



NK.II.0911-19/460/09

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

**uchwały Rady Miasta Lubań z dnia 25 sierpnia 2009 r. nr XL/220/2009 w sprawie zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz sposobu ustalania cen i opłat za korzystanie z tych obiektów i urządzeń z powodu istotnego naruszenia 26 ust. 1, art. 30 ust. 1 ust. 2 pkt 2 i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).**

### Uzasadnienie

Rada Miasta Lubań podjęła na sesji w dniu 25 sierpnia 2009 r. uchwałę nr XL/220/2009 w sprawie zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz sposobu ustalania cen i opłat za korzystanie z tych obiektów i urządzeń.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 września 2009 r.

W toku badania legalności uchwały nr XL/220/2009 organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem 26 ust. 1, art. 30 ust. 1 ust. 2 pkt 2 i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).

Rada Miasta Lubań podjęła uchwałę w sprawie zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz sposobu ustalania cen i opłat za korzystanie z tych obiektów i urządzeń. Uchwała została ustanowiona na podstawie m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43, z późn. zm.).

Delegacja ustawowa do wydania przez radę gminy aktu prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej wynika z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącego że: „Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”. Tymczasem w przedmiotowej uchwale w § 1 ustanowiono słowniczek pojęć, w § 2 ustalono zasadę, że „1. Korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej odbywa się na podstawie właściwego dla danego obiektu lub urządzenia regulaminu opracowanego przez dyrektora lub kierownika jednostki organizacyjnej gminy i zatwierdzonego przez Burmistrza oraz z godnie z harmonogramem ustalonym przez dyrektora lub kierownika jednostki organizacyjnej gminy władającego obiektem i urządzeniem. 2. Korzystający zobowiązany jest do przestrzegania regulaminu, o którym mowa w ust. 1, i ponosi odpowiedzialność za szkody powstałe w trakcie korzystania z obiektu”. Tym samym wyłącznymi zasadami ustalonymi przez Radę Miasta Lubań było subdelegowanie swoich ustawowych kompetencji na Burmistrza i dyrektorów, kierowników gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz wprowadzenie zasady odpowiedzialności odszkodowawczej.

Uchwała Rady Miasta Lubań nr XL/220/2009 została zakwestionowana z powodu istotnego naruszenia prawa, jakim jest niewypełnienie delegacji ustawowej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Rada Miasta Lubań mocą przedmiotowej uchwały nie ustanowiła żadnych zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, które powinny stanowić o prawach i obowiązkach, nakazach i zakazach w korzystaniu przez wspólnotę mieszkaniową Miasta Lubań z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Podkreślić w tym miejscu należy, że Rada Miasta jest upoważniona do stanowienia o oowych prawach i obowiązkach oraz nakazach i zakazach określonego się zachowania w korzystaniu z gminnych obiektów użyteczności publicznej, jednakże nie jest upoważniona do stanowienia o kwestiach ponoszenia odpowiedzialności za szkody, bowiem są one już uregulowane w aktach rangi ustawowej (np. Kodeks cywilny), a więc w aktach prawnych wyższej rangi w hierarchii źródeł prawa niż akt prawa miejscowego. Podjęcie przez Radę uchwały i niewypełnienie dyspozycji art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w sytuacji jej bezwzględnego obowiązywania jest niedopuszczalne i sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawa. Nadto w powołanej normie prawnej brak jest kompetencji dla rady gminy do delegowania swoich uprawnień na inne

organy czy podmioty. Rada Miasta podejmując uchwałę na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie była uprawniona przepisem prawa do przekazania swych kompetencji na Burmistrza, a tym bardziej na dyrektorów, kierowników jednostek organizacyjnych Miasta Lubań. Ustalenie – na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym – zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej należy do wyłącznej kompetencji rady gminy.

Wskazać również należy, że ustanowienie przez Radę o opracowaniu przez dyrektorów, kierowników jednostek organizacyjnych Miasta Lubań regulaminów korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej stanowi istotne naruszenie prawa polegające na wkroczeniu w ustawowe kompetencje organu wykonawczego.

Gmina jako osoba prawna działa poprzez swoje organy (art. 38 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.). Zgodnie z przepisem art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Z zastrzeżeniem art. 12 organem stanowiącym i kontrolnym jest rada gminy”. Z kolei zgodnie z przepisem art. 26 ust. 1 ustawy: „Organem wykonawczym gminy jest wójt”. Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa (art. 30 ust. 1). Natomiast norma prawna art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy stanowi *expressis verbis*, że: „Do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał”. Zatem to wyłącznie Burmistrz Miasta Lubań może określić wykonanie pewnych czynności przez kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Te czynności nie mogą jednakże stanowić wypełnienia kompetencji organu stanowiącego gminy wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Odniesić się również należy do § 3 przedmiotowej uchwały, stanowiącego: „Jeżeli postawa do ustalania opłat i cen za korzystanie z obiektów i urzędzeń nie została przewidziana w innym akcie normatywnym, wysokość tych opłat i cen albo sposób ich ustalania oraz ewentualne ulgi i zwolnienia określa Burmistrz w zarządzeniu”. Przytoczony zapis został podjęty w wykonaniu art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, stanowiącego, że uprawnienia 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 urzędzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek. Podkreślić w tym miejscu należy, że w tym przypadku Rada Miasta Lubań subdelegując swoje kompetencje na Burmistrza posiadała ustawowe upoważnienie, czego jak już wyżej wskazano nie miała w przypadku delegowania kompetencji z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Materia uchwały podjętej na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się trzy kategorie aktów. Pierwszą kategorią są akty prawa miejscowego, przy czym o takim charakterze aktu decyduje ich treść, a zwłaszcza generalny i abstrakcyjny charakter norm zawartych w takim akcie. Do drugiej kategorii można zaliczyć akty wymienione w pkt 3–9 art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, które pomimo dużej różnorodności pod względem formy, treści czy mocy obowiązującej, podlegają ogłoszeniu w oparciu o przepisy tej ustawy. Trzecią kategorię stanowią akty, których ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym nakazują przepisy szczególne.

Należy zauważyć, iż przedmiot § 3 uchwały nie należy do żadnej z wymienionych kategorii aktów prawnych. Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach (*P. Lisowski, Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz., red. J. Boć, Wrocław 2001 r., s. 80*). Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów jednostek samorządu terytorialnego, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Tymczasem zapis § 3 uchwały ma charakter aktu kierownictwa wewnętrznego skierowanego do konkretnie oznaczonego organu – Burmistrza Miasta Lubań, a zatem nie posiada przymiotu generalności. Nie spełnia zatem jednej z dwóch materialnych przesłanek aktu prawa miejscowego.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono 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