



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 3 sierpnia 2017 r.

Poz. 3249



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.249.2017 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 2 sierpnia 2017 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXVIII/267/2017 Rady Gminy Tomaszów Lubelski z dnia 30 czerwca 2017 roku w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich na terenie Gminy Tomaszów Lubelski, w części obejmującej § 1 ust. 2 - 4, § 2 ust.3 i 4, § 3 ust. 4 – 10, § 5 ust. 1 pkt 2 i 4 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/267/2017 Rady Gminy Tomaszów Lubelski z dnia 30 czerwca 2017 roku w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich na terenie Gminy Tomaszów Lubelski, w części obejmującej § 1 ust. 2 - 4, § 2 ust.3 i 4, § 3 ust. 4 – 10, § 5 ust. 1 pkt 2 i 4 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXVIII/267/2017 Rady Gminy Tomaszów Lubelski została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 lipca 2017 r.

Działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Gminy Tomaszów Lubelski przyjęła regulamin korzystania ze świetlic wiejskich na terenie Gminy Tomaszów Lubelski. Regulamin stanowi załącznik do uchwały.

Z powołanego przepisu wynika dla organów gminy upoważnienie do wydawania aktów prawa miejscowego regulujących zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Użyte w ww. przepisie sformułowanie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję dla organu stanowiącego gminy do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się w tych obiektach. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na terenie lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Szeroki zakres delegacji zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ze względu na jej ogólność nie zmienia faktu, że Rada Gminy winna treść podejmowanych regulacji ściśle dostosować do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, a w przypadku wątpliwości co do

zakresu tego upoważnienia wyjaśniać te wątpliwości poprzez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA wyrok z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92).

W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z § 1 ust. 2 - 4 Regulaminu *„Nadzór nad mieniem i działalnością świetlic wiejskich sprawuje Wójt Gminy Tomaszów Lubelski na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym i innych przepisów szczególnych.*

3. *Administratorem obiektu świetlic wiejskich jest Urząd Gminy Tomaszów Lubelski.*

4. *Opiekunem świetlicy jest osoba wskazana przez Wójta Gminy Tomaszów Lubelski po uzgodnieniu z sołtysem i radą solecką”.*

Jak zaznaczono wyżej, na mocy art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, radzie gminy przysługuje kompetencja do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Równocześnie na podstawie powołanej normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 wskazanej ustawy radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, jaki podmiot ma sprawować bieżącą opiekę czy zarząd nad gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów. Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej.

Powyższa argumentacja odnosi się również do § 1 ust. 2 Regulaminu

Jak stanowi § 2 ust. 3 Regulaminu, *Prawo korzystania ze świetlic przysługuje wszystkim mieszkańcom Gminy Tomaszów Lubelski, przez których rozumie się osoby zameldowane na terenie Gminy Tomaszów Lubelski lub wnoszące opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Tomaszów Lubelski.*

Powyższą regulacją Rada ograniczyła krąg osób, które mogą korzystać ze świetlic wiejskich do osób zameldowanych na terenie Gminy Tomaszów Lubelski lub wnoszących opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Tomaszów Lubelski. Wprowadzenie kryterium zameldowania i wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jako warunku korzystania ze świetlic wiejskich istotnie narusza przepisy art. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy gminy. „Zameldowanie” i „wnoszenie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi” nie jest bowiem kryterium, które determinuje przynależność do wspólnoty samorządowej.

W tym miejscu wskazać należy na art. 5 pkt 9 ustawy z dnia 5 stycznia 2011r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2017r., poz. 15), który wprost stanowi, że przez stałe zamieszkanie należy rozumieć zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu. Zatem dla przyjęcia „zamieszkiwania” na gruncie wskazanej wyżej ustawy, konieczne jest wystąpienie dwóch przesłanek: przebywania (zamieszkiwania) i zamiaru stałego pobytu. Pojęcie „zamieszkiwania” uregulowane zostało także w art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017r., poz. 459) W rozumieniu art. 25 Kodeksu cywilnego miejscem zamieszkiwania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu.

Kryterium „zameldowania” i „wnoszenie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi” którymi posłużyła się Rada Gminy dla określenia kręgu osób, którym przysługuje prawo korzystania ze świetlic wiejskich nie znajduje zatem umocowania prawnego w świetle art. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z § 2 ust. 4 Regulaminu, *w uzasadnionych przypadkach, Wójt Gminy Tomaszów Lubelski może wydać zgodę na najem świetlic osobom niebędącym mieszkańcami Gminy Tomaszów Lubelskim, w tym przede wszystkim w celu realizacji przedsięwzięć promujących Gminę Tomaszów Lubelski lub w celu organizowania zajęć sportowych, rekreacyjnych lub szkoleniowych dla mieszkańców Gminy Tomaszów Lubelski.*

Jak wskazano powyżej, na podstawie normy kompetencyjnej ujętej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, jaki podmiot ma

sprawować bieżący nadzór lub zarząd nad gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej, jak też rozstrzyganie o obowiązkach i uprawnieniach takiego podmiotu. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów.

Ponadto w § 3 ust. 4-9 Regulaminu, Rada szczegółowo uregulowała kwestie korzystania ze świetlic, będące w istocie postanowieniami o charakterze umownym – regulowanym przez strony umowy najmu świetlicy wiejskiej. Postanowienia te nie mieszczą się w zakresie zasad, czy też trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej, są natomiast sprzeczne z zasadą swobody umów ujętej w art. 353¹ Kodeksu Cywilnego. Zgodnie z tą zasadą, niedopuszczalnym jest, aby strony przyszłej umowy nie miały wpływu na jej treść z uwagi na to, iż jej postanowienia reguluje uchwała rady gminy narzucająca jednostronne rozwiązania dla strony umowy. Zawarcie umowy najmu świetlicy wiejskiej, jak już wielokrotnie wskazywano - należy do organu wykonawczego gminy, jako organu gospodarującego mieniem komunalnym. Umowa zaś jest dwustronną czynnością prawną równorzędnych podmiotów, regulowaną przepisami prawa cywilnego. O treści umowy decydują strony przyszłej umowy zgodnie z generalną zasadą autonomii woli stron. Organ stanowiący gminy nie jest więc uprawniony do jednostronnego nakładania w drodze aktu prawa miejscowego na wynajmującego świetlicę obowiązku wnoszenia kaucji, poniesienia kosztów tantiemów czy wnoszenia opłaty ryczałtowej za zużycie mediów. Kształtowanie postanowień umowy powinno bowiem mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale określającej regulamin korzystania ze świetlic wiejskich na terenie Gminy Tomaszów Lubelski.

Zapisy § 3 ust. 4-9 Regulaminu należą do postanowień, których nie można kwalifikować jako podstawowych reguł postępowania w zakresie gospodarowania nieruchomościami. Zatem nie mogą być regulowane w drodze uchwały, lecz powinny być konkretyzowane w cywilnoprawnej umowie najmu nieruchomości. Rada Gminy nie może ze skutkiem wobec osób trzecich wiązać organu wykonawczego w zakresie treści zawieranych umów, jeżeli ustawa takich uprawnień Radzie nie przyznaje.

W § 3 ust. 10 Rada Gminy postanowiła *Środki uzyskane z wynajęcia świetlic stanowią dochód gminy.*

Źródła dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, w tym dochodów gminy, zostały określone w art. 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U.2016.198.j.t.). Wśród nich znajdują się również dochody z majątku gminy (art. 4 ust. 1 pkt 4). Ponadto przepis art. 5 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U.2016.1870.j.t.) określa, że środkami publicznymi są dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych do których zalicza się w szczególności wpływy z umów najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze.

Zgodnie z powyższym, wskazany w podstawie prawnej uchwały art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie stanowi normy kompetencyjnej do regulowania przez Radę Gminy kwestii przeznaczenia środków pochodzących z najmu gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Kwestia ta jest uregulowana w przepisach powszechnie obowiązujących, a w szczególności w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym; stąd wszystkie czynności związane z najmem lub dzierżawą składników majątkowych należących do jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadza organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.

W § 5 ust. 1 Rada Gminy wprowadziła zakaz m. in. „zakłócania porządku” (pkt 2) oraz „nieobyczajnego zachowania i używania wulgarnego słownictwa” (pkt 4).

Ustalone powyższymi postanowieniami zakazy stanowią przedmiot regulacji art. 51, art. 140 i art. 141 Kodeksu wykroczeń i mieszczą się w dyspozycjach czynów zakazanych określonych tymi przepisami.

W świetle wyżej powołanych przepisów czyn zagrożony karą stanowi:

- zakłócanie spokoju lub porządku publicznego krzykiem, hałasem albo innym wybrykiem oraz wywoływanie zgorzenia w miejscu publicznym (art. 51 Kw);
- publiczne dopuszczanie się nieobyczajnego wybryku (art. 140 Kw);
- używanie słów nieprzyzwoitych w miejscu publicznym (art. 141 Kw).

W wyroku z dnia 27 maja 2012 r. (sygn. akt IV SA/GI 391/12) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach podkreślił, że ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną

normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany.

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika zatem niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Niewątpliwym przy tym jest, że choć Rada Gminy może wprowadzić regulamin korzystania ze świetlic wiejskich, zawierający nakazy i zakazy określonego zachowania się osób to normy te, w przypadku wydania ich na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, nie mogą stanowić przepisów porządkowych zagrożonych sankcjami przewidzianymi w kodeksie wykroczeń.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych, powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95).

Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

W tym stanie rzeczy stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXVIII/267/2017 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Przemysław Czarnek

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Tomaszów Lubelski
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Tomaszów Lubelski