



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 26 lipca 2017 r.

Poz. 4388

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.372.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 czerwca 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XL/256/17 Rady Miasta Poręba z dnia 22 maja 2017 r. w sprawie uchylenia uchwały Nr XVI/149/04 z dnia 11 czerwca 2004 r. w sprawie określenia wysokości opłaty za korzystanie z basenów i urządzeń sportowych znajdujących się na terenie Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Porębie przy ul. Zakładowej 13, w całości, jako sprzecznej z art. 2, art. 7 Konstytucji RP, z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 827) w związku z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 296 z późn. zm.)

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Poręba uchyliła podjętą przez siebie uchwałę Nr XVI/149/04 z dnia 11 czerwca 2004 r. w sprawie określenia wysokości opłaty za korzystanie z basenów i urządzeń sportowych znajdujących się na terenie Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Porębie przy ul. Zakładowej 13. W § 3 uchwały postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Tym samym Rada nadała uchwale charakter prawa miejscowego.

Tymczasem, w przedmiotowej sprawie uchylana uchwała Nr XVI/149/04 Rady Miasta Poręba z dnia 11 czerwca 2004 r. w § 4 zawierała postanowienie o treści "Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia". Zatem nie miała ona charakteru aktu prawa miejscowego i nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

W ocenie organu nadzoru powyższe działanie Rady jest niezgodne z prawem. Nadanie charakteru aktu prawa miejscowego uchwale, która takiego waloru nie posiada, stanowi istotne naruszenie prawa.

Przedmiotowa uchwała bowiem nie należy do żadnej z kategorii aktów wymienionych w przepisie art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego, ani też aktu, który podlegałby publikacji na mocy przepisów szczególnych.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP 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.

Należy zauważyć, że przepisy powszechnie obowiązujące charakteryzują się tym, że:

- 1) są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów (charakter generalny),

- 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki (charakter normatywny),
- 3) są powtarzalne i nie konsumują się przez jednorazowe ich zastosowanie - obowiązują do czasu ich uchylenia, zmiany lub utraty mocy obowiązującej, a nie tylko do czasu ich wykonania - por. wyrok NSA z 2 lipca 2002 r., sygn. akt II SA/Lu 750/02, niepublikowany (charakter abstrakcyjny),
- 4) muszą mieć swe oparcie w przepisie ustawowym.

W związku z powyższym, aby uznać dany akt za powszechnie obowiązujący, musi się on charakteryzować wyżej wymienionymi cechami. Brak którejkolwiek z nich pozbawia dany akt powszechności jego obowiązywania w rozumieniu Konstytucji i ustaw.

Przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, z którego Rada Miasta Poręba wywiodła kompetencję do podjęcia powyższej uchwały przewiduje, że jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, 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.

Należy jednakże zwrócić uwagę, że przepis ten nie stanowi upoważnienia do wydania na jego podstawie aktu prawa miejscowego. Uchwały tej treści nie można zaliczyć do kategorii aktów prawa miejscowego również z uwagi na brak przymiotu powszechnego obowiązywania jej norm. Uchwały te są aktami kierownictwa wewnętrznego, gdyż wiążą jedynie podmioty znajdujące się w strukturze organizacyjnej, w której akty zostały wydane, i które w imieniu gminy będą zawierały umowę o świadczenie usługi (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 lipca 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 35/16; wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 sierpnia 2011 r., sygn. akt II GSK 758/10; wyrok NSA z dnia 29 listopada 2001 r., sygn. akt SA/Wr 1415/01; wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 października 2007 r. sygn. akt II SA/Łd 665/07; wyrok NSA W-wa z dnia 20 października 2005 r., sygn. akt II OSK 138/05; wyrok NSA z dnia 29 listopada 2001 r. OZ. we Wrocławiu, sygn. akt II SA/Wr 1415/01; wyrok NSA z 24 lutego 2010 r. II GSK 1103/08, opublikowane w CBOSA).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 12 września 2012 r., sygn. akt II SA/Sz 743/12 - utrzymanym w mocy orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2014 r., sygn. akt II GSK 2122/12 (publ. CBOSA) stwierdził, że „ (...) Zaskarżona uchwała jest zatem aktem kierownictwa wewnętrznego organu gminy, nie zaś aktem prawa miejscowego, na co w szczególności wskazuje art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej. W myśl tego przepisu uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek. 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. Do aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy gminy zalicza się akty wydawane w warunkach określonych w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a zatem powszechnie obowiązujące akty wydawane na podstawie wyraźnych i szczegółowych upoważnień ustawowych. Realizacja ustawowego upoważnienia do wydawania aktów prawa miejscowego powinna mieć charakter ścisły, precyzyjnie odnosić się do zakresu ustawowego umocowania (...)”.

Ponadto przepis art. 4 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej wskazuje nie tylko na kompetencje organów stanowiących do określania wysokości cen i opłat oraz określenia sposobu ustalenia tej wysokości. Na podstawie pkt 1 tego przepisu, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą również postanowić o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Trudno zaś uznać, że tego typu postanowienie - ewidentnie wywierające skutki jedynie w strukturze wewnętrznej jednostki samorządu terytorialnego - może przybrać formę aktu prawa miejscowego. Nie można z kolei uznać, że ten sam przepis ustawy raz stanowi podstawę do podjęcia aktu prawa miejscowego, a raz uchwały zwykłej.

Tym samym nadanie uchwałę charakteru aktu powszechnie obowiązującego jest niedopuszczalne.

W świetle powyższego w ocenie organu nadzoru uchwała Nr XL/256/17 Rady Miasta Poręba z dnia 22 maja 2017 r. uchylająca uchwałę Nr XVI/149/04 Rady Miasta Poręba z dnia 11 czerwca 2004 r., nie ma charakteru aktu prawa miejscowego i dla swego skutecznego obowiązywania, powinna wejść w życie w takim samym trybie jak uchwała pierwotna, to jest z dniem podjęcia uchwały.

Wprowadzenie dwóch różnych trybów wejścia w życie uchwały – innego w uchwale pierwotnej i innego w uchwale uchylającej, powoduje że akt ten jest sprzeczny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP z zasadą

pewności prawa i wywodzoną z niej zasadą poprawnej legislacji, jak również z – wynikającą z art. 7 ustawy zasadniczej – zasadą legalizmu, czyli działania przez organy władzy publicznej wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, a tym samym, zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w całości.

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 wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
 Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz

Otrzymuje:

1. Rada Miasta Poręba,
2. a/a.