



Warszawa, 31 stycznia 2018 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-O.4131.3.2018.LP

Rada Gminy Regimin
ul. Adama Rzewuskiego 19
06-461 Regimin

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Regimin nr XXXV/191/17 z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie zasad korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej, sposobu ustalania opłat za korzystanie z nich oraz powierzenia Wójtowi Gminy Regimin uprawnienia do stanowienia ich wysokości, w zakresie § 1 pkt 7, § 2 zdanie pierwsze w zakresie słowa „pozastatutowego”, oraz w zakresie § 2 ust. 4.

Uzasadnienie

W dniu 20 grudnia 2017 r. Rada Gminy Regimin podjęła uchwałę nr XXXV/191/17 w sprawie zasad korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej, sposobu ustalania opłat za korzystanie z nich oraz powierzenia Wójtowi Gminy Regimin uprawnienia do stanowienia ich wysokości.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 3 stycznia 2018 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 i 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 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 827).

W ocenie Wojewody Mazowieckiego uchwała nr XXXV/191/17 jest sprzeczna z prawem w zakresie określonym w sentencji, zgodnie z argumentami określonymi poniżej.

W § 2 ust. 4 Rada Gminy Regimin unormowała co następuje: *szczegółowe zasady korzystania z obiektów i urzędzeń określa administrator obiektu w regulaminie wydanym zgodnie z przepisami prawa i niniejszą uchwałą.* W § 1 pkt 2 Rada Gminy zamieściła definicję pojęcia obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej: *rozumie się przez to będące własnością Gminy obiekty i urządzenia użyteczności publicznej, a w szczególności oświatowe, sportowe, rekreacyjne, kultury, administracyjne świetlice wiejskie oraz inne pomieszczenia użytkowe wraz z urządzeniami i wyposażeniem, wykorzystywane do organizowania zajęć lub imprez lub na inną działalność, zwane w dalszej części uchwały obiektami i urządzeniami.*

Natomiast w § 1 pkt 4 Rada Gminy zdefiniowała pojęcie administratora obiektu jako: *jednostkę organizacyjną gminy lub inny podmiot, któremu Gmina powierzyła zarządzanie i utrzymanie obiektów i urządzeń.*

Zgodnie z brzmieniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy *o samorządzie gminnym*: *Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.* Nie ulega wątpliwości, że z uwagi na domniemanie kompetencji rady gminy, określone w art. 18 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym*, to rada gminy jest organem upoważnionym do wydania aktu normatywnego (uchwały) na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego jako organu nadzoru nad działalnością gminną, przytoczone powyżej normy prawne, będące podstawą podjęcia uchwały nr XXXV/191/17, nie dają Radzie Gminy Regimin jakichkolwiek podstaw do upoważnienia administratora obiektu do stanowienia o zasadach korzystania z obiektów i urządzeń. Należy podkreślić, że unormowanie § 2 ust. 4 upoważniające administratora obiektu do określenia w regulaminie zasad korzystania z obiektów i urządzeń, wypełnia znamiona subdelegacji, czyli dalszego przekazania upoważnienia do wydania aktu wykonawczego (lub jego części). W polskim systemie prawnym, zgodnie z treścią art. 92 ust. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), funkcjonuje generalny zakaz subdelegacji. Jedynie wyraźny przepis rangi ustawowej może stanowić podstawę do przekazania kompetencji do wydania aktu innemu organowi i z takim przepisem mamy do czynienia w przypadku art. 4 ust. 2 ustawy *o gospodarce komunalnej*. Zastosowanie subdelegacji pomimo braku ustawowego upoważnienia jest istotnym naruszeniem prawa, jako działanie organu (w tym przypadku Rady Gminy) bez podstawy prawnej, co narusza art. 7 *Konstytucji* definiujący zasadę praworządności, czyli działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. O ile bowiem w przypadku kompetencji określonej w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy *o gospodarce komunalnej* istnieje przepis (art. 4 ust. 2 tej ustawy) dający podstawę do upoważnienia innego organu do wydania aktu normatywnego, to w przypadku kompetencji określonej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy *o samorządzie gminnym*, brak takiego przepisu. Oznacza to, że tylko rada gminy jako organ stanowiący ma uprawnienie do uchwalenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (*vide*: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt. III SA/Wr 476/14, *źródło*: orzeczenia.nsa.gov.pl).

W § 1 pkt 7 uchwały nr XXXV/191/17 Rada Gminy wprowadziła pojęcie *pozastatutowego korzystania z obiektów i urządzeń* polegające na: *korzystaniu z obiektów i urządzeń wykraczającym poza zadania określone w statutach gminnych jednostek organizacyjnych, statutach sołectw oraz statutach innych administratorów obiektów.* W § 2 zdanie pierwsze Rada Gminy unormowała, że: *ustala się następujące zasady pozastatutowego korzystania z obiektów i urządzeń.* W ocenie Wojewody Mazowieckiego Rada Gminy Regimin nie była uprawniona do wprowadzania pojęcia *pozastatutowego korzystania z obiektów i urządzeń*. Cytowany powyżej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy *o samorządzie gminnym* uprawnia Radę Gminy do unormowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Wprowadzenie modyfikacji tego pojęcia przez Radę Gminy stanowi nieuprawnione wkroczenie w kompetencje ustawodawcy i stanowi tym samym istotne naruszenie prawa. Rada Gminy ma bowiem jedynie zrealizować zakres upoważnienia ustawowego a nie zmieniać jego zakres i dokonywać modyfikacji przepisów rangi ustawowej. Jednocześnie wskazać należy, że powyższa regulacja wypełnia przesłanki istotnego naruszenia prawa, ponieważ jest niejasna i nieprecyzyjna, co może przyczynić się do powstania wątpliwości interpretacyjnych w toku stosowania uchwały. Rada

Gminy wprowadziła bowiem w § 1 pkt 7 pojęcie *statutów innych administratorów obiektów*, którymi to administratorami, zgodnie z definicją zawartą w § 1 pkt 4, mogą być również podmioty inne niż jednostki organizacyjne gminy. Tym samym pojęcie *statutów innych administratorów obiektów* jest nieklarowne i nieprecyzyjne. W wyroku z dnia 24 września 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdza: *wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania stanowi istotne naruszenie prawa* (sygn. akt III SA/Wr 358/08, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). Ponadto powyższa regulacja nie spełnia wymogów jasności systemu prawa oraz zasad poprawnej legislacji wywiedzionych przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 *Konstytucji* (vide: wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2000 r., Kp 9/09 oraz z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99).

Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia*. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (vide: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy Regimin nr XXXV/191/17, w zakresie określonym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia, istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem jest w tym zakresie nieważna. W pozostałym zakresie uchwała zachowuje moc prawną.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje Gminie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a

