

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.49.2023

z dnia 4 maja 2023 r.

Rada Gminy Santok

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIX/516/2023 Rady Gminy Santok z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu korzystania z sal wiejskich oraz przekazania Wójtowi Gminy Santok uprawnień w zakresie ustalania cen i opłat za korzystanie z sal wiejskich na terenie Gminy Santok, w części dotyczącej:

- załącznika nr 1 do uchwały w zakresie: § 4 ust. 3 i ust. 5; § 6 ust. 2; § 7 ust. 1; § 11;
- załącznika nr 2 do uchwały w zakresie: § 4 ust. 3 i ust. 5; § 6 ust. 2; § 7 ust. 1; § 11;
- załącznika nr 3 do uchwały w zakresie: § 4 ust. 3 i ust. 5; § 6 ust. 2; § 7 ust. 1; § 11;
- załącznika nr 4 do uchwały w zakresie: § 4 ust. 3 i ust. 5; § 6 ust. 2; § 7 ust. 1; § 11;
- załącznika nr 5 do uchwały w zakresie: § 4 ust. 3 i ust. 5; § 6 ust. 2; § 7 ust. 1; § 11;
- załącznika nr 6 do uchwały w zakresie: § 4 ust. 3 i ust. 5; § 6 ust. 2; § 7 ust. 1; § 11;
- załącznika nr 8 do uchwały w zakresie: § 4 ust. 3 i ust. 5; § 6 ust. 2; § 7 ust. 1; § 11;
- załącznika nr 9 do uchwały w zakresie: § 4 ust. 3 i ust. 5; § 6 ust. 2; § 7 ust. 1; § 11.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 marca 2023 Rada Gminy Santok podjęła uchwałę w sprawie ustalenia zasad i trybu korzystania z sal wiejskich oraz przekazania Wójtowi Gminy Santok uprawnień w zakresie ustalania cen i opłat za korzystanie z sal wiejskich na terenie Gminy Santok.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 kwietnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem tj. z art. 1, art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.).

Działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Gminy Santok przyjęła regulaminy korzystania z sal na terenie Gminy Santok. Regulaminy stanowią załączniki do uchwały. Załączniki od nr 1 do nr 6, nr 8 i nr 9 mają taką samą treść merytoryczną dlatego uchybienia spostrzeżone przez organ nadzoru będą wykazywane łącznie i dotyczą ośmiu wskazanych załączników. Z powołanego przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika dla organów gminy upoważnienie do wydawania aktów prawa miejscowego regulujących

zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W orzecznictwie sądowym wypracowanym na kanwie ww. przepisu akcentuje 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 tym przepisie (por. wyrok WSA w Gliwicach z 20.5.2021 r., III SA/Gl 346/21). Zakres przyznanej omawianym przepisem kompetencji jest istotny, albowiem w przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.

Przechodząc do oceny poszczególnych zapisów uchwały, w pierwszej kolejności organ nadzoru zwrócił uwagę na postanowienie § 4 ust. 3 regulaminów, zgodnie z którym *Dochody pochodzące z wynajmu sali stanowią dochód gminy i są przekazywane na wydatki sołectwa*. Tymczasem źródła dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, w tym dochodów gminy, zostały określone w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2267). Wśród nich znajdują się również dochody z majątku gminy (art. 4 ust. 1 pkt 4 tej ustawy). Ponadto przepis ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.) określa, że dochodami publicznymi są dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych do których zalicza się w szczególności wpływy z umów najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze (art. 5 ust. 2). Jeżeli zaś chodzi o przeznaczenie środków gminy pochodzących m.in. z wynajmu sal, to w tym zakresie wyłącznie właściwa jest uchwała budżetowa gminy. Zgodnie bowiem z art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. W rezultacie kwestia co stanowi dochód gminy oraz jego przeznaczenie jest uregulowana w przepisach powszechnie obowiązujących. Ponadto wskazany w podstawie prawnej uchwały przepis ustawy o samorządzie gminnym nie stanowi normy kompetencyjnej do regulowania przez Radę Gminy kwestii przynależności dochodów do mienia Gminy i ich przeznaczenia.

W ramach normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie mieści się również regulowanie zasad udostępniania wyposażenia będącego własnością Kół Gospodyń Wiejskich, Stowarzyszeń i innych podmiotów. Otóż wyposażenie to, po pierwsze nie stanowi mienia Gminy, po drugie nie stanowi gminnych obiektów czy urządzeń użyteczności publicznej o których mowa w przepisie kompetencyjnym. Rada Gminy również tym razem dopuściła się przekroczenia delegacji ustawowej co stanowi istotne naruszenie prawa. W związku z tym należało stwierdzić nieważność § 4 ust. 5 regulaminów, w których Rada Gminy Santok postanowiła, że "Wyposażenie będące własnością Kół Gospodyń Wiejskich, Stowarzyszeń i innych podmiotów może być przez nie udostępniane na podstawie odrębnych ustaleń".

W orzecznictwie akcentuje się, że szeroki zakres delegacji zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym ze względu na jej ogólność, nie zmienia faktu, że rada gminy winna treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i

przysługujących jej kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśniać te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej. Chodzi tutaj m.in. o zachowanie podziału kompetencji pomiędzy wójtem i radą gminy. Wynika to z tego, że wprawdzie wójt jest organem wykonującym uchwały rady gminy i przy realizacji zadań własnych podlega wyłącznie radzie gminy, to taka pozycja organu wykonawczego nie stanowi dostatecznej podstawy do ingerencji uchwałodawczej rady gminy w sferę ustawowo zastrzeżoną dla wójta. Takiej ingerencji dopuściła się Rada Gminy w § 6 ust. 2 regulaminów, zgodnie z którymi "Za wynajęcie lub nieodpłatne udostępnienie sali może być pobierana kaucja. Wysokość kaucji oraz warunki jej pobierania i zwrotu są określane w umowie najmu lub nieodpłatnego udostępnienia sali". W ocenie organu nadzoru tego rodzaju postanowienie ma charakter wykonawczy, zastrzeżony do kompetencji organu wykonawczego gminy, tym samym nie zawiera się w zakresie pojęciowym zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, i jako takie należy do właściwości Wójta Gminy Santok.

Stosownie do § 7 ust. 1 załączników "Sala wiejska wynajmowana jest tylko mieszkańcom zameldowanym na terenie Gminy Santok, nieposiadającym zaległych zobowiązań płatniczych wobec Gminy Santok". Jak zaznaczono wyżej, na mocy art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, radzie gminy przysługuje kompetencja do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Równocześnie na podstawie powołanej normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 wskazanej ustawy radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do ograniczania kręgu osób, które mogą korzystać z sal do osób zameldowanych na terenie Gminy Santok oraz jednocześnie nieposiadających zobowiązań płatniczych wobec tej Gminy. Wprowadzenie kryterium zameldowania i uregulowania zobowiązań wobec Gminy, jako warunku korzystania z sal istotnie narusza przepis art. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy gminy. Zameldowanie i brak zaległości finansowych nie jest bowiem kryterium, które determinuje przynależność do wspólnoty samorządowej. W tym miejscu wskazać należy na ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1277, z późn. zm.), który wprost stanowi, że przez stałe zamieszkanie należy rozumieć zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu. Zatem dla przyjęcia "zamieszkiwania" na gruncie wskazanej wyżej ustawy, konieczne jest wystąpienie dwóch przesłanek: przebywania (zamieszkiwania) i zamiaru stałego pobytu. Pojęcie "zamieszkiwania" uregulowane zostało także w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, z późn. zm.). W rozumieniu Kodeksu cywilnego miejscem zamieszkiwania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Kryterium zameldowania i braku zobowiązań finansowych wobec Gminy którymi posłużyła się Rada Gminy dla określenia kręgu osób, którym przysługuje prawo korzystania z sal nie znajduje zatem umocowania prawnego w świetle ustawy o samorządzie gminnym.

Organ nadzoru zwraca uwagę na zagadnienia dotyczące odpowiedzialności cywilnej zawarte w §11 regulaminów. Tego rodzaju kwestie w ogóle nie mieszczą się w kompetencji organów gminy, albowiem w istocie nawiązują do problematyki uregulowanej już przede wszystkim w ustawie Kodeks cywilny. Należy zaakcentować, że o odpowiedzialności odszkodowawczej w każdym przypadku wyrządzenia szkody będzie ostatecznie decydował sąd powszechny, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność), jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich

zasadach i w jakiej wysokości). Dlatego też, rozstrzygnięcie o kwestii odpowiedzialności materialnej bądź o jej braku w oderwaniu od konkretnego stanu faktycznego może wręcz prowadzić do sprzeczności postanowienia badanego postanowienia z wyżej usytuowanymi w hierarchii źródeł prawa przepisami Kodeksu cywilnego, co należy ocenić jako istotne naruszenie prawa. W rezultacie normatywnie niedopuszczalne jest stanowienie przez Radę Gminy norm przyjętych w ramach obowiązujących już regulacji ustawowych. W związku z tym istotnym naruszeniem prawa były zapisy regulaminów, że "Gmina nie ponosi odpowiedzialności za wypadki i szkody na osobach i mieniu będące skutkiem korzystania z sali lub jej wyposażenia w sposób niezgodny z ich przeznaczeniem, bądź z postanowieniami niniejszego regulaminu".

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak wyżej.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia 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

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli