



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 23 grudnia 2019 r.

Poz. 6797

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.762.2019.AB WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 20 grudnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, poz. 1309, poz. 1571, poz. 1696, poz. 1815)

stwierdzam nieważność

- pkt I.,
- pkt II.,
- ppkt 2 w zakresie wyrazów „Załącznik nr 1 do Regulaminu”, a także podpunktów od 3 – do 6 zamieszczonych w pkt III.,
- ppkt 2, ppkt 4 i ppkt 6 zamieszczonych w pkt IV.,
- ppkt 6, ppkt 9 i ppkt 12 zamieszczonych w pkt V.,
- podpunktów od 1 do 7 zamieszczonych w pkt VI. wraz z wprowadzeniem do wyliczenia,
- podpunktów od 3 do 6, a także ppkt 9 i ppkt 10 zamieszczonych w pkt VII.

Załącznika do uchwały Nr XIII/115/2019 Rady Gminy Stara Dąbrowa z dnia 29 listopada 2019 r. w sprawie *przyjęcia regulaminu korzystania i wynajmu świetlic wiejskich*, a także Załączników Nr 2, Nr 3 i Nr 4 do Regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich i CKiR na terenie gminy Stara Dąbrowa.

Uzasadnienie

W dniu 29 listopada 2019 r. Rada Gminy Stara Dąbrowa podjęła uchwałę Nr XIII/115/2019 w sprawie *przyjęcia regulaminu korzystania i wynajmu świetlic wiejskich*. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 4 grudnia 2019 r.

W podstawie prawnej badanej uchwały powołano art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, 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*. Użyty w tym przepisie zwrot "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania oraz ustalania ogólnych reguł zachowania się, które mają obowiązywać na terenie obiektów użyteczności publicznej¹⁾.

Co istotne w przedmiotowej sprawie, rada gminy jest także właściwa do określenia zasad wynajmowania i wydzierżawiania gminnych nieruchomości – podstawę do działania w tym zakresie stanowi art. 18a ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Jakkolwiek Rada Gminy Stara Dąbrowa nie powołała tego unormowania w podstawie prawnej uchwały Nr XIII/115/2019, to jednak zarówno jej tytuł, jak też treść Załącznika dowodzą, że Rada uchwalając ten akt skorzystała także z kompetencji wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Wypada w tym miejscu przypomnieć, że w orzecnictwie sądowoadministracyjnym przyjął się pogląd, zgodnie z którym określanie zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu należy rozumieć jako zbiór podstawowych

¹⁾Tak WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 7 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Po 755/18.

reguł postępowania organu dla organu wykonawczego, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy, z nabywcą nieruchomości²⁾.

Z brzmienia art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wprost wynika, że wydany na jego podstawie akt należy do kategorii aktów prawa miejscowego, które - zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³⁾ - zaliczane są do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który je ustanowił. Odnosi się do niego zatem zasada wyrażona w art. 94 Konstytucji, która wskazuje, że akty prawa miejscowego stanowią one na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Wnosić stąd trzeba, że organ gminy, wydając akt prawa miejscowego, winien uwzględnić ramy wyznaczonego upoważnienia, zaś każde ich przekroczenie kwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa⁴⁾. Co wymaga także zaakcentowania, realizując kompetencję wypływającą z przepisu delegacyjnego, rada gminy nie powinna także powtarzać zapisów znajdujących się w aktach hierarchicznie wyżej usytuowanych, a tym bardziej dokonywać ich modyfikacji.

Analiza treści uchwały Nr XIII/115/2019 prowadzi do wniosku, że we wskazanym na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia zakresie nie spełnia ona ww. wymogów, ponieważ Rada, uchwalając kwestionowane zapisy, przekroczyła ramy przyznanego jej upoważnienia. Tego rodzaju uchybienie stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego tych postanowień, co do wprowadzania których rada gminy nie została uprawniona.

W ocenie organu nadzoru, bez wyraźnego umocowania Rada Gminy Stara Dąbrowa, przyjmując zasady korzystania i wynajmowania świetlic wiejskich, wprowadziła w Załączniku do uchwały Nr XIII/115/2019:

- POSTANOWIENIA OGÓLNE w pkt I., w których określono w szczególności cele, właściciela, opiekuna świetlic wiejskich – nie odnoszą się one ani do sposobu zachowania osób przebywających na terenie świetlic ani też nie formułują wytycznych w zakresie wynajmowania bądź użyczania świetlic,
- przepisy dotyczące obowiązków i uprawnień opiekuna świetlicy – w pkt II. ROLA OPIEKUNA ŚWIETLICY, pkt IV. ppkt 2, 4 i 6, pkt V. ppkt 6, ppkt 9, ppkt 12 - nie odnoszą się one ani do sposobu zachowania osób przebywających na terenie świetlic ani też nie formułują wytycznych w zakresie wynajmowania bądź użyczania świetlic,
- informację o wzorze oświadczenia o zgodzie na uczestnictwo dziecka w zajęciach świetlicy – w pkt III. Ppkt 2, odsyłając błędnie do Załącznika Nr 1 do Regulaminu, który stanowi wzór wniosku o najem świetlicy,
- zapisy dotyczące odpowiedzialności za dzieci oraz wypadki i szkody (pkt III. podpunkty od 3 do 6) - nie odnoszą się one ani do sposobu zachowania osób przebywających na terenie świetlic ani też nie formułują wytycznych w zakresie wynajmowania bądź użyczania świetlic, a ponadto, wkraczają w materię, która uregulowana została w Kodeksie cywilnym⁵⁾,
- przepisy wskazujące, kto może korzystać ze świetlic wiejskich – w pkt VI. w podpunktach od 1 do 7,
- wzory umów użyczenia oraz najmu – w Załącznikach odpowiednio Nr 4 i Nr 3 do Regulaminu, a także wzór protokołu zdawczo-odbiorczego w Załączniku Nr 2 do Regulaminu,
- postanowienia zawarte w pkt VII. dotyczące - opłat za wynajęcie świetlicy - ppkt 3, obowiązku wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za przekazanie świetlicy i jej odbiór - ppkt 4, zastrzeżenia, iż wynajem sali świetlicy obejmuje wynajem naczyń kuchennych – ppkt 5, kaucji – ppkt 6, odpowiedzialności za szkody – ppkt 9. Z kolei, ppkt 10 nie zawiera żadnej normatywnej treści.

Wszystkie wymienione wyżej regulacje zamieszczone w Załączniku do uchwały Nr XIII/115/2019, jak też wzory umów i protokołu zdawczo-odbiorczego nie mieszczą się w zakresie pojęć „zasady i tryb korzystania” z obiektu użyteczności publicznej, jak też „zasady wynajmowania” nieruchomości. 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. obowiązków opiekuna świetlicy i kwestii odpowiedzialności), z drugiej, charakteryzują się wysokim stopniem szczegółowości, prowadząc w efekcie do naruszenia kompetencji przysługujących organowi wykonawczemu. Należy podkreślić, że gospodarowanie mieniem gminy – poza określonymi w art. 18 ust. 1 pkt 2 lit. a oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym

²⁾ Tak WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 12 grudnia 2017 r. sygn. akt II SA/OI 917/17.

³⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁴⁾ Tak m.in. w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/GI 847/14.

⁵⁾ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 z późn. zm.).

wyjątkami, które należy interpretować ściśle, należy do wyłącznej właściwości wójta, co wprost wynika z brzmienia art. 30 ust. 2 pkt 3 powołanej ustawy. To wójt będzie stroną umów (najmu, użyczenia), których przedmiotem będą świetlice należące do gminnego zasobu nieruchomości, brak jest zatem podstaw prawnych do formułowania przez radę gminy treści tych umów.

Mając na względzie przedstawioną wyżej argumentację, stwierdzenie nieważności pkt I., pkt II., ppkt 2 w zakresie wyrazów „Załącznik nr 1 do Regulaminu”, a także podpunktów od 3 – do 6 pkt III., ppkt 2, ppkt 4 i ppkt 6 pkt IV, ppkt 6, ppkt 9 i ppkt 12 pkt V., podpunktów od 1 do 7 pkt VI. wraz z wprowadzeniem do wyliczenia, podpunktów od 3 do 6, a także ppkt 9 i ppkt 10 pkt VII. Załącznika do uchwały Nr XIII/115/2019 Rady Gminy Stara Dąbrowa z dnia 29 listopada 2019 r. w *sprawie przyjęcia regulaminu korzystania i wynajmu świetlic wiejskich*, a także Załączników Nr 2, Nr 3 i Nr 4 do Regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich i CKiR na terenie gminy Stara Dąbrowa, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

WOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

Tomasz Hinc