



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 20 lutego 2025 r.

Poz. 895

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.48.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 18 lutego 2025 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r. poz. 1465 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XII/80/2025 Rady Gminy Bojanów z dnia 23 stycznia 2025r. w sprawie wprowadzenia regulaminu określającego zasady i tryb korzystania ze świetlic wiejskich stanowiących mienie Gminy Bojanów w części obejmującej: § 1 ust. 3, § 2, § 3 ust. 5, § 4 ust. 2, ust. 5 i ust. 6 pkt 1 w zakresie zwrotu: „przepisów BHP i PPOŻ”, § 5 załącznika do uchwały zwanym dalej „Regulaminem” oraz ust. 3 i ust. 5 lit. c w zakresie zapisu: „oraz pokryje wszelkie ewentualnie powstałe w trakcie wynajmu szkody” załącznika Nr 2 do Regulaminu

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 stycznia 2025r. Rada Gminy Bojanów, powołując się na art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r. poz. 1465 z późn. zm.), podjęła uchwałę Nr XII/80/2025 w sprawie wprowadzenia regulaminu określającego zasady i tryb korzystania ze świetlic wiejskich stanowiących mienie Gminy Bojanów. W załączniku do uchwały ustalono Regulamin określający zasady i tryb korzystania ze świetlic wiejskich stanowiących mienie Gminy Bojanów.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 stycznia 2025r. Oceniając uchwałę pod kątem zgodności z prawem, organ nadzoru uznał, że narusza ona przepis art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. W związku z tym w dniu 3 lutego 2025r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze do niniejszej uchwały.

W ocenie organu nadzoru przy podejmowaniu uchwały doszło do przekroczenia delegacji ustawowej przewidzianej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym zwanej dalej u.s.g., zgodnie z którym na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Użyte w ww. przepisie sformułowanie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego trybu oraz sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na terenie lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Jednakże wyznaczając te reguły rada gminy nie ma jednakże niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie. Ustanawiając bowiem na podstawie cyt. wyżej przepisu akt prawa miejscowego, organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym. Normy prawa miejscowego muszą ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 stycznia 2020r. sygn. akt IV SA/Po 787/19). Zaznaczenia wymaga przy tym, iż w utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Prawidłowa

realizacja delegacji ustawowej zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. polega bowiem na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień.

Zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulaminy korzystania z obiektów i urządzeń) – jak sama treść przepisu wskazuje – nie są adresowane do podmiotów zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z tych obiektów i urządzeń, a więc do społeczności lokalnej. Tym samym poza zakresem wskazanego upoważnienia pozostają sprawy związane z zasadami i trybem gospodarowania oraz korzystania z tego mienia przez organ nim gospodarujący czy podmiot zarządzający. Rada Gminy, wyznaczając zatem na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. reguły zachowania się, kierowane do osób przebywających na terenach lub w obiektach użyteczności publicznej, nie może wkraczać ani w materię regulowaną przepisami aktów wyższego rzędu ani też w treść stosunków cywilnoprawnych pomiędzy wójtem jako organem gospodarującym mieniem komunalnym a podmiotem zarządzającym danym terenem czy obiektem użyteczności publicznej, czy też w prawa i obowiązki osób korzystających z przedmiotowego mienia, które wynikają z treści stosunków cywilnoprawnych – w przypadku udostępnienia ww. mienia na podstawie umowy najmu zawartej z organem wykonawczym lub innej odpłatnej bądź nieodpłatnej umowy.

W świetle powyższego stanowiska, w ocenie organu nadzoru w ramach delegacji przyznanej przepisem art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mieszczą się kwestie unormowane w § 4 ust. 2 Regulaminu związane z określeniem opiekuna każdej świetlicy, tj. podmiotów zarządzających (Zarząd Koła Gospodyń Wiejskich/Stowarzyszenia) w imieniu organu wykonawczego (wójta) oraz nakładanie na ww. podmioty zarządzające (opiekuna) obowiązku prowadzenia ewidencji osób i podmiotów, którym udostępnia się obiekt, zarówno odpłatnie jak i nieodpłatnie, zgodnie ze wzorem określonym w załączniku Nr 1 do Regulaminu świetlic.

Stosownie do przepisu art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Zatem wójt, powierzając określonemu podmiotowi zarządzanie (administrowanie) będzie władny określić obowiązki tego podmiotu związane z bieżącym zarządem wskazanymi obiektami. W oparciu o przedmiotowe upoważnienie nie przysługuje radzie gminy kompetencja do decydowania o tym, jakie czynności związane z zarządzaniem (administrowaniem) będą wykonywały podmioty zarządzające mieniem komunalnym takim jak świetlice wiejskie, w tym polegające na prowadzeniu ewidencji osób i podmiotów, którym udostępniono się świetlice wiejskie stosownie do wymogów przewidzianych w załączniku Nr 1 do Regulaminu.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Bojanów, zamieszczając w § 1 ust. 3, § 2, § 3 ust. 5 i § 5 Regulaminu postanowienia dotyczące celów działalności świetlic wiejskich (§ 1 ust. 3), nadzoru na działalnością świetlic (§ 2), stawek opłat za najem poszczególnych świetlic (§ 3 ust. 5) oraz finansowania świetlic (§ 5), również wykroczyła poza delegację ustawową wynikającą z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Rada nie ma bowiem kompetencji do normowania w akcie prawa miejscowego wskazanych kwestii, gdyż nie stanowią „zasad i trybu korzystania”, a więc reguł określających obowiązujący sposób zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach, o jakich mowa w ww. przepisie, w tym wypadku - w świetlicach wiejskich. Regulacje powyższe mają w istocie charakter informacyjny, a takie zapisy pozostają poza delegacją z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Z kolei, zdaniem organu nadzoru regulacje § 4 ust. 5 Regulaminu cyt.: „Osoba, której udostępniono świetlicę odpowiada za bezpieczeństwo osób korzystających z obiektu w trakcie udostępniania.” oraz zapisy załącznika Nr 2 do Regulaminu pn. Wniosek o wynajem świetlicy (...) w części dotyczącej ust. 3, a także ust. 5 lit. c w zakresie zwrotu: „oraz pokryje wszelkie ewentualnie powstałe w trakcie wynajmu szkody”, wkraczają w materię uregulowaną przepisami Kodeksu cywilnego. Delegacja określona w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie obejmuje upoważnienia do wprowadzania w akcie prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilną, w tym odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną, powstałą lub poniesioną na terenie gminnego obiektu użyteczności publicznej w mieniu czy na osobie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 5 listopada 2015r. sygn. akt II SA/Łd 751/15).

Materia ta została kompleksowo uregulowana w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, tj. jak wyżej wskazano w Kodeksie cywilnym. Warto w tym miejscu wskazać na przepisy art. 415 i nast. Kodeksu cywilnego, które regulują kwestie odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych, przepisy

art. 471 i nast. dotyczące odpowiedzialności kontraktowej oraz dopuszczalności jej ograniczenia. W świetle powyższego, brak jest podstaw prawnych dla rady gminy do normowania w akcie prawa miejscowego zasad przyjętych w ramach już obowiązujących regulacji ustawowych.

Ponadto, w treści ust. 3 załącznika Nr 2 do Regulaminu wprowadzono wymóg podania numeru PESEL. Wskazać należy, iż numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności służy jednoznacznej identyfikacji osoby fizycznej, przy czym w jedenastocyfrowym symbolu numerycznym sześć pierwszych cyfr oznacza datę urodzenia (rok, miesiąc, dzień), kolejne cztery - liczbę porządkową i płeć osoby, ostatnia zaś jest cyfrą kontrolną służącą do komputerowej kontroli poprawności nadanego numeru ewidencyjnego (art. 6 i nast. ustawy z dnia 24 września 2010r. o ewidencji ludności). Tym samym numer PESEL nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania. Dlatego też ustanowienie wymogu jego podania we wniosku o wynajem świetlicy stanowiącym załącznik Nr 2 do Regulaminu jest chybione, skoro nie rozstrzyga on czy oznaczona osoba jest „mieszkańcem gminy”, należącym do kręgu podmiotów, którym ma służyć działalność świetlic wiejskich.

Jednocześnie, zdaniem organu nadzoru, wprowadzenie numeru PESEL do weryfikacji osoby chętnej do skorzystania ze świetlicy wiejskiej jest nie tylko nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo kryteriów niesłużących przecież (jak wykazano wcześniej) określeniu „mieszkańca gminy”, ale stanowi także ograniczenie kręgu „mieszkańców gminy” do osób legitymujących się numerem PESEL, a więc pomija przypadki, w których mieszkaniec gminy nie dysponuje takim kodem. Nie można też pominąć tego, że informacje objęte numerem PESEL należą do kategorii danych osobowych, co oznacza, iż podlegają one ochronie przewidzianej w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (RODO). Dlatego też przetwarzanie danych osobowych może być dokonane, gdy jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze oraz jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi (art. 6 ust. 1 lit. c i e RODO). Według zaś art. 5 ust.1 lit. c ww. Rozporządzenia dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane („minimalizacja danych”).

Z kolei w § 4 ust. 6 Regulaminu świetlic Rada Gminy nałożyła obowiązki na użytkowników świetlicy m.in. w zakresie przestrzegania przepisów BHP i PPOŻ. W ocenie organu nadzoru przepis ten w części dotyczącej zwrotu: „BHP i PPOŻ”, wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Nie można uznać, że przytoczona regulacja dopełnia jakąś normę powszechnie obowiązującą, skoro się do niej wprost odwołuje i nakazuje jej przestrzegać, co z samej konstrukcji państwa prawa wynika, że prawa należy przestrzegać. Obowiązek przestrzegania przepisów przeciwpożarowych na kilku płaszczyznach wynika z ustawy z dnia 24 sierpnia 1991r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2025r. poz. 188), a odpowiedzialność za naruszenie tych obowiązków określa art. 82 § 1 Kodeksu wykroczeń, który określa odpowiedzialność m.in. za czynności, które mogą spowodować pożar. Natomiast konieczność przestrzegania przepisów BHP wynika z przepisów Kodeksu pracy i jest adresowana do pracowników, a nie wszelkich użytkowników obiektu użyteczności publicznej, jakim jest świetlica wiejska. Tym samym wskazany nakaz przestrzegania przepisów BHP i PPOŻ pozostaje w sprzeczności z ww. regulacjami prawnymi (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 września 2023r. sygn. akt II SA/Łd 530/23, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 czerwca 2024r. sygn. akt III SA/Gl 329/24).

Zaznaczenia wymaga, iż w utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Prawidłowa realizacja delegacji ustawowej zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g polega bowiem na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego z obrotu prawnego uchwałę Nr XII/80/2025 Rady Gminy Bojanów w sprawie wprowadzenia regulaminu określającego zasady i tryb korzystania ze świetlic wiejskich stanowiących mienie Gminy Bojanów we wskazanej na wstępie części jest uzasadnione i konieczne.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Renata Piśła

Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru