



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 stycznia 2025 r.

Poz. 977

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NP-III.4131.1.8.2025.2

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 8 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

orzekam

nieważność pkt 10 rozdziału II, pkt 4 rozdziału III oraz pkt 5 rozdziału IV załącznika do uchwały nr IX/94/2024 Rady Gminy Szydłowo z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich stanowiących własność Gminy Szydłowo oraz powierzenia uprawnień - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 18 grudnia 2024 r. Rada Gminy Szydłowo uchwałą nr IX/94/2024 uchwaliła Regulamin korzystania ze świetlic wiejskich stanowiących własność Gminy Szydłowo oraz powierzyła Wójtowi Gminy Szydłowo uprawnienia w sprawie ustalenia wysokości cen i opłat za korzystanie ze świetlic wiejskich.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) oraz 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 w dniu 20 grudnia 2024 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA OZ. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) - zwanej dalej "u.s.g." - 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. Rada

gminy została zatem wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii, jednakże w ocenie organu nadzoru powyższe umocowanie nie daje organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. 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. W konsekwencji oznacza to uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. (por. wyrok NSA z 31 stycznia 2023 r., III OSK 1076/22; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Go 405/19, CBOSA). Sformułowanie "zasady i tryb korzystania" mieści w sobie nadto kompetencję do ustalania norm i zasad postępowania gwarantujących właściwą eksploatację obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Istota regulaminu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej obejmuje również tworzenie warunków do niezakłóconej i bezpiecznej realizacji prawa do korzystania z obiektów użyteczności publicznej (por. wyrok WSA w Poznaniu z 21 października 2021 r., III SA/Po 360/20, CBOSA). Żadne inne zapisy, poza ww. zasadami i trybem korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mogą być zatem objęte regulacją wydawaną na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Podnieść należy, iż podstawa prawna do regulowania zasad i trybu korzystania z gminnych urządzeń użyteczności publicznej zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. znajduje zastosowanie wtedy, gdy z innej ustawy nie wynika odrębna podstawa prawna regulująca w sposób bardziej precyzyjny delegację ustawową umocowującą organy samorządu gminy do określenia trybu i zasad korzystania z konkretnych urządzeń użyteczności publicznej lub w dużo bardziej skonkretyzowanym zakresie (por. ww. wyrok NSA z 31 stycznia 2023 r., III OSK 1076/22, CBOSA).

W pkt 10 rozdziału II załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Gminy Szydłowo postanowiła, iż "Gmina Szydłowo nie ponosi odpowiedzialności za przedmioty osobiste i wartościowe pozostawione w świetlicach wiejskich". Dodatkowo w pkt 4 rozdziału III załącznika do przedmiotowej uchwały postanowiono, że "Z chwilą przekazania kluczy bezpieczeństwo i porządek w świetlicach wiejskich oraz w ich bezpośrednim otoczeniu ciąży na biorącym w użyczenie". Podobną regulację zwarto w pkt 5 rozdziału IV załącznika do przedmiotowej uchwały, stanowiąc iż "Z chwilą przekazania kluczy bezpieczeństwo i porządek w świetlicach wiejskich oraz w ich bezpośrednim otoczeniu ciąży na najemcy".

Zdaniem organu nadzoru norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie obejmuje upoważnienia do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej czy karnej. W pojęciu zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej nie mieści się bowiem regulacja dotycząca odpowiedzialności podmiotów korzystających z tych terenów. Także w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie uprawnia do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną (por. wyroki WSA w Poznaniu z 16 listopada 2011 r., IV SA/Po 672/11; z 23 stycznia 2020 r., IV SA/Po 795/19; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Go 405/19, CBOSA). Wskazuje się także, iż art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie zawiera delegacji do odrębnego uregulowania odpowiedzialności za bezpieczeństwo związane z korzystaniem z takich obiektów i urządzeń (por. wyrok NSA z 9 lutego 2022 r., III OSK 4921/21, CBOSA). W pojęciu zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mieści się więc regulowanie jakichkolwiek sankcji za niezgodne z prawem korzystanie z tych obiektów i urządzeń.

W pkt 7 rozdziału I załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Gminy Szydłowo postanowiła, iż "Przed objęciem funkcji opiekun świetlicy ma obowiązek zapoznania się z niniejszym Regulaminem oraz obowiązek podpisania wykazu urządzeń i sprzętu stanowiącego wyposażenie świetlicy na dzień objęcia funkcji". Tymczasem zdaniem organu nadzoru znaczenie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, o których nowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. polega na tym, że adresuje się je do osób korzystających z takich obiektów lub urządzeń, które winny się im podporządkować, gdyż w przeciwnym razie nie będą dopuszczone lub zostaną pozbawione możliwości korzystania z tych obiektów i urządzeń (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 października 2023 r., IV SA/Po 532/23, CBOSA). Poza zakresem wskazanego upoważnienia pozostają sprawy związane z zasadami i trybem gospodarowania i korzystania z tego mienia przez jednostkę (podmiot) nim gospodarującą (por. wyrok WSA w Warszawie z 18 października 2022 r., II SA/Wa 2282/21, CBOSA). W konsekwencji za wykraczające poza

upoważnienie ustawowe uznać należy ww. zapisy Regulaminu, które regulują kwestie nadzoru nad świetlicami wiejskimi.

Jak już wskazywano organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, jednak wyznaczając te reguły rada gminy nie ma niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie, lecz musi treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji. W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi zatem istotne naruszenie prawa.

Jednocześnie w ocenie organu nadzoru unormowanie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., zakłada uprawnienie rady gminy do określenia w ramach tych zasad, jednej z najistotniejszych zasad korzystania z takich obiektów, tj. zasady korzystania odpłatnego lub korzystania nieodpłatnego (por. wyrok WSA w Warszawie z 18 października 2022 r., II SA/Wa 2282/21, CBOSA).

Biorąc powyższe pod uwagę, 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 Wielkopolska
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Szydłowo

Wójt Gminy Szydłowo