



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK.II.0911-8/356/09



Bereuski
Redni
10.06.09
Bery

Wrocław, dnia 3 czerwca 2009 r.



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

- § 6 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 oraz § 6 ust. 5 z powodu istotnego naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) oraz art. 33 ust. 2 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym,
- § 7 ust. 1 i ust. 2 z powodu istotnego naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) oraz art. 33 ust. 2 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym,
- § 7 ust. 3 z powodu istotnego naruszenia art. 87 oraz art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483),
- § 8 jako bezprzedmiotowego w związku ze stwierdzeniem nieważności § 7 ust. 1 przedmiotowej uchwały,
- § 9 i § 10 z powodu istotnego naruszenia art. 353¹ Kodeksu cywilnego oraz art. 18 ust. 2 pkt lit. a) ustawy o samorządzie gminnym,
- § 11 z powodu istotnego naruszenia art. 87 oraz art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- § 13 ust. 2 z powodu istotnego naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) oraz art. 33 ust. 2 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym,
- § 15 ust. 1 z powodu istotnego naruszenia art. 87 oraz art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- § 16 z powodu istotnego naruszenia art. 87 oraz art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- § 19 ust. 1 z powodu istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- § 19 ust. 2 i ust. 5 z powodu istotnego naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy o samorządzie gminnym, uchwały Rady Miejskiej w Kłodzku Nr XXXVI/360/2009 z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie zasad umieszczania szyldów i reklam na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Miejskiej Kłodzko.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 30 kwietnia 2009 r., działając na podstawie art. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a), art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9 poz. 43 z późn. zm.) Rada Miejska w Kłodzku podjęła

uchwałę Nr XXXVI/360/2009 w sprawie zasad umieszczania szyldów i reklam na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Miejskiej Kłodzko.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 11 maja 2009 r.

Podjętą przedmiotową uchwałę Rada zrealizowała upoważnienie przyznane jej przez ustawodawcę mocą art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Natomiast na mocy art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej Rada wypełniła kompetencję stanowiącą o tym, iż 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.

Przepisy powyższe wskazują nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, ale określają jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi prowadzącemu. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym determinują bowiem sytuację prawną oraz zakres kompetencji, kierunki oraz prawne formy działania tychże organów.

Postanowieniami § 6 ust. 1 pkt 1, 2, 3, § 6 ust. 5, § 7 ust. 1 i ust. 2, § 13 ust. 2 Rada Miejska uregulowała kwestie w zakresie przyjmowania i rozpatrywania wniosków dotyczących umieszczania reklam, szyldów i ogłoszeń płatnych na nieruchomościach stanowiących własność Gminy przypisując wykonanie tych czynności jednostkom organizacyjnym gminy miejskiej.

Tymczasem zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym: "Kierownikiem urzędu jest wójt (ust. 3), Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (ust. 5)". Ponadto w świetle art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r., Nr 223, poz. 1458): „czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 2 zwane dalej "pracodawcami samorządowymi", z zastrzeżeniem art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 i 3 oraz art. 10 ust. 2 i 3, wykonują: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego - wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych innych niż wymienione w pkt 1 i 2."

Tak więc w gestii burmistrza leży przypisanie danego zakresu obowiązków pracownikom poszczególnych wydziałów. Uchwała Rady w tej materii jest nie tylko niepotrzebna, ale przede wszystkim niedopuszczalna. Zapisy takie są bowiem wkroczeniem w kompetencje organu wykonawczego gminy.

Należy także zwrócić uwagę na art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowiący, iż: „Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia." To właśnie regulamin urzędu gminy zawierać powinien kwestie co do których wypowiedziała się Rada w przedmiotowej uchwale. Regulamin rozstrzyga o zadaniach organu gminy określając m. in. jego strukturę (podział na wydziały i inne komórki), zakres czynności wydziałów, podział kompetencji pomiędzy nimi, wykaz stanowisk i funkcji z określeniem zadań. W związku z powyższym wkroczenie Rady Miejskiej w kompetencje burmistrza jest działaniem z naruszeniem prawa.

Do zadań burmistrza należy w szczególności określenie sposobu wykonywania uchwał (por. art. 26 ust. 1, art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Organ wykonawczy sam więc zdecyduje, czy w tym konkretnym przypadku, w zakresie swoich kierowniczych kompetencji powierzyć określone zadania do zrealizowania poszczególnym jednostkom organizacyjnym urzędu.

Mając na uwadze powyższe, w związku ze stwierdzeniem nieważności § 7 ust. 1 bezprzedmiotowa pozostaje odpowiednio regulacja § 8 co też uzasadnia stwierdzenia jej nieważności.

W § 7 ust. 3, § 11, § 15 ust. 1, § 16 uchwały Rada dokonała powtórzenia regulacji ustawowych. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustawowymi. Uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to również, że w powyższych uchwałach nie mogą znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Innymi słowy nie jest dopuszczalne powtarzanie w uchwałach uregulowań ustawowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 sierpnia 1994 (SA/Gd 1260/94, OSS 1996/2/47) potwierdził, iż powtórzenie za ustawą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908) w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada Gminy nie ma prawa powielać uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

W § 9 przedmiotowej uchwały zawarto zapis zobowiązujący Burmistrza do określenia w drodze zarządzenia wzorów umów dzierżawy i użyczenia nieruchomości komunalnych pod umieszczanie reklam i szyldów umieszczanych na nieruchomościach komunalnych. Natomiast w § 10 postanowiono, iż w drodze zarządzenia Burmistrz ma prawo określić wzory projektów reklam i szyldów umieszczanych na nieruchomościach komunalnych w strefie staromiejskiej. Zdaniem organu nadzoru powyższe zapisy wykraczają poza normę kompetencyjną określoną w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy o samorządzie gminnym, gdyż nie mieszczą się w pojęciu "zasad gospodarowania mieniem", a ponadto godzą w wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego zasadę swobody umów. Co więcej, działania te, naruszają przyznane organowi wykonawczemu mocą art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami uprawnienia związane z gospodarowaniem nieruchomościami gminy. W wymienionym zakresie wójt, burmistrz, prezydent miasta jest organem gospodarującym mieniem gminy i reprezentuje gminę w stosunkach cywilnoprawnych. Należy stwierdzić, iż w przypadku, gdy przepis ustawy przyznaje kompetencję do działania organowi wykonawczemu gminy, podjęcie przez radę gminy w tej kwestii uchwały jest działaniem z naruszeniem prawa (wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, OSS

1999/3/84). Tym samym, zdaniem organu nadzoru, zasadne jest stwierdzenie nieważności § 9 i § 10 przedmiotowej uchwały.

Z kolei § 19 ust. 2 i ust. 5 Rada nałożyła określone obowiązki na właścicieli reklam. W § 19 ust. 2 postanowiono, iż: „Na właścicielu reklamy ciąży bezwzględny obowiązek utrzymania jej w należyтым stanie estetycznym i technicznym.”. Natomiast § 19 ust. 5 mówi: „Po wygaśnięciu umowy właściciel nośnika reklamy zobowiązany jest do jej niezwłocznego, nie później niż w terminie 7 dni od daty wygaśnięcia umowy, usunięcia na koszt własny oraz przywrócenia stanu pierwotnego terenu, obiektu lub urządzenia.”.

Powyższe, w przekonaniu organu nadzoru, wykracza poza normę kompetencyjną art. 18 ust. 2 pkt lit. a) ustawy o samorządzie gminnym upoważniającą Radę do określenia zasad gospodarowania nieruchomościami. Co więcej, organ nadzoru uważa, że kwestie związane z ewentualnymi obowiązkami jakie mają być nałożone na strony umowy mogą być uregulowane w umowie, a nie przez Radę w treści uchwały określającej zasady umieszczania szyldów i reklam na nieruchomościach stanowiących własność Gminy.

W § 19 ust. 1 postanowiono: „Szyldy i reklamy umieszczone na nieruchomościach położonych w strefie staromiejskiej podlegają ponownemu uzgodnieniu warunków ich lokalizacji w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej uchwały.”.

W opinii organu nadzoru wprowadzenie powyższej regulacji jest wykroczeniem poza określone w ustawie ramy upoważnienia. Z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego akt prawa miejscowego nie może regulować już istniejących stosunków prawnych gdyż mogło by to doprowadzić do wywołania negatywnych skutków prawnych dla stron. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zatem każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat przedmiotowej zasady, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Tym samym należy uznać, że zapis § 19 ust. 1 przedmiotowej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem prawa, co stanowi podstawę do stwierdzenia jego nieważności.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

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.

WOJEWÓDZA DOLNOŚLĄSKI

Rafał Jurkowlaniec