



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 lipca 2016 r.

Poz. 4773

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.252.2016.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 20 lipca 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446)

orzekam

nieważność § 4 ust. 3 pkt 1 - 6, § 6 ust. 1 zd. 2 pkt 1 - 5, § 6 ust. 2 i ust. 3 Uchwały Nr XXII/204/2016 Rady Miejskiej w Ostrorogu z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie zasad i trybu korzystania ze świetlic wiejskich - **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Ostrorogu Nr XXII/204/2016 została podjęta na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) oraz art. 4 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2016 r., poz. 573).

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 6 lipca 2016 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Na sesji w dniu 28 czerwca 2016 r. Rada Miejska w Ostrorogu podjęła Uchwałę Nr XXII/204/2016 w sprawie zasad i trybu korzystania ze świetlic wiejskich.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Jak orzekł WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 7 lipca 2015 r., w sprawie o sygn. akt IV SA/GI 1213/14: „*Nie może też budzić wątpliwości, iż użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do tego rodzaju terenu 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 terenieach lub obiektach jakichś mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminy*”.

W § 4 ust. 1 uchwały Rada Miejska w Ostrorogu postanowiła, że dla każdej świetlicy może zostać ustanowiony opiekun świetlicy, który jest wskazywany przez Burmistrza Miasta i Gminy Ostroróg.

Z kolei w § 4 ust. 3 pkt 1 – 6 oraz w § 6 ust. 2 uchwały Rada określiła obowiązki opiekuna świetlicy, co w ocenie organu nadzoru, uczyniła bez podstawy prawnej. Określenia obowiązków opiekuna świetlicy nie można bowiem zaliczyć ani do zasad, ani do trybu korzystania ze świetlic wiejskich.

Należy mieć na uwadze, że w świetle art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym.

Oznacza to, że mieniem komunalnym gminy, do którego należy zaliczyć gminne obiekty użyteczności publicznej - świetlice wiejskie - gospodaruje wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Powierzenie innemu podmiotowi zadań w tym zakresie oraz określenie obowiązków takiego podmiotu jest wyłącznie suwerenną decyzją wójta i rada wobec braku przepisu kompetencyjnego w tej materii, nie może wójtowi tego narzucać odpowiednimi zapisami uchwały. Zatem stanowiąc w uchwale o obowiązkach opiekuna świetlicy, Rada przekroczyła zakres swoich kompetencji.

Stanowisko zaprezentowane przez organ nadzoru koresponduje z tym wyrażonym w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 23 sierpnia 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 242/12, w którym Sąd ten orzekł, że: „Przy rozgraniczaniu kompetencji rady i wójta gminy nie można pominąć art.30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., według którego do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Wprawdzie wójt jest organem wykonującym uchwały rady gminy (art. 30 ust. 1 u.s.g.) i przy realizacji zadań własnych podlega wyłącznie radzie gminy (art. 30 ust. 3 u.s.g.), to taka pozycja organu wykonawczego nie stanowi dostatecznej podstawy do ingerencji uchwalodawczej rady gminy w sferę ustawowo zastrzeżoną dla wójta. Nie pozwala na to również art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej upoważniający radę gminy jedynie do wyboru sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej, nie zaś do wskazywania konkretnych podmiotów, które miałyby zarządzać obiektami użyteczności publicznej (świetlicami wiejskimi), i określania ich obowiązków. Wybór konkretnego podmiotu, który miałby zarządzać obiektami lub urządzeniami użyteczności publicznej w imieniu organu wykonawczego, oraz określenie obowiązków takiego podmiotu należy do zadań wójta, jako organu gospodarującego mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g.)”.

W § 6 ust. 1 zd. 2 pkt 1 - 5 uchwały Rada bez podstawy prawnej postanowiła o obligatoryjnych elementach, jakie winna zawierać umowa najmu świetlicy wiejskiej.

Elementy przyszłej umowy najmu nie stanowią zasad ani trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Niezależnie od tego kwestionowane zapisy uchwały pozostają w sprzeczności z zasadą swobody umów wyrażoną w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.), w myśl której strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

Z kolei w § 6 ust. 3 uchwały Rada postanowiła, że „Za ewentualne uszkodzenia odpowiada, na zasadach ogólnych, najemca korzystający ze świetlicy. Winien on usunąć powstałe usterki w terminie wskazanym przez opiekuna świetlicy”.

Odnosząc się do powyższego należy podkreślić, że pomimo iż upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym jest bardzo ogólne, nie daje podstawy do regulowania wskazanej w nim materii w sposób dowolny.

Rada nie jest uprawniona do stanowienia regulacji mających na celu ustalenie zasad odpowiedzialności prawnej, które miałyby obowiązywać na terenie obiektów gminnych. Rada nie może rozstrzygać o zagadnieniach, związanych z odpowiedzialnością określonych podmiotów zarówno za wypadki jak i szkody na osobach i mieniu, powstałych w trakcie korzystania z danego obiektu. O tym bowiem decydują przepisy ustawowe, w szczególności ustawa - Kodeks cywilny.

Również ugruntowane w tym zakresie orzecznictwo sądowo - administracyjne stanowi, iż delegacja zawarta w art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje upoważnienia do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilną (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r. sygn. IV SA/Po 672/11, wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 listopada 2013 r. sygn. III SA/Kr 450/13, wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 751/15).

W tym kontekście organ nadzoru chciałby ponadto odnieść się do zapisu § 6 ust. 1 pkt 5 uchwały, w którym Rada jako jeden z elementów umowy najmu świetlicy wiejskiej, wskazała „zobowiązanie najemcy do pokrycia strat, naprawy uszkodzonych urządzeń i elementów stanowiących wyposażenie”.

Zauważyć należy, że zobowiązanie, o którym mowa w przepisie § 6 ust. 1 pkt 5 uchwały, stanowić będzie element przyszłej umowy najmu świetlicy wiejskiej. Na treść składanego przez wnioskodawcę (przyszłego najemcę) oświadczenia składać się ma zobowiązanie do pokrycia strat, naprawy uszkodzonych urządzeń i elementów wyposażenia świetlicy - niezależnie od tego, czy zniszczenia w wynajętym mieniu powstaną z winy najemcy czy także na skutek okoliczności, za które najemca odpowiedzialności nie ponosi.

Obowiązki wynajmującego i najemcy ustawodawca określił w przepisach art. 659 i nast. Kodeksu cywilnego, przy czym strony stosunku prawnego mogą ukształtować je w umowie odmiennie – w granicach powołanej wcześniej zasady swobody umów (art. 353¹ Kodeksu cywilnego). W kontekście omawianej sprawy zwrócić należy też uwagę na zapis art. 675 § 1 Kodeksu cywilnego, który obliguje najemcę po zakończeniu najmu do zwrócenia rzeczy w stanie nie pogorszonym; jednakże - jak wskazuje ustawodawca - najemca nie ponosi odpowiedzialności za zużycie rzeczy będące następstwem prawidłowego używania.

Z kolei przepisy art. 471 i nast. Kodeksu cywilnego regulują ogólne zasady odpowiedzialności kontraktowej. Z przepisów tych wynika, iż dłużnik obowiązany jest do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi. W myśl art. 473 Kodeksu cywilnego dłużnik może przez umowę przyjąć odpowiedzialność za niewykonanie lub za nienależyte wykonanie zobowiązania z powodu oznaczonych okoliczności, za które na mocy ustawy odpowiedzialności nie ponosi (§ 1), przy czym nieważne jest zastrzeżenie, iż dłużnik nie będzie odpowiedzialny za szkodę, którą może wyrządzić wierzycielowi umyślnie (§ 2).

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że przepis § 6 ust. 1 pkt 5 uchwały nie odpowiada regulacjom zawartym w art. 471 oraz 473 § 1 w zw. z art. 353¹ Kodeksu cywilnego.

Po pierwsze, z przepisów tych wynika, iż dłużnik nie ma obowiązku naprawienia szkody wynikłej z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, jeżeli niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi - kwestionowany przepis uchwały takiego zastrzeżenia nie zawiera.

Po drugie, ewentualne przyjęcie przez dłużnika odpowiedzialności za niewykonanie lub za nienależyte wykonanie zobowiązania z powodu okoliczności, za które na mocy ustawy odpowiedzialności nie ponosi, może nastąpić wyłącznie w drodze umowy (a nie w drodze aktu prawa miejscowego), a okoliczności te muszą być wyraźnie oznaczone.

Z kolei odpowiedzialność deliktowa w Kodeksie cywilnym ukształtowana jest w głównej mierze na zasadzie winy (art. 415 Kodeksu cywilnego), przy czym regulacje kodeksowe przewidują okoliczności wyłączające bezprawność czynu, np. działanie w ramach obrony koniecznej (art. 423), działanie w stanie wyższej konieczności (art. 424), wyrządzenie szkody w stanie wyłączającym świadome albo swobodne powzięcie decyzji i wyrażenie woli (art. 425).

Stwierdzić więc należy, iż, podobnie jak w przypadku odpowiedzialności kontraktowej, tak i w przypadku odpowiedzialności deliktowej Rada nie została upoważniona przez ustawodawcę do jakiegokolwiek modyfikacji – w drodze aktu prawa miejscowego – przesłanek i zakresu takiej odpowiedzialności.

Końcowo organ nadzoru sygnalizuje, że Rada w podstawie prawnej uchwały podała błędne miejsce publikacji ustawy o gospodarce komunalnej, tj. „j.t. Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236, ze zm.”, zamiast „Dz. U. z 2016 r., poz. 573”.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie:

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