



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lutego 2012 r.

Poz. 685

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 578/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 listopada 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel (sprawozdawca)

Sędzia NSA Halina Kremis

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

Protokolant:

Marlena Wiktor

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 16 listopada 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Polanicy-Zdroju

z dnia 23 czerwca 2005 r., Nr XXXIII/224/2005

w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za umieszczenie reklam na obiektach i gruntach gminnych

**I. stwierdza, że zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem prawa;**

**II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.**

#### Uzasadnienie

Rada Miejska w Polanicy-Zdroju na sesji w dniu 23 czerwca 2005 r., powołując się na art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.), zwanej dalej w skrócie u.s.g., a także 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 ze zm.), zwanej dalej u.g.k., podjęła uchwałę nr XXXIII/224/2005 w sprawie ustalenia wysokości opłat za umieszczenie reklam na obiektach i gruntach gminnych.

W § 2 ust. 1 i 2 przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła, że umieszczenie urządzeń reklamowych na obiektach budowlanych i gruntach gminnych jest odpłatne oraz, że pobiera się z tego tytułu na rzecz gminy opłatę dzienną w wysokości 1 zł + WAT od 1m<sup>2</sup> powierzchni reklamy.

Wojewoda Dolnośląski w ustawowym terminie nie podjął rozstrzygnięcia nadzorczego, natomiast w skardze z dnia 12 lipca 2011 r., którą za pośrednictwem Rady Miejskiej w Polanicy-Zdroju złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, przedmiotowej uchwale zarzucił istotne naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., wnosząc jednocześnie o stwierdzenie, że została ona podjęta z naruszeniem prawa.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wywodził, iż oceniając zaskarżoną uchwałę trzeba rozważyć dwie zasadnicze kwestie. Po pierwsze należy zwrócić uwagę na podział kompetencji pomiędzy organami gminy i na ewentualne skutki podjęcia aktu z naruszeniem podziału kompetencji. Po drugie do rozważenia pozostaje kwestia, w jakim stopniu rada gminy jest właściwa do określenia zasad gospodarowania mieniem oraz zasad

i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, czyli jak daleko organ stanowiący może uszczegółwić te zasady, aby nie ograniczać kompetencji organu wykonawczego.

Przywołując treść art. 169 ust. 1 Konstytucji RP, jak też przepisów art. 15 ust. 1, art. 26 ust. 1 i art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. Wojewoda Dolnośląski podniósł, iż nie może budzić wątpliwości, że bieżące gospodarowanie nieruchomościami gminnymi (gruntami) i obiektami budowlanymi stanowiącymi mienie gminy, a więc podejmowanie czynności prawnych i faktycznych dotyczących tych składników mienia gminnego, należy do wójta. Przepisy art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 u.s.g. stanowią wyjątek od tej zasady i jako takie powinny być interpretowane ściśle. Organ stanowiący gminy nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze.

Zdaniem organu nadzoru żaden przepis prawa nie upoważnia rady gminy do stanowienia o wysokości opłat za umieszczanie reklam na obiektach i gruntach gminnych, w szczególności nie można upoważnienia tego wywodzić z art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 u.s.g., gdyż nie jest to zasada ani tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, ani też zasada zarządzania mieniem gminnym. Każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały.

W dalszej kolejności Wojewoda Dolnośląski zauważył, iż zasady gospodarowania nieruchomościami gminy powinny stanowić zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego w tym zakresie, zaś zasady korzystania z obiektów i urządzeń gminnych powinny określać ogólne reguły korzystania z nich przez uprawnione podmioty, natomiast tryb korzystania to nic innego, jak techniczne (formalne) warunki korzystania z obiektów i urządzeń gminnych, z pominięciem jednak szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie cywilnoprawnej zawieranej przez wójta.

W ocenie organu nadzoru zapisy § 1 i § 2 ust. 2 uchwały regulują właśnie takie kwestie, które unormowane powinny zostać w umowie, a nadto godzą w wyrażoną w art. 3531 kodeksu cywilnego zasadę swobody umów. Na koniec odniesiono się do przywołanego w podstawie prawnej art. 4 ust. 1 u.g.k. wskazując, iż udostępnienie obiektów budowlanych i gruntów gminnych celem umieszczenia na nich reklam jest usługą komercyjną a nie usługą komunalną o charakterze użyteczności publicznej, albowiem celem takiej usługi nie jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, co odpowiada pojęciu gospodarki komunalnej zdefiniowanemu w art. 1 ust. 1 ustawy. Udostępnianie obiektów dla celów reklamowych nie mieści się też w pojęciu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, albowiem nie wiąże się z zadaniami użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspakajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, o czym mowa w art. 1 ust. 2 teże ustawy. W świetle powyższego zaskarżona uchwała dotyczy nie tylko obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, ale wszystkich obiektów budowlanych i gruntów stanowiących własność Gminy Polanica-Zdrój, tym samym przedmiot jej regulacji wykracza poza upoważnienie wynikające z art. 4 ust. 1 u.g.k.

Reasumując organ nadzoru wskazał, iż nie kwestionuje kompetencji Rady do wprowadzenia w ramach zasad gospodarowania mieniem gminnym reguły odpłatności za umieszczenie reklam na obiektach i gruntach gminnych (§ 2 ust. 1) i wyjątków od tej reguły (§ 3), jednakże zapisy przedmiotowej uchwały są powiązane w sposób nierozzerwalny z § 1 i § 2 ust. 2 uchwały, w związku z czym zachodzi konieczność stwierdzenia podjęcia całej uchwały z naruszeniem prawa.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Polanicy-Zdroju wniosła o oddalenie skargi podnosząc, iż na sesji w dniu 31 sierpnia 2011 r. podjęto uchwałę nr XI/55/2011 w sprawie uchylecia uchwały nr XXXIII/244/2005 Rady Miejskiej w Polanicy-Zdroju z dnia 23 czerwca 2005 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za umieszczenie reklam na obiektach i gruntach gminnych.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 1 § 1 oraz art. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej przeprowadzaną pod względem zgodności z prawem wydawanych przez nią decyzji, postanowień bądź innych aktów. Stosownie zaś do art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej jako u.p.p.s.a.) wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Przedmiotem oceny w rozpoznawanej sprawie była uchwała w sprawie ustalenia wysokości opłat za umieszczenie reklam na obiektach i gruntach gminnych. Mocą teże uchwały Rada Miejska w Polanicy-Zdroju postanowiła, że za umieszczanie urządzeń reklamowych na obiektach budowlanych i gruntach gmin-

nych pobiera się na rzecz budżetu gminy opłatę dzienną w wysokości 1 zł + WAT od 1 m<sup>2</sup> powierzchni reklamy.

Rozpoczynając rozważania należy w pierwszej kolejności podzielić słuszne zapatrywania organ nadzoru, iż w niniejszej sprawie zasadnicze znaczenie ma kwestia podziału kompetencji pomiędzy organem stanowiącym (tutaj Radą Miasta) a organem wykonawczym (odpowiednio Prezydentem Miasta), która konkretyzuje się przy odpowiedzi jak dalece w drodze uchwały Rada Miasta jest właściwa do określenia zasad gospodarowania mieniem oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, aby nie ograniczać czy też nie zawłaszczać kompetencji Prezydenta Miasta.

W tym miejscu wskazać należy, iż z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., powołanej w podstawie prawnej omawianej uchwały, wynika, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Z kolei przepis art. 40 ust. 2 u.s.g. stanowi dla organów gminy upoważnienie, mające charakter klauzuli generalnej, do wydawania przez te organy przepisów gminnych mających walor aktów prawa miejscowego, przy czym, według pkt 3 i 4 tego ostatniego artykułu, mogą one dotyczyć zasad zarządu mieniem gminy lub zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów oraz urządzeń użyteczności publicznej. Nie można jednakże przyjąć, że rady gminy ma w takich sytuacjach nieograniczoną swobodę w tworzeniu lokalnych aktów normatywnych, albowiem stanowienie przez nią prawa powszechnie obowiązującego na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w art. 40 ust. 2 u.s.g. jest możliwe tylko w ramach przyznanых gminie kompetencji, związanych z realizacją nałożonych na nią zadań.

Jak trafnie zwrócił na to uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w uzasadnieniu wyroku z dnia 19 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 416/11, „w orzecznictwie oraz doktrynie przyjmowane jest jednolicie, że pojęcie <zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej> oraz <zasady zarządu mieniem gminy>, przez które należy rozumieć ogólne wytyczne, reguły, bez konkretyzacji uprawnień czy obowiązków (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2008 r. sygn. akt II SA/Wr 554/07, OWSS 2008/3/69), nie obejmuje określenia ścisłej wysokości opłat, albowiem oznaczałoby to w gruncie rzeczy wprowadzenie cen urzędowych, do czego rada nie jest upoważniona (tak: NSA w wyroku z dnia 26 marca 1991 r., sygn. akt SA/Wr 81/91 - Wspólnota 1991 nr 26 str. 14, NSA w wyroku z 29 listopada 2001 r., sygn. akt SA/Wr 1415/01 (OSS 2002, nr 1, s. 16), por. także: wyrok NSA OZ w Poznaniu z dnia 16 czerwca 1994 r. sygn. akt SA/Po 230/94 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 lipca 2008 r. sygn. akt III SA/Wr 265/08 publ. w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, a także Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym pod redakcją Jyż Gabriel, Pławecki Zbigniew, Szewc Andrzej, wyd. ABC 2010 r. (...) Rada gminy mogłaby jedynie ustalić minimalne, podstawowe stawki opłat. Takie działanie, zgodnie z poglądem judykatury, mieści się w zakresie pojęcia zasad zarządu mieniem gminy (vide: wyroki Sądu Najwyższego - z dnia 11 stycznia 1995 r., sygn. akt III ARN 76/94 oraz z dnia 3 października 2002 r. sygn. akt III RN 154/01, OSNP 2003/17/409, wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 1991 r. sygn. akt SA/Gd 23/91)”.

Odnosząc powyższe do okoliczności niniejszej sprawy należało stwierdzić, iż przyjęcie w uchwale sztywnej stawki opłaty dziennej liczonej od 1 m<sup>2</sup> powierzchni reklamy wykracza poza zakres pojęcia „zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz zasady zarządu mieniem gminy”.

Zasadnie organ nadzoru podniósł także, iż uchwalony akt swym zakresem przedmiotowym dotyczy nie tylko obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, ale wszystkich obiektów budowlanych i gruntów stanowiących własność Gminy Polanica-Zdrój, a tym samym uchwała wykracza poza upoważnienie wynikające z art. 4 ust. 1 u.g.k. Niewątpliwie nie wszystkie obiekty budowlane i grunty gminne spełniają walor użyteczności publicznej związany z bieżącym i nieprzerwanym zaspakajaniem zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, o czym mowa w art. 1 ust. 2 u.g.k.

Z omówionych powyżej względów należało stwierdzić, że zaskarżona uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. oraz art. 4 ust. 1 u.g.k. Biorąc pod uwagę, iż od daty podjęcia zaskarżonej uchwały upłynęło sześć lat, na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a., orzeczono jak w pkt I sentencji.

Orzeczenie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji oparto na treści art. 152 u.p.p.s.a.