

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

PN.0911-36/10

Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

z dnia 4 marca 2010 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami) stwierdzam nieważność uchwały Nr XLVII/533/2010 Rady Miejskiej w Nidzicy z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie umieszczania reklam na terenach, obiektach i urządzeniach komunalnych oraz pobierania z tego tytułu opłat w zakresie § 5 ust. 1 - w części zawierającej wyrażenie „sporządzonej wg wzoru stanowiącego załącznik Nr 1 do niniejszej umowy”, § 6, § 7 oraz załącznika Nr 1 i załącznika Nr 2.

## UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Nidzicy, powołując się na art. 18 ust. 1 pkt 15 oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9 poz. 43 ze zm.) przyjęła uchwałę w sprawie umieszczania reklam na terenach, obiektach i urządzeniach komunalnych oraz pobierania z tego tytułu opłat.

W załączniku nr 1 do uchwały Rada ustaliła wzór umowy, którą burmistrz obowiązany jest zawrzeć z właścicielem reklamy. Z kolei w załączniku nr 2 Rada określiła stawki opłat z tytułu umieszczenia reklam na budynkach i terenach komunalnych i udostępnienia budynków i terenów komunalnych.

Obydwa załączniki, w ocenie organu nadzoru naruszają obowiązujące prawo.

Z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej wynika, że 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, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Z przepisu art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wynika natomiast dla organów gminy upoważnienie, mające charakter klauzuli generalnej, do wydawania przez te organy przepisów gminnych mających walor aktów prawa miejscowego. Według pkt 3 i 4 tego przepisu, mogą one dotyczyć zasad zarządu mieniem gminy lub zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów oraz urządzeń użyteczności publicznej.

Analiza § 1 ust. 1 uchwały prowadzi do wniosku, iż przedmiot jej regulacji wychodzi poza ramy wyznaczone ustawą o gospodarce komunalnej, a właściwą normą kompetencyjną jest przepis art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten daje upoważnienie jedynie do określania zasad zarządu mieniem gminy, czy też zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Zgodnie z powszechnym poglądem przyjętym w orzecznictwie sądów administracyjnych rada gminy może na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 w/w ustawy podejmować uchwały zawierające wytyczne dla podległych jej organów wykonawczych i gminnych jednostek organizacyjnych, w tym także uchwały zalecające określony sposób gospodarowania mieniem gminnym. Samo gospodarowanie jednak tym mieniem należy do zadań wójta /art. 30 ust. 2 pkt 3 tej ustawy.

Pojęcie „zasady i tryb korzystania” z mienia gminnego nie obejmuje określenia ścisłej wysokości opłat. Rada nie może zatem określić w sposób sztywny wysokości cen za umieszczanie reklam na obiektach i terenach komunalnych gminy, gdyż jej kompetencja ogranicza się jedynie do ewentualnego określenia zasad obliczania, np. poprzez wskazanie „widełek”, określenie cen minimalnych czy maksymalnych.

W niniejszej sprawie Rada Miejska naruszyła prawo uchwalając załącznik Nr 2 uchwały w brzmieniu przedłożonym organowi nadzoru. Jak wynika wprost z § 5 ust. 2 uchwały, za umieszczenie reklamy jest pobierana opłata w wysokości obliczonej zgodnie z załącznikiem nr 2. Wysokość opłat określona w załączniku nr 2 została ustalona w sposób sztywny, a jest to zabieg niedopuszczalny na tle wyrażonych w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym zasad.

Analogicznie do przedstawionych powyżej uwag nie może pozostać w obrocie prawnym postanowienie zawarte w § 6 uchwały, ustalające opłatę w wysokości 200% stawek określonych w załączniku nr 2 w przypadku umieszczania reklam na terenach, obiektach lub urządzeniach komunalnych bez wymaganej zgody.

W konsekwencji zakwestionowania nieprawidłowego określenia wysokości stawek opłat, o których mowa powyżej, należało stwierdzić także nieważność § 7 uchwały, dotyczącego waloryzacji stawek opłat zawartych w załączniku nr 2.

Z kolei w § 5 ust. 1 uchwały rada określiła, iż „wyrażenie zgody na umieszczenie reklamy na terenie, obiekcie lub urządzeniu komunalnym następuje w drodze pisemnej umowy z właścicielem reklamy, określającej wzajemne zobowiązania, sporządzonej według wzoru stanowiącego załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały”. Z treści tego przepisu uchwały oraz załącznika – zawierającego precyzyjne zredagowanie postanowień przyszłej umowy (umów) w omawianej materii – wynika faktycznie nie ustalenie zasad, generalnych reguł odnośnie warunków umowy, lecz bezwzględne związanie organu wykonawczego przyjętym konkretnym wzorcem umowy, bez jakiegokolwiek sposobności swobodnego kształtowania jej postanowień przez strony danego stosunku cywilnoprawnego, uprawnionych do składania oświadczeń woli. Tymczasem podejmowane czynności z zakresu prawa cywilnego, w tym poprzez składanie oświadczeń woli w imieniu gminy, należy do właściwości organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta), o czym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zaś norma kompetencyjna z art. 40 ust. 2 pkt 3 w/w ustawy nie daje radzie gminy podstaw do tak daleko idącej ingerencji w układaniu

szczegółowych relacji między stronami stosunku cywilnoprawnego, co wkraczałoby nadto w sferę uprawnień organu wykonawczego, powołanego do gospodarowania mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 powyższej ustawy), łamiąc ustawową zasadę rozdziału kompetencji między organami gminy.

Powyższe względy przemawiają za koniecznością stwierdzenia nieważności wskazanego powyżej postanowienia uchwały i jej załączników.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda  
w/z  
Jan Maścianica  
Wicewojewoda