

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.360.2012AHor

z dnia 28 listopada 2012 r .

Rada Gminy Zwierzyn

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność § 1, § 7 oraz § 9 ust. 5 Uchwały Nr XXVI/109/2012 Rady Gminy Zwierzyn z dnia 24 października 2012 r. w sprawie ustalenia zasad korzystania z sal wiejskich wraz z pomieszczeniami przynależnymi, będącymi własnością Gminy Zwierzyn oraz wypożyczenia sprzętu stanowiącego wyposażenie tych sal.

Uzasadnienie

W dniu 24 października 2012r. Rada Gminy Zwierzyn podjęła Uchwałę Nr XXVI/109/2012 w sprawie ustalenia zasad korzystania z sal wiejskich wraz z pomieszczeniami przynależnymi, będącymi własnością Gminy Zwierzyn oraz wypożyczenia sprzętu stanowiącego wyposażenie tych sal. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 października 2012 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) – dalej jako u.s.g. oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Zwierzyn wskazała, iż „nieruchomości zabudowane salami wiejskimi, stanowią własność Gminy Zwierzyn”. Zamieszczenie powyższej regulacji nie mieści się jednak w ramach delegacji ustawowej określonej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przypomnieć należy, iż zgodnie z tym przepisem organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Uchwalając w/w zapisy rada przekroczyła swoje kompetencje, gdyż w ramach upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. była uprawniona wyłącznie do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. (tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 170/10). Natomiast o tym, kto jest właścicielem danej nieruchomości w żadnym razie nie może decydować akt prawa miejscowego wydany przez organ stanowiący gminy. Własność jest to najszerze i zarazem podstawowe prawo rzeczowe, pozwalające właścicielowi korzystać z rzeczy i rozporządzać nią z wyłączeniem innych osób. Ogólne sformułowanie, że nieruchomości zabudowane salami wiejskimi, stanowią własność Gminy Zwierzyn, bez wymienienia tych sal, może powodować u adresatów tych przepisów niepewność co do ich znaczenia. Nieruchomości z salami wiejskimi położone na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, co jest rzeczą oczywistą, mogą mieć różnych właścicieli. O tym kto jest właścicielem danej nieruchomości decyduje ogólnie rzecz ujmując ogół stosunków cywilnoprawnych, a nie deklaracja lokalnego prawodawcy.

Za przekroczenie delegacji ustawowej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. należy również uznać przepis § 9 ust. 5, w którym Rada postanowiła, iż „Gmina Zwierzyn jako właściciel sal wiejskich nie ponosi odpowiedzialności za przedmioty osobiste pozostawione w wynajmowanych pomieszczeniach i przyległych terenach”. Nie sposób bowiem przyjąć, że przepisy te stanowią regulację dotyczącą korzystania z sal wiejskich jako obiektów użyteczności publicznej. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia rady gminy, jak i objęcia części tej materii zakresem unormowania przez prawodawcę w drodze ustawy. Zasady korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej nie mogą zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności gminy czy też innych podmiotów korzystających z tych obiektów. Zasady odpowiedzialności tych podmiotów oraz

ewentualny obowiązek naprawienia wyrządzonej przez nich szkody podlega co do zasady ocenie sądów powszechnych w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa rangi ustawowej i w dużej mierze zależy od zakwalifikowania zdarzenia jako czyn niedozwolony bądź też nienależyte wykonanie zobowiązania. Kwestie dotyczące odpowiedzialności za rzeczy pozostawione w gminnym obiekcie użyteczności publicznej w trakcie jego wynajmownia przez podmiot trzeci mogą również zostać uregulowane w umowie najmu takiego obiektu.

Kolejnym istotnym naruszeniem prawa jakiego dopuściła się Rada Gminy Zwierzyn podejmując przedmiotową uchwałę, która jako już wspomniano stanowi akt prawa miejscowego, było uchwalenie przepisu § 7, w którym to Rada wskazała, iż cenę wynajmu sal wiejskich i ich wyposażenia określa Wójt Gminy Zwierzyn w drodze Zarządzenia. Na wstępie należy zauważyć, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.) – dalej jako u.g.k., 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. Z ust. 2 art. 4 wynika zaś, że uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek. Wprawdzie kompetencja cenotwórcza przysługująca radzie gminy w oparciu o art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. może być - w zależności od jej uznania - przekazana (subdelegowana) wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), o czym wprost mówi art. 4 ust. 2 u.g.k. należy mieć jednak na uwadze, że kwestionowana uchwała Rady Gminy Zwierzyn posiada status aktu prawa miejscowego. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowany jest zaś pogląd, że art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. nie stanowi podstawy do podjęcia uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego (*vide* wyrok NSA z dnia 25 listopada 2004 r., OSK 821/04; wyrok NSA z dnia 20 października 2005 r., II OSK 138/05; wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2006 r., II OSK 19 /06; wyrok NSA z dnia 24 lutego 2010 r., II GSK 1103 /08 oraz wyrok NSA z dnia 24.08.2011 r., sygn. II GSK 758/10). W tym miejscu należy jednak zaakcentować, iż zgodnie z zasadą przyzwoitej legislacji niedopuszczalnym jest regulowanie w ramach jednej uchwały, mającej charakter aktu prawa miejscowego, materii stanowiącej prawo miejscowe (zasady korzystania z sal wiejskich) i regulacji nie należącej do tej kategorii (opłaty za korzystanie z sal wiejskich). Zgodnie z dyrektywą § 115 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) – dalej jako ZTP, w rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Natomiast według § 119 ust. 1 ZTP: na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 ZTP reguła "jedno upoważnienie - jeden akt wykonawczy" znajduje zastosowanie do oceny prawidłowości podejmowania uchwał, będących aktami prawa miejscowego. Z kolei § 135 w zw. z § 143 ZTP przesądza o tym, że w uchwale będącej aktem prawa miejscowego zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu wydającego akt. W rozpatrywanym przypadku naruszenie zasad techniki prawodawczej prowadzi do pomieszczenia materii prawa miejscowego i prawa wewnętrznego w jednym akcie normatywnym. Wystąpienie takiej wady powoduje trudności interpretacyjne, dotyczące wszystkich przepisów uchwały, ponieważ powstaje wątpliwość, kto jest głównym adresatem przepisów. W konsekwencji może prowadzić do niezamierzonych przez normodawcę, trudnych do przewidzenia następstw. Z tych też powodów uznać należy, że wskazana wadliwość uchwały stanowi rażące naruszenie prawa - zasady przyzwoitej legislacji (dostatecznej określoności przepisów prawa). Jak stanowi art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Podstawowym warunkiem tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym jest przestrzeganie reguł poprawnej legislacji, w tym określoności przepisów prawa. O stanie praworządności w państwie można mówić, gdy zrealizowane zostaną łącznie postulaty, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

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

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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kacmarek