



## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2020 r. poz. 713)

**stwierdzam nieważność**

**§ 1. ust. 1 we fragmencie: „oraz dodatkowo w terminach wskazanych przez Wójta Gminy Krośnice, a w szczególności” uchwały Nr XXI/147/2020 Rady Gminy Krośnice z dnia 20 maja 2020 r. zmieniającej uchwałę Nr XLIX/301/2018 Rady Gminy Krośnice z dnia 28 mara 2018 r. w sprawie ustalenia zasad korzystania z parkingu na terenie zespołu pałacowo-parkowego Krośnice-Wierzchowice oraz ustalenia wysokości opłat za korzystanie z tego parkingu.**

### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Krośnice, na sesji w dniu 20 maja 2020 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (zwanej dalej: usg), a także art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (D. U. z 2019 r. poz. 712; zwanej dalej: ugk), podjęła uchwałę Nr XXI/147/2020 zmieniającą uchwałę Nr XLIX/301/2018 Rady Gminy Krośnice z dnia 28 mara 2018 r. w sprawie ustalenia zasad korzystania z parkingu na terenie zespołu pałacowo-parkowego Krośnice-Wierzchowice oraz ustalenia wysokości opłat za korzystanie z tego parkingu, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 maja 2020 r.

**W toku badania legalności uchwały Nr XXI/147/2020 organ nadzoru stwierdził podjęcie:**

- **§ 1 ust. 1 we fragmencie: „oraz dodatkowo w terminach wskazanych przez Wójta Gminy Krośnice,” uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 usg oraz art. 4 ust. 2 w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk, polegającym na braku postawy prawnej do upoważnienia organu wykonawczego w zakresie ustalania zasad korzystania z obiektu użyteczności publicznej.**
- **§ 1 ust. 1 we fragmencie: „ a w szczególności” uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 usg, polegającym na ustanowieniu otwartego katalogu zasad korzystania z obiektu użyteczności publicznej.**

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Krośnice dokonała nowelizacji uchwały Nr XLIX/301/2018 Rady Gminy Krośnice z dnia 28 mara 2018 r. w sprawie ustalenia zasad korzystania z parkingu na terenie zespołu pałacowo-parkowego Krośnice-Wierzchowice oraz ustalenia wysokości opłat za korzystanie z tego parkingu. Mocą § 1 ust. 1 uchwały Nr XXI/147/2020 zmieniono § 4 ust. 1 uchwały Nr XLIX/301/2018, nadając brzmienie, cyt.: „Parking jest płatny w okresie kursowania Krośnickiej Kolei Wąskotorowej w godzinach od 8:00 do 22:00 oraz dodatkowo w terminach wskazanych przez Wójta Gminy Krośnice, w szczególności: 1) w weekendy, tj. soboty i niedziele, 2) w dni ustawowo wolne od pracy.”.

Wojewoda Dolnośląski w piśmie z dnia 5 czerwca 2020 r., informując o prowadzonym postępowaniu nadzorczym, wskazał Radzie Gminy Krośnice na naruszenie prawa związane z wątpliwościami interpretacyjnymi podjętego aktu prawa miejscowego.

W odpowiedzi, Przewodniczący Rady Gminy Krośnice w piśmie z dnia 8 czerwca 2020 r., znak pisma: RG.0004.9.2020, wskazał, że: „podjęcie uchwały miało umożliwić pobieranie opłat za parkowanie na parkingu zlokalizowanym na terenie Krośnickiej Kolei Wąskotorowej również w okresie, gdy kursowanie KKW nie będzie możliwe lub poza sezonem jej kursowania. Sytuacja taka wystąpiła w bieżącym roku w związku z pandemią COVID-19, która uniemożliwiła rozpoczęcie sezonu w planowanym terminie, tj. 30 kwietnia 2020 r. Tymczasem na terenie KKW znajdują się inne obiekty rekreacyjne – stawy

kąpielowe, wypożyczalnia sprzętu wodnego, plac zabaw czy boisko do siatkówki plażowej, działające niezależnie od kolejki wąskotorowej, i w obecnym stanie prawnym (vide uchwała Nr XLIX/301/2018 Rady Gminy Krośnice z dnia 28 marca 2018 r.) nie było możliwości pobierania opłat za parkowanie. Aktualnie sytuacja epidemiczna w regionie uległa zmianie, w związku z czym sezon Krośnickiej Kolei Wąskotorowej został rozpoczęty, nie ma więc przeszkód do pobierania opłat za parkowanie.”. Przewodniczący Rady Gminy Krośnice nie odniósł się do wskazanego przez organ nadzoru naruszenia prawa, wskazując jedynie na cel podjęcia uchwały.

Tymczasem organ nadzoru stwierdził po pierwsze, że Rada Gminy Krośnice, mocą § 1 ust. 1 we fragmencie: „oraz dodatkowo w terminach wskazanych przez Wójta Gminy Krośnice,” uchwały w sposób istotny naruszyła art. 40 ust. 2 pkt 4 usg oraz art. 4 ust. 2 w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk. W świetle art. 40 ust. 2 pkt 4 usg, na jej podstawie organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Rada Gminy Krośnice, korzystając z tej delegacji ustawowej podjęła uchwałę w sprawie zasad korzystania z parkingu na terenie zespołu pałacowo-parkowego Krośnice-Wierzchowic, określając m. in. dni i godziny działalności (otwarcia) parkingu. Jednocześnie Rada Gminy Krośnice upoważniła Wójta Gminy Krośnice do określania dodatkowych terminów otwarcia parkingu, przekazując temu organowi własne kompetencje. Przy czym w ramach upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 2 pkt 4 usg rada gminy nie została upoważniona do delegowania własnych kompetencji na inne organy, tu: na organ wykonawczy gminy. Oznacza to, że to wyłącznie Rada Gminy Krośnice w ramach stanowionych zasad korzystania z obiektu użyteczności publicznej, jakim jest gminny parking, jest wyłącznie upoważniona do określenia terminu (dni, godzin) jego działalności.

Ponadto wskazać należy, że zgodnie z art. 4 ust. 2 ugk rada gminy może powierzyć organowi wykonawczemu uprawnienia, ale tylko te, które wynikają z art. 4 ust. 1. Zgodnie z brzmieniem art. 4 ugk: „1. Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o:

- 1) wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej;
- 2) 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.

2. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.

Ustawodawca zatem *expressis verbis* umocował organy stanowiące gminy do cedowania własnych uprawnień, ale tylko w ściśle określonym zakresie. W ramach ustawowego upoważnienia z art. 4 ust. 2 w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk brak jest podstawy do delegowania na organ wykonawczy uprawnienia związanego z zasadami korzystania z obiektu użyteczności publicznej, jakimi będzie określanie dni i godzin jego funkcjonowania.

W oparciu o wskazane przepisy prawa, wskazujące na zakres prawny działań organu stanowiącego gminy, organ nadzoru stwierdził, że Rada Gminy Krośnice podejmując postanowienie § 1 ust. 1 we fragmencie: „oraz dodatkowo w terminach wskazanych przez Wójta Gminy Krośnice,” uchwały w sposób istotny naruszyła art. 40 ust. 2 pkt 4 usg oraz art. 4 ust. 2 w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Dotyczy to również organów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto akty prawa stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Z kolei kwestie te powinny być regulowane tylko przez ten organ, który jest wskazany w normie kompetencyjnej.

Po drugie, organ nadzoru stwierdził, że § 1 ust. 1 we fragmencie: „ a w szczególności” uchwały w sposób istotny narusza przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 usg. Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 usg organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Przy czym akt prawa miejscowego jest prawem lokalnym obowiązującym na obszarze działania organów, które je ustanowiły i określa prawa i obowiązki wspólnoty samorządowej, a tym samym powinien charakteryzować się stanowieniem jasnych i kompletnych przepisów prawa, które nie będą powodować wśród jego adresatów niepewności sytuacji prawnej, w której się znajdują. Posłuzenie

się sformułowaniem „w szczególności” oznacza, że zakres unormowania określa się jedynie w sposób przykładowy, niepełny.

Na gruncie reguł wykładni językowej (gramatycznej), wyrażenie: „w szczególności” pełni co do istoty funkcję uszczegółowienia egzemplifikacyjnego wyrażenia bardziej ogólnego, wskazanego w części wypowiedzi normatywnej, znajdującej się przed zwrotem „w szczególności”. Polega ono na tym, że wyliczenia występujące po nim mają charakter przykładowy i określają zwykle szczególne przypadki zjawiska ogólnego. Przy czym w przypadku postanowienia § 1 ust. 1 we fragmencie: „w szczególności” uchwały konstrukcja normatywna wskazuje, że termin działania obiektu użyteczności publicznej może być ustalany w inny sposób nieokreślony przez uchwałę Rady Gminy Krośnice. Stworzenie katalogu otwartego wśród postanowień dotyczących zasad korzystania z obiektu użyteczności publicznej jest niezgodne z wolą ustawodawcy, gdyż pozwala innym podmiotom, w innym trybie niż zmiana uchwały rady gminy, decydować o zakresie unormowania. W rezultacie czego kwestionowany zapis uchwały może stanowić pewnego rodzaju domniemane przekazania kompetencji innemu podmiotowi, do czego Rada Gminy nie została upoważniona

Zwrot „w szczególności” może być stosowany jedynie wtedy, gdy wolą organu stanowiącego jest pozostawienie pewnego luzu decyzyjnego w zakresie regulowanej kwestii. Jednocześnie organ nadzoru zauważa, że w takim przypadku musi ku temu istnieć podstawa w postaci przepisu ustawowego. Tymczasem, jak już wyżej wskazano Rada Gminy Krośnice, ustanawiając akt prawa miejscowego, określający zasady i tryb korzystania z obiektu użyteczności publicznej zobowiązana była do kompletnej i kompleksowej regulacji poczynionej właśnie w randzie aktu normatywnego, tj. uchwały.

Ponadto sformułowanie postanowienia § 4 ust. 1 dokonane mocą postanowienia § 1 ust. 1 uchwały Nr XXI/147/2020 narusza zasady precyzyjnej legislacji. Lokalny prawodawca, zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483), ustanawiającym zasadę demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniać ją powinien przez jasną i precyzyjną legislację. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn.. akt III SA/WR 568/11) wskazał, cyt.: „Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły. Obywatele i inni adresaci norm prawnych w demokratycznym państwie prawnym nie powinni ponosić konsekwencji wadliwych działań prawodawcy, w szczególności wynikających z nieprecyzyjnego znaczenia przepisów prawnych. Organ nadzoru trafnie zauważył, że o stanie praworządności w państwie można mówić, przy łącznej realizacji postulatów, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. Podkreślił, że należy stworzyć warunki, w których przepisy prawne będą powszechnie dostępne i zrozumiałe.”

Tymczasem z regulacji nie wynika w sposób jasny i precyzyjny, czy parking płatny jest w okresie kursowania Krośnickiej Kolei Wąskotorowej w godzinach od 8:00 do 22:00 w weekendy i dni ustawowo wolne od pracy, czy też odpłatność za postój w weekendy i dni ustawowo wolne od pracy jest niezależna od funkcjonowania Kolei. Z regulacji nie wynika także, czy terminy określone w punkcie 1 i 2 są terminami wskazanymi przez Wójta, czy też zupełnie odrębnymi. Ze względu na zwrot „w szczególności” nie da się także ustalić, w jakich innych terminach, niewynikających z uchwały, odpłatność będzie pobierana. Nieprecyzyjna regulacja rodzi niepewność sytuacji prawnej adresatów prawa lokalnego.

Reasumując, urzeczywistnieniem zasady demokratycznego państwa prawa jest precyzyjna legislacja.

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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

**Jarosław Kresa**