



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 12 października 2023 r.

Poz. 6240

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 87/2023

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 10 października 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 7 i § 11 załącznika do uchwały nr LIII/410/2023 Rady Gminy Czernikowo z dnia 6 września 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania ze świetlicy wiejskiej w miejscowości Makowiska.

Uzasadnienie

Uchwałą nr LIII/410/2023 Rada Gminy Czernikowo przyjęła w formie załącznika „Regulaminu korzystania ze świetlicy wiejskiej w miejscowości Makowiska”. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 11 września 2023 r.

Zawiadomieniem z 26 września 2023 r. organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. W odpowiedzi stanowisko Gminy Czernikowo przedstawiono w piśmie z dnia 2 października 2023 r., w którym wskazano na możliwość zmiany uchwały na najbliższej sesji.

Jako podstawę prawną kwestionowanej uchwały wskazano art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który stanowi: „Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: (...) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.”

Analizowana kompetencja obejmuje określenie podstawowych zasad korzystania z mienia gminy, któremu nadaje się charakter powszechnie dostępny. Zasady te wiążą również organ wykonawczy gminy właściwy w sprawach gospodarowania mieniem. „Użyty w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym zwrot "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania oraz reguł zachowania i ustalonego porządku, które mają obowiązywać na terenie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Oznacza to uprawnienie rady gminy do wprowadzenia zbioru ogólnych norm postępowania, którymi winien się kierować organ wykonawczy przy dokonywaniu czynności w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym gminy (art. 30 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym).” (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 października 2017 r. sygn. III SA/Gl 825/17)

Mając na uwadze zakres upoważnienia ograniczony dodatkowo regulacjami ustaw szczególnych należy zakwestionować zapis § 11 Regulaminu, w którym ustalono zwolnienie Gminy z odpowiedzialności za wypadki i szkody na osobach i mieniu związane z korzystaniem ze świetlicy.

„Wskazać należy, że norma kompetencyjna wynikająca z 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 podkreślił iż "użyte w ustawie 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". (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 26 kwietnia 2023 r. NP-III.4131.1.169.2023.60) Podobnie orzekł WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 24 października 2017 r. sygn. III SA/Gl 825/17) oraz WSA w Krakowie w wyroku z dnia 3 grudnia 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 731/13. Natomiast zgodnie z wyrokiem WSA w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17: „Nie jest wykluczona możliwość poinformowania podmiotów korzystających ze świetlic o obowiązujących na ich terenie zasadach zachowania i odpowiedzialności za wyrządzone szkody, wynikających z przepisów ustaw, ale organ nie może tego uczynić w formie uchwały, lecz co najwyżej w formie umieszczenia na tablicy informacyjnej dosłownej treści owych przepisów wraz z przytoczeniem ich podstawy prawnej.”

Ponadto opierając się na dorobku doktryny i orzecznictwa sądów administracyjnych należy podważyć regulacje wskazujące osoby zobowiązane do zarządzania mieniem gminy z oznaczeniem zakresu ich kompetencji. Zarzut ten dotyczy § 7 Regulaminu, który określa zamknięty katalog zadań opiekuna świetlicy.

W ocenie organu nadzoru takie regulacje wkraczają w kompetencje wójta wynikające z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, to jest w materię już odmiennie uregulowaną w ustawie. Zgodnie z tym przepisem, to do zadań wójta (burmistrza, prezydenta) jako organu wykonawczego gminy należy m.in. gospodarowanie mieniem komunalnym. „Dlatego też, Rada Gminy Będzino nie była uprawniona do nałożenia na opiekuna świetlicy jakichkolwiek obowiązków. Jak zaakcentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 18 października 2022 r., sygn. akt II SA/Wa 2282/21 przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia radę gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie tworzenia zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej przez społeczność lokalną, natomiast poza zakresem wskazanego upoważnienia pozostają sprawy związane z zasadami i trybem gospodarowania i korzystania z tego mienia przez jednostkę nim gospodarującą.” (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 27 lipca 2023 r. P-1.4131.270.2023.K) W wyroku z dnia 20 czerwca 2023 r., sygn. III SA/Wr 994/22 WSA we Wrocławiu stwierdził, że: „Jedynym podmiotem uprawnionym nie tylko do wyznaczenia administratora cmentarza, ale także określenia jego konkretnych uprawnień i zakresu działań - jest wójt gminy (burmistrz, prezydent). Kwestii tych nie może regulować rada gminy. Taka delegacja nie wynika zarówno z ustawy z 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, jak i z przepisów ustawy o samorządzie gminnym.”

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium "istotnego" naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Zobowiązanie do przestrzegania zakresu kompetencji wynika z art. 7 Konstytucji RP. Wobec tego Rada Gminy Czernikowo podejmując uchwałę nr LIII/410/2023 w sposób istotny naruszyła powołane przepisy ustawy, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w oznaczonej części.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski

Mikołaj Bogdanowicz