



Poznań, 2019-03-05

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.97.2019.22

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

orzekam

nieważność § 2 ust. 7, § 3 zdanie pierwsze i czwarte oraz § 4 załącznika do uchwały nr 53/IV/19 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 30 stycznia 2019 roku w sprawie Regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich na terenie Gminy Ślesin - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 stycznia 2019 r. Rada Miejska Gminy Ślesin podjęła uchwałę nr 53/IV/19 w sprawie Regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich na terenie Gminy Ślesin. Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 11 lutego 2019 r.

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

Uchwałą nr 53/IV/19 z dnia 30 stycznia 2019 r. Rada Miejska Gminy Ślesin przyjęła „Regulamin korzystania ze świetlic wiejskich na terenie Gminy Ślesin” określający zasady i tryb korzystania ze świetlic wiejskich na terenie tejże gminy. Regulamin stanowi załącznik do badanej uchwały i dalej będzie powoływany jako „Regulamin”.

Podstawą prawną podjęcia uchwały jest przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.), zgodnie z którym 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 (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12).

W zakresie tak sformułowanego upoważnienia ustawowego nie mieści się, w ocenie organu nadzoru, postanowienie § 2 ust. 7 Regulaminu, w myśl którego „środki uzyskane z wynajęcia świetlic wiejskich stanowią dochód gminy i powinny być przeznaczone na utrzymanie świetlic, z których zostały uzyskane”.

Z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji wynikających z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym rada uchwaliła również przepisy § 3 zdanie pierwsze i czwarte oraz § 4 Regulaminu.

W § 3 Regulaminu rada postanowiła m.in., że „za bezpieczeństwo i porządek odpowiada organizator imprezy” (zdanie pierwsze) oraz, że „za ewentualne szkody odpowiada najemca lub osoba, której świetlica została udostępniona”. Z kolei w § 4 Regulaminu zastrzeżono, że „Gmina nie ponosi odpowiedzialności za wypadki i szkody na osobach i mieniu, będące skutkiem korzystania ze świetlic lub ich wyposażenia w sposób niezgodny z przeznaczeniem, bądź z postanowieniami niniejszego Regulaminu”.

Wyjaśnić należy, że norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym 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. (sygn. akt IV SA/Po 672/11) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zaakcentował, iż użyty w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym termin „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. Jednakże rada gminy, na podstawie tej regulacji, nie jest uprawniona do wprowadzania do takiego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną.

Uchwalając regulamin korzystania ze świetlic wiejskich rada uprawniona była zatem do unormowania w nim jedynie zasad i trybu korzystania z tychże obiektów, co oznacza uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z obiektów. Rada nie miała natomiast kompetencji do określenia w przyjętej uchwale zasad odpowiedzialności w związku z korzystaniem z obiektów. Organ nadzoru podkreśla, iż 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 wskazać np. na przepisy art. 415 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.), które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Kodeks ten odnosi się także do odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 i nast.).

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku 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 dnia 14 grudnia 2011r.; sygn. akt II OSK 2058/11), przy czym uchybienia te mają charakter istotny.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

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
(-) Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:
Rada Miejska Gminy Ślesin
Burmistrz Miasta i Gminy Ślesin