



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 listopada 2024 r.

Poz. 9851

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.302.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 listopada 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, ze zm.)

orzekam

nieważność § 1 ust. 7 oraz § 3 ust. 13 i ust. 15 załącznika nr 1 do uchwały nr VI/43/24 Rady Miejskiej w Szamocinie z dnia 28 października 2024 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich należących do Gminy Szamocin, a także nieważność zwrotu: „na okres użyczenia ponoszę pełną odpowiedzialność za powierzone mienie” zawartego w załączniku nr 2 do ww. uchwały oraz zwrotu: „na okres wynajmu ponoszę pełną odpowiedzialność za powierzone mienie” zawartego w załączniku nr 3 do ww. uchwały - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 października 2024 r. Rada Miejska w Szamocinie podjęła uchwałę nr VI/43/24 w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich należących do Gminy Szamocin, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) oraz 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 z późn. zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 29 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. 1465, ze zm.), 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: [...] 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).

Powołując się na powyższe przepisy upoważniające, Rada Miejska w Szamocinie postanowiła ustalić „regulamin korzystania ze świetlic wiejskich na terenie Gminy Szamocin stanowiący załącznik do niniejszej uchwały” (§ 1 uchwały), a także upoważnić „Burmistrza Miasta i Gminy Szamocin do ustalania wysokości opłat za korzystanie ze świetlic wiejskich” (§ 2 uchwały).

Analiza budowy przedłożonej do oceny uchwały wskazuje, że nie zawiera ona jednego załącznika, lecz trzy kolejno ponumerowane, przy czym załącznik nr 1 zatytułowany został „Regulamin wynajmowania świetlic wiejskich w Gminie Szamocin” i dalej będzie powoływany jako „Regulamin”. Organ nadzoru wskazuje w tym miejscu na rozbieżność w nazewnictwie podjętego regulaminu (w § 1 uchwały: regulamin „korzystania” ze świetlic wiejskich; w załączniku nr 1: regulamin „wynajmowania” świetlic wiejskich), niemniej jednak rozbieżność ta nie stanowi istotnego naruszenia prawa, które skutkowałoby nieważnością uchwały. W kolejnych załącznikach do uchwały określono wzory wniosków: o użyczenie świetlicy wiejskiej (załącznik nr 2) oraz o wynajem świetlicy wiejskiej (załącznik nr 3).

Przechodząc do oceny zgodności z prawem badanej uchwały, stwierdzić należy, że w zakresie sformułowanych w art. 4 ust. 2 pkt 4 u.s.g. oraz w art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.g.k. upoważnień ustawowych nie mieszczą się, zdaniem organu nadzoru, następujące przepisy Regulaminu: „Za stan techniczny i wyposażenie świetlicy odpowiedzialny jest sołtys” (§ 1 ust. 7), „Niezależnie od uzyskania zgody na czasowe użytkowanie świetlicy, obowiązkiem Najemcy jest uzyskanie wszelkich innych prawem wymaganych pozwoleń, zgód i innych dokumentów wymaganych do przeprowadzenia danej imprezy” (§ 3 ust. 13), „Obowiązkiem Najemcy jest weryfikacja czy dana świetlica spełnia odpowiednie wymogi do przeprowadzenia danej imprezy i ponosi z tego tytułu pełną odpowiedzialność (§ 3 ust. 15).

Również w uchwalonych wzorach wniosków o użyczenie świetlicy wiejskiej (załącznik nr 2) oraz o wynajem świetlicy wiejskiej (załącznik nr 3) zawarto treść oświadczeń, która, zdaniem organu nadzoru, nie może zostać ustalona i narzucona wnioskodawcom przez radę gminy w drodze aktu prawa miejscowego. Chodzi tu o oświadczenia o następującej treści: „na okres użyczenia ponoszę pełną odpowiedzialność za powierzone mienie” (w załączniku nr 2) oraz „na okres wynajmu ponoszę pełną odpowiedzialność za powierzone mienie” (w załączniku nr 3).

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. 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, określania 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 Szamocin, 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, w tym odpowiedzialności za powierzone mienie, jak to uczyniła w przepisach § 1 ust. 7 oraz § 3 ust. 15 Regulaminu. Organ stanowiący nie był również uprawniony do ustalenia treści oświadczeń

wnioskodawców (przyszłych stron umów użyczenia lub najmu) w zakresie takiej odpowiedzialności, jak to uczyniono w załącznikach nr 2 i 3 do uchwały. Uchwalając wskazane regulacje, Rada Miejska w Szamocinie naruszyła w sposób istotny nie tylko 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.).

Podkreślenia wymaga, że zawarcie umowy najmu i użyczenia świetlicy wiejskiej należy do organu wykonawczego gminy, jako organu gospodarującego mieniem komunalnym. Umowa jest dwustronną czynnością prawną równorzędnych podmiotów, regulowaną przepisami prawa cywilnego. O treści umowy decydują strony przyszłej umowy, zgodnie z generalną zasadą autonomii woli stron (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”). Kształtowanie postanowień umowy, w tym kwestii związanych z odpowiedzialnością w związku z korzystaniem ze świetlic wiejskich (odpowiedzialnością za powierzone mienie), powinno zatem mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w postanowieniach uchwały. Unormowanie tej materii w sposób władczy i jednostronny przez organ stanowiący gminy nie znajduje zatem uzasadnienia prawnego także w treści art. 353¹ Kodeksu cywilnego.

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 uzyskania „wszelkich innych prawem wymaganych pozwoleń, zgód i innych dokumentów wymaganych do przeprowadzenia danej imprezy” (§ 3 ust. 13 Regulaminu), czy też weryfikacji „czy dana świetlica spełnia odpowiednie wymogi do przeprowadzenia danej imprezy” i ponoszenia z tego tytułu pełnej odpowiedzialności (§ 3 ust. 15 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.

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.

Mając na względzie powyższe, 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 Miejska w Szamocinie

Burmistrz Miasta i Gminy Szamocin