



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 8 maja 2023 r.

Poz. 4775

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.169.2023.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 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 § 3 ust. 4 i § 5 załącznika do uchwały nr LXXXVI/740/2023 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu korzystania ze świetlic wiejskich i Wiejskich Domów Kultury na terenie Gminy Jarocin - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 marca 2023 r. Rada Miejska w Jarocinie podjęła uchwałę nr LXXXVI/740/2023 w sprawie określenia zasad i trybu korzystania ze świetlic wiejskich i Wiejskich Domów Kultury na terenie Gminy Jarocin, zwaną dalej: "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2023 r. poz.40)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 28 marca 2023 r.

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

Uchwałą nr LXXXVI/740/2023 z dnia 27 marca 2023 r. Rada Miejska w Jarocinie przyjęła "Regulamin świetlic wiejskich i Wiejskich Domów Kultury Gminy Jarocin", stanowiący załącznik do uchwały.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały rada wskazała m. in. przepis 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.), zwanej dalej „ustawą”, zgodnie z którym: "Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: (...) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej". Upoważnienie zawarte we wskazanym 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 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 (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 169/12; CBOSA). Za zbiór zasad i ustalenie trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej jakimi są świetlice wiejskie uznać należy także regulacje normujące sposób postępowania administratorów świetlic (w tym rozpatrywania spraw o użyczenie czy wynajem) oraz osób zainteresowanych ich wynajmem bądź użyczeniem (por. wyrok WSA w Szczecinie z 25 lutego 2021 r., II SA/Sz 1091/20; CBOSA).

W zakresie tak sformułowanego upoważnienia ustawowego nie mieszczą się, w ocenie organu nadzoru, następujące postanowienia:

- § 3 ust. 4 załącznika do uchwały: "Najemca zobowiązuje się oddać przedmiot umowy w stanie niepogorszonym. W przypadku stwierdzenia uszkodzeń przedmiotu najmu lub jego wyposażenia, Najemca dokona naprawy na własny koszt. W przypadku uchylania się od dokonania napraw, bądź ich nienależytego wykonania Wynajmujący wykonana naprawy na własny koszt, po czym obciąży nim Najemcę",

- § 5 załącznika do uchwały: "Właściciel Świetlicy Wiejskiej/Wiejskiego Domu Kultury nie ponosi odpowiedzialności za wypadki i szkody na osobach i mieniu będące skutkiem korzystania ze Świetlicy Wiejskiej/Wiejskiego Domu Kultury lub jej wyposażenia w sposób niezgodny z ich przeznaczeniem, bądź z postanowieniami niniejszego regulaminu".

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".

W świetle powyższego, uchwalając regulamin korzystania ze świetlic wiejskich i Wiejskich Domów Kultury położonych na terenie Gminy Jarocin, rada uprawniona była zatem do unormowania w nim jedynie zasad i trybu korzystania z tych obiektów, co oznacza uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z obiektów i urządzeń. Rada nie miała natomiast kompetencji do określenia w przyjętej uchwale zasad odpowiedzialności w związku z korzystaniem ze świetlic wiejskich/Wiejskich Domów Kultury. Akt prawa miejscowego jako akt o charakterze powszechnie obowiązującym nie może regulować zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. Postanowienia dotyczące tej materii 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: "k.c.", które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych, jak również art. 471 i nast. k.c., które normują zasady odpowiedzialności kontraktowej.

W ocenie organu nadzoru, rada gminy nie może w oparciu o przepisy ustawy wpływać na kształt i treść przyszłej umowy cywilnoprawnej także poprzez określenie obowiązków najemcy i zasad ponoszenia przez niego odpowiedzialności wynikającej z nienależytego wykonania umowy (§ 3 ust. 4 załącznika do uchwały). Zagadnienia te należy uznać za podlegające unormowaniu w drodze umowy cywilnoprawnej, a nie aktu prawa miejscowego. W ocenie organu nadzoru za zasadne należy uznać stwierdzenie nieważności kwestionowanych przepisów jako podjętych z naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy i art. 353¹k.c.

Posiłkowo należy wskazać, że to do obowiązków organu wykonawczego gminy należy kształtowanie stosunków cywilnoprawnych, w tym poprzez składanie oświadczeń woli w imieniu gminy, o czym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy. Tymczasem norma kompetencyjna z art. 40 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy nie daje radzie gminy podstaw do tak daleko idącej ingerencji w układaniu szczegółowych relacji między stronami stosunku cywilnoprawnego. Nadto takie działanie wkraczałoby w sferę uprawnień organu wykonawczego, powołanego do gospodarowania mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 ustawy), łamiąc ustawową zasadę rozdziału kompetencji między organami gminy.

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 Miejska w Jarocinie

Burmistrz Jarocina