



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 listopada 2015 r.

Poz. 5492

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.397.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 października 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/125/15 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 21 września 2015r. w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej o charakterze sportowo - rekreacyjnym pozostających w posiadaniu Ośrodka Sportu i Rekreacji „Skałka” w Świętochłowicach w całości, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. z 2011r. Nr 45, poz. 236 z późn. zm.) w związku z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2015r. poz. 1484).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Świętochłowicach określiła zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej o charakterze sportowo - rekreacyjnym pozostających w posiadaniu Ośrodka Sportu i Rekreacji „Skałka” w Świętochłowicach. Jednocześnie w ramach powyższych zasad przepisem § 2 pkt 4 uchwały Rada Miejska postanowiła, że wysokość opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej ustala Prezydent Miasta Świętochłowice na podstawie propozycji Ośrodka, uwzględniając koszty ich eksploatacji. Ponadto przepisem § 3 ust. 1, 2 i 4 uchwały Rada zdecydowała o zasadach odpłatności za korzystanie z gminnych obiektów sportowych i o konkretnej wysokości wprowadzanych ulg dla poszczególnych podmiotów korzystających z tych obiektów. Rada Miejska w Świętochłowicach nadała przedmiotowej uchwale charakter aktu prawa miejscowego. Kompetencję do jej podjęcia Rada wywiodła natomiast między innymi z przepisów: art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym - zawierającego upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego i art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej - stanowiącego podstawę do wydania aktu kierownictwa wewnętrznego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie podkreślano, że uchwały podjęte na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie stanowią aktów prawa miejscowego: por. wyrok NSA W-wa z 2005.10.20, II OSK 138/05, LEX nr 201433, wyrok NSA z 2001.11.29 we Wrocławiu, SA/Wr 1415/01, OwSS 2002/1/16, wyrok NSA z 24 lutego 2010 r., II GSK 1103/08, wyrok WSA w Gliwicach z 8 października 2009r., II SA/Gl 561/09, wyrok WSA w Krakowie z 19 stycznia 2009 r., II SA/Kr 1155/08, wyrok NSA z 6 stycznia 2010 r., II GSK 273/09, wyrok NSA z 24 sierpnia 2011 r. sygn. akt II GSK 758/10, wyrok WSA w Poznaniu z 2011-05-26, IV SA/Po 185/11, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 12 września 2012 r. sygn. akt II SA/Sz 743/12, publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

Należy zwrócić uwagę, że przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nie kreuje nowego uprawnienia w zakresie wprowadzania nowych danin publicznych. Określa on jedynie kompetencje organu stanowiącego w zakresie ustalania cen i opłat za usługi komunalne (szerzej por. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska – Peszko: Prawo samorządu terytorialnego w zarysie, Katowice 1999r. s.14). Nie można go w żaden sposób traktować jako normy regulującej sprawę związane ze stanowieniem prawa. Ponadto z treści art. 4 ust. 2 tej ustawy wynika, że „*uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek*”. Tym samym rada gminy może scedować swoje uprawnienia do ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego na organ wykonawczy gminy. Gdyby uprawnienie, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy, realizowało się w trybie aktu prawa miejscowego, uprawnienie to nie mogłoby być skutecznie scedowane na organ wykonawczy danej jednostki. Organ wykonawczy gminy bowiem nie jest uprawniony do wydawania aktów prawa miejscowego (art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Trudno zaś uznać za właściwe, by te same przepisy, regulujące tę samą materię, w jednym przypadku - gdy wydawane są przez radę gminy - stanowiły akt prawa miejscowego, a w drugim - gdy wydawane są przez wójta - akty zwykłe.

Należy zatem stwierdzić, że Rada Miejska w Świątchłowicach, podejmując przedmiotową uchwałę, w sposób niedopuszczalny dokonała połączenia dwóch różnych materii. Działając w oparciu o przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej uregulowała ona w jednym akcie prawnym kwestie dotyczące zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (materię stanowiącą prawo powszechnie obowiązujące) oraz kwestie zasad odpłatności za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (materię zwykłą). Jednocześnie jako datę nabycia mocy obowiązującej całej uchwały (wszystkich jej przepisów) Rada określiła dzień po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Tymczasem w orzecznictwie sądowo-administracyjnym praktyka łączenia w jednym akcie prawnym regulacji stanowiącej prawo miejscowe oraz regulacji nie należącej do tej kategorii jest uznawana za sprzeczną z prawem. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia nie tylko różny charakter łączonych norm, ale przede wszystkim konieczność zastosowania wobec nich, odrębnych trybów nabywania mocy obowiązującej.

Należy bowiem wskazać, iż każdy akt prawny zawierający normy o charakterze generalnym oraz abstrakcyjnym, wydany przez ustawowo upoważniony do tego organ administracji publicznej, w granicach tego upoważnienia, staje się aktem powszechnie obowiązującym - aktem prawa miejscowego. Takiego rodzaju akt normatywny musi być bezwzględnie ogłoszony, w sposób określony przepisami ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych. Ogłoszenie aktu normatywnego następuje w wojewódzkim dzienniku urzędowym i jest obowiązkowe. Ogłoszone akty normatywne wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Zupełnie innymi zasadami w tym zakresie rządzą się zaś uchwały zwykłe, które mogą wejść w życie w każdej chwili, z reguły z dniem podjęcia, i które to przede wszystkim nie wymagają urzędowego ogłoszenia. Co więcej próba ogłoszenia ich w wojewódzkim dzienniku urzędowym spotka się z zarzutem naruszenia przepisu art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - zawierającego zamknięty katalog aktów podlegających publikacji w urzędowym publikatorze.

Ponadto należy podnieść, że standardy prawidłowej legislacji wymagają, aby w akcie prawa miejscowego znalazły się tylko te przepisy, które regulują sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 1 kwietnia 2015 roku, sygn. akt IV SA/Gl 1147/14, publikowany w CBOSA) wyraźnie podkreślił, że „(...) „*istnienie podstawy prawnej*” oznaczać musi, że wydany akt prawny mieści się w regulacji istniejącego w porządku prawnym przepisu ustawy i jest w pełni kompatybilny do jego treści. Nie jest dopuszczalne natomiast komponowanie na użytek wydanego aktu jego podstawy prawnej z treści kilku odrębnych norm prawnych niepozostających ze sobą w związku przedmiotowym (...)”.

Wykładnia art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie pozwala przyjąć, że w jego zakresie mieści się upoważnienie do tworzenia regulacji w zakresie ulg od opłat za korzystanie z obiektów użyteczności publicznej, kierowanych do podmiotów organizacyjnie podległych. Podobnie należy stwierdzić odnośnie art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, z którego dyspozycji z kolei nie wynika upoważnienie do wprowadzania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. 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 urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminy (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 września 2011 r., sygn. IV SA/Po 659/11). W związku z tym w ramach art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy może w sposób ogólny przesądzić o odpłatnym, bądź nieodpłatnym korzystaniu z obiektów gminnych, nie może jednak decydować na podstawie tego przepisu o szczegółowych zasadach tej odpłatności, w szczególności o konkretnej wysokości wprowadzanych ulg dla poszczególnych podmiotów (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 października 2015 roku, sygn. akt IV SA/Gl 1247/14 zapadły w sprawie ze skargi Wojewody Śląskiego na uchwałę Rady Miejskiej w Jaworznie w przedmiocie regulaminu cmentarza komunalnego, niepublikowany). Nie może również na tej podstawie upoważniać organu wykonawczego do ustalania wysokości opłat za korzystanie z obiektów użyteczności publicznej (§ 2 pkt 4 uchwały).

Tym samym należy stwierdzić, że zakwestionowaną uchwałą Rada Miejska w sposób niedopuszczalny zrealizowała dwa różne upoważnienia ustawowe, z których każde obejmuje swym zakresem dwie całkowicie rozbieżne materie. Ponadto każde z nich zawiera delegację do zamieszczenia treści z nich wynikających, w dwóch różnych aktach prawnych, skierowanych do odmiennych adresatów.

Należy bowiem zwrócić uwagę, że uchwały podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o gospodarce – jako akty kierownictwa wewnętrznego - mogą być skierowane jedynie do podmiotów funkcjonujących w strukturze gminy. Akty takie nie posiadają cech generalności i powszechności charakterystycznych dla aktów prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 25 listopada 2004 r., OSK 821/04; wyrok NSA z dnia 20 października 2005 r., II OSK 138/05; wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2006 r., II OSK 19/06; wyrok NSA z dnia 24 lutego 2010 r., II GSK 1103/08 oraz wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2011 r., sygn. II GSK 758/10, opublikowane w CBOSA). Pomieszanie materii prawa miejscowego i prawa wewnętrznego w jednym akcie normatywnym powoduje trudności interpretacyjne, dotyczące wszystkich przepisów uchwały, ponieważ powstaje wątpliwość, kto jest głównym adresatem przepisów.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że kwestionowana uchwała - podjęta na dwu różnych, niekompatybilnych podstawach prawnych, łącząca w sobie dwie różne materie, i nie przewidująca dla nich właściwego trybu wejścia w życie - jako istotnie naruszająca prawo - musi zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

Mając na uwadze powyższe stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości jest uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Świętochłowicach
- 2) aa.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Zastępcą Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz