

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.173.2016.AZie

z dnia 7 czerwca 2016 r.

Rada Miejska w Cybince

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2016r. poz. 446) stwierdzam nieważność: § 1 ust.2, §2, § 3 ust. 5-6, § 4 w uchwale Nr XVIII/111/16 Rady Miejskiej w Cybince z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie zasad korzystania z obiektów gminnych wchodzących w skład zasobu Gminy Cybinka oraz w załączniku do uchwały nazwanym Regulaminem Obiektów Gminnych : w: rozdziale I. Postanowienia ogólne: pkt 3 i 4 , rozdział II. Administrator/opiekun obiektów gminnych , w rozdziale III. Zasady korzystania z obiektów gminnych: pkt 1-4, 8-19, rozdział IV. Postanowienia końcowe.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 kwietnia 2016 r. Rada Miejska w Cybince podjęła uchwałę w sprawie zasad korzystania z obiektów gminnych wchodzących w skład zasobu Gminy Cybinka.uchwała została doręczona organowi nadzoru 9 maja 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza art 30 ust.2 pkt 3, art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (j.t. Dz.U. z 2016r. poz. 573).

Przepis art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zawiera upoważnienie dla organów gminy, mające charakter klauzuli generalnej, do wydawania przez te organy przepisów gminnych mających charakter aktów prawa miejscowego, tj. przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W myśl pkt 4 tego przepisu, rada gminy może regulować zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów oraz urządzeń użyteczności publicznej. Użyte w tym przepisie pojęcie "zasady i tryb korzystania" oznacza kompetencję organu stanowiącego gminy do ustalenia ogólnych wytycznych, czyli reguł zachowania się kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach. (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012r. sygn. akt IV SA/Po 169/12, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 kwietnia 2016r. sygn. akt IV SA/Gl 955/15). Rada Miejska w Cybince uprawniona była do uregulowania w badanej uchwale wyłącznie norm i zasad prawidłowego postępowania na terenie obiektów gminnych wchodzących w skład zasobu Gminy Cybinka.

W uchwale oprócz zasad korzystania z obiektów i urządzeń rada powierzyła również burmistrzowi uprawnienie do określenia wysokości opłat za korzystanie z obiektów gminnych (§ 4 ust. 1, 2 uchwały). Materia ta nie mieści się w zakresie pojęcia „zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej”, a wymienione przepisy uchwały zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Postanowienia zawarte w § 4 ust. 1, 2 uchwały dotyczą kwestii, określonych w art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (j.t. Dz.U. z 2011 r. nr 45, poz. 236 ze zm.). W myśl wskazanego przepisu 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. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek. Przepis art. 40 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o

gospodarce komunalnej to dwie różne normy kompetencyjne przysługujące organowi stanowiącemu gminy i powinny być odrębnie realizowane.

Standardy prawidłowej legislacji wymagają, aby w akcie prawa miejscowego znalazły się tylko te przepisy, które regulują sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 1 kwietnia 2015 roku, sygn. akt IV SA/GI 1147/14 wyraźnie podkreślił, że „istnienie podstawy prawnej oznaczać musi, że wydany akt prawny mieści się w regulacji istniejącego w porządku prawnym, przepisu ustawy i jest w pełni kompatybilny do jego treści. Nie jest dopuszczalne natomiast komponowanie na użytek wydanego aktu jego podstawy prawnej z treści kilku odrębnych norm prawnych niepozostających ze sobą w związku przedmiotowym”. Wykładnia art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie pozwala przyjąć, że w jego zakresie mieści się upoważnienie do tworzenia regulacji w zakresie powierzenia organowi wykonawczemu gminy uprawnienia do określenia wysokości opłat za korzystanie z obiektów gminnych. Podobnie należy stwierdzić odnośnie art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, z którego dyspozycji nie wynika upoważnienie do wprowadzania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 4 lipca 2013r. sygn. akt II SA/Go 409/13, wyrok WSA w Gliwicach z 7 marca 2016r. sygn. akt IV SA/GI35/16).

Zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulaminy korzystania z obiektów i urządzeń) - jak sama treść przepisu wskazuje - nie są adresowane do podmiotów zarządzających lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń, a więc do społeczności lokalnej. Osoby korzystające powinny natomiast podporządkować się uchwalonym w tym zakresie regulacjom, bowiem w przeciwnym razie mogą zostać niedopuszczone do skorzystania z tych obiektów i urządzeń (np. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 sierpnia 2007 r., II SA/Rz 473/07). Natomiast poza zakresem wskazanego upoważnienia pozostają sprawy związane z zasadami i trybem gospodarowania i korzystania z tego mienia przez jednostkę nim gospodarującą – administrator, opiekun obiektów. Mając na uwadze powyższe wskazać należy, że § 1 ust. 2, § 2, § 3 ust. 5, § 4 ust. 3-5 uchwały oraz w załączniku do uchwały, którym jest Regulamin Obiektów Gminnych: Rozdział I. Postanowienia ogólne pkt 3 i 4, Rozdział II. Administrator/opiekun obiektów gminnych, Rozdział III. Zasady korzystania z obiektów gminnych pkt 1, 2, 3, 16, 17, 19 oraz Rozdział IV. Postanowienia końcowe pkt 1 podjęte zostały z istotnym naruszeniem prawa. Ustalając zakwestionowane wyżej przepisy rada wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego gminy i naruszyła art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl wskazanego przepisu do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Do organu wykonawczego gminy należy więc bieżące gospodarowanie mieniem gminy, natomiast organ stanowiący decyduje jedynie w zakresie spraw bezpośrednio przekazanych mu przez ustawy i w ich granicach. Rada gminy nie może ustalać zasad na jakich organ wykonawczy będzie tym mieniem gospodarował. Rada gminy nie jest też uprawniona do wprowadzenia w akcie prawa miejscowego przepisów nakładających obowiązki na nauczycieli, trenerów sportowych, czy też innych osób odpowiedzialnych za grupę oraz rodziców i opiekunów prawnych (pkt 9 – 14 Rozdziału III. Zasady korzystania z obiektów gminnych załącznika do uchwały).

Organ stanowiący nie miał również podstaw prawnych do określania zasad odpowiedzialności cywilnej w związku z korzystaniem z obiektów gminnych, jak i zasad odpowiedzialności za szkody powstałe na mieniu (§ 3 ust. 6 uchwały oraz pkt 4, 8, 15, 18 Rozdziału III. załącznika do uchwały). Stanowisko to potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych w tym wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 6 maja 2010 r sygn. akt IISa/Go 225/10, wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2013r. sygn. akt III SA/Kr 731/13. Również uregulowania zawarte w pkt 2, 3 Rozdziału IV. Postanowienia końcowe załącznika do uchwały przekraczają delegację ustawową zawartą w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Z powyższych względów należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek