



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 20 stycznia 2016 r.

Poz. 532

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.6.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 stycznia 2016 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/40/2015 Rady Gminy Pawonków z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków korzystania z nieruchomości, w tym zasad udostępniania pomieszczeń szkolnych i obiektów sportowych w placówkach oświatowych w całości, jako niezgodnej z art. 43 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 782 z późn. zm.) oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Pawonków określiła zasady udostępniania pomieszczeń szkolnych i obiektów sportowych w placówkach oświatowych. Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 16 grudnia 2015 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 43 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 43 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą ustalić, odpowiednio w drodze zarządzenia lub uchwały, szczegółowe warunki korzystania z nieruchomości przez jednostki organizacyjne. Nadmienić należy, że w tym przypadku, jednostkami organizacyjnymi, do których skierowana jest przedmiotowa uchwała, są jedynie placówki oświatowe, dla których organem prowadzącym jest Gmina Pawonków.

W § 6 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła, że: „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą od 01 stycznia 2016 r.” A zatem, Rada zakwalifikowała niniejszą uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, regulacja zawarta § 6 przedmiotowej uchwały narusza przepis art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Kwestionowana uchwała bowiem nie należy do żadnej z kategorii aktów wymienionych w tym przepisie, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego, ani też aktu, który na mocy przepisów szczególnych podlegałby publikacji.

Aby akt normatywny uznany został za przepis powszechnie obowiązujący, spełnione muszą zostać określone wymogi. Musi on między innymi: być wydany przez kompetentny organ na podstawie upoważnień ustawowych, w swej treści zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania)

i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata). Samo zaś upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne i konkretne - tzn. musi ono jednoznacznie wskazywać, że organowi temu została przekazana do unormowania określona sfera prawna, że zostały mu przyznane kompetencje do uchwalenia nie jakichkolwiek treści, ale treści prawodawczych, to jest wyznaczających ich adresatom pewien sposób zachowania się, w formie nakazów, zakazów lub uprawnień.

Warunkiem wejścia w życie przepisów powszechnie obowiązujących stanowiących przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest ich ogłoszenie w sposób określony w ustawie (art. 88 Konstytucji RP). Szczegółowe zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego, zgodnie z przepisem art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wprowadzając obowiązek publikacji aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy) oraz ustalenia odpowiedniego *vacatio legis* dla stanowiącego przepisu powszechnie obowiązującego.

Na podstawie przepisu art. 2 ust. 1 ww ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Ogłoszenie danego aktu we właściwym publikatorze jest warunkiem jego wejścia w życie. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 powołanej ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie posiada cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie jej do kategorii aktów prawa miejscowego. Nie rozstrzyga ona bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, skierowanym do podmiotów znajdujących się w strukturze gminy. Należy więc zauważyć, że przedmiotowa uchwała nie posiada jednej z podstawowych cech aktów prawa miejscowego – nie jest uchwałą generalną, lecz jest skierowana do konkretnych podmiotów – jednostek oświatowych w Gminie Pawonków. Przepisy przedmiotowej uchwały mają moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego - dotyczą wyłącznie działalności gminnych placówek oświatowych. Adresatem przepisów uchwały są w szczególności dyrektorzy ww. placówek, którzy uprawnieni zostali do zawierania umów cywilnoprawnych dotyczących udostępniania pomieszczeń szkolnych oraz obiektów sportowych na zasadach określonych w ich treści.

W związku z tym nie można tej uchwały kwalifikować jako akt prawa miejscowego.

Wobec braku podstaw do zastosowania w przedmiotowej uchwale trybu wejścia w życie określonego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zasadne jest stwierdzenie, iż uchwała ta rażąco narusza przepis art. 4 ust. 1 oraz art. 13 ustawy.

Tym samym, Rada postanawiając w § 6 przedmiotowej uchwały, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego ustanowiła wejście w życie uchwały w sposób i w terminie niedopuszczalnym dla uchwały nie mającej charakteru aktu prawa miejscowego.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie uzyskania przez nią mocy obowiązującej. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały m.in. poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por.; wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012r., sygn. akt II SA/Gl 851/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Samo stwierdzenie nieważności przepisu § 6 uchwały spowodowałoby, że data jej wejścia w życie stałaby się niepewna. Taka uchwała zatem nie czyniłaby zadość wynikającym z art. 2 Konstytucji RP zasad określoności prawa oraz zaufania obywateli do organów państwa do stanowiącego przez nie prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż uchwała Nr IX/40/2015 Rady Gminy Pawonków z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków korzystania z nieruchomości, w tym zasad udostępniania pomieszczeń szkolnych i obiektów sportowych w placówkach oświatowych, z uwagi na wyżej wskazane uchybienia w zakresie nieprawidłowego określenia daty wejścia w życie przedmiotowej uchwały,

została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru stwierdza również, iż Rada Gminy Pawonków w § 2 ust. 2 pkt 4 uchwały postanowiła, że z opłat za udostępnienie pomieszczeń i obiektów sportowych zwalnia się *grupy realizujące zadania gminy w porozumieniu z Wójtem Gminy*. Tymczasem w przepisach uchwały owe *grupy* nie zostały zdefiniowane, nie zostało również ustalone, jak liczne powinny być grupy, by mogły kwalifikować się na zwolnienie z opłat. Zdaniem organu nadzoru, rada gminy podejmując uchwałę, która będzie stosowana przez jednostki organizacyjne gminy, powinna jasno i konkretnie określić zasady udostępniania pomieszczeń szkolnych tak, by realizacja tych przepisów nie budziła żadnych problemów interpretacyjnych. W związku z tym, przepis zawarty w § 2 ust. 2 pkt 4 przedmiotowej uchwały, jako niejasny i niekonkretny, należy uznać za sprzeczny z zasadą demokratycznego państwa prawa, określoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

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.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Pawonków