



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 maja 2023 r.

Poz. 4703

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.142.2023.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 21 kwietnia 2023 r.

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

orzekam

nieważność uchwały nr LII/404/2023 Rady Gminy Łubowo z dnia 20 marca 2023 r. w sprawie Regulaminu określającego zasady i tryb korzystania ze świetlic wiejskich na terenie Gminy Łubowo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 20 marca 2023 r. Rada Gminy Łubowo podjęła uchwałę nr LII/404/2023 w sprawie Regulaminu określającego zasady i tryb korzystania ze świetlic wiejskich na terenie Gminy Łubowo.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym /tj. Dz. U. z 2023 poz. 40 / art 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej /Dz.U. z 2021 r. poz.679/".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 24 marca 2023 r.

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

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej zwanej "ustawą", 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. Tym samym rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii, jednakże nie daje to organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności. Mając na względzie konstytucyjną zasadę praworządności, zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, a zarazem nie mogą naruszać przepisów ustaw i innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. W orzecznictwie oraz doktrynie przyjmuje się, że przez pojęcie "zasad i trybu korzystania z gminnych

obiektów i urządzeń użyteczności publicznej" należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 169/12).

W § 4 ust. 2 Regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich i ich wyposażenia (...) stanowiącego załącznik do uchwały nr LII/404/2023 z dnia 20 marca 2023 r., dalej zwany "Regulaminem", rada przyjęła: "Wzór umowy najmu świetlicy stanowi załącznik nr 4 niniejszego regulaminu".

W ocenie organu nadzoru, działanie rady, polegające na ustaleniu wzoru umowy najmu świetlicy wiejskiej, wykracza poza granice upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy i stanowi także nieuprawnioną ingerencję w sferę wykonawczą, zastrzeżoną dla Wójta Gminy (art. 30 i 31 ustawy).

Zgodnie z zasadą swobody umów, określoną w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.), dalej jako, "k.c.", niedopuszczalnym jest, aby strony przyszłej umowy nie miały wpływu na jej treść z uwagi na to, iż jej postanowienia reguluje uchwała rady gminy narzucająca jednostronne rozwiązania dla stron umowy. Zawarcie umowy najmu świetlicy należy do organu wykonawczego gminy, jako organu gospodarującego mieniem komunalnym. Umowa jest natomiast dwustronną czynnością prawną równorzędnych podmiotów, regulowaną przepisami prawa cywilnego. O treści umowy decydują strony przyszłej umowy zgodnie z zasadą autonomii woli stron. Kształtowanie postanowień umowy powinno bowiem mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale określającej zasady i tryb korzystania ze świetlic wiejskich na terenie Gminy Łubowo.

Za wykraczający poza przyznaną radzie kompetencję należy również uznać zapis § 4 ust. 1 zdanie drugie, zgodnie z którym "Za sporządzenie umowy odpowiedzialny jest inspektor ds. zdrowia, kultury i sportu". Należy bowiem uznać, iż zapis ten stanowi nieuprawnioną ingerencję w kompetencję Wójta Gminy Łubowo.

W zakresie sformułowanego przez ustawodawcę upoważnienia ustawowego nie mieszczą się, w ocenie organu nadzoru, postanowienia Regulaminu zawarte w § 5 ust. 1 Regulaminu, tj. "W okresie najmu, Najemca ponosi pełną odpowiedzialność za powierzone mienie, w szczególności za zniszczenia mienia, w tym działanie osób, którymi się opiekuje, jeżeli w wyniku ich działania powstały szkody materialne" oraz w § 7 ust. 2 Regulaminu, który stanowi: "Gmina Łubowo nie ponosi odpowiedzialności za bezpieczeństwo osób uczestniczących w imprezach organizowanych przez Wynajmujących świetlicę". Podobne zapisy znajdują się również w treści załącznika nr 3 i 6 do Regulaminu.

Wyjaśnić należy, że norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy nie obejmuje upoważnienia dla rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie zasad odpowiedzialności cywilnej i karnej. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie. W wyroku z dnia 16 listopada 2011 r. (sygn. akt IV SA/Po 672/11) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zaakcentował, iż „użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy 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”.

W ocenie organu nadzoru, bez wyraźnego umocowania Rada Gminy Łubowo wprowadziła do omawianego Regulaminu przepisy, w których określono w szczególności obowiązki i uprawnienia opiekuna świetlicy, jego odpowiedzialność za powierzone mienie, przepisy dotyczące łączącej go z Gminą Łubowo umowy (w tym wzór umowy o opiekę nad świetlicą - załącznik nr 1 do Regulaminu) oraz zapisy dotyczące jego wynagrodzenia. Przepisy te nie odnoszą się do sposobu zachowania osób przebywających na terenie świetlicy ani też nie formułują wytycznych w zakresie wynajmowania bądź użyczenia świetlic. Nie mieszczą się zatem w zakresie pojęcia "zasady i tryb korzystania" z obiektu użyteczności publicznej. W żaden sposób bowiem nie można uznać, że kwestionowane wyżej postanowienia zawierają "zbiór ogólnych reguł" dotyczących korzystania ze świetlic bądź ich wynajmowania, przeciwnie, z jednej strony przewidują rozwiązania, co do których rada nie może się wypowiadać (np. wynagrodzenia opiekuna

światlicy i kwestii jego odpowiedzialności), z drugiej, charakteryzują się wysokim stopniem szczegółowości, prowadząc w efekcie do naruszenia kompetencji przysługujących organowi wykonawczemu. Należy podkreślić, że gospodarowanie mieniem gminy, poza wyjątkami określonymi w ustawie o samorządzie gminnym, które należy interpretować ściśle, należy do wyłącznej właściwości wójta, co wprost wynika z brzmienia art. 30 ust. 2 pkt 3 powołanej ustawy.

Mając na względzie przedstawioną wyżej argumentację stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Wobec powyższego, 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 Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Łubowo

Wójt Gminy Łubowo