

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.335.2012.AZie

z dnia 2 listopada 2012 r.

Rada Miejska w Żarach

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność doręczonej dnia 5 października 2012r. uchwały Nr XXI/82/12 Rady Miejskiej w Żarach z dnia 28 września 2012r. w sprawie ustalenia zasad korzystania z niektórych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, sposobu ustalania opłat za ich korzystanie oraz powierzenia Burmistrzowi Miasta Żary uprawnienia do stanowienia o ich wysokości, w części:

- § 2 uchwały,
- § 4 ust. 2 pkt 3 załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 4 i § 7 ust. 1 pkt 3 załącznika Nr 3 do uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 28 września 2012r. Rada Miejska w Żarach podjęła uchwałę w sprawie ustalenia zasad korzystania z niektórych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, sposobu ustalania opłat za ich korzystanie oraz powierzenia Burmistrzowi Miasta Żary uprawnienia do stanowienia o ich wysokości.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż uchwała istotnie narusza art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (j.t. Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236) oraz § 137 w związku z § 143 załącznika rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

W podstawie prawnej podjętej uchwały Rada Miasta powołała przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Natomiast na podstawie ust. 2 pkt 4 tego przepisu organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Stosownie do art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Z brzmienia powyższych przepisów ustawy wynika, iż upoważnienie do określenia zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej posiada rada gminy. Akty prawa miejscowego, o których mowa w art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, są wydawane na podstawie upoważnienia szczególnego - określa ono zarówno materię, która może być regulowana, jak i organ, który może takiej regulacji dokonywać. W akcie upoważniającym określona problematyka jest uregulowana ogólnie albo w całości, albo tylko w części. W tym wypadku przepisy gminne, zgodnie z celami aktu upoważniającego i w granicach przezeń zakreślonych, mają charakter uzupełniający. Upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym sformułowane jest w sposób ogólny. Tym samym rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii. Jednakże nie daje to organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności i nie może wykluczać lub znosić całkowicie, albo w istotnej części zmieniać prawa ustawodawcy. Zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, zwłaszcza wtedy, gdy cechy prawne i granice owego korzystania zostały zdefiniowane w przepisach wyższego rzędu.

W podstawie prawnej uchwały powołany został również przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej zgodnie, z którym jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej oraz o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi

komunalno 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 (art. 4 ust. 1 ustawy).

Wskazać przede wszystkim należy, iż przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie stanowi podstawy do podjęcia uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego. Stosownie do tego przepisu rada gminy ma kompetencje do uregulowania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego (wyrok NSA z dnia 29 listopada 2001 roku, sygn. akt SA/Wr 1415/01, OSS 2002/1/16). Uchwały podjętej na tej podstawie nie można zaliczyć do kategorii aktów prawa miejscowego również z uwagi na brak przymiotu powszechnego obowiązywania jej norm. Jej postanowienia skierowane są do podporządkowanych gminie jednostek organizacyjnych. Jest ona zatem aktem kierownictwa wewnętrznego, gdyż wiąże jedynie podmioty znajdujące się w strukturze organizacyjnej, w której akt został wydany. Nie rozstrzyga natomiast bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów, tworzących wspólnotę samorządową, będących usługobiorcami usług komunalnych. Podmioty te uiszczają opłaty w wysokości i na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z właściwą gminną jednostką organizacyjną lub bezpośrednio z wójtem gminy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 5 października 2007 r. sygn. akt II SA/Łd 665/07, publ. LEX nr 357623). Podkreślić należy w tym miejscu, iż akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego, chociaż zasięg ich terytorialnego obowiązywania jest ograniczony, skoro określają one adresata w sposób generalny i potencjalny na danym terenie i jest nim każdy, kto znajdzie się w prawem przewidzianej sytuacji, a tym samym - jako taki - podlegać może oddziaływaniu aktu prawa miejscowego. Adresat normy prawnej zawartej w akcie prawa miejscowego jest zatem określony w sposób potencjalny, generalny i abstrakcyjny. Adresatem aktu prawa miejscowego może być każdy podmiot powiązany ze względu na zaistniały stan faktyczny z gminą w takim zakresie i w taki sposób, że uzasadnione jest wydanie aktu prawa miejscowego, dla którego nie będzie on wyłącznym adresatem. Element powyższy podważa zasadność wprowadzenia do uchwały w sprawie zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym zapisów dotyczących sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, skoro ich treść w rzeczywistości generalnie indywidualizuje adresatów tego źródła prawa. Regulowanie w jednej uchwale materii stanowiącej niewątpliwie prawo miejscowe - zasady korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej i jednocześnie materii nie należącej do tej kategorii - sposób ustalania opłat za korzystanie z tych obiektów, w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie obowiązującego prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w części § 2 .

Naruszeniem przyznanych radzie kompetencji jest również wprowadzenie zapisów § 4 ust. 2 pkt 3 załącznika Nr 1 do uchwały oraz § 4 załącznika Nr 3 do uchwały, w których rada określiła zakazy dotyczące zaśmiecania terenu. Wskazać należy, iż zakres powyższej regulacji ustawodawca zamieścił w art. 145 ustawy z dnia 20 maja 1970r. Kodeks wykroczeń (j.t. Dz.U. z 2010r. Nr 46, poz. 275 ze zm.). Również przepis § 7 ust. 1 pkt 3 załącznika Nr 3 do uchwały na mocy którego rada wprowadziła zakaz niszczenia i uszkodzania roślinności stanowi powtórzenie regulacji ustawowej zawartej w art. 144 Kodeksu wykroczeń. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność działania organu realizującego delegację ustawową, polegającego na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Tymczasem Rada Miasta w kwestionowanej uchwale zamieściła zakazy wynikające z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, a w tym zwłaszcza z przepisów, które ustanawiają owe zakazy pod groźbą kary. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowany jest pogląd o niedopuszczalności dokonywania powtórzeń unormowań zawartych w innych aktach normatywnych. Tego typu inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy z punktu widzenia techniki prawodawczej za bezwzględnie niedopuszczalne. Powtórzenie regulacji ustawowych powoduje bowiem ponowne nadanie normie ustawowej mocy obowiązującej, podczas gdy w istocie obowiązuje ona już od daty

określonej w ustawie (np. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003r., I SA/Lu 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003r., II SA/Wr 2572/02, Dz. Urz. Opols. 2003, nr 78, poz. 1520).

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z § 29 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej uchwała będąca aktem prawa miejscowego może zawierać załączniki; odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych uchwały. W załącznikach do uchwały zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym. Zatem należy stwierdzić, iż w załączniku do aktu prawa miejscowego nie powinno zamieszczać się treści merytorycznych, podstawowych. Mając powyższe na uwadze organ nadzoru wskazuje, że uchwała w sprawie ustalenia zasad korzystania z niektórych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, będąca aktem prawa miejscowego podjęta została przez Radę Miejską w Żarach w niewłaściwej formie (zamieszczenie przepisów prawa materialnego w załączniku do uchwały, a nie w samej uchwale) nie spełniającej warunków wymaganych dla aktów prawa miejscowego.

Mając powyższe na uwadze należało orzec, jak na wstępie.

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.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek