



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia wtorek, 29 października 2024 r.

Poz. 4626

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.323.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 28 października 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465) stwierdzam nieważność regulaminu funkcjonowania i korzystania ze świetlic wiejskich w Gminie Mikołajki stanowiącego załącznik do uchwały Nr VIII/52/2024 Rady Miejskiej w Mikołajkach z dnia 20 września 2024 r. w sprawie przyjęcia regulaminu funkcjonowania i korzystania ze świetlic wiejskich w Gminie Mikołajki, w części:

- § 1 ust. 2,
- § 2 ust. 3 pkt 2,
- § 2 ust 6,
- § 2 ust. 7,
- § 3 ust.1 pkt 1, w zakresie sformułowania: „przestrzegania przepisów BHP i p.poż.”,
- § 3 ust. 2 pkt 1-4, pkt 6-7 i pkt 9,
- § 3 ust. 3 do ust. 4,
- § 4 ust. 1.

UZASADNIENIE

W załączniku do uchwały, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Mikołajkach powołując się na art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, przyjęła regulamin funkcjonowania i korzystania ze świetlic wiejskich na terenie Gminy Mikołajki, zwany dalej regulaminem.

Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 40 ust. 2 pkt. 4 ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku Języka Polskiego (wydawnictwo PWN) słowo "zasada" określono jako prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; formułę wyjaśniającą to prawo; normę postępowania; ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach. Słowo „tryb” natomiast zdefiniowano jako procedurę; system organizacji czegoś lub mechanizm pewnych działań, w którym ktoś musi żyć i działać według narzuconych mu zasad. W tym miejscu wyjaśnić należy, co ma zasadnicze znaczenie w niniejszej sprawie, że zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulaminu korzystania z obiektów i urządzeń) - jak sama treść przepisu wskazuje - nie są adresowane do podmiotów zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń, a więc do społeczności lokalnej. Osoby korzystające powinny natomiast podporządkować się uchwalonym w tym zakresie regulacjom, bowiem w przeciwnym razie mogą zostać niedopuszczone do skorzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej lub w trakcie korzystania mogą zostać pozbawione dalszej takiej możliwości (tak też orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 7 sierpnia 2007 r., sygn. akt. II SA/Rz 473/07).

Wskazać należy, iż przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia radę gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie tworzenia zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej przez społeczność lokalną, natomiast poza zakresem wskazanego upoważnienia pozostają sprawy związane z zasadami i trybem gospodarowania oraz korzystania z tego mienia przez jednostkę nim gospodarującą (tak też orzekł m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 20 maja 2008 r. sygn. akt II SA/Op 83/08, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 18 września 2014 r. sygn. akt II SA/Gd 395/14).

Z tego też względu należy uznać, że § 1 ust. 2 oraz § 2 ust. 6 regulaminu, stwierdzające, że „Gmina współpracuje z sołtysami miejscowości, w których znajdują się świetlice wiejskie lub wyznaczonymi przez Gminę opiekunami świetlic. Sołtysi lub opiekunowie świetlic wiejskich w poszczególnych miejscowościach wykonują obowiązki administratora powierzonych im obiektów świetlic wiejskich” (§ 1 ust. 2), oraz ustanawiające obowiązki opiekuna świetlicy lub sołtysa (§ 2 ust. 6) zostały podjęte z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Należy wskazać, iż na podstawie wskazanej normy kompetencyjnej, rada gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, jaki podmiot będzie „opiekował” się obiektem 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. Wybór konkretnego podmiotu, zarządzającego w imieniu organu wykonawczego obiektami użyteczności publicznej, należy bowiem do zadań wójta, jako organu gospodarującego mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym).

Odnosnie zaś § 2 ust. 7, § 3 ust. 3-4 oraz § 4 ust. 1 regulaminu dotyczących odpowiedzialności materialnej opiekuna świetlicy lub sołtysa za powierzony sprzęt i urządzenia stanowiące wyposażenie świetlicy udostępnione osobom trzecim bez zgody lub umowy zawartej z Gminą Mikołajki (§ 2 ust. 7), odpowiedzialności materialnej i karnej za niszczenie mienia, urządzeń i wyposażenia świetlicy lub terenu przyległego (§ 3 ust. 3) oraz zwolnienia z odpowiedzialności Gminy i opiekunów świetlic: za przedmioty osobiste i wartościowe pozostawione w świetlicy (§ 3 ust. 4) oraz za wypadki i szkody na osobach i mieniu będące skutkiem korzystania ze świetlic wiejskich w sposób niezgodny z ich przeznaczeniem, bądź postanowieniami niniejszego regulaminu (§ 4 ust. 1), należy wskazać, iż pomimo, że użyte w art. 40 ust 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawierają w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, to rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest uprawniona do wprowadzenia do kwestionowanego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną. Podkreślić przy tym należy, że akt prawa miejscowego - akt o charakterze powszechnie obowiązującym – nie może zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności zarówno gminy jak i innych podmiotów prawa. Postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności mogą zostać zawarte jedynie w ustawie lub na mocy czynności prawnej, np. umowy. Należy tu wskazać np. na przepisy art. 415 i nast. Kodeksu cywilnego, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych.

Z przekroczeniem normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym zostały również podjęte postanowienia § 3 ust. 2 pkt 1-4, pkt 6-7 i pkt 9 regulaminu, w których Rada Miejska w Mikołajkach ustanowiła zakaz:

- zaśmiecania obiektu i przyległego terenu;
- prowadzenia sprzedaży towarów i usług oraz umieszczania reklam;
- niszczenia urządzeń lub wyposażenia znajdującego się w świetlicy oraz na przyległym terenie;
- zakłócania spokoju i porządku publicznego;
- wnoszenia oraz używania materiałów pirotechnicznych (fajerwerki, petardy, race itp.)
- spożywania alkoholu (za wyjątkiem odpłatnego udostępnienia świetlicy na imprezy rekreacyjne i rodzinne);
- spożywania środków odurzających i narkotyków.

Rada Miejska w Mikołajkach, stanowiąc w powyższym zakresie, zakazała czynów niedozwolonych już na mocy przepisów: obowiązującej ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (patrz. art 51 § 1, art. 60³, art. 63a § 1, art. 124 § 1, art. 126 § 1, art. 144-145 Kodeksu wykroczeń), art. 34 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym utrwalone jest stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy uchwalone przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Nie bez znaczenia przy tym pozostaje liczba tych powtórzeń, a zwłaszcza charakter powtórzonych przepisów prawa oraz ich istota. W orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowany został pogląd o możliwości powtórzenia in extenso zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, jednak z zastrzeżeniem, że powtórzenie to nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy. Przyjmując nawet wyjątkową dopuszczalność powtórzeń przepisów ustaw przez organy uchwałodawcze gmin w stanowionych przez siebie aktach, kontrolowana uchwała w kwestionowanych postanowieniach regulaminu, wymogów tych nie spełnia, dlatego też, w ocenie organu nadzoru, stwierdzenie nieważności uchwały w ww. części jest konieczne.

Za przekraczającą delegację ustawową z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym należy uznać również postanowienia § 3 ust. 1 pkt 1 regulaminu, zgodnie z którym osoby korzystające ze świetlicy zobowiązuje się do przestrzegania ogólnie obowiązujących przepisów bhp i p.poż. Powyższe unormowania naruszają bowiem obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Kwestionowanych postanowień nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepisy uchwały podjętej przez radę gminy na podstawie upoważnienia ustawowego nie mogą nakładać na adresatów jej przepisów obowiązku stosowania się do przepisów hierarchicznie wyższych, tj. przepisów ustawowych i podustawowych normujących kwestie bezpieczeństwa i higieny pracy, porządku publicznego czy innych obowiązujących przepisów prawa, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski