



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 4 lutego 2025 r.

Poz. 1107

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-III.4131.1.20.2025.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 20 stycznia 2025 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 § 5 ust. 3, § 8, § 12, § 20 ust. 1 i 3, § 20 ust. 2 pkt 2 załącznika do uchwały nr IX/138/2024 Rady Miasta i Gminy Kórnik z dnia 20 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego zasady i tryb korzystania ze świetlic wiejskich działających na terenie Miasta i Gminy Kórnik oraz upoważnienia Burmistrza Miasta i Gminy Kórnik do ustalenia opłat za korzystanie ze świetlic, a także nieważność zwrotu: "Osoba odpowiedzialna za utrzymanie porządku i bezpieczeństwa" zawartego w załączniku nr 2 do załącznika do ww. uchwały - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Mocą badanej uchwały nr IX/138/2024 z 20 grudnia 2024 r. Rada Miasta i Gminy Kórnik ustaliła regulamin określający zasady i tryb korzystania ze świetlic wiejskich działających na terenie Miasta i Gminy Kórnik stanowiący załącznik do uchwały, dalej: "Regulamin".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 40 ust. 2 pkt 4, w związku z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 i 572) 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)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 23 grudnia 2024 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu 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.) - dalej: "u.s.g." - 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. Rada gminy została zatem wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii, jednakże w ocenie organu nadzoru powyższe umocowanie nie daje organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. 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. W konsekwencji oznacza to uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. (por. wyrok NSA z 31 stycznia 2023 r., III OSK 1076/22; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Go 405/19, CBOSA). Sformułowanie "zasady i tryb korzystania" mieści w sobie nadto kompetencję do ustalania norm i zasad postępowania gwarantujących właściwą eksploatację obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Istota regulaminu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej obejmuje również tworzenie warunków do niezakłócanej i bezpiecznej realizacji prawa do korzystania z obiektów użyteczności publicznej (por. wyrok WSA w Poznaniu z 21 października 2021 r., III SA/Po 360/20, CBOSA). Żadne inne zapisy, poza ww. zasadami i trybem korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mogą być zatem objęte regulacją wydawaną na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Przechodząc do oceny zgodności z prawem badanej uchwały, stwierdzić należy, że delegacji ustawowej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mieszczą się, zdaniem organu nadzoru, następujące przepisy Regulaminu: "Z chwilą przekazania kluczy, odpowiedzialność za bezpieczeństwo i porządek w świetlicy oraz w jej bezpośrednim otoczeniu, ciąży na korzystającym" (§ 20 ust. 1), "Korzystający odpowiada za przestrzeganie przepisów BHP i ppoż. oraz wskazówek gospodarza świetlicy" (§ 20 ust. 2 pkt 2), "Gmina nie ponosi odpowiedzialności za przedmioty osobiste i wartościowe pozostawione w świetlicy" (§ 20 ust. 3). Natomiast w uchwalonym wzorze wniosku o wynajęcie świetlicy wiejskiej (załącznik nr 2 do Regulaminu) wskazano na konieczność podania osoby odpowiedzialnej za utrzymanie porządku i bezpieczeństwa.

Zdaniem organu nadzoru norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie obejmuje upoważnienia do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej czy karnej. W pojęciu zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej nie mieści się bowiem regulacja dotycząca odpowiedzialności podmiotów korzystających z tych terenów. Także w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie uprawnia do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną (por. wyroki WSA w Poznaniu z 16 listopada 2011 r., IV SA/Po 672/11; z 23 stycznia 2020 r., IV SA/Po 795/19; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Go 405/19, CBOSA). Wskazuje się także, iż art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie zawiera delegacji do odrębnego uregulowania odpowiedzialności za bezpieczeństwo związane z korzystaniem z takich obiektów i urządzeń (por. wyrok NSA z 9 lutego 2022 r., III OSK 4921/21, CBOSA). W pojęciu zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mieści się więc regulowanie jakichkolwiek sankcji za niezgodne z prawem korzystanie z tych obiektów i urządzeń.

W kontekście powyższych wyjaśnień dotyczących odpowiedzialności prawnej, w ocenie organu nadzoru, w ramach kompetencji przyznanych radzie na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mieści się również regulowanie jakichkolwiek sankcji za niezgodne z prawem korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 23 października 2014 r., IV SA/Gl 847/14, CBOSA, w którym stwierdzono, że: "Stosowne organy policyjne i porządkowe dysponują co prawda kompetencjami do stosowania przymusu bezpośredniego, ale wynika to z wyraźnych delegacji ustawowych, wystarczających do podejmowania przez nie właściwych interwencji. W żaden sposób nie może wpływać na zakres ich uprawnień przepis prawa miejscowego, nie będący nawet przepisem porządkowym". Tym samym za istotnie naruszające prawo należy uznać uregulowanie zawarte w § 5 ust. 3 Regulaminu, zgodnie z którym: "Osoba naruszająca porządek i ład na terenie świetlicy, po bezskutecznym wezwaniu do zaniechania tego rodzaju zachowań może zostać usunięta ze świetlicy".

W ocenie organu nadzoru poza upoważnieniem ustawowe zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. wykraczają także następujące przepisy Regulaminu określające zadania gospodarza świetlicy: "Gospodarz świetlicy przed objęciem funkcji zapoznaje się z regulaminem i podpisuje wykaz urządzeń oraz sprzętu stanowiącego

wyposażenie świetlicy na dzień objęcia funkcji gospodarza" (§ 8), "Do obowiązków gospodarza świetlicy należy w szczególności: 1) utrzymywanie stałego kontaktu z zarządzającym świetlicą w zakresie spraw dotyczących zarządzania świetlicą oraz eksploatacji i utrzymania budynku, a także jego urządzeń; 2) utrzymanie ładu, porządku, higieny wszystkich pomieszczeń świetlicy oraz terenu wokół niej, jak również chodnika; 3) w okresie zimowym odśnieżanie terenu wokół świetlicy, jak również chodnika; 4) wykonywanie drobnych prac awaryjnych na terenie świetlicy powstałych z różnych przyczyn oraz naprawa i konserwacja drzwi i innych urządzeń drewnianych; 5) prowadzenie dokumentacji całorocznego planu funkcjonowania świetlic; 6) prowadzenie rejestru wynajmu i udostępniania obiektu oraz przedkładanie go do Zarządzającego w terminie do dnia 31 stycznia za rok poprzedni; 7) dbanie o prawidłowe zabezpieczenie dokumentacji i mienia świetlicy; 8) prowadzenie nadzoru nad warunkami sanitarnymi, ppoż., BHP, urządzeniami instalacyjnymi i bezpieczeństwem budynku oraz całości sprzętu znajdującego się w świetlicy; 9) zgłaszanie zarządzającemu świetlicą usterek, awarii, a także szkód wyrządzonych przez korzystającego lub osoby trzecie, 10) przekazywanie kluczy do świetlicy korzystającemu i ich odbieranie" (§ 12).

Tymczasem zdaniem organu nadzoru znaczenie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. polega na tym, że adresuje się je do osób korzystających z takich obiektów lub urządzeń, które winny się im podporządkować (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 października 2023 r., IV SA/Po 532/23, CBOSA). Poza zakresem wskazanego upoważnienia pozostają sprawy związane z zasadami i trybem gospodarowania i korzystania z tego mienia przez jednostkę (podmiot) nim gospodarującą (por. wyrok WSA w Warszawie z 18 października 2022 r., II SA/Wa 2282/21, CBOSA). W konsekwencji za wykraczające poza upoważnienie ustawowe uznać należy ww. zapisy Regulaminu, które regulują kwestie nadzoru nad świetlicami wiejskimi.

Biorąc powyższe pod uwagę, 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 Wielkopolska
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miasta i Gminy Kórnik

Burmistrz Miasta i Gminy Kórnik