



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 1 lutego 2024 r.

Poz. 770

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 5/2024 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 1 lutego 2024 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

§ 4. -5 i § 8-10 załącznika do uchwały nr LXVI/467/2023 Rady Gminy Zbiczno z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie określenia regulaminu korzystania z obiektów sportowych i pomieszczeń w Zespołach Szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina Zbiczno.

Uzasadnienie

Uchwałą nr LXVI/467/2023 Rada Gminy Zbiczno przyjęła w formie załącznika regulamin korzystania z obiektów sportowych i pomieszczeń w Zespołach Szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina Zbiczno.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru 5 stycznia 2024 r.

Zawiadomieniem z 24 stycznia 2024 r. znak: WNK.DT.IV.4131.2.2024.EW organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. W odpowiedzi na zawiadomienie, stanowisko Gminy przedstawiono w piśmie z 30 stycznia 2024 r. (znak: O-I.0004.218.2024 r.) w którym nie wniesiono zastrzeżeń do zgłoszonych zarzutów.

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

Jako podstawę prawną kwestionowanej uchwały wskazano art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679). Stosownie do przepisów ustawy o samorządzie gminnym (zwanej dalej: „ustawą”): „Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: (...) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.” Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej: organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej należących do tych jednostek, albo do tego zakresu spraw mogą upoważnić wójta gminy.

W nawiązaniu do podstawy prawnej analizowana kompetencja dotyczy regulowania ogólnych warunków korzystania z „obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”, którym zasadniczo nadaje się charakter powszechnie dostępny. Celem uchwały jest określenie szczególnego przeznaczenia tego mienia oraz podstawowych zasad i trybu korzystania, które 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 października 2017 r. sygn. III SA/Gl 825/17) Podobnie w wyroku WSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 731/13.

W nawiązaniu do przedmiotu regulacji można zaaprobować fakt, że wskazane w uchwale obiekty sportowe i pomieszczenia w Zespołach Szkół w zakresie w jakim mogą dodatkowo zaspakajać zbiorowe potrzeby mieszkańców (zadanie gminy) stanowią „obiekty o charakterze użyteczności publicznej”. Zależy to od oceny stanu faktycznego.

Jednakże w tym zakresie przedmiotowa uchwała nie rozróżnia „udostępniania” pomieszczeń na cele użyteczności publicznej od przekazywania mienia na cele nie związane z zadaniami gminy to jest cele prywatne – dowolne. Uchwała w szeroki sposób reguluje sprawy zawierania umów najmu i użyczenia sal dydaktycznych, stołówek i boiska (§ 1 regulaminu). natomiast nie przywołuje pojęcia „urządzeń i obiektów użyteczności publicznej”.

W tym zakresie należy zwrócić uwagę, że granice „upoważnienia” rady gminy wyznacza m. in. regulacja art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i art. 30 ustawy, która z zasady upoważnia wójta do samodzielnego dysponowania mieniem, które nie służy konkretnym zadaniom gminy (można je wynająć podmiotom zewnętrznym w celu uzyskiwania dochodu). Podobnie poza zakresem wskazanego upoważnienia pozostają sprawy związane z zasadami i trybem gospodarowania i korzystania z tego mienia przez jednostkę nim gospodarującą (por. wyroki WSA w Opolu z dnia 20 maja 2008 r., II SA/Op 83/08 oraz WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 14 listopada 2012 r. - II SA/Go 706/12 oraz z dnia 4 lipca 2013 r. - II SA/Go 409/13).

Wobec tego przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy upoważnia radę gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej przez społeczność lokalną.

Ponadto zakres upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego jest ograniczony regulacjami ustaw szczególnych, co rodzi potrzebę zakwestionowania zapisów § 4-5 i § 8-10 regulaminu, w których ustalono zasady dotyczące odpowiedzialności za wypadki i szkody na osobach i mieniu związane z korzystaniem z obiektów oraz zakaz spożywania alkoholu na terenie szkoły. Ten zakres spraw jest już uregulowany m.in. przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny oraz ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. „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, że "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. akt 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.”

Można zaznaczyć, że udostępnieniu mienia może towarzyszyć umowa cywilnoprawna, która ustala odpowiednie, szczegółowe zobowiązania stron. Postanowienia dotyczące zasad odpowiedzialności za szkody „mogą zostać wprowadzone jedynie w ustawie lub na mocy czynności prawnej, np. umowy. Należy tu w szczególności wskazać na przepisy art. 415 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.), dalej: "KC", które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych, jak również art. 471 i nast. KC, które normują zasady odpowiedzialności kontraktowej.” (cyt. rozstrzygnięcie nadzorcze)

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. Mając na uwadze przedstawione okoliczności sprawy, Rada Gminy Zbiczno podejmując uchwałę nr LXVI/467/2023w sposób istotny naruszyła wskazane przepisy przywołanych ustaw, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w części, a tym samym oznacza, że pozostaje w obrocie prawnym w pozostałym zakresie.

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

Michał Sztybel