gminy, Rada nie jest bowiem uprawniona do regulowania w akcie prawa miejscowego treści stosunków prawnych.

W § 3 ust. 2 uchwały Rada Miejska postanowiła z kolei, iż: „Odpowiedzialność za szkody materialne powstałe na skutek korzystania z obiektów ponosi wynajmujący.”.

Upoważnienie wynikające z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym sformułowane jest w sposób ogólny. Tym samym rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii. Jednakże nie daje to organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności i nie może wykluczać lub znosić całkowicie, albo w istotnej części, zmieniać prawa ustawodawcy.

Należy zaznaczyć, iż zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, zwłaszcza wtedy, gdy cechy prawne i granice owego korzystania zostały zdefiniowane w przepisach wyższego rzędu. Osoby korzystające z sali w Przedszkolu Miejskim w Szczawnie-Zdroju mają obowiązek przestrzegania przepisów prawa wydanych nie tylko przez Radę, lecz także w aktach prawnych wyższego rzędu. Ponadto, zdaniem organu nadzoru akt prawa miejscowego, jako akt o charakterze powszechnie obowiązującym, nie może zawierać regulacji dotyczącej zakresu odpowiedzialności cywilnej zarówno kontraktowej, jak i deliktowej stron określonego stosunku prawnego. Zatem w ocenie organu nadzoru jedynie ustawa lub czynność prawna może zawierać postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności stron danego stosunku prawnego np. z tytułu nienależytego wykonania zobowiązania, czy też wyrządzenia szkody.

Zasady odpowiedzialności kontraktowej określa art. 471 i następne ustawy - Kodeks cywilny, które jednakże mają charakter przepisów względnie obowiązujących (tzn. podlegających modyfikacji w drodze np. umowy). Umowne rozszerzenie lub zawężenie odpowiedzialności stron stosunku zobowiązaniowego dopuszcza art. 473 § 1 Kodeksu cywilnego. Zasada ta doznaje jednakże ograniczenia, mianowicie - nieważne jest zastrzeżenie, że dłużnik nie będzie odpowiedzialny za szkodę, którą może wyrządzić wierzycielowi umyślnie (art. 473 § 2 Kodeksu cywilnego). Ponadto, zgodnie z art. 353¹ Kodeksu cywilnego postanowienia umowy (w tym postanowienia dotyczące zakresu odpowiedzialności stron umowy) nie mogą sprzeciwiać się naturze danego stosunku prawnego, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Dodatkowo należy wskazać na

przepisy art. 415 i następne Kodeksu cywilnego, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych.

W świetle powyższego należy zatem uznać, iż Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju, we wskazanym zakresie, przekroczyła przyznane jej upoważnienie ustawowe określone w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który daje radzie kompetencje wyłącznie do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej, nie zaś zasad odpowiedzialności cywilnoprawnej.

Realizując swoje kompetencje organ stanowiący musi zatem uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. 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 (...)”.

Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych.

Ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustawowymi. Za nieuzasadnione należy zatem uznać, zamieszczanie w aktach prawa miejscowego przepisów dotyczących spraw uregulowanych w sposób kompletny i wyczerpujący w drodze ustawy, a co odnieść należy do regulacji zawartej przez Radę w § 3 ust. 2 uchwały Nr XV/81/11 z dnia 29 grudnia 2011 r.

II

W § 4 ust. 2 uchwały Rada ustaliła, iż: „Odpłatność dla grupy osób korzystających z Sali wynosi 40 zł za godzinę (zegarową).”.

W ocenie organu nadzoru, w granicach upoważnienia ustawowego, ujętego w przepisie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie mieści się upoważnienie do ustalania opłat za korzystanie z obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej. Rada gminy upoważniona jest do ustanowienia zasady i trybu korzystania z tychże obiektów i urzędzeń. Sformułowanie „zasad i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencje organu stanowiącego gminy do formułowania, w stosunku do osób korzystających z terenów i urzędzeń użyteczności publicznej, norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania, określania ustalonego porządku zachowania się.

W zakresie pojęcia „zasad i tryb korzystania” nie zawiera się natomiast upoważnienie do ustalania ścisłej wysokości opłat, przewidzianych za korzystanie z terenów i urzędzeń, albowiem oznaczałoby to wprowadzenie cen urzędowych, sztywnych, do czego rada gminy nie jest upoważniona. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowo administracyjnym. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 lipca 2008 r., s. akt III SA/Wr 265/08: „W powszechnym znaczeniu, według Słownika Języka Polskiego, termin "zasada" to podstawa, na której coś się opiera, reguła. Zgodnie zatem z poglądem przyjętym w judykaturze (por. wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 1991 r. sygn. SA/Gd 23/91) rada gminy może na podstawie art. 40 ust.2 pkt 3 i 4 u.s.g. podejmować uchwały zawierające wytyczne dla podległych jej organów wykonawczych i gminnych jednostek organizacyjnych, w tym także uchwały zalecające określony sposób gospodarowania mieniem gminy. Samo gospodarowanie jednak tym mieniem należy do zadań wójta (art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g.)”. W konsekwencji Sąd przyjął, że w ramach pojęcia "zasady i trybu korzystania" z mienia gminnego mieści się jedynie – ewentualne – określenie zasad obliczania opłat, np. poprzez wskazanie "widełek”.

Podstawę do ustalenia stawek opłat za korzystanie z obiektu użyteczności publicznej jakim jest w omawianym przypadku sala w Przedszkolu Miejskiej w Szczawnie-Zdroju stanowi, wskazany w podstawie prawnej uchwały, art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Zgodnie z tym przepisem 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. Przywołany wyżej przepis ustawy o gospodarce komunalnej nie stanowi podstawy do podjęcia uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego (tak, m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie – w wyroku z dnia 20 października 2005 r., s. akt II OSK 138/05, opubl. LEX nr 201433; Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu - w wyroku z dnia 26 listopada 2001 r., s. akt SA/Wr 1415/01, opubl. LEX nr 51440; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi – w wyroku z dnia 5 października 2007 r., s. akt II SA/Łd 665/07, opubl. LEX nr 357623. Akty wydane na jego podstawie mają charakter aktów normatywnych wewnętrznych, adresowanych wyłącznie do podmiotów korzystających z obiektów lub administrujących obiektami użyteczności publicznej.

Nadto stwierdzić należy iż zgodnie z zasadą przyzwoitej legislacji niedopuszczalnym jest regulowanie w ramach jednej uchwały, mającej charakter aktu prawa miejscowego, materii stanowiącej prawo miejscowe (zasady korzystania z sali w Przedszkolu Miejskiej w Szczawnie-Zdroju) i regulacji nie należącej do tej kategorii (odpłatności za korzystanie z tejże sali). Zgodnie z dyrektywą § 115 Zasad techniki prawodawczej: w rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Natomiast według § 119 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej: na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 Zasad techniki prawodawczej reguła „jedno upoważnienie – jeden akt wykonawczy” znajduje zastosowanie do oceny prawidłowości podejmowania uchwał, będących aktami prawa miejscowego. Z kolei § 135 Zasad techniki prawodawczej przesądza o tym, że w uchwale będącej aktem prawa wewnętrznego zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu wydającego akt.

W rozpatrywanym przypadku naruszenie zasad techniki prawodawczej prowadzi do pomieszczenia materii prawa miejscowego i prawa wewnętrznego w jednym akcie normatywnym. Wystąpienie takiej wady powoduje trudności interpretacyjne, dotyczące wszystkich przepisów uchwały, ponieważ powstaje wątpliwość, kto jest głównym adresatem przepisów.

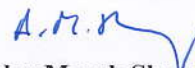
W kontekście uchwały Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju Nr XV/81/11 z dnia 29 grudnia 2011 r., charakter norm prawnych w niej zawartych i kształtowane przez te normy sytuacje prawne adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji przedmiotowej uchwały jako aktu prawa miejscowego. Natomiast zakwestionowany przez organ nadzoru § 4 ust. 2 uchwały rozstrzyga sprawy indywidualne, adresowane do jednostek organizacyjnych gminy i ma charakter wewnętrznego aktu zarządzania. W świetle zatem przytoczonej argumentacji oraz w kontekście przedmiotowej uchwały, zdaniem organu nadzoru, zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 4 ust. 2 uchwały.

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 dnia 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



Aleksander Marek Skorupa