



Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 5, § 11, § 12, § 14 ust. 2 załącznika nr 1 oraz załącznika nr 2 uchwały nr XXXVII/180/2009 Rady Miejskiej w Zawidowie z dnia 29 czerwca 2009 r. w sprawie regulaminu umieszczania materiałów na tablicach i słupach ogłoszeniowych należących do Gminy Miejskiej Zawidów, z powodu istotnego naruszenia prawa, tj. art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.), art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756, z późn. zm.) oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 czerwca 2009 r. Rada Miejska w Zawidowie podjęła m.in. uchwałę w sprawie regulaminu umieszczania materiałów na tablicach i słupach ogłoszeniowych należących do Gminy Miejskiej Zawidów.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 3 lipca 2009 r.

W toku badania legalności uchwały nr XXXVII/180/2009 organ nadzoru stwierdził, że:

- § 5, § 11 i § 12 załącznika nr 1 do uchwały naruszają art. 353¹ Kodeksu cywilnego,
- § 14 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały narusza art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń,
- załącznik nr 2 do uchwały narusza art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwałą nr XXXVII/180/2009 Rada Miejska w Zawidowie ustaliła regulamin umieszczania materiałów na tablicach i słupach ogłoszeniowych należących do Gminy Miejskiej Zawidów.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska powołała się na art. 18 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43, z późn. zm.).

Rada Miejska w § 5 załącznika nr 1 do uchwały nr XXXVII/180/2009 postanowiła: „Gmina Miejska Zawidów oraz Przedsiębiorstwo nie ponoszą odpowiedzialności za treść materiałów zleconych do ekspozycji przez Wnioskodawcę. Za treść i formę materiałów odpowiedzialność ponosi wyłącznie wnioskodawca”.

W § 11 uchwały postanowiono: „1. Przedsiębiorstwo nie odpowiada za odbarwienia lub inne zniekształcenia materiałów dostarczonych przez Wnioskodawcę powstałych wskutek stosowania nieodpowiednich farb lub innych wad w druku lub produkcji papieru. 2. Przedsiębiorstwo nie odpowiada za uszkodzenia ekspozycji powstałe w wyniku działania osób trzecich i warunków atmosferycznych”.

Z kolei według § 12 uchwały: „Przedsiębiorstwo nie ponosi odpowiedzialności za naruszenie praw osób trzecich w związku z treścią materiałów podlegających ekspozycji lub za związane z treścią naruszenie innych praw”.

Rozstrzygnięcie przez Radę Miejską o zasadach odpowiedzialności gminy czy spółki gminnej zarządzającej mieniem gminy za treść i formę materiałów reklamowych umieszczanych na mieniu gminy, za ewentualne uszkodzenia publikowanych materiałów reklamowych czy za ewentualne naruszenia dóbr osobistych poprzez ekspozycję tych materiałów stanowi naruszenie wyrażonej w art. 353¹ Kodeksu cywilnego tzw. zasady swobody umów. Zgodnie z tym przepisem: „Strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego”. Zdaniem organu nadzoru to osoba zainteresowana ekspozycją materiałów reklamowych oraz podmiot sprawujący w imieniu gminy zarząd nad mieniem będącym jej własnością, jako równorzędne strony stosunku cywilnoprawnego, będą władne ustalić w umowie kwestie związane z zasadami odpowiedzialności za ewentualne szkody czy naruszenia spowodowane ekspozycją materiałów reklamowych. Rada Miejska, jako podmiot niebędący stroną potencjalnej umowy, nie może narzucać stronom takiej treści umowy, w której arbitralnie przypisuje określonym podmiotom odpowiedzialność za skutki wywołane publikacją materiałów reklamowych czy związane z tym szkody bądź odpowiedzialność tę wyłącza, gdyż ustawodawca jej do tego nie upoważnia. Kwestię tę należałoby, wobec powyższych uwag, pozostawić stronom do umownego uregulowania. W przypadku braku stosownej umowy należy mieć na uwadze postanowienia art. 24 Kodeksu

cywilnego, a także tytułu VI (czyny niedozwolone) działu II księgi trzeciej tej ustawy, w szczególności art. 415, art. 422, art. 426, art. 427, art. 430, art. 438 i art. 441 tej ustawy.

§ 14 ust. 2 uchwały nr XXXVII/180/2009 stanowi: „Samowolne umieszczanie ogłoszeń bez zgody administratora jest zabronione pod groźbą kary. Naruszenie ww. warunków określa art. 288 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeksu karnego z późniejszymi zmianami (Dz. U. Nr 88, poz. 553) oraz art. 67 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeksu wykroczeń z późniejszymi zmianami (Dz. U. Nr 12, poz. 1 i 4).

Art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń stanowi: „Kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny”.

Jak wynika z tego przepisu, spenalizowanie samowolnego umieszczania ogłoszeń czy innych materiałów zostało dokonane w akcie prawnym rangi ustawowej. Wobec powyższego umieszczenie w akcie prawa miejscowego przepisu przewidującego karę za wymienione wyżej zachowanie i odesłanie, w dodatku błędne, do przepisu ustawy normującego już tę materię należy uznać za stanowiące istotne naruszenie prawa przekroczenie kompetencji Rady. Kara za samowolne umieszczanie określonych materiałów (ogłoszenia, reklamy itp.) wynika z woli ustawodawcy, a nie organu stanowiącego gminy. Brak jest uzasadnienia prawnego dla stanowienia w akcie prawa miejscowego o sprawach uregulowanych już w drodze ustawy. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.” Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2003 (II SA/Wr 2572/02) stwierdzając m.in.: „Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

W załączniku nr 2 do uchwały nr XXXVII/180/2009 zostały ściśle określone ceny za usługi związane z „naklejeniem i ekspozycją materiałów na tablicach i słupach ogłoszeniowych”, stanowiących własność Gminy Zawidów.

Według art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym: „Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy.” Rada gminy, jako organ stanowiący podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, posiada kompetencję do wydawania aktów prawa miejscowego (art. 40 i 41 ustawy), czyli aktów o charakterze normatywnym, stanowiącym przepisy prawa powszechnie obowiązującego na terenie działania organu, który je ustanowił – art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483). Tego rodzaju akty prawne dają organom administracji publicznej możliwość władczego (jednostronnego) określania reguł zachowania dotyczących w sposób generalny (nieimienny) oznaczonych podmiotów w abstrakcyjnie (a więc niekonkretnie) wskazanych sytuacjach (P. Lisowski, Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz., red. J.Boć, Wrocław 2001 r., s. 80). Nieodłączną zatem i charakterystyczną cechą tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. Normy te określają prawa i obowiązki członków wspólnoty samorządowej oraz regulują sposób zachowania się wymienionych podmiotów w oznaczonych sytuacjach.

W związku z tym należy uznać, iż rada gminy nie może ustanawiać, w ramach kompetencji zawartych w art. 40 i 41 ustawy, sztynnych stawek opłat za korzystanie z mienia komunalnego (np. za umieszczanie reklam na terenach i obiektach komunalnych). Organ ten nie został upoważniony do wprowadzania urzędowych cen sztywnych obowiązujących na terenie gminy (por. wyrok NSA, SA/W 1415/01 z 29.11.2001 opublikowany OSS 2002/1/16). Potwierdza to również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Oddziału Zamiejscowego we Wrocławiu z dnia 8 stycznia 1991 r., w którym sąd stwierdził, że przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, a w szczególności jej art. 40 ust. 2 pkt 3, nie stwarzają podstawy do ustalenia przez radę gminy stawek czynszu dzierżawnego lub czynszu najmu mienia komunalnego w formie aktu normatywnego powszechnie obowiązującego (SA/Wr 1125/91, ONSA 1993/2/35). Wprawdzie Rada powołuje się w podstawie prawnej uchwały na art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej („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.”), jednak

przepisy przedmiotowej uchwały dotyczą opłat za umieszczanie m.in. reklam na słupach i tablicach ogłoszeniowych, będących własnością Gminy, które trudno uznać za obiekty użyteczności publicznej związane z bieżącym i nieprzerwanym zaspokajaniem potrzeb ogółu ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zatem z treści uchwały nie wynika, iż ceny wskazane w załączniku nr 2 do uchwały dotyczą opłat za korzystanie tylko i wyłącznie z gminnych obiektów użyteczności publicznej, w związku z tym nie ma do nich zastosowania art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej i należy je traktować jako stawki za korzystanie z mienia gminnego sensu largo. Przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej wprowadza możliwość ustalenia opłat m.in. za korzystanie z obiektów użyteczności publicznej, które wcześniej musiały być utworzone i wyposażone przez jednostkę samorządu terytorialnego. W przypadku braku ich fizycznego wyodrębnienia i zorganizowania w prawnie dopuszczalnej formie nie ma podstaw do przyjęcia, że mamy do czynienia z obiektem użyteczności publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 9 grudnia 2004 r., II SA/Op 351/04).

Wymienione wyżej przepisy nie zawierają upoważnienia do ustalania cen urzędowych z zakresu gospodarowania nieruchomościami gminnymi, jak i korzystania z terenów i obiektów komunalnych. Wskazać również należy, że upoważnienie dla organów samorządu terytorialnego do ustalania cen urzędowych jest wyjątkiem od zasady ustalania cen urzędowych przez organy administracji rządowej. Zatem upoważnienie do ustalania cen urzędowych dla organów samorządu terytorialnego musi być wyraźne i nie może być domniemywane z przepisów odnoszących się do zarządu mieniem gminy (por.: wyrok NSA z dnia 26 marca 1991 r., SA/Wr 81/91, Wspólnota 1991/26/14; wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., SA/Wr 310/92, Wspólnota 1993/2/21; wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1994 r., SA/Po 230/94 Wspólnota 1994/47/16).

Biorąc pod uwagę powyższe, postanawia się jak w sentencji.

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

Zgodnie z art. 92 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.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

RAFAŁ JURKOWLANIEC