



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 marca 2017 r.

Poz. 2034

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.147.2017.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 8 marca 2017 r.

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

orzekam

nieważność:

- § 2 w zakresie zwrotu: „której wzór stanowi załącznik nr 2 do niniejszej uchwały” uchwały nr XXXIX/162/2017 Rady Gminy Bralin z dnia 30 stycznia 2017 r. w sprawie korzystania z pomieszczeń w szkołach podstawowych oraz gimnazjum na terenie Gminy Bralin,
- § 2 ust. 6 w zakresie zwrotu: „Wzór umowy stanowi załącznik nr 1 do Regulaminu” oraz § 3 ust. 5 i § 4 ust. 2-4 Regulaminu korzystania z pomieszczeń w szkołach podstawowych oraz gimnazjum stanowiącego załącznik nr 1 do ww. uchwały,
- załącznika nr 2 do ww. uchwały
- ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji 30 stycznia 2017 r. Rada Gminy Bralin podjęła uchwałę nr XXXIX/162/2017 w sprawie korzystania z pomieszczeń w szkołach podstawowych oraz gimnazjum na terenie Gminy Bralin (zwaną dalej: „uchwałą”). Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 573 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 6 lutego 2017 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Bralin ustanowiła sposób udostępniania pomieszczeń w szkołach podstawowych oraz gimnazjum na terenie Gminy Bralin, który określa Regulamin korzystania z pomieszczeń w szkołach podstawowych oraz gimnazjach, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały (zwany dalej: „regulaminem”).

W § 3 ust. 5 regulaminu Rada postanowiła, że „za zniszczenia związane z korzystaniem z pomieszczeń szkolnych w tym również szatni, toalet i korytarza odpowiada osoba, która zawarła umowę «udostępnienia»”. Kolejne regulacje dotyczące odpowiedzialności cywilnoprawnej Rada zawarła w § 4 regulaminu, postanawiając, że: „Gmina oraz dyrektorzy szkół nie ponoszą odpowiedzialności za wypadki i szkody na osobach i mieniu będące skutkiem korzystania z pomieszczeń szkolnych w sposób niezgodny z ich przeznaczeniem, bądź z postanowieniami niniejszego Regulaminu” (ust. 2), „Najemca ponosi pełną odpowiedzialność za nieszczęśliwe wypadki zaistniałe w trakcie trwania umowy udostępnienia” (ust. 3), „Organizator ponosi pełną odpowiedzialność za wszelkie szkody powstałe w związku ze spotkaniami i imprezami - zgodnie z zawartą umową «udostępnienia»” (ust. 4).

W ocenie organu nadzoru wskazane wyżej postanowienia regulaminu Rada Gminy Bralin uchwaliła z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji wynikających z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, co stanowi istotne naruszenie zarówno normy kompetencyjnej, jak i konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego. Ponadto Rada w sposób bezprawny, tj. bez upoważnienia ustawodawcy, wkroczyła w materię unormowaną przez prawodawcę w drodze ustawy (tj. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.; zwanej dalej: „Kodeksem cywilnym”), czym również w sposób istotny naruszyła porządek prawny.

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r.; sygn. akt II OSK 2058/11). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy również wyciągnąć wnioski o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w cytowanym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.”

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym „organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”. Upoważnienie zawarte w tym przepisie sformułowane jest w sposób ogólny. Tym samym rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii, jednakże nie daje to organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności. Mając na względzie konstytucyjną zasadę praworządności, zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, a zarazem nie mogą naruszać przepisów ustaw i innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. W orzecznictwie oraz doktrynie przyjmuje się, że przez pojęcie „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12).

Norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w szczególności nie obejmuje upoważnienia dla rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej i karnej. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie. W wyroku z 16 listopada 2011 r. (sygn. akt IV SA/Po 672/11) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zaakcentował, iż użyty w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym termin „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania. Jednakże rada gminy, na podstawie tej regulacji, nie jest uprawniona do wprowadzania do takiego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną.

Uchwalając regulamin korzystania z obiektów użyteczności publicznej (pomieszczeń w szkołach podstawowych i gimnazjum) Rada Gminy Bralin uprawniona była zatem do unormowania w nim jedynie zasad i trybu korzystania z tychże obiektów, co oznacza uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z obiektów. Rada nie miała natomiast kompetencji do określenia w przyjętej uchwale zasad odpowiedzialności cywilnej w związku z korzystaniem z obiektów. Organ nadzoru podkreśla, iż akt prawa miejscowego jako akt o charakterze powszechnie obowiązującym nie może regulować zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. Postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności mogą zostać wprowadzone jedynie w ustawie lub na mocy czynności prawnej, np. umowy. Należy tu wskazać na przepisy art. 415 i nast. Kodeksu cywilnego, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych, w tym obowiązek naprawienia wyrządzonej szkody. Kodeks ten odnosi się także do odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 i nast.) oraz dopuszczalności jej ograniczania.

Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 7 października 2010 r. (sygn. akt III SA/Wr 421/10) zarówno Gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu miejskiego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. Nie budzi bowiem wątpliwości, że stosunki prawne pomiędzy zarządcą boiska, a osobą uprawnioną do korzystania z niego, mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego. Zbytecznym zatem jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi.

Z kolei w załączniku nr 2 do uchwały Rada Gminy Bralin określiła wzór „umowy «udostępnienia» pomieszczeń w szkołach podstawowych oraz gimnazjum”. W ocenie organu nadzoru postanowienia te również 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. Powołując się na art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy nie może w akcie prawa miejscowego wpływać na kształt i treść przyszłych umów cywilnoprawnych. To wójt jako organ wykonawczy zawiera umowy, a co za tym idzie to ten organ może ewentualnie określić odpowiednie wzory umów. Same zaś postanowienia takich konkretnych umów ustalane są przez dwie strony ją zawierające na mocy stosunku cywilnoprawnego. Tym samym umieszczenie w zaskarżonej uchwale wzoru umowy stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyroki: WSA we Wrocławiu z 23 sierpnia 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 242/12; WSA w Olsztynie z 15 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/OI 1278/12).

Mając na względzie powyższe, za sprzeczny z prawem uznać należy załącznik nr 2 do uchwały, w którym Rada określiła wzór „umowy «udostępnienia» pomieszczeń w szkołach podstawowych oraz gimnazjum”, jak również te przepisy uchwały i regulaminu, które do tego wzorca się odnoszą (tj. § 2 uchwały w zakresie zwrotu: „której wzór stanowi załącznik nr 2 do niniejszej uchwały” oraz § 2 ust. 6 regulaminu w zakresie zwrotu: „Wzór umowy stanowi załącznik nr 1 do Regulaminu”).

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

W z. Wojewody Wielkopolskiego

Wicewojewoda Wielkopolski

(-) Marlena Małąg