



Wrocław, dnia 25 lutego 2016 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK.N.4131.129.2.2016.FZ



Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U z 2015 r. poz. 1515 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/4/16 Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju z dnia 25 stycznia 2016 r. w sprawie zmiany granic strefy „B” ochrony uzdrowiskowej Uzdrowiskowej Gminy Miejskiej Szczawno-Zdrój.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 25 stycznia 2016 r. Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju podjęła uchwałę Nr XVII/4/16 w sprawie zmiany granic strefy „B” ochrony uzdrowiskowej Uzdrowiskowej Gminy Miejskiej Szczawno-Zdrój (dalej uchwała). Jako podstawę prawną dla jej podjęcia wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 43 ust. 5 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 651 ze zm.).

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Nr BS.0711.1.2016 i wpłynęła do organu nadzoru 28 stycznia 2016 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 39-42 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 169 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie ze wskazanym jako podstawa prawna dla podjęcia przedmiotowej uchwały art. 43 ust. 5 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (dalej ustawa) „W przypadku wystąpienia istotnych zmian na obszarze gminy, w szczególności zmiany granic stref ochrony uzdrowiskowej, kierunków leczniczych i przeciwwskazań do leczenia w danym uzdrowisku oraz zmiany liczby zakładów lecznictwa uzdrowiskowego na terenie uzdrowiska, gmina sporządza uzupełnienie operatu w tym zakresie i przedstawia je ministrowi właściwemu do spraw zdrowia w celu potwierdzenia, o którym mowa w ust. 1.”

Uzasadniając niniejsze rozstrzygnięcie, rozpocząć należy od opisanego procedury prowadzącej do zmiany granic stref ochrony uzdrowiskowej. Podkreślić należy, że procedura dokonywania zmian w statucie uzdrowiska, której częścią jest sporządzenie zmian w operacie uzdrowiskowym, nie została określona przez ustawodawcę w sposób odrębny, a co za tym idzie, stosuje się w tym przypadku art. 39-42 ustawy. Artykuł 39 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych stanowi w ust. 1, że „Gmina, która zamierza wystąpić o nadanie danemu obszarowi statusu uzdrowiska albo statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej, w celu określenia możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na tym obszarze, sporządza operat uzdrowiskowy.” Operat sporządza się w formie pisemnej z podziałem na część opisową i graficzną (ust. 2), z tym, że część opisową sporządza się również w formie elektronicznej. W części opisowej operatu uzdrowiskowego uwzględnia się m. in. opis zagospodarowania przestrzennego obszaru, który będzie objęty wystąpieniem o nadanie statusu uzdrowiska albo statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej z uwzględnieniem powierzchni i granic stref ochrony uzdrowiskowej, dokładnych danych o lokalizacji i stanie infrastruktury technicznej, w tym komunikacyjnej, oraz prowadzonych robotach budowlanych dotyczących tej infrastruktury, a także terenów przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy pod lecznictwo uzdrowiskowe oraz działalność rekreacyjno-wypoczynkową i działalność gospodarczą (art. 39 ust. 4 pkt 3 w zw. z pkt 2) oraz określenie projektowanych stref ochrony uzdrowiskowej wraz z określeniem koniecznych do zachowania terenów zieleni i terenów biologicznie czynnych (art. 39 ust. 4 pkt 4). Część graficzna operatu uzdrowiskowego obejmuje mapy obszaru, któremu ma zostać nadany status uzdrowiska albo status obszaru ochrony uzdrowiskowej, z zaznaczeniem poszczególnych planowanych stref ochrony uzdrowiskowej oraz graficznym przedstawieniem informacji, o których mowa w art. 39 ust. 4 pkt 3, 4, 7, 9 i 10. Sporządzony operat gmina przesyła ministrowi właściwemu do spraw zdrowia w celu potwierdzenia spełnienia warunków koniecznych do nadania statusu uzdrowiska albo statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej przez obszar, dla którego sporządzono operat uzdrowiskowy (art. 40 ust. 1). Potwierdzenia, o którym mowa wyżej, właściwy minister dokonuje w drodze decyzji. Na podstawie operatu uzdrowiskowego, po otrzymaniu decyzji, o której mowa wyżej, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie nadania danemu obszarowi statusu uzdrowiska albo statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej, Rada gminy uchwała statut uzdrowiska lub statut obszaru ochrony uzdrowiskowej, w którym określa m. in. powierzchnię obszaru uzdrowiska wraz z opisem stref ochrony uzdrowiskowej. Część graficzna Statutu określa m. in. strefy ochrony uzdrowiskowej i obejmuje mapy strefy "A" ochrony uzdrowiskowej w skali 1:5000 z zaznaczonymi ulicami, terenami zieleni, zakładami lecznictwa uzdrowiskowego i urządzeniami lecznictwa uzdrowiskowego, mapy strefy "B" ochrony uzdrowiskowej w skali 1:10 000 oraz mapy strefy "C" ochrony uzdrowiskowej w skali 1:25 000.

Warto podkreślić, że sporządzenie operatu uzdrowiskowego, lub dokonanie zmian w operacie jest elementem procedury prowadzącej do uchwalenia statutu uzdrowiska. Dopiero statut, jako akt prawa miejscowego, czyli akt o charakterze powszechnie obowiązującym, może nakładać na podmioty pozostające poza strukturą organizacyjną gminy

obowiązki tego rodzaju, jak chociażby konieczność przestrzegania ograniczeń wynikających z przynależności danego obszaru do konkretnej strefy ochrony uzdrowiskowej. Oznacza to, że prowadzenie prac nad zmianą operatu jest jedynie elementem procedury zmiany statutu i w żaden sposób nie kreuje nowego stanu prawnego. Operat, który uzyskał pozytywną decyzję ministra właściwego do spraw zdrowia determinuje co prawda treść statutu uzdrowiska, bowiem Statutu uchwała się „na podstawie operatu uzdrowiskowego” sam jednak nie jest źródłem prawa.

Odnosząc się do przedmiotowej uchwały należy przytoczyć jej § 1, który stanowi, że „Przystępuje się do sporządzenia uzupełnienia operatu w zakresie zmiany granicy strefy „B” ochrony uzdrowiskowej...”. Organ nadzoru uważa za istotne by w tym miejscu wskazać, że organem właściwym do sporządzenia zmiany, uzupełnienia, czy też nowego operatu uzdrowiskowego jest Burmistrz. Wskazuje na to, po pierwsze art. 31 ustawy o samorządzie gminnym stanowiący, że to „Wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz.”, z czego wynika, że to ten właśnie organ przesyła ministrowi właściwemu do spraw zdrowia projekt operatu celem wydania decyzji, o której mowa w art. 40 ust. 2 ustawy, a po drugie fakt, że ustawodawca przewidział, że jednym z obligatoryjnych elementów operatu uzdrowiskowego jest podpis wójta (burmistrza, prezydenta miasta), o czym stanowi art. 39 ust. 4 pkt 12 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych. Należy stwierdzić, że gdyby operat miał być sporządzany przez Radę, to nie widniałby na nim podpis osoby piastującej stanowisko organu wykonawczego. Fundamentalne znaczenie dla analizy legalności przedmiotowego aktu ma również fakt, że żaden przepis ustawy nie stanowi o przystępowaniu do dokonywania zmian w operacie, co więcej w ustawie nie ma mowy o żadnej uchwale podejmowanej w związku z operatem uzdrowiskowym. W drodze uchwały dokonuje się zmian w statucie uzdrowiska, nie jest ona potrzebna na wcześniejszych etapach zmierzającej do tego procedury. W świetle przepisów ustawy należy stwierdzić, że organ wykonawczy, w przypadku gdy uzna to za słuszne, sporządza zmianę operatu uzdrowiskowego i występuje do ministra właściwego do spraw zdrowia o wydanie decyzji, o której mowa w art. 40 ust. 1 i 2 ustawy. Dla rozpoczęcia działań w tym zakresie nie jest potrzebny żaden akt, a już w szczególności nie jest nim uchwała Rady. Swoje odzwierciedlenie znajduje tutaj określony w art. 169 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej podział organów jednostek samorządu terytorialnego na stanowiące i wykonawcze. Należy podkreślić, że czynność polegająca na sporządzeniu operatu uzdrowiskowego (tutaj na uzupełnieniu operatu) ma charakter stricte wykonawczy. Z jej skutku, jakim jest sporządzenie operatu nie wynikają bowiem dla nikogo żadne uprawnienia ani obowiązki, nie jest ona również czynnością o charakterze kontrolnym. W związku z powyższym i w świetle art. 26 ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzić należy, że podjęcie aktywności w przedmiocie sporządzenia uzupełnienia operatu uzdrowiskowego należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego, a więc w tym przypadku Burmistrza Szczawna-Zdroju. Rada nie może podejmować czynności o charakterze wykonawczym, bowiem tego rodzaju działanie pozostawałoby w sprzeczności z wyżej wskazanym przepisem Konstytucji oraz art. 15 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy (tutaj Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju). W szczególności Rada nie może opierać swojej legitymacji do stanowienia

w opisywanym zakresie na art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Stanowisko to, znalazło swój wyraz w orzecznictwie, m.in. w wyroku NSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 716/09, czytamy, że „*Właściwość rady gminy, a więc organu o charakterze kolegialnym, "we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy" (art. 18 ust. 1 u.s.g.) należy rozumieć przez pryzmat art. 15 ust. 1 u.s.g., tj. poprzez działalność polegającą na stanowieniu prawa miejscowego i działalność kontrolną, co generalnie nie wyklucza działań niewładczych np. o charakterze intencyjnym, pod jednym wszakże warunkiem. Mianowicie, jeśli pozostaje to w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisie prawa.*”. Organ nadzoru podziela powyższe spostrzeżenia, co stanowi podstawę dla dalszych twierdzeń przedstawionych w uzasadnieniu.

Sformułowania „Przystępuje się do sporządzenia uzupełnienia operatu” nie można rozumieć inaczej niż jako zobowiązanie Burmistrza do podjęcia wskazanego przez Radę działania. Co więcej, załącznik do przedmiotowej uchwały określa „proponowane zmiany granicy strefy „B”, co oznacza, że Rada zarysowała już kształt potencjalnej zmiany, a rolą organu wykonawczego miałyby być jedynie zadośćuczynienie woli Rady i sporządzenie zmiany operatu w oczekiwanym przez Radę zakresie. Stanowi to nieuprawnioną ingerencję w obszar wyłącznej legitymacji Burmistrza, który tym samym nie może realizować swojej ustawowo określonej kompetencji. Należy bowiem stwierdzić, że skoro ustawodawca legitymował Burmistrza do sporządzenia operatu i zmian operatu uzdrowiskowego, to powierzył mu także prawo do niepodejmowania tych działań, w sytuacji gdy zdaniem Burmistrza nie są one celowe. Innymi słowy, jeżeli Burmistrz nie widzi potrzeby podejmowania zmian w operacie uzdrowiskowym, (w przedmiotowej sytuacji w zakresie granic stref ochrony uzdrowiskowej), to po prostu może działać do tego prowadzących nie podejmować. Rada w drodze podjętej przez siebie uchwały, nie może organu wykonawczego do tego zobowiązywać, a jeżeli to uczyni, to istotnie narusza prawo. Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.”. Przytoczona zasada konstytucyjna wymaga by wszelkie działania organów władzy publicznej, w tym organów jednostek samorządu terytorialnego mieściły się w zakresie ich kompetencji oraz znajdowały swoje oparcie w wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (patrz: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141), postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r. WK 22/04, postanowienie NSA w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2011 r., sygn. akt II FSK 476/11). Przedmiotowa uchwała nie realizuje powyższego wymogu, naruszając tym samym prawo w sposób istotny. W związku tym organ nadzoru stwierdził jej nieważność w całości.

Podsumowując, organ nadzoru wskazuje, że Rada nie może zobowiązywać Burmistrza do podjęcia prac nad zmianą operatu uzdrowiskowego, gdyż nie ma ona w zakresie dokonywania zmian w operacie uzdrowiskowym żadnych kompetencji. Podjęcie decyzji o rozpoczęciu tego rodzaju działań należy do wyłącznej kompetencji Burmistrza i ma on w tym zakresie swobodę decyzyjną, którą ograniczyć mogłyby jedynie przepisy ustawy. W szczególności nie można interpretować przedmiotowej uchwały jako niewiążącej deklaracji stanowiącej apel o podjęcie przez Burmistrza działań, które Rada uważa za słuszne, czy też wyrażenie stanowiska Rady na ten temat. Brzmienie § 1 uchwały jednoznacznie wskazuje, że chodzi o przystąpienie do sporządzenia uzupełnienia operatu w zakresie zmiany

granicy strefy „B” ochrony uzdrowiskowej, a nie jedynie wyrażenie przez Radę Miejską w Szczawnie-Zdroju swojego pozytywnego stosunku do ewentualnego sporządzenia przez Burmistrza uzupełnienia operatu w zakresie zmiany granic strefy „B” ochrony uzdrowiskowej. Intencyjny charakter uchwały musiałby znaleźć wyraz w jej treści, a tak w przedmiotowej sprawie się nie stało, co oznacza, że przedmiotowa uchwała narusza również art. 169 Konstytucji i art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Ze względu na powyższe postanawia się, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru czyli 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.

WICEWOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Kamil Krzysztof Zieliński

Kamil Krzysztof Zieliński

1. The first part of the document is a list of names and addresses.

2. The second part of the document is a list of names and addresses.

3. The third part of the document is a list of names and addresses.

4. The fourth part of the document is a list of names and addresses.

5. The fifth part of the document is a list of names and addresses.

6. The sixth part of the document is a list of names and addresses.

7. The seventh part of the document is a list of names and addresses.

8. The eighth part of the document is a list of names and addresses.

9. The ninth part of the document is a list of names and addresses.

10. The tenth part of the document is a list of names and addresses.

11. The eleventh part of the document is a list of names and addresses.

12. The twelfth part of the document is a list of names and addresses.

13. The thirteenth part of the document is a list of names and addresses.

14. The fourteenth part of the document is a list of names and addresses.

15. The fifteenth part of the document is a list of names and addresses.

16. The sixteenth part of the document is a list of names and addresses.

17. The seventeenth part of the document is a list of names and addresses.

18. The eighteenth part of the document is a list of names and addresses.

19. The nineteenth part of the document is a list of names and addresses.

20. The twentieth part of the document is a list of names and addresses.

21. The twenty-first part of the document is a list of names and addresses.

22. The twenty-second part of the document is a list of names and addresses.

23. The twenty-third part of the document is a list of names and addresses.

24. The twenty-fourth part of the document is a list of names and addresses.

25. The twenty-fifth part of the document is a list of names and addresses.

26. The twenty-sixth part of the document is a list of names and addresses.

27. The twenty-seventh part of the document is a list of names and addresses.

28. The twenty-eighth part of the document is a list of names and addresses.

29. The twenty-ninth part of the document is a list of names and addresses.

30. The thirtieth part of the document is a list of names and addresses.