



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 2 kwietnia 2015 r.

Poz. 1267

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.62.2015 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 31 marca 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), stwierdzam nieważność § 2 ust. 3, § 3, § 4 ust. 4-5 i ust 7 oraz § 5 ust. 6-9, ust. 13 załącznika do uchwały **Nr IV/7/205** Rady Miejskiej w Mikołajkach z dnia 6 marca 2015r. w sprawie przyjęcia regulaminu funkcjonowania i korzystania ze świetlic wiejskich w Gminie Mikołajki

Uzasadnienie

W załączniku do uchwały, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Mikołajkach powołując się na art. 40 ust. 1 i 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, przyjęła regulamin funkcjonowania i korzystania ze świetlic wiejskich w Gminie Mikołajki, zwany dalej regulaminem.

Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 40 ust. 2 pkt. 4 ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku Języka Polskiego (wydawnictwo PWN) słowo "zasada" określono jako prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; formułę wyjaśniającą to prawo; normę postępowania; ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach. Słowo "tryb" natomiast zdefiniowano jako procedurę; system organizacji czegoś lub mechanizm pewnych działań, w którym ktoś musi żyć i działać według narzuconych mu zasad. W tym miejscu wyjaśnić 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 (tak też orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 7 sierpnia 2007 r., II SA/Rz 473/07).

Podsumowując powyższe wskazać należy, iż przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym 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 (tak też orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 20 maja 2008 r. sygn. akt II SA/Op 83/08).

Z tego też względu należy uznać, iż przedmiotowa uchwała została w znacznej części podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W § 2 ust. 3 regulaminu Rada Miejska w skazała, iż świetlicą administruje softys lub inna osoba (opiekun świetlicy) wyznaczona przez Burmistrza. W § 2 ust. 4, § 3, § 4 ust. 7 oraz § 5 ust. 13 regulaminu Rada ustaliła obowiązki opiekuna świetlicy.

Należy wskazać, iż na podstawie normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, jaki podmiot ma sprawować bieżący nadzór lub zarząd nad gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej, jak też rozstrzyganie o obowiązkach i uprawnieniach takiego podmiotu. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów. Wybór konkretnego podmiotu, zarządzającego w imieniu organu wykonawczego obiektami użyteczności publicznej, należy bowiem do zadań burmistrza, jako organu gospodarującego mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym). I to burmistrz, powierzając konkretnemu podmiotowi administrowanie obiektami użyteczności publicznej, określa obowiązki wybranego podmiotu w zakresie bieżącego zarządu świetlicami wiejskimi. Rada gminy - nie będąc umocowana ustawowo do sprawowania zarządu mieniem gminy (w tym także obiektów użyteczności publicznej) - nie może arbitralnie decydować o zakresie obowiązków wójta lub upoważnionej przez niego osoby. Uregulowanie tych obowiązków należy pozostawić umowie.

Z tych też względów stało się konieczne wyeliminowanie z kwestionowanej uchwały uregulowań dotyczących podmiotów administrujących świetlicami wiejskimi oraz ich obowiązków, ponieważ takie postanowienia nie mieszczą się w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej objętych dyspozycją art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Odnosnie zaś § 4 ust. 4-5 oraz § 5 ust. 6-9 regulaminu zawierających postanowienia dotyczące odpowiedzialności materialnej i karnej za zniszczenie mienia, urządzeń i wyposażenia świetlicy lub terenu przyległego, nieponoszenia przez Gminę i opiekuna świetlicy odpowiedzialności za przedmioty osobiste i wartościowe pozostawione w świetlicy oraz odpowiedzialności kontraktowej osób wynajmujących świetlicę, należy wskazać, iż pomimo, że użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawierają w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, to rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest uprawniona do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność kamą i cywilną. (Tak też orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 16 listopada 2011 roku, sygn. akt: IV SA/Po 672/11).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Podkreślić przy tym należy, że akt prawa miejscowego - akt o charakterze powszechnie obowiązującym - nie może zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności zarówno gminy jak i innych podmiotów prawa. Postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności mogą zostać zawarte jedynie w ustawie lub na mocy czynności prawnej, np. umowy. Należy tu wskazać np. na przepisy art. 415 i nast. Kodeksu cywilnego, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 7 października 2010 r., w sprawie o sygn. akt III SA/Wr 421/10 "Podkreślić należy, że zarówno Gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu miejskiego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. Nie budzi bowiem wątpliwości, że stosunki prawne pomiędzy zarządcą boiska, a osobą uprawnioną do korzystania z niego, mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego. Zbytecznym zatem jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi." Gdy zaś chodzi o zapisy regulaminów dotyczące odpowiedzialności za wartościowe przedmioty pozostawione na terenie obiektu, w ocenie organu nadzoru, pozostawienie rzeczy na terenie obiektu powinno oceniane być jako zagubienie rzeczy. Postępowanie z rzeczami zagubionymi regulują zaś odpowiednie przepisy Kodeksu cywilnego - art. 183 i 184. Zgodnie z tymi przepisami: „§ 1. Kto znalazł rzecz zgubioną, powinien niezwłocznie zawiadomić o tym osobę uprawnioną do odbioru rzeczy. Jeżeli znalazca nie wie, kto jest uprawniony do odbioru rzeczy, albo jeżeli nie zna miejsca zamieszkania osoby

uprawnionej, powinien niezwłocznie zawiadomić o znalezieniu właściwy organ państwowy. § 2. Przepisy o rzeczach znalezionych stosuje się odpowiednio do rzeczy porzuconych bez zamiaru wyzbycia się własności, jak również do zwierząt, które zabłąkały się lub uciekły” (art. 183) „§ 1. Pieniądze, papiery wartościowe, kosztowności oraz rzeczy mające wartość naukową lub artystyczną znalazca powinien oddać niezwłocznie na przechowanie właściwemu organowi państwowemu, inne zaś rzeczy znalezione – tylko na żądanie tego organu. § 2. Jeżeli znalazca przechowuje rzecz u siebie, stosuje się odpowiednio przepisy o nieodpłatnym przechowaniu” (art. 184). Dodatkowo wskazać należy, że na podstawie upoważnienia z art. 185 Kodeksu cywilnego Rada Ministrów wydała w dniu 14 czerwca 1966 r. rozporządzenie w sprawie rzeczy znalezionych (Dz. U. Nr 22, poz. 141 ze zm.). Rozporządzenie to określa organy właściwe do przechowywania rzeczy znalezionych i do poszukiwania osób uprawnionych do ich odbioru, zasady przechowywania tych rzeczy oraz sposób poszukiwania osób uprawnionych do odbioru.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Grażyna Kluge
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski