



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 06 grudnia 2019 r.

Poz. 6460

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-1.4131.624.2019.K WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 5 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. 1696, poz. 1815)

stwierdzam nieważność

pkt 2, 3, 4 i 5 rozdziału 2 pt. „Rola Instruktora – Opiekuna Świetlicy” załącznika do uchwały Nr XIII/161/2019 Rady Miejskiej w Bornem Sulinowie z dnia 30 października 2019 r. *o zmianie uchwały w sprawie wprowadzenia regulaminów korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej stanowiących własność Gminy Borne Sulinowo.*

Uzasadnienie

W dniu 30 października 2019 r. Rada Miejska w Bornem Sulinowie podjęła uchwałę Nr XIII/161/2019 *o zmianie uchwały w sprawie wprowadzenia regulaminów korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej stanowiących własność Gminy Borne Sulinowo.*

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 6 listopada 2019 r.

Jako materialnoprawną podstawę do podjęcia ww. aktu organ stanowiący Gminy Borne Sulinowo wskazał art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego *na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej.*

Przedmiotowa uchwała została zatem podjęta zgodnie z przysługującą radzie gminy kompetencją ustawową. W świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁾ *organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.* Oznacza to, że do wydania aktu prawa miejscowego wymagane jest zawarte w ustawie odrębne upoważnienie konkretnego organu do uregulowania w określonej formie danego zakresu spraw. Jednocześnie konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i mieściła się w granicach prawa. Wynika to również wprost z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a zwłaszcza z art. 40 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym *gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych.*

Należy zatem wyraźnie podkreślić, iż wszelkie uchwały podejmowane przez radę gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Z istoty aktu prawa

¹⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

miejscowego wynika zatem niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na wykraczaniu poza zakres przekazanego upoważnienia oraz powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

W kwestionowanych przepisach pkt 2, 3, 4 i 5 rozdziału 2 pt. „Rola Instruktora – Opiekuna Świetlicy” załącznika do przedmiotowej uchwały, stanowiącego Regulamin Świetlicy Wiejskiej – Stanicy Kajakowej w Piławie, Rada postanowiła, że:

pkt 2. Do obowiązków instruktora świetlicy należy:

- 1) *utrzymywanie stałego kontaktu z CKiR;*
- 2) *dbanie o czystość obiektu i przyległego terenu;*
- 3) *dbanie o urządzenia i sprzęt znajdujący się w świetlicy oraz na przyległym terenie;*
- 4) *udostępnianie obiektu mieszkańcom zgodnie z ustalonym harmonogramem;*
- 5) *udostępnianie obiektu kajakarzom;*
- 6) *współorganizowanie imprez środowiskowych;*
- 7) *zgłaszanie usterek, awarii, potrzeb (opał, środki czystości, inne);*
- 8) *ogrzewanie obiektu;*
- 9) *informowanie społeczeństwa lokalnego o wydarzeniach kulturalnych w gminie i zachęcanie do wzięcia w nich czynnego udziału;*
- 10) *przedstawienie programu świetlicowego, który zostaje zatwierdzony przez Dyrektora CKiR.*

pkt 3. Instruktor świetlicy odpowiada za bezpieczeństwo uczestników zajęć.

pkt 4. Instruktor świetlicy ma obowiązek przygotowywać obiekt do zajęć (ogrzewanie, sprzątanie, porządek i bezpieczeństwo).

pkt 5. Instruktor świetlicy ponosi odpowiedzialność materialną za powierzony mu sprzęt i urządzenia, stanowiące wyposażenie świetlicy.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia uchwały zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Rada na podstawie normy kompetencyjnej zawartej w tym przepisie zobowiązana była do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Użyte w ww. artykule 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. Kwestionowanych postanowień nie można zaliczyć zatem do żadnej z norm prawidłowego postępowania – do zasad bądź trybu korzystania ze Świetlicy Wiejskiej – Stanicy Kajakowej w Piławie. Zauważyć należy, iż również żaden inny przepis ustawowy nie upoważnił organu stanowiącego gminy do regulowania tej materii w uchwale ustalającej zasady korzystania z obiektów użyteczności publicznej będących własnością Gminy Borne Sulinowo. Dlatego też, Rada Miejska w Bornem Sulinowie nie była uprawniona do nałożenia na instruktora – opiekuna świetlicy jakichkolwiek obowiązków. Szczegółowe zadania instruktora – opiekuna świetlicy, jako skierowane do oznaczonej jednostki, nie powinny się znajdować w przedmiotowej uchwale, stanowiącej akt prawa miejscowego.

Dodatkowo zauważyć należy, iż pkt 5 rozdziału 2 przedmiotowego Regulaminu nawiązuje do problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej, uregulowanej w Kodeksie cywilnym²⁾. W ocenie organu nadzoru, normatywnie zbędne jest powtarzanie w akcie prawa miejscowego norm funkcjonujących w ramach obowiązujących już regulacji ustawowych. Ponadto, cytowane przepisy Regulaminu nie uwzględniają rozwiązań przyjętych w ustawie Kodeks cywilny, w szczególności zasady swobody umów w ujęciu art. 353¹⁾, zasady miarkowania wysokości odszkodowania (art. 440) oraz odpowiedzialności przewidzianej normą art. 434. Nie można także pominąć okoliczności, że o odpowiedzialności odszkodowawczej – w każdym przypadku wyrządzenia szkody – będzie ostatecznie rozstrzygał sąd powszechny, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność), jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich zasadach i w jakiej wysokości). Dlatego też bezwarunkowe nakładanie, w normie rangi regulaminowej, odpowiedzialności na instruktora – opiekuna świetlicy może wręcz prowadzić do sprzeczności przepisów uchwały z wyżej usytuowanymi w hierarchii źródeł prawa przepisami ustawy Kodeks cywilny, co bezspornie stanowi istotne

²⁾ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r., poz. 1145).

naruszenie obowiązującego prawa (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 446/14).

Mając powyższe na uwadze, uznać należy, iż stwierdzenie nieważności **pkt 2, 3, 4 i 5 rozdziału 2 pt. „Rola Instruktora – Opiekuna Świetlicy”** załącznika do uchwały Nr XIII/161/2019 Rady Miejskiej w Bornem Sulinowie z dnia 30 października 2019 r. *o zmianie uchwały w sprawie wprowadzenia regulaminów korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej stanowiących własność Gminy Borne Sulinowo* – jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

wz. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Marek Subocz
WICEWOJEWODA