



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia piątek, 8 grudnia 2023 r.

Poz. 11476

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.589.2023.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 1 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

orzekam

nieważność załącznika nr 1 do uchwały nr LXXVI/847/2023 Rady Miejskiej w Nowym Tomyślu z dnia 30 października 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu korzystania z obiektu świetlicy wiejskiej w Chojnikach w części obejmującej:

- § 12 ust. 1 w zakresie zwrotu: "(Załącznik nr 1 do Regulaminu – proponowany wzór umowy)",
- § 13 w zakresie zwrotu: "(Wniosek - Załącznik Nr 2 do Regulaminu)",
- § 15 ust. 1 w zakresie zwrotu: "(Załącznik Nr 3 do Regulaminu)",
- § 19 pkt 1 w zakresie zwrotu: "stanowiący Załącznik nr 2 do Regulaminu",
- § 19 pkt 4 w zakresie zwrotu: "według wzoru stanowiącego Załącznik nr 1 do Regulaminu – proponowany wzór umowy" oraz w zakresie zwrotu: "(§7 Załącznika nr 1 do Regulaminu – proponowany wzór umowy)",
- § 21 ust. 1 w zakresie zwrotu: ", stanowiącego Załącznik Nr 3 do Regulaminu",
- § 22 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i 3,
- § 23 i 24,
- w zakresie zwrotu: "1) Nr 1 - Umowa użyczenia świetlicy w Chojnikach – proponowany wzór umowy
2) Nr 2 - Wniosek o udostępnienie/użyczenie świetlicy w Chojnikach 3) Nr 3 - Protokół zdawczo-odbiorczy przekazania/odbioru świetlicy w Chojnikach",
- załączniki nr 1-3,
- ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 października 2023 r. Rada Miejska w Nowym Tomyślu podjęła uchwałę nr LXXVI/847/2023 w sprawie określenia zasad i trybu korzystania z obiektu świetlicy wiejskiej w Chojnikach.

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 7 oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), a także na podstawie art. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 2 listopada 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Uchwałą nr LXXVI/847/2023 z dnia 30 października 2023 r. Rada Miejska w Nowym Tomyślu przyjęła Regulamin korzystania ze świetlicy wiejskiej w Chojnikach, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały, dalej: "Regulamin".

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej badanej uchwały art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.), dalej: "ustawa", 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 sądów administracyjnych 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 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 169/12, CBOSA).

Z treści Regulaminu wynika, że świetlica użyczana jest w oparciu o złożony wniosek (§ 19 pkt 1 Regulaminu), umowę użyczenia (§ 12 ust. 1 Regulaminu) oraz protokół zdawczo-odbiorczy (§ 15 ust. 1 Regulaminu), przy czym rada określiła wzory tych dokumentów w załącznikach nr 1 - 3 do Regulaminu. Ponadto w § 23-24 Regulaminu rada szczegółowo uregulowała kwestie płatności w związku z korzystaniem ze świetlicy, a także kwestię ewentualnych rozliczeń z tytułu wyrządzonych szkód na mieniu.

W ocenie organu nadzoru, działanie rady w powyższym zakresie wykracza poza granice upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy i stanowi także nieuprawnioną ingerencję w sferę wykonawczą, zastrzeżoną dla Burmistrza Nowego Tomyśla (art. 30 i 31 ustawy).

Zdaniem organu nadzoru, ww. regulacje stanowią w istocie zagadnienia o charakterze umownym, które powinny być uzgodnione przez strony umowy użyczenia świetlicy. W świetle zasady swobody umów, określonej w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.), dalej: "k.c.", 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 stron umowy. Zawarcie umowy użyczenia świetlicy 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 zasadą autonomii woli stron. Kształtowanie postanowień umowy powinno bowiem mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale określającej zasady i tryb korzystania ze świetlicy.

Zdaniem organu nadzoru, w zakresie delegacji ustawowej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy nie mieszczą się również postanowienia Regulaminu: "Z chwilą przekazania kluczy odpowiedzialność za bezpieczeństwo i porządek w świetlicy oraz w jej bezpośrednim otoczeniu ciąży na osobie, której udostępniono lub użyczono świetlicę" - § 22 ust. 1 Regulaminu; "Osoba, której udostępniono lub użyczono świetlicę (...) odpowiada za bezpieczeństwo osób korzystających ze świetlicy w trakcie jej udostępnienia lub użyczenia" - § 22 ust. 2 pkt 2 Regulaminu; "Osoba, której udostępniono lub użyczono świetlicę (...) odpowiada za ewentualne działania osób trzecich powodujące zniszczenia i uszkodzenia mienia podczas udostępnienia lub użyczenia świetlicy na cele, o których mowa w § 17, które zobowiązana jest usunąć na własny koszt w terminie 7 dni" - § 22 ust. 2 pkt 3 Regulaminu.

Wskazać należy, iż norma kompetencyjna zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy 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., IV SA/Po 672/11, CBOSA, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zaakcentował, iż użyty w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy 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. Takie stanowisko zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 23 stycznia 2020 r., IV SA/Po 795/19, CBOSA.

Rada uprawniona była zatem do unormowania w badanej uchwale jedynie zasad i trybu korzystania ze świetlicy, co oznacza uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się osób korzystających ze świetlic. Rada nie miała natomiast kompetencji do określenia w uchwale zasad odpowiedzialności w związku z korzystaniem z ww. obiektów. Akt prawa miejscowego, jako akt o charakterze powszechnie obowiązującym, nie może regulować zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. Postanowienia dotyczące tej materii mogą zostać wprowadzone jedynie w ustawie lub na mocy czynności prawnej, np. umowy. Należy tu w szczególności wskazać na przepisy art. 415 i nast. k.c., które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych, jak również art. 471 i nast. k.c., które normują zasady odpowiedzialności kontraktowej.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Nowym Tomyślu

Burmistrz Nowego Tomyśla