

P. Kasperska



WOJEWODA DOLNOŚLASKI  
NR NK-N.4131.89.4.2015.MC



Wrocław, 19 czerwca 2015 r.

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013., poz. 594 ze zm.)

### stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 4 zdanie drugie uchwały nr IX/54/2015 Rady Gminy Niechlów z dnia 3 czerwca 2015 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy Niechlów.

### Uzasadnienie

Rada Gminy Niechlów, działając w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 1 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, podjęła na sesji w dniu 3 czerwca 2015 r. uchwałę w sprawie zmiany Statutu Gminy Niechlów - zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 15 czerwca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej § 1 pkt 4 zdanie drugie został podjęty z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwała wprowadza zmiany do obowiązującego Statutu Gminy Niechlów, który został przyjęty uchwałą Nr XLI/299/2014 Rady Gminy Niechlów z dnia 6 listopada 2014 r. w sprawie Statutu Gminy Niechlów a następnie zmieniony uchwałą Nr III/11/2014 Rady Gminy Niechlów z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy Niechlów.

Normodawca lokalny w § 1 pkt 4 zdanie drugie uchwały postanowił, że w § 9 ust. 8 skreśli się: „Rada określi odrębną uchwałą”, w to miejsce wprowadza się zapis: „określa zarządzenie Wójta”. Przepis § 9 ust. 8 Statutu Gminy Niechlów przed dokonaniem przedmiotowej zmiany brzmiał: *Szczegółowe zasady korzystania z obiektów gminnych Rada określi odrębną uchwałą.* Tak więc Rada Gminy Niechlów kwestionowanym przepisem dokonała zmiany Statutu Gminy Niechlów w taki sposób, że przekazała kompetencję do określenia szczegółowych zasad korzystania z obiektów gminnych Wójtowi, który ma to uczynić w drodze zarządzenia.

Należy podkreślić, że kwestia organu właściwego do określenia zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej i formy w jakiej ma to nastąpić w sposób jednoznaczny uregulowana jest w przepisach rangi ustawowej.

Ustawodawca w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym postanawia, że na podstawie tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego między innymi w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że w przepisie tym ustawodawca wprost wskazuje, że zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej organy gminy mogą określać w drodze aktów prawa miejscowego. Z kolei o tym jaki organ i w jakiej formie ustanawia akty prawa miejscowego (o ile inne ustawy niż ustawa o samorządzie gminnym nie stanowią inaczej) przesądza art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że *akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.* Z uwagi na powyższe, nie można interpretować literalnego brzmienia art. 40 ust. 2 ustawy, w którym mowa o organach gminy, w ten sposób, że organem właściwym do określenia zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznych może być wójt gminy.

Powyższe stanowisko Organu Nadzoru poparte jest orzecznictwem sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyroku z dnia 3 grudnia 2013 r. (III SA/Kr 731/13) stwierdził, że: *Nie może budzić wątpliwości, że użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie "zasady i tryb*

korzystania" zawiera w sobie upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urzędzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji kompetencję 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,...). Warto również przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 października 1992 (SA/Wr 1057/92), w którym wskazał, że zgodnie z art. 41 ust. 1 tej ustawy przepisy gminne ustanawia rada gminy w formie uchwały. Rada gminy nie może przenosić tego uprawnienia w formie subdelegacji na zarząd gminy, gdyż powyższe przepisy nie przewidują takiej możliwości.

Reasumując, Rada Gminy Niechlów nie była umocowana do przeniesienia swojego uprawnienia do określenia zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej na Wójta Gminy Niechlów. Tym samym w kwestionowanym przepisie dopuściła się istotnego naruszenia prawa.

Odnosząc się do wskazanych wyżej naruszeń prawa należy mieć na uwadze fakt, że w świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy – a więc i rady gminy – musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. A zatem, podejmując akty prawne w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. 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. Pamiętać również należy, że przepisy rozdziału III Konstytucji RP ustanawiają wyraźną hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa czy rozporządzenie jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Z konstytucyjnej zasady hierarchiczności aktów prawnych wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - 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.

WOJEWÓDZA DOLNOŚLĄSKI  
  
Tomasz Smolarz