

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.77.2013.AHor

z dnia 28 marca 2013 r.

Rada Miejska w Słubicach

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność § 5 ust. 1 i ust. 3 oraz § 7 Uchwały Nr XXXVII/298/2013 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie uchwalenia regulaminu zasad i trybu korzystania ze świetlic wiejskich Gminy Słubice oraz pkt 8, pkt 9 i pkt 10 Załącznika do tej Uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 28 lutego 2013 r. Rada Miejska w Słubicach podjęła Uchwałę Nr XXXVII/298/2013 w sprawie uchwalenia regulaminu zasad i trybu korzystania ze świetlic wiejskich Gminy Słubice. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 marca 2013 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) – dalej jako u.s.g. oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g. na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Natomiast na podstawie ust. 2 pkt 4 tego przepisu organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Akty prawa miejscowego, o których mowa w art. 40 ust. 1 i 2 u.s.g. są wydawane na podstawie upoważnienia szczególnego - określa ono zarówno materię, która może być regulowana, jak i organ, który może takiej regulacji dokonywać. W akcie upoważniającym określona problematyka jest uregulowana ogólnie albo w całości, albo tylko w części. W tym wypadku przepisy gminne, zgodnie z celami aktu upoważniającego w granicach przezeń zakreślonych, mają charakter uzupełniający. Upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Tym samym rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii. Jednakże nie daje to organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności i nie może wykluczać lub znosić całkowicie, albo w istotnej części zmieniać prawa ustawodawcy. Zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, zwłaszcza wtedy, gdy cechy prawne i granice owego korzystania zostały zdefiniowane w przepisach wyższego rzędu.

W tym miejscu wyjaśnić od razu należy, co ma zasadnicze znaczenie w niniejszej sprawie, iż zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulaminy korzystania z obiektów i urządzeń) - jak sama treść przepisu wskazuje - nie są adresowane do podmiotów zarządzających lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń, a więc do społeczności lokalnej. Osoby korzystające powinny natomiast podporządkować się uchwalonym w tym zakresie regulacjom, bowiem w przeciwnym razie mogą zostać niedopuszczone do skorzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej lub w trakcie korzystania mogą zostać pozbawione dalszej takiej możliwości (np. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 sierpnia 2007 r., II SA/Rz 473/07, niepubl.). W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że 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. Oznacza to w konsekwencji 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. (tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 170/10). Podkreślić zatem należy, iż przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. upoważnia radę gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie tworzenia zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej przez społeczność lokalną. Natomiast poza zakresem wskazanego

upoważnienia pozostają sprawy związane z zasadami i trybem gospodarowania i korzystania z tego mienia przez jednostkę nim gospodarującą.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż przedmiotowa uchwała w części § 7 podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, a wadliwość tych zapisów dotyczy przede wszystkim nierespektowania zakresu ustawowego upoważnienia, gdyż wskazują one na osobę zarządzającą świetlicą wiejską oraz jej obowiązki. Wskazanie przez Radę w uchwale będącej aktem prawa miejscowego kto i na jakich zasadach ma być opiekunem świetlicy, nakładanie na niego obowiązków stanowi więc istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności takich zapisów.

Z tych samych względów należało stwierdzić nieważność pkt 9 Załącznika do badanej uchwały, w którym Rada wskazała, że „Do opiekuna świetlicy należy dbanie o bezpieczeństwo osób biorących udział w zajęciach organizowanych i prowadzonych w świetlicy”.

Za przekroczenie delegacji ustawowej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. należy również uznać przepis § 5 ust. 1, w którym Rada postanowiła, iż „Opłata za wynajęcie świetlicy i jej wyposażenia obejmuje ryczałtowe koszty związane z utrzymaniem świetlicy w tym koszty korzystania z mediów (m.in. zużycia energii elektrycznej, gazu, wody, wywozu nieczystości stałych i ciekłych) zgodnie ze stawkami ustalonymi zarządzeniem Burmistrza Słubic”. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.) – dalej jako u.g.k., organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Z ust. 2 art. 4 wynika zaś, że uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek. Wprawdzie kompetencja cenotwórcza przysługująca radzie gminy w oparciu o art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. może być - w zależności od jej uznania - przekazana (subdelegowana) wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), o czym wprost mówi art. 4 ust. 2 u.g.k. należy mieć jednak na uwadze, że kwestionowana uchwała Rady Miejskiej w Słubicach posiada status aktu prawa miejscowego. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowany jest zaś pogląd, że art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. nie stanowi podstawy do podjęcia uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego (*vide* wyrok NSA z dnia 25 listopada 2004 r., OSK 821/04; wyrok NSA z dnia 20 października 2005 r., II OSK 138/05; wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2006 r., II OSK 19 /06; wyrok NSA z dnia 24 lutego 2010 r., II GSK 1103 /08 oraz wyrok NSA z dnia 24.08.2011 r., sygn. II GSK 758/10). W tym miejscu należy jednak zaakcentować, iż zgodnie z zasadą przyzwoitej legislacji niedopuszczalnym jest regulowanie w ramach jednej uchwały, mającej charakter aktu prawa miejscowego, materii stanowiącej prawo miejscowe (zasady korzystania ze świetlic wiejskich) i regulacji nie należącej do tej kategorii (opłaty za korzystanie ze świetlic). Zgodnie z dyrektywą § 115 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) – dalej jako ZTP, w rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Natomiast według § 119 ust. 1 ZTP: na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 ZTP reguła „jedno upoważnienie - jeden akt wykonawczy” znajduje zastosowanie do oceny prawidłowości podejmowania uchwał, będących aktami prawa miejscowego. Z kolei § 135 w zw. z § 143 ZTP przesądza o tym, że w uchwale będącej aktem prawa miejscowego zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu wydającego akt. W rozpatrywanym przypadku naruszenie zasad techniki prawodawczej prowadzi do pomieszania materii prawa miejscowego i prawa wewnętrznego w jednym akcie normatywnym. Wystąpienie takiej wady powoduje trudności interpretacyjne, dotyczące wszystkich przepisów uchwały, ponieważ powstaje wątpliwość, kto jest głównym adresatem przepisów. W konsekwencji może prowadzić do niezamierzonych przez normodawcę, trudnych do przewidzenia następstw. Z tych też powodów uznać należy, że wskazana wadliwość uchwały stanowi rażące naruszenie prawa - zasady przyzwoitej legislacji (dostatecznej określoności przepisów prawa). Jak stanowi art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Podstawowym warunkiem tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym jest przestrzeganie reguł poprawnej legislacji, w tym określoności przepisów prawa. O stanie praworządności w państwie można mówić, gdy zrealizowane zostaną łącznie postulaty, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa.

Również § 5 ust. 3 badanej uchwały, w którym Rada postanowiła, iż "Środki uzyskane z wynajęcia świetlic i ich wyposażenia stanowią dochód Gminy Słubice" nie stanowi regulacji dotyczącej zasad korzystania ze świetlic wiejskich jako obiektów użyteczności publicznej. Poza tym zapis ten jest zbędny, gdyż o tym, że środki te stanowią dochód gminy przesądzają inne przepisy.

Naruszeniem przyznanych radzie kompetencji jest również wprowadzenie uregulowań dotyczących odpowiedzialności materialnej za szkody powstałe w trakcie korzystania z obiektu (pkt 8 Załącznika do badanej uchwały) oraz ewentualnej odpowiedzialności opiekuna świetlicy za przedmioty osobiste i wartościowe pozostawione w świetlicy przez osoby je użytkujące (pkt 10 Załącznika uchwały). Nie sposób bowiem przyjąć, że przepisy te stanowią regulację dotyczącą korzystania ze świetlic wiejskich jako obiektów użyteczności publicznej. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia rady gminy, jak i objęcia części tej materii zakresem unormowania przez prawodawcę w drodze ustawy. Zasady korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej nie mogą zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności gminy czy też innych podmiotów korzystających z tych obiektów. Zasady odpowiedzialności tych podmiotów oraz ewentualny obowiązek naprawienia wyrządzonej przez nich szkody podlega co do zasady ocenie sądów powszechnych w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa rangi ustawowej i w dużej mierze zależy od zakwalifikowania zdarzenia jako czyn niedozwolony bądź też nienależyte wykonanie zobowiązania. Kwestie dotyczące odpowiedzialności za rzeczy pozostawione w gminnym obiekcie użyteczności publicznej w trakcie jego wynajmownia przez podmiot trzeci mogą również zostać uregulowane w umowie najmu takiego obiektu.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek