



NK.II.0911-3/504/09

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) stwierdzam nieważność § 2 uchwały Rady Miejskiej Gminy Lubomierz nr LI/256/09 z dnia 28 października 2009 r. w sprawie określenia zasad i trybu korzystania z obiektów oświatowych i kulturalnych stanowiących mienie komunalne gminy Lubomierz oraz załącznika nr 1 do tej uchwały, z powodu istotnego naruszenia art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Rada Miejska Gminy Lubomierz podjęła na sesji w dniu 28 października 2009 r. uchwałę nr LI/256/09 w sprawie określenia zasad i trybu korzystania z obiektów oświatowych i kulturalnych stanowiących mienie komunalne gminy Lubomierz. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 listopada 2009 r., przekazana pismem nr RMG-0150/LI/09 z dnia 3 listopada 2009 r.

W toku badania legalności niniejszej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 2 uchwały oraz jej załącznika nr 1 z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Rada Miejska Gminy Lubomierz podjęła uchwałę w sprawie zasad i trybu korzystania z obiektów oświatowych i kulturalnych stanowiących mienie komunalne gminy Lubomierz. Uchwała została podjęta m.in. na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43, ze zm.).

Delegacja ustawowa do wydania przez radę gminy aktu prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej wynika z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego *na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.*

Rada Miejska Gminy Lubomierz w § 1 ust. 1 niniejszej uchwały wprowadziła zasadę, że nieodpłatnie udostępnią się świetlice wiejskie oraz Klub Miejski POSTULAT na cele wskazane w postanowieniach ust. 1 od lit. a) do e). W § 1 ust. 2 Rada wskazała, iż zarządzający tymi obiektami zapewniają nadzór nad korzystaniem z obiektów zgodnie z przepisami przeciwpożarowymi i porządkowymi oraz pokrywają powstałe z tych tytułów koszty eksploatacyjne obiektów ze środków budżetowych będących w ich dyspozycji. Jednocześnie w § 2 Rada postanowiła: *„Uchwała się **zasady i tryb korzystania** ze świetlic wiejskich na terenie Gminy Lubomierz oraz Klubu Miejskiego POSTULAT, stanowiące załącznik nr 1 do niniejszej uchwały. Natomiast w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały Rada ustaliła **Zasady wynajmowania sal i obiektów Gminy Lubomierz**, zgodnie z którymi: 1. Dyrektor Szkoły Podstawowej w Lubomierzu oraz sołtysi sołectw Gminy Lubomierz zwani dalej – Zarządzającymi obiektami – opracowują regulaminy użytkowania sal i obiektów będących przedmiotem najmu, uwzględniające specyfikę poszczególnych form ich użytkowania przez najemców. 2. Powyższe regulaminy powinny określać w szczególności: wyszczególnienie pomieszczeń udostępnianych wynajmującym, udostępniany sprzęt i wyposażenie, maksymalną liczbę osób, które mogą brać udział w imprezie lub zajęciach, sposób nadzoru zarządzającego nad przebiegiem zajęć i imprez z określeniem osób działających w imieniu zarządzającego, zobowiązanie najemcy do wykorzystywania przedmiotu najmu zgodnie z zawartą umową, w czasie w niej określonym, zobowiązanie najemcy do przestrzegania obowiązujących w obiekcie instrukcji przeciwpożarowych i porządkowych oraz przepisów bhp przy użytkowaniu wyposażenia, odpowiedzialność najemcy za ewentualne szkody uczynione na majątku zarządzającego przez uczestników zajęć i imprez, procedurę udostępniania przedmiotu najmu najemcy oraz zdawania go zarządcy, zakres wyłączenia odpowiedzialności zarządzającego za straty i uszczerbki na zdrowiu najemcy i osób mu towarzyszących poniesione w czasie korzystania z przedmiotu najmu. 3. Zarządzający obiektem zapoznaje wynajmującego z regulaminem oraz egzekwuje przestrzeganie zawartych w nim postanowień w czasie trwania najmu. 4. Udostępnienie przedmiotu najmu najemcy może nastąpić po zawarciu pisemnej umowy najmu pomiędzy wynajmującym, tj. Urzędem Gminy i Miasta Lubomierz, a najemcą oraz po zrealizowaniu procedury przekazania najemcy przedmiotu najmu przez Zarządzającego. 5. Zarządzający, wspólnie z najemcą dokonuje kontroli stanu przedmiotu najmu każdorazowo po zakończeniu użytkowania oraz odczytów stanu mierników zużycia mediów, jeżeli najemca pokrywa koszt ich zużycia.”*

1. Ustawodawca w normie kompetencyjnej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w sposób niebudzący wątpliwości, **upoważnił radę gminy** do ustalenia aktu prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej

Tymczasem Rada Miejska Gminy Lubomierz mocą postanowień § 2 oraz załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały przekazała swoją ustawową kompetencję Dyrektorowi Szkoły Podstawowej w Lubomierzu oraz sołtysom sołectw Gminy Lubomierz, przekazując im kompetencję do ustalenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W konsekwencji należy stwierdzić, iż wskazane zapisy uchwały stanowią przykład subdelegacji, czyli przekazania określonego upoważnienia uzyskanego na mocy ustawy innemu organowi. Jednakże organ, który uzyskał upoważnienie, nie może go przekazać innemu organowi, chyba że zezwala na to sama ustawa upoważniająca.

W ocenie organu nadzoru brak podstaw do określania zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej przez inny podmiot niż Rada Miejska Gminy Lubomierz. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny.

W tym konkretnym przypadku Rada Miejska w sposób nieuprawniony przekazała, przyznana jej przez ustawodawcę kompetencję, Dyrektorowi Szkoły Podstawowej w Lubomierzu oraz sołtysom Gminy Lubomierz, co stanowi istotne naruszenie prawa i podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w tej części. W tym miejscu podkreślenia wymaga fakt, iż kompetencja do ustalenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej stanowi upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego, co z kolei stanowi wyłączną prerogatywę organów gminy.

2. W tym miejscu organ nadzoru zwraca uwagę na drugą kwestię, która budzi poważne wątpliwości. W ocenie organu nadzoru w niniejszej uchwale doszło do pomieszenia materii z zakresu prawa administracyjnego i prawa cywilnego.

Celem kompetencji wskazanej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym jest ustalenie przez radę gminy generalnych zasad (aktu prawa miejscowego), na podstawie których możliwe będzie korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Zatem, jeżeli intencją Rady Miejskiej było wykonanie kompetencji, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, to Rada Miejska na tej podstawie kompleksowo powinna uregulować wszelkie prawa i obowiązki, nakazy i zakazy w wykorzystywaniu obiektów gminnych na cele wskazane w § 1 ust. 1 uchwały. Upoważnienie to 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. Innymi słowy, 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.

Jeżeli natomiast intencją Rady Miejskiej było uregulowanie kwestii związanych z wynajmem obiektów oświatowych i kulturalnych stanowiących własność gminy Lubomierz, to wydaje się, iż należało to uczynić w oparciu o kompetencje dla rady gminy w zakresie ustalania zasad zarządu mieniem gminy, przy uwzględnieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami. W tej sytuacji uchwała Rady Miejskiej stanowiłaby podstawę do zawierania umów cywilnoprawnych, natomiast konkretne postanowienia umów cywilnoprawnych byłyby ustalane każdorazowo między stronami tych umów.

Tymczasem przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, natomiast załącznik do niniejszej uchwały, wskazuje, iż niniejsze obiekty będą udostępniane na podstawie umowy najmu. Co więcej Rada w niniejszym załączniku nałożyła obowiązek na dyrektora szkoły oraz sołtysów opracowania regulaminu zawierającego niezbędne elementy i tryb zawierania umów najmu, a także kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej. Wszelkie uregulowanie dotyczące umów cywilnych są wyłączone spod regulacji rady gminy, a tym bardziej delegowanie kompetencji przez radę gminy w tym zakresie na inne podmioty. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 15 marca 2007 roku (sygn. akt II SA/Wr 745/06, publik. NZS 2007/4/69) „narusza prawo nie tylko akt prawa miejscowego, który wykracza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również taki, który zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej.”

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona za pośrednictwem organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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.