



WOJEWODA MAZOWIECKI  
LEX-O.4131.34.2015.AD

Warszawa, 13 października 2015 r.

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Boguty-Pianki Nr 41/VII/15 z dnia 8 września 2015 r. *w sprawie ustalenia wysokości opłat za usługi świadczone przez Gminny Ośrodek Kultury i Sportu w Bogutach-Piankach.*

## Uzasadnienie

W dniu 8 września 2015 r. Rada Gminy Boguty-Pianki podjęła uchwałę Nr 41/VII/15 w sprawie ustalenia wysokości opłat za usługi świadczone przez Gminny Ośrodek Kultury i Sportu w Bogutach-Piankach. Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 16 września 2015 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236).

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła:

„Ustala się opłaty za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej świadczone przez Gminny Ośrodek Kultury i Sportu w Bogutach-Piankach, w wysokości:

- 1) za wynajęcie sali widowiskowej lub klubowej na przyjęcia weselne – 500,00 zł;
- 2) za wynajęcie sali widowiskowej lub klubowej na inne uroczystości i imprezy rozrywkowe (komunie, osiemnastki, imprezy rocznicowe, itp.) – 300,00 zł;
- 3) za wynajęcie sali widowiskowej lub klubowej na obiady pogrzebowe – 300,00 zł;
- 4) za wynajęcie sali widowiskowej lub klubowej na zebrania, konferencje, szkolenia, pokazy – 200,00 zł.”.

Z kolei w § 2 ust. 1 i 2 kwestionowanej uchwały Rada Gminy zawarła zapis o zwolnieniu wybranych instytucji z ustalonych przez siebie opłat.

W ocenie organu nadzoru ww. przepisy uchwały Rady Gminy Boguty-Pianki pozostają w sprzeczności z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236) – dalej: *u.g.k.*, art. 45 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – dalej: *u.s.g.* oraz art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 406, ze zm.) – dalej: *u.o.p.d.k.*

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 pkt 2 *u.g.k.*, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy 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.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Boguty-Pianki nie miała kompetencji do ustalenia wysokości opłat za wymienione w uchwale Nr 41/VII/15 usługi świadczone przez Gminny Ośrodek Kultury i Sportu w Bogutach-Piankach (dalej: GOKiS) a w konsekwencji także do zwolnienia wybranych instytucji z ustalonych przez siebie opłat, przynajmniej z dwóch powodów.

Po pierwsze, **wskazane przez Radę Gminy usługi nie mieszczą się w kategorii „usług o charakterze użyteczności publicznej”** a tylko co do takich usług organ stanowiący ma kompetencje cenotwórcze. Pod pojęciem „usług o charakterze użyteczności publicznej” w doktrynie rozumie się usługi powszechnie dostępne (czyli albo mające charakter niewykluczalny, albo też gwarantowane wszystkim osobom przepisami prawa), zaspokajające w sposób bieżący i nieprzerwany (ciągle) szczególne i kwalifikowane potrzeby ludności, tj. potrzeby o charakterze użyteczności publicznej (a więc potrzeby elementarne, absolutne, podstawowe i występujące powszechnie). Potrzeby te z reguły nie mogą być zaspokajane w sposób indywidualny, lecz muszą być zaspokajane niejako kolektywnie za pomocą stosownych służących temu wspólnych urządzeń i instytucji, które ze swojej istoty są przystosowane do tego, by zaspokajać potrzeby bardzo dużej, w zasadzie nieograniczonej liczby osób (np. sieci infrastrukturalne, jak sieci wodociągowo-kanalizacyjne, sieci gazowe,

sieci elektroenergetyczne, sieci ciepłownicze, sieci komunikacji miejskiej, instytucje ochrony zdrowia, instytucje opieki społecznej). Potrzeby te należy odróżnić od pozostałych potrzeb członków samorządowej wspólnoty, niemających charakteru użyteczności publicznej (por. M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz.*, wyd. Oficyna 2008). Zdaniem organu nadzoru usługi wymienione w uchwale Nr 41/VII/15 mają na celu zaspokojenie potrzeb należących do drugiej ze wskazanych kategorii.

Jak zasygnalizowano wyżej, usługi o charakterze użyteczności publicznej powinny być usługami „powszechnie dostępnymi” a powszechna dostępność może wynikać z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, z faktu, że pewne usługi ze swojej istoty czy też natury mają charakter niewykluczalny, co oznacza, że nie jest możliwe lub też jest bardzo utrudnione wykluczenie indywidualnych podmiotów z kręgu beneficjentów danej usługi. W rezultacie z danego dobra publicznego może zupełnie swobodnie korzystać nieograniczona liczba osób, nie uniemożliwiając równocześnie korzystania z tegoż dobra innym osobom. Do takich dóbr publicznych należą chociażby: oświetlenie uliczne, sygnalizacja świetlna w ruchu drogowym, odwadnianie i oczyszczanie ulic, utrzymanie cmentarzy itp. Tego rodzaju dobra (usługi) są z całą pewnością „powszechnie dostępne”. Po drugie, powszechna dostępność usług użyteczności publicznej może też wynikać z faktu istnienia stosownych regulacji prawnych gwarantujących każdej jednostce prawnie skuteczne roszczenie o zapewnienie dostępu do takiej usługi. Tego rodzaju roszczenie występuje chociażby w przypadku takich usług, jak: dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków (art. 6 ust. 2 *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*), przesyłanie, dystrybucja oraz sprzedaż energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła gospodarstwom domowym (art. 5a *ustawy - Prawo energetyczne*), określone ustawowo świadczenia opieki zdrowotnej finansowane ze środków publicznych (art. 2 oraz 15 i n. *ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*). W przypadku powyższych, przykładowo wymienionych, usług każdy (a przynajmniej każdy, kto spełnia określone ustawowo warunki) ma prawnie zagwarantowany dostęp do wchodzących w grę świadczeń (por. M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz.*, wyd. Oficyna 2008).

Mając na uwadze przytoczoną wyżej definicję usług o charakterze użyteczności publicznej oraz wskazywane w doktrynie przykłady takich usług, nie sposób przyjąć, iż usługi wymienione w uchwale Nr 41/VII/15 Rady Gminy Boguty-Pianki a polegające na wynajmowaniu sali widowiskowej lub klubowej na uroczystości takie jak przyjęcia weselne, obiady pogrzebowe, komunie czy osiemnastki można uznać za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej.

Drugim z powodów, dla których w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Boguty-Pianki nie miała kompetencji do ustalenia opłat za wskazane przez nią usługi jest okoliczność, iż zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 pkt 2 *u.g.k.* wskazane w tym przepisie **kompetencje przysługują radzie gminy pod warunkiem, że przepisy szczególne nie stanowią inaczej.**

Z uwagi na fakt, że GOKiS jest samorządową instytucją kultury, a co za tym idzie również samorządową osobą prawną, stosuje się do niego przepisy *u.o.p.d.k.* Zgodnie z treścią art. 27 ust. 1 tej ustawy, instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. Jednocześnie, wskazać należy, iż stosownie do treści art. 28 ust. 2 *u.o.p.d.k.* przychodami instytucji kultury są m.in. przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych. Powyższe oznacza, iż instytucja kultury, jako osoba prawna jest całkowicie odrębnym w stosunku do gminy podmiotem prawa, z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującą w ramach posiadanych środków (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 134/08, opubl. LEX nr 507844 oraz rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 lutego 2013r.,

znak: LEX-R.4131.16.2012.MN, dostępne na stronie [www.mazowieckie.pl](http://www.mazowieckie.pl) w zakładce „akty prawne”).

W doktrynie wskazuje się, iż mienie (tj. własność i inne praw majątkowe) należące do samorządowych osób prawnych, chociaż w sensie terminologicznym jest objęte pojęciem mienia samorządowego (gminnego) oraz pomimo możliwości wpływania przez macierzyste jednostki samorządowe (gminy) na losy tego mienia – jest w sensie cywilnoprawnym ich własnym mieniem, wyraźnie odróżniającym się od mienia samych gmin jako odrębnych osób prawnych (por. M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz.*, wyd. Oficyna 2008).

Rada Gminy Boguty-Pianki, ustalając opłaty za usługi, niebędące usługami komunalnymi o charakterze użyteczności publicznej, świadczone przez GOSiR, będący samorządową osobą prawną, nie tylko przekroczyła zakres własnych kompetencji, ale również wkroczyła w kompetencje zastrzeżone dla innego, niezależnego podmiotu prawa, a przez to istotnie naruszyła zarówno przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 *u.g.k.*, jak i art. 27 ust. 1 *u.o.p.d.k.*

W ocenie organu nadzoru, podejmując uchwałę Nr 41/VII/15 Rada Gminy Boguty-Pianki istotnie naruszyła także przepis art. 45 *u.s.g.*, który stanowi, iż podmioty mienia komunalnego samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa.

W doktrynie wskazuje się, że podmiotami tymi są wszystkie osoby (podmioty), którym przysługuje mienie komunalne w rozumieniu art. 43 *u.s.g.* a zatem nie tylko gminy, ale także związki komunalne (międzygminne) i wszystkie inne gminne osoby prawne korzystające z mienia komunalnego. Samodzielność w decydowaniu o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania mienia jest atrybutem wynikającym z majątkowego prawa podmiotowego i dotyczy nie tylko gmin, ale również wszystkich gminnych osób prawnych a ponadto oznacza swobodę działania wyłącznie w sferze prawa cywilnego, właściwą dla podmiotów prawa cywilnego. Brak jednolitego funduszu mienia komunalnego oznacza, że każda komunalna osoba prawna ma swoje odrębne mienie, o którego losach samodzielnie decyduje i którym samodzielnie odpowiada za swoje zobowiązania (por. J. Jagoda [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz.*, pod red. B. Dolnickiego, wyd. ABC 2010; Dybowski T., *Mienie komunalne*, Sam. Teryt. 1991, nr 1-2).

Rada Gminy Boguty-Pianki ustalając wysokość opłat za usługi świadczone przez GOKiS – odrębny podmiot mienia komunalnego, naruszyła wyrażoną w art. 45 *u.s.g.* zasadę samodzielności podmiotów mienia komunalnego w decydowaniu o przeznaczeniu składników majątkowych, wchodzących w skład tego mienia oraz o sposobie wykorzystania tych składników.

Podsumowując, należy podkreślić, iż Rada Gminy, jak każdy organ władzy publicznej, zobligowana jest do działania uchwałodawczego jedynie w granicach wyznaczonych przepisami prawa. Tymczasem w przedmiotowej sprawie Rada Gminy Boguty-Pianki przekroczyła te uprawnienia. Takie działanie musiało zostać zakwalifikowane przez organ nadzoru jako istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały Nr 41/VII/15.

Z uwagi na fakt, że zakwestionowane przez organ nadzoru przepisy § 1 i 2 uchwały wyczerpują jej merytoryczną treść, zasadne było stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

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.

Wojewoda Mazowiecki:  
*Jacek Kozłowski*