



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 grudnia 2012 r.

Poz. 4674

WYROK NR SYGN.AKT III SA/WR 242/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 23 sierpnia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Józef Kremis (sprawozdawca)
Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska
Sędzia WSA Marcin Miemieć

Protokolant

Katarzyna Dziok

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 23 sierpnia 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na § 3 ust. 2, ust. 3, ust. 4 we fragmentach „której wzór stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały”, „zaopiniowanego przez opiekuna świetlicy” i „oraz po uzgodnieniu warunków wynajmu z opiekunem świetlicy”; ust. 6, ust. 7, ust. 9, ust. 10 i § 4 ust. 2 oraz załącznika nr 1, nr 3 we fragmencie „każda miejscowość może ustalić ceny indywidualnie biorąc pod uwagę, wielkość świetlicy jej wyposażenia oraz cel wynajmu tj. wesela, imieniny, stypa itp.” oraz § 3, § 4 i § 6 ust. 3 załącznika nr 4 uchwały Rady Gminy Czernica

z dnia 27 lutego 2012 r. nr XIV/141/2012

w przedmiocie określenia zasad i trybu oraz regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich Gminy Czernica

- I. stwierdza nieważność uchwały w zaskarżonej części;**
- II. określa, że uchwała w zaskarżonej części nie podlega wykonaniu.**

Uzasadnienie

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności:

- § 3 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 we fragmentach: „której wzór stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały”, „zaopiniowanego przez opiekuna świetlicy” i „oraz po uzgodnieniu warunków wynajmu z opiekunem świetlicy”;
- § 3 ust. 6, ust. 7, ust. 9, ust. 10 i § 4 ust. 2 uchwały Rady Gminy Czernica nr XIV/141/2012 z dnia 27 lutego 2012 r. w sprawie określenia zasad i trybu oraz regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich Gminy Czernica oraz załącznika nr 1, nr 3 we fragmencie: „każda miejscowość może ustalić ceny indywidualnie biorąc pod uwagę wielkość świetlicy, jej wyposażenie oraz cel wynajmu, tj. wesela, imieniny, stypa itp.” oraz § 3, § 4 i § 6 ust. 3 załącznika nr 4 do tej uchwały.

Organ nadzoru zarzucił naruszenie:

- 1) art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej w skrócie: u.s.g.) – przez § 3 ust. 2, ust. 3, ust. 4 we fragmentach: „zaopiniowanego przez opiekuna świetlicy” i „oraz po uzgodnieniu warunków wynajmu z opiekunem świetlicy”, ust. 9, ust. 10 i § 4 ust. 2 uchwały nr XIV /141/2012 oraz § 4 załącznika nr 4 do tej uchwały;
- 2) art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. w zw. z art. 3531 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. 1964, Nr 16, poz. 93 ze zm.) – przez § 3 ust. 4 we fragmencie: „której wzór stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały”, ust. 6 i ust. 7 uchwały nr XIV/141/2012 oraz załącznik nr 1 i § 6 ust. 3 załącznika nr 4 do tej uchwały;
- 3) art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236) – przez załącznik nr 3 do uchwały nr XIV/141/2012 we fragmencie: „każda miejscowość może ustalić ceny indywidualnie biorąc pod uwagę wielkość świetlicy jej wyposażenie oraz cel wynajmu tj. wesela, imieniny, stypa itp.”;
- 4) art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym i art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458) – przez § 3 załącznika nr 4 do uchwały nr XIV/141/2012.

Organ nadzoru wywiódł, że na podstawie normy kompetencyjnej ujętej w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. rada gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, jaki podmiot ma sprawować bieżący nadzór lub zarząd nad gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej, jak też rozstrzyganie o obowiązkach i uprawnieniach takiego podmiotu. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów.

Stosownie zaś do dyspozycji art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej, rada gminy może jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej (np. przez osobę fizyczną, gminną jednostkę organizacyjną), a nie wskazywać oznaczony podmiot wykonujący te zadania. Wybór konkretnego podmiotu, zarządzającego w imieniu organu wykonawczego obiektami użyteczności publicznej, należy bowiem do zadań wójta, jako organu gospodarującego mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g.). Ten właśnie organ, powierzając konkretnemu podmiotowi administrowanie obiektami użyteczności publicznej, jest władny określić obowiązki wybranego podmiotu w zakresie bieżącego zarządu wspomnianymi obiektami. Rada gminy – nie będąc umocowana ustawowo do sprawowania zarządu mieniem gminy (w tym także obiektów użyteczności publicznej) – nie może arbitralnie decydować o zakresie obowiązków wójta lub upoważnionej przez niego osoby. Uregulowanie tych obowiązków należy pozostawić umowie.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego żaden przepis nie upoważnia rady gminy do stanowienia o odpowiedzialności zarówno podmiotu zarządzającego świetlicą wiejską, jak i osób korzystających z tego rodzaju obiektów użyteczności publicznych. W akcie prawa miejscowego nie można wprowadzać takich unormowań, gdyż kwestie odpowiedzialności zastały objęte normami ustawowymi, które określają reżim odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązań (art. 471 i nast. k.c.) oraz z tytułu czynów niedozwolonych (art. 415 i nast. k.c.).

Podobnie – według organu nadzoru – należy się odnieść do fragmentu § 3 ust. 4 uchwały, a przede wszystkim zaś do § 3 ust. 6 i 7 tej uchwały i załącznika nr 1 do tego aktu, w których Rada określiła de facto obligatoryjne elementy umowy najmu świetlic wiejskich. Postanowienia te 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 k.c. Powołując się na art. 40 ust. 2 pkt 2 u.s.g., rada gminy nie może w akcie prawa miejscowego wpływać na kształt i treść przyszłych umów cywilnoprawnych, nie jest to bowiem materia przekazana przez ustawę do sfery prawa miejscowego.

Wojewoda Dolnośląski zauważył, że w załączniku nr 3 do uchwały określono wysokość opłat za korzystanie ze świetlic wiejskich na terenie Gminy Czernica, co stanowi wypełnienie dyspozycji art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Jednocześnie w tymże załączniku postanowiono, że „każda miejscowość może ustalić ceny indywidualne biorąc pod uwagę wielkość świetlicy, jej wyposażenie oraz cel wynajmu, tj. wesela, imieniny, stypy itp.” Zdaniem organu nadzoru, upoważnienie innych niż wójt podmiotów (np. miejscowość lub sołectwo) do określenia stawek opłat za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej zawartej w art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Rada gminy powinna bowiem albo samodzielnie określić wysokość takich opłat, albo upoważnić do tego wyłącznie organ wykonawczy.

W § 3 załącznika nr 4 do uchwały Rada Gminy nałożyła na pracownika Urzędu Gminy Czernica oraz pracowników Referatu Finansowego, stanowiącego komórkę organizacyjną Urzędu Gminy, obowiązek wykonywania czynności związanych z nadzorem i obsługą księgową świetlic wiejskich, wkraczając tym samym w kompetencje Wójta Gminy, który – jako zwierzchnik służbowy pracowników Urzędu Gminy – jest wyłącznie upoważniony do decydowania o zakresie i rodzaju obowiązków pracowniczych. Taką ingerencję Rady Gminy w sferę kompetencji organu wykonawczego należy – zdaniem organu nadzoru – uznać za istotne naruszenie prawa.

W konkluzji uzasadnienia skargi organ nadzoru stwierdził, że w kwestionowanych przepisach uchwały uregulowano kwestie związane z wykonaniem uchwały, dotyczące administrowania (zarządu) świetlicami wiejskimi i sprawowania nad nimi nadzoru, które nie zawierają się w zakresie pojęciowym zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. To wójt, w zakresie przysługujących mu na mocy art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 u.s.g. kompetencji do wykonywania uchwał rady gminy oraz gospodarowania mieniem gminy, będzie władny do określenia sposobu administrowania świetlicami wiejskimi, a więc także do zlecenia czynności zarządu określonego podmiotowi bądź w drodze umowy, bądź przez nałożenie na podlegających jego zwierzchnictwu pracowników urzędu gminy stosownych obowiązków dotyczących administrowania gminnymi obiektami użyteczności publicznej i sprawowania nad nimi nadzoru.

W odpowiedzi na skargę napisano, że „Rada Gminy Czernica uwzględniła skargę”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Oceniając kwestionowaną uchwałę według kryterium zgodności z prawem (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm., w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 270, zwanej dalej w skrócie p.p.s.a.), Sąd stwierdził naruszenie prawa, polegające na przekroczeniu przez organ stanowiący gminy kompetencji do wydania aktu prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.), co musiało prowadzić do wyeliminowania kwestionowanych unormowań ze zbioru legalnych aktów administracji publicznej.

Należy przede wszystkim wskazać, że mimo uwzględnienia skargi przez Radę Gminy Czernica, organ ten nie podjął czynności zmierzających do usunięcia wadliwych przepisów uchwały, co obligowało Sąd do oceny kwestionowanego aktu prawa miejscowego.

Po pierwsze, trafny jest zarzut Wojewody Dolnośląskiego o naruszeniu przez Radę Gminy Czernica art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. wskutek postanowień określających osoby (podmioty), które miałyby zarządzać świetlicami wiejskimi (jako obiektami użyteczności publicznej) oraz nadzorować bieżącą działalność tych obiektów. Przy rozgraniczaniu kompetencji rady i wójta gminy nie można pominąć art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., według którego do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Wprawdzie wójt jest organem wykonującym uchwały rady gminy (art. 30 ust. 1 u.s.g.) i przy realizacji zadań własnych podlega wyłącznie radzie gminy (art. 30 ust. 3 u.s.g.), to taka pozycja organu wykonawczego nie stanowi dostatecznej podstawy do ingerencji uchwałodawczej rady gminy w sferę ustawowo zastrzeżoną dla wójta. Nie pozwala na to również art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej upoważniający radę gminy jedynie do wyboru sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej, nie zaś do wskazywania konkretnych podmiotów, które miałyby zarządzać obiektami użyteczności publicznej (świetlicami wiejskimi), i określania ich obowiązków.

Wybór konkretnego podmiotu, który miałby zarządzać obiektami lub urządzeniami użyteczności publicznej w imieniu organu wykonawczego, oraz określenie obowiązków takiego podmiotu należy do zadań wójta, jako organu gospodarującego mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g.).

Z tych też względów stało się konieczne usunięcie z zaskarżonej uchwały uregulowań przypisujących „opiekunowi świetlicy” kompetencje do „akceptowania” i „zaopiniowania” wniosków, w tym także związanych z wynajmem świetlicy wiejskiej osobom trzecim, ponieważ takie postanowienia nie mieszczą się

w zakresie „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” (art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.).

Po drugie, Rada Gminy wyszła poza granice upoważnienia ustawowego do określenia w akcie prawa miejscowego „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”, obciążając (w § 3 załącznika nr 4 do kwestionowanej uchwały) pracownika Urzędu Gminy Czernica oraz pracowników Referatu Finansowego (komórki organizacyjnej Urzędu Gminy) obowiązkiem wykonywania czynności związanych z nadzorem i obsługą księgową świetlic wiejskich. Organ stanowiący ponownie wkroczył w kompetencje Wójta Gminy, który – będąc zwierzchnikiem służbowym pracowników Urzędu Gminy – legitymuje się upoważnieniem do określania zakresu obowiązków tychże pracowników, w tym także podejmuje decyzje, któremu z nich powierzyć zadania związane z funkcjonowaniem świetlic wiejskich na terenie gminy. Wójt nie tylko realizuje zadania przy pomocy urzędu gminy (art. 33 ust. 1 u.s.g.), ale jest kierownikiem urzędu i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Do jego kompetencji należy zatem ustalanie obowiązków poszczególnych pracowników urzędu gminy. Dostrzeżonego tu naruszenia prawa przez Radę Gminy nie sposób uznać za nieistotne.

Po trzecie, w § 6 ust. 3 załącznika nr 4 do ocenianej uchwały zawarto unormowanie dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej za zniszczenie wyposażenia świetlicy, nakładające na „osoby użytkujące lub ich opiekunów prawnych” obowiązek poniesienia kosztów naprawy. Jeśli nawet przyjąć, że autorom regulaminu przyświecała myśl o zwróceniu uwagi na obowiązek sprawowania należytej opieki na nieletnimi oraz poszanowania wyposażenia świetlicy, to do urzeczywistnienia słusznej ze wszech miar idei organ stanowiący gminy posłużył się instrumentem prawnym nie dającym się pomieścić w zakresie „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” (art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.).

Upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. przyznaje organowi stanowiącemu gminy kompetencje do formułowania w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się przez korzystających z takich obiektów i urządzeń (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 stycznia 2010 r., II SA/Go 974/09). Jednakże rada gminy nie jest na tej podstawie uprawniona do wprowadzenia w akcie prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilnoprawną lub karną (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., IV SA/Po 672/11). Tymczasem w rozpoznawanej sprawie Rada Gminy utworzyła normę prawną, której hipoteza obejmuje odpowiedzialność za szkody spowodowane w wyposażeniu świetlicy, przy czym miałyby ona obciążać sprawców lub ich „opiekunów prawnych”, co zdaje wskazywać na odpowiedzialność za osoby, którym z powodu wieku, stanu psychicznego lub cielesnego winy poczytać nie można. Konstrukcja przyjęta w § 6 ust. 3 załącznika nr 4 do ocenianej uchwały zdaje się nawiązywać (choć niepoprawnie) do sfery odpowiedzialności za szkody wyrządzone czynem niedozwolonym (art. 415 k.c.) oraz do odpowiedzialności z tytułu nadzoru (art. 427 k.c.).

Nie można zatem nie uznać, że w § 6 ust. 3 załącznika nr 4 nie tylko wykracza poza granice upoważnienia ustawowego do określenia „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”, ale także bezpodstawnie ingeruje w zastrzeżoną dla ustawodawcy sferę odpowiedzialności.

Po czwarte, podobnie należy się odnieść do fragmentu § 3 ust. 4 uchwały, a przede wszystkim zaś do § 3 ust. 6 i 7 tej uchwały i załącznika nr 1 do tego aktu, w których Rada określiła elementy umowy najmu świetlic wiejskich. Wojewoda Dolnośląski trafnie zauważył, że postanowienia te 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 k.c. Powołując się na art. 40 ust. 2 pkt 2 u.s.g., rada gminy nie może w akcie prawa miejscowego wpływać na kształt i treść przyszłych umów cywilnoprawnych.

Po piąte, Rada Gminy nie była konsekwentna przy stanowieniu opłat za korzystanie ze świetlic wiejskich na obszarze Gminy Czernica. Z jednej bowiem strony Rada Gminy Czernica wypełniła dyspozycję art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, upoważniającą organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do postanowienia 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”, z drugiej zaś utworzyła normę, według której „każda miejscowość może ustalić ceny indywidualne biorąc pod uwagę wielkość świetlicy, jej wyposażenie oraz cel wynajmu, tj. wesela, imieniny, stypy itp.” Tymczasem – jak zaakcentował organ nadzoru – upoważnienie innych niż wójt podmiotów (np. miejscowości lub sołectw) do określenia stawek opłat za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej zawartej w art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, ponieważ uprawnienia w tym zakresie organy stanowiące jednostek samo-

rządu terytorialnego – jeżeli nie zechcą skorzystać z delegacji ustawowej – mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.

Dostrzeżone w skardze i postępowaniu sądowym naruszenia prawa przez Radę Gminy Czernica stanowią dostateczną podstawę do zastosowania dyspozycji art. 147 § 1 u.p.p.s.a., co znalazło odzwierciedlenie w punkcie I sentencji wyroku. Orzeczenie zawarte w punkcie II ma umocowanie w art. 152 tej ustawy.