

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.105.2018.ASzc**

z dnia 6 lipca 2018 r.

#### **Rada Miejska w Szprotawie**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2018.994 ze zm.) stwierdzam nieważność § 2 pkt 8, pkt 9, pkt 10, pkt 11 i pkt 12 uchwały Nr LVI/362/2018 Rady Miejskiej w Szprotawie z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z infrastruktury kajakowej wzdłuż rzeki Szprotawa, której właścicielem lub\ władającym jest Gmina Szprotawa.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 maja 2018 r. Rada Miejska w Szprotawie podjęła uchwałę nr LVI/362/2018 w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z infrastruktury kajakowej wzdłuż rzeki Szprotawa, której właścicielem lub\ władającym jest Gmina Szprotawa (dalej uchwała).

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 6 czerwca 2018 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w kwestionowanej części istotnie narusza prawo, tj. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2018.994 ze zm., dalej u.s.g.).

Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., będący podstawą prawną wydania kwestionowanej uchwały, upoważnia organ stanowiący gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Możliwość stanowienia prawa w tym zakresie nie oznacza jednak niczym nieskrępowanej swobody rady w tworzeniu aktów normatywnych. Stanowienie przez radę aktu prawa miejscowego na podstawie tej ogólnej normy kompetencyjnej możliwe jest tylko w jej granicach i w związku z realizacją nałożonych na gminę zadań publicznych. Zasady ustanowione przez radę nie mogą zatem wykraczać poza istotę korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, zwłaszcza wtedy, gdy takie przekroczenie wiąże się z wkroczeniem w materię regulowaną aktami znajdującymi się ponad aktem prawa miejscowego w hierarchii źródeł prawa.

W orzecznictwie sądów administracyjnych panuje ugruntowany pogląd, iż pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. W konsekwencji, oznacza to kompetencję rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają w obiektach, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 18 września 2014 r., sygn. akt II SA/Gd 395/14, LEX nr 1534125; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z 27 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 974/09, LEX nr 584161; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 170/10, LEX nr 619913; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 3 grudnia 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 731/13, LEX nr 1407671). Ustanawiając na podstawie cytowanego przepisu akt prawa miejscowego, organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z 22 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Go 812/17, LEX nr 2405948). Kierując się powyższymi wytycznymi przy ocenie zgodności z prawem badanego aktu normatywnego, w ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo § 2 pkt 8, pkt 9, pkt 10, pkt 11 i pkt 12 uchwały.

Rada Miejska w Szprotawie – przekraczając zakres upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. - w badanej uchwale uregulowała zasady odpowiedzialności cywilnoprawnej za szkody materialne oraz generalne wyłączenie odpowiedzialności administratora za wypadki powstałe w trakcie korzystania z obiektu (por. § 2 pkt 8, pkt 10, i pkt 11 uchwały). Organ nadzoru wskazuje, iż akt prawa miejscowego – tj. akt o charakterze powszechnie obowiązującym - nie może zawierać regulacji odnośnie zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. Postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności mogą zostać zawarte jedynie w ustawie (por. art. 415 i nast. oraz art. 471 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny) lub na mocy czynności prawnej, np. umowy. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 7 października 2010 r. (sygn. akt III SA/Wr 421/10, LEX nr 757947) zarówno Gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu miejskiego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. W konsekwencji uznać należy, iż Rada Miejska w Szprotawie we wskazanym wyżej zakresie, przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego, określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

W ocenie organu nadzoru również § 2 pkt 9 uchwały, zgodnie z którym: „wywóz odpadów zgromadzonych przez turystów zapewnia Gmina Szprotawa jeden raz w tygodniu roboczym w sezonie turystycznym” nie mieści się w materii wskazanej przepisem kompetencyjnym. Powyższy przepis nie reguluje bowiem zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Z kolei w § 2 pkt 12 uchwały Rada Miejska w Szprotawie postanowiła, że: „Skargi i wnioski należy zgłaszać do administratora obiektu – Gminy Szprotawa od poniedziałku – piątku w godz. 8<sup>00</sup>-14<sup>00</sup>”. Powyższa regulacja budzi dwojakiego rodzaju zastrzeżenia organu nadzoru.

Po pierwsze, Rada Miejska w Szprotawie określiła, że administratorem obiektu jest Gmina Szprotawa. Regulacja ta jest niezgodna z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., który stanowi, iż to do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Skoro zatem, zadania związane z zarządem mieniem komunalnym należą do zadań innego organu gminy niż rada gminy, to za pozbawione podstawy prawnej należy uznać wskazywanie przez Radę Miejską w Szprotawie administratora obiektu, wykracza to bowiem poza domenę prawodawczą rady gminy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z 14 września 2017 r., sygn. akt II SA/Go 476/17, LEX nr 2360769; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 30 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 476/14, LEX nr 1554541).

W konsekwencji, skoro zarządzanie obiektem należy do kompetencji Burmistrza Szprotawy, to osoby korzystające z tego obiektu - jeśli będą chciały złożyć skargę lub wniosek dotyczący jego funkcjonowania - zgodnie z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, będą je kierowały do Rady Miejskiej w Szprotawie. Stosownie bowiem do powyższego przepisu: „Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności: wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych - rada gminy”. Mając zatem na względzie obowiązujące w tym zakresie uregulowania ustawowe, Rada Miejska w Szprotawie nie może w akcie prawa miejscowego odmiennie regulować trybu zgłaszania skarg i wniosków.

Odnosząc się do stwierdzonych naruszeń prawa należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa. Ustawodawca precyzyjnie określił zakres przedmiotowy uchwały. W ramach tego upoważnienia rada gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą, która powinna być adekwatna do zakresu delegacji ustawowej udzielonej radzie, jak również staranna i jednoznaczna.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak na wstępie.

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.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
p.o. Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli

**Paweł Witt**