



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 lipca 2021 r.

Poz. 3310



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.226.2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 23 lipca 2021 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXVI/256/2021 Rady Gminy Włodawa z dnia 29 czerwca 2021 r.
w sprawie ustalenia zasad i trybu korzystania ze świetlic wiejskich, stanowiących mienie Gminy
Włodawa, w części obejmującej § 4 ust. 2-5 i § 5 ust. 3 uchwały.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/256/2021 Rady Gminy Włodawa z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu korzystania ze świetlic wiejskich, stanowiących mienie Gminy Włodawa, w części obejmującej § 4 ust. 2-5 i § 5 ust. 3 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVI/256/2021 Rady Gminy Włodawa została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 lipca 2021 r.

Przedmiotową uchwałą, wydaną na podstawie m. in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), Rada Gminy Włodawa ustaliła zasady i trybu korzystania ze świetlic wiejskich, stanowiących mienie Gminy Włodawa.

Z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika upoważnienie do wydawania aktów prawa miejscowego regulujących zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Użyte w ww. przepisie sformułowanie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się w tych obiektach.

Szeroki zakres delegacji zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ze względu na jej ogólność, nie zmienia faktu, że rada gminy winna treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśniać te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92, Wspólnota 1993 Nr 2, s. 21).

W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych

w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika także niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji wiążących go powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

W § 4 ust. 1 uchwały Rada Gminy postanowiła, iż *kontrolę i nadzór nad działalnością świetlic sprawuje Wójt Gminy Włodawa*.

Ponadto, zgodnie z § 4 ust. 2 uchwały, *koordynatorem działania świetlic jest Kierownik Referatu Oświaty, Kultury, Sportu i Turystyki lub osoba upoważniona przez Wójta Gminy Włodawa*.

Jak zaznaczono wyżej, na mocy art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, radzie gminy przysługuje kompetencja do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W ocenie organu nadzoru na podstawie powołanej normy kompetencyjnej radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, jaki podmiot ma sprawować bieżącą opiekę czy zarząd nad gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów. Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Powierzenie innemu podmiotowi zadań w tym zakresie jest jego suwerenną decyzją i Rada Gminy nie może mu tego narzucać zapisami uchwały.

Wybór konkretnego podmiotu, zarządzającego w imieniu organu wykonawczego gminy komunalnymi obiektami użyteczności publicznej należy zatem wyłącznie do kompetencji wójta jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym (oczywiście w ramach uchwały Rady dotyczącej formy prowadzenia tej gospodarki).

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 listopada 2012r., sygn. akt II OSK 2072/12, Sąd wskazał, że do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym, stąd rada gminy nie może w tym zakresie przejmować tych zadań, w tym także określać administratora/koordynatora obiektów użyteczności publicznej.

W § 4 ust. 3-4 uchwały Rada Gminy ustaliła, że *godziny otwarcia świetlic ustala koordynator działalności świetlic zgodnie ze zgłoszonym zapotrzebowaniem (ust. 3); do obowiązków koordynatora należy: 1) dbanie o czystość obiektu i przyległego terenu; 2) dbanie o urządzenia i sprzęt znajdujący się w świetlicy oraz na przyległym terenie; 3) utrzymywanie stałego kontaktu z Wójtem Gminy Włodawa w zakresie funkcjonowania świetlicy; 4) udostępnianie świetlicy zgodnie z zapotrzebowaniem; 5) zgłaszanie usterek, awarii, a także szkód wyrządzonych w trakcie użytkowania obiektu (ust. 4)*.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie mieszczą się w zakresie delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej – a zatem przeznaczonych do bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych - norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się podmiotów, które na nich przebywają.

Zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulaminy korzystania z obiektów i urządzeń) nie są adresowane do podmiotów zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń, a więc do społeczności lokalnej. Osoby korzystające powinny natomiast podporządkować się uchwalonym w tym zakresie regulacjom, bowiem w przeciwnym razie mogą zostać niedopuszczone do skorzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej lub w trakcie korzystania mogą zostać pozbawione dalszej takiej możliwości (patrz wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 sierpnia 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 473/07).

Uchwała w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jest aktem prawa miejscowego, winna zatem odpowiadać wymaganiom ustalonym dla tej kategorii aktów prawnych. Akty prawa miejscowego, stanowiące źródło prawa powszechnie obowiązującego, charakteryzują się tym, że zawierają abstrakcyjne i generalne normy prawne, adresowane do podmiotów pozostających poza strukturą administracji.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym podkreśla się, iż *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* (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Op 83/08, WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 14 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Go 706/12 oraz z dnia 4 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Go 409/13).

W § 4 ust. 5 uchwały przyjęto, iż *koordynator działalności świetlicy ponosi odpowiedzialność materialną za powierzony mu sprzęt i urządzenia, stanowiące wyposażenie świetlicy*.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie mieszczą się w ramach kompetencji przyznanych radzie gminy. W szczególności uprawnienia do regulowania odpowiedzialności za szkody, a zatem kwestii o charakterze cywilnoprawnym, nie można wywieść z delegacji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Kwestie odpowiedzialności deliktowej i kontraktowej rozstrzyga ustawodawca w kodeksie cywilnym, nie zaś organ stanowiący w drodze podjętej przez siebie uchwały. Modyfikacja tych regulacji może nastąpić wyłącznie na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego lub w drodze umowy zawartej pomiędzy stronami. Za niedopuszczalne należy uznać określenie przez radę gminy w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, wskazanych kwestii w regulaminie korzystania z obiektu użyteczności publicznej. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia dla rady gminy, jak i objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy.

Zgodnie z brzmieniem § 5 ust. 3 uchwały, *osoby korzystające ze świetlicy zobowiązane są do przestrzegania Regulaminu Świetlic Wiejskich oraz przepisów bhp, ppoż., dotyczących porządku publicznego oraz przepisów sanitarnych*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie znajduje uzasadnienia prawnego i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Akt niższego rzędu, w tym uchwała, nie może odsyłać do przepisów hierarchicznie wyższych, przepisów ustawowych i podustawowych normujących kwestie bezpieczeństwa i higieny pracy, ochrony przeciwpożarowej, porządku publicznego oraz przepisów sanitarnych, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Włodawa Nr XXXVI/256/2021 we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Włodawa
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Włodawa