



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 listopada 2024 r.

Poz. 8790

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.274.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 października 2024 r.

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

orzekam

nieważność § 3 ust. 6, ust. 7, ust. 8, ust. 9, ust. 10, ust. 11 w zakresie zwrotu: „oraz dowodem uiszczenia kaucji” i ust. 15 oraz § 4 ust. 1 i ust. 3 załącznika do uchwały nr V/35/2024 Rady Gminy Chodzież z dnia 30 września 2024 r. w sprawie regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich położonych na terenie Gminy Chodzież - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 września 2024 r. Rada Gminy Chodzież podjęła uchwałę nr V/35/2024 w sprawie regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich położonych na terenie Gminy Chodzież, zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotowy regulamin stanowi załącznik do uchwały i dalej będzie powoływany jako „Regulamin”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2024 r. poz. 609 z późn. zm.) w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. 2021 r. poz. 679)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 1 października 2024 r.

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

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały stanowił przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721), 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”. 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., IV SA/Po 169/12; CBOSA). Za zbiór zasad i ustalenie trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej jakimi są świetlice wiejskie uznać należy także regulacje normujące sposób postępowania administratorów świetlic (w tym rozpatrywania spraw o użyczenie czy wynajem) oraz osób zainteresowanych ich wynajmem bądź użyczeniem (por. wyrok WSA w Szczecinie z 25 lutego 2021 r., II SA/Sz 1091/20; CBOSA).

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały rada powołała także przepisy art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), zwanej dalej „u.g.k.”, w myśl których: „Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: [...] 2) wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego” (ust. 1 pkt 2), „Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek” (ust. 2).

W zakresie tak sformułowanych upoważnień ustawowych, w ocenie organu nadzoru, nie mieszczą się następujące przepisy badanego Regulaminu:

- § 3 ust. 6: „Celem zabezpieczenia mienia za każdorazowy wynajem obiektów pobiera się kaucję zwrotną. Wysokość kaucji określi Wójt w drodze zarządzenia”,

- § 3 ust. 7: „Kaucję uiszcza się w kasie Urzędu Gminy Chodzież w dniu podpisania umowy lub na wskazane w umowie konto”,

- § 3 ust. 8: „W przypadku stwierdzenia powstania zniszczeń wstrzymuje się zwrot kaucji do czasu dokonania oszacowania i naprawy powstałych szkód. W przypadku strat w mieniu wyższych niż pobrana kaucja, Najemca będzie zobowiązany naprawienia wyrządzonych szkód lub do zwrotu kosztów naprawy”,

- § 3 ust. 9: „Najemca jest zobowiązany do uiszczenia opłat ZAiKS w przypadku organizacji imprez/wydarzeń podczas których wykorzystywana będzie muzyka”,

- § 3 ust. 10: „Odpowiedzialność za bezpieczeństwo uczestników w czasie trwania umowy najmu ponosi Najemca”,

- § 3 ust. 11: „Najemca z podpisaną umową oraz dowodem uiszczenia kaucji zwraca się do opiekuna świetlicy lub upoważnionego pracownika Urzędu Gminy w celu wynajęcia obiektu i przekazania kluczy” - w zakresie zwrotu: „oraz dowodem uiszczenia kaucji”,

- § 3 ust. 15: „Wynajmujący dokona zwrotu kaucji po zakończeniu wynajmu i dostarczeniu protokołu zdawczo-odbiorczego, podpisanego przez opiekuna świetlicy i Najemcę do Urzędu Gminy Chodzież”,

- § 4 ust. 1: „Niezależnie od uzyskania zgody na korzystanie ze świetlicy wiejskiej, obowiązkiem Najemcy lub biorącego w używanie jest uzyskanie wszelkich innych prawem wymaganych pozwoleń i innych dokumentów wymaganych do przeprowadzenia danej imprezy”,

- § 4 ust. 3: „Obowiązkiem najemcy lub biorącego w używanie jest weryfikacja czy dana świetlica wiejska spełnia odpowiednie wymogi do przeprowadzenia danej imprezy i ponosi z tego tytułu pełną odpowiedzialność”.

Wyjaśnić należy, że norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. 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 „użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie «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, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Jednakże rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie była uprawniona [...] do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną”.

Uchwalając regulamin korzystania ze świetlic wiejskich położonych na terenie Gminy Chodzież, rada uprawniona była zatem do unormowania w nim jedynie zasad i trybu korzystania z tych obiektów, co oznacza uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z obiektów i urządzeń. Rada nie miała natomiast kompetencji do określenia w przyjętej uchwale zasad odpowiedzialności w związku z korzystaniem ze świetlic wiejskich, jak to uczyniła w przepisach § 3 ust. 8 i ust. 10 oraz § 4 ust. 3 Regulaminu. Uchwalając wskazane regulacje, rada naruszyła w sposób istotny przepisy upoważniające, ale także wkroczyła w sposób bezprawny w materię ustawową.

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 wskazać np. na przepisy art. 415 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r.- Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.), które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Kodeks ten odnosi się także do odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 i nast.). Również odpowiedzialność karna uregulowana jest w aktach wyższego rzędu, w tym w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119) oraz w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r.- Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17, ze zm.). W przypadku popełnienia czynu zabronionego przez te ustawy (np. art. 124 § 1 i 2, art. 143 § 1 Kodeksu wykroczeń; art. 288 § 1 i 2 Kodeksu karnego), to właśnie te akty będą miały bezpośrednie zastosowanie i rozstrzygać będą o odpowiedzialności karnej podmiotu.

W zakresie kompetencji prawotwórczych rady gminy nie mieszczą się również postanowienia § 3 ust. 6, ust. 7, ust. 8, ust. 11 i ust. 15 Regulaminu dotyczące kaucji zwrotnej pobieranej „celem zabezpieczenia za każdorazowy wynajem obiektów”, w tym wprowadzające bezwzględny obowiązek jej pobierania, upoważniające wójta do określenia wysokości kaucji w drodze zarządzenia, a także określające termin i sposób jej uiszczenia oraz zwrotu.

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje wykraczają poza granice upoważnienia wynikającego zarówno z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., jak i z art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.g.k. Materia ta ma charakter obligacyjny, stąd też miejscem jej regulacji winna być umowa (najmu, użyczenia), a nie akt prawa miejscowego. Unormowanie tych kwestii w sposób władczy i jednostronny przez organ stanowiący gminy istotnie narusza nie tylko powołane wyżej przepisy upoważniające, ale także zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego („Strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego”).

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę na pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w uzasadnieniu do postanowienia z 10 lipca 2018 r. (I OSK 874/18; CBOSA), że kaucja (będąca formą zabezpieczenia należytego wykonania umowy, wykorzystywana jako zastępcze naprawienie szkody w mieniu) nie stanowi opłaty w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. Stąd też rada gminy nie jest uprawniona, aby w oparciu o powołany przepis u.g.k. postanowić o wysokości czy też o sposobie ustalania wysokości przedmiotowej kaucji, a co za tym idzie takiego nieistniejącego uprawnienia nie może powierzyć organowi wykonawczemu w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 u.g.k., jak to uczyniono w § 3 ust. 6 zdanie drugie Regulaminu. Raz jeszcze należy podkreślić, że wysokość przedmiotowej kaucji, jak i inne zagadnienia z nią związane, winny stanowić element umowy cywilnoprawnej, kształtowanej przez strony zgodnie ze wspomnianą wyżej zasadą swobody.

W ocenie organu nadzoru, rada gminy nie może w oparciu o art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. wpływać na kształt i treść przyszłej umowy cywilnoprawnej także poprzez określenie obowiązków najemcy (biorącego w użyczenie) związanych z organizacją imprez lub wydarzeń na wynajmowanej (branej w użyczenie) świetlicy wiejskiej, w tym obowiązku uiszczenia opłat ZAIKS (§ 3 ust. 9 Regulaminu), uzyskania „wszelkich innych prawem wymaganych pozwoleń i innych dokumentów wymaganych do przeprowadzenia danej imprezy” (§ 4 ust. 1 Regulaminu), weryfikacji „czy dana świetlica wiejska spełnia odpowiednie wymogi do przeprowadzenia danej imprezy” (§ 4 ust. 3 Regulaminu). Również i te zagadnienia, zdaniem organu nadzoru, należy uznać jako materię podlegającą unormowaniu w drodze umowy cywilnoprawnej, a nie aktu prawa miejscowego. Zasadnym jest zatem stwierdzenie nieważności kwestionowanych przepisów Regulaminu jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i art. 353¹ Kodeksu cywilnego.

W odniesieniu do przepisu § 3 ust. 9 Regulaminu dodatkowo podkreślić należy, że opłata za korzystanie z utworu (nie tylko muzycznego) może zostać ustalona jedynie poprzez zawarcie odpowiedniej umowy, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2509, ze zm.).

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 (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; CBOSA),

przy czym uchybienia te mają charakter istotny, skutkujący koniecznością stwierdzenia nieważności obarczonych nimi przepisów prawa miejscowego.

Końcowo organ nadzoru podkreśla, że w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 15 lipca 2022 r. znak: NP-II.4131.1.197.2024.4 Wojewoda Wielkopolski stwierdził nieważność tożsamyh przepisów załącznika do uchylanej - mocą § 2 badanego aktu - uchwały nr XLV/344/2022 Rady Gminy Chodzież z dnia 13 czerwca 2022 r. w sprawie regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich położonych na terenie Gminy Chodzież.

Wobec powyższego, 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Chodzież

Wójt Gminy Chodzież