



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 17 lipca 2015 r.

Poz. 2381



WOJEWODA LUBELSKI

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.312.2015 Wojewody Lubelskiego**

z dnia 16 lipca 2015 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr VIII/55/2015 Rady Gminy Łuków z dnia 10 czerwca 2015r.  
w sprawie wprowadzenia zmiany w Statucie Gminnego Ośrodka Kultury w Łukowie.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VIII/55/2015 Rady Gminy Łuków z dnia 10 czerwca 2015r. w sprawie wprowadzenia zmiany w Statucie Gminnego Ośrodka Kultury w Łukowie.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr VIII/55/2015 Rady Gminy Łuków została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 czerwca 2015r.

Przedmiotową uchwałą, podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012r., poz. 406 z późn. zm.) Rada Gminy Łuków wprowadziła zmiany w Statucie Gminnego Ośrodka Kultury w Łukowie.

Zgodnie z § 1 uchwały w *Statucie Gminnego Ośrodka Kultury w Łukowie* w § 2 ust. 2 wprowadza się pkt 7 o brzmieniu: „GOK administruje świetlicami wiejskimi będącymi własnością Gminy Łuków i lokalami najmowanymi przez Gminę Łuków z przeznaczeniem na świetlice wiejskie”.

W ocenie organu nadzoru przyjęta przez Radę Gminy Łuków uchwała nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, a zatem została podjęta bez podstawy prawnej. Zdaniem organu nadzoru żadne przepisy powszechnie obowiązującego prawa, w tym w szczególności przywołane w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie stanowią podstawy prawnej do uchwalenia przez organ stanowiący gminy uchwały w sprawie powierzenia gminnemu ośrodkowi kultury zadań z zakresu administrowania mieniem.

Stosownie do treści art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Zatem mieniem komunalnym gminy, do którego należy zaliczyć gminne obiekty użyteczności publicznej - świetlice wiejskie gospodaruje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Wybór konkretnego podmiotu, zarządzającego w imieniu organu wykonawczego gminy komunalnymi obiektami użyteczności publicznej, należy zatem wyłącznie do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta) jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym. Wyłącznie wójt (burmistrz, prezydent), powierzając określonemu podmiotowi administrowanie gminnymi obiektami użyteczności publicznej, będzie władny określić obowiązki tego podmiotu związane z bieżącym zarządaniem tymi obiektami. Rada gminy, nie będąc umocowaną w ustawie o samorządzie gminnym do sprawowania zarządu mieniem gminnym (w tym obiektami użyteczności publicznej), nie może arbitralnie decydować o zakresie obowiązków wójta (burmistrza, prezydenta) bądź upoważnionej przez niego osoby, związanych z bieżącym zarządaniem mieniem gminnym ponieważ ustawodawca jej do tego nie upoważnia.

Stosownie zaś do dyspozycji art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011r. Nr 45, poz. 236), rada gminy może jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej (np. przez osobę fizyczną, gminną jednostkę organizacyjną), a nie wskazywać oznaczony podmiot wykonujący te zadania. Wybór konkretnego podmiotu, zarządzającego w imieniu organu wykonawczego obiektami użyteczności publicznej, należy bowiem do zadań wójta, jako organu gospodarującego mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g.). Ten właśnie organ, powierzając konkretnemu podmiotowi administrowanie obiektami użyteczności publicznej, jest władny określić obowiązki wybranego podmiotu w zakresie bieżącego zarządu wspomnianymi obiektami.

Rada gminy została upoważniona również do określenia w drodze aktu prawa miejscowego zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl tego przepisu, na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Użyte w powołanym przepisie 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 (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 stycznia 2010 r., II SA/Go 974/09). Oznacza to w konsekwencji kompetencję 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 ustawy o samorządzie gminnym (wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2013 r. sygn. III SA/Kr 731/13 Lex nr 1407671).

Nie ulega wątpliwości, iż świetlica wiejska ma charakter publiczny, tj. ogólnie dostępny dla społeczności lokalnej, a zatem ma charakter obiektu użyteczności publicznej, o jakim mowa w ww. przepisie ustawy, co do którego rada gminy może ustalić jedynie zasady i tryb korzystania z takiego obiektu. Powołany przepis ustawy nie przyznaje natomiast radzie gminy upoważnienia do przekazania określonemu podmiotowi administrowania świetlicami wiejskim.

W wyroku z dnia 23 sierpnia 2012r. (sygn. akt III SA/Wr 242/12) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu orzekł, iż „*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.)*”.

Natomiast kwestia przekazania administrowania lokalami wynajmowanymi przez gminę z przeznaczeniem na świetlice wiejskie należy do sfery stosunków cywilnoprawnych, regulowanych przepisami kodeksu cywilnego. Strony umowy – w tym wypadku wójt jako reprezentant gminy i osoba

wynajmująca gminie lokal – wskazują w umowie między innymi cel, na jaki wynajmowany lokal będzie przeznaczony, administratora lokalu, wysokość czynszu.

Jak słusznie wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 30 września 2010 r. (sygn. akt II SA/Op 348/10), podejmowanie czynności z zakresu prawa cywilnego np. w przedmiocie zawierania umów najmu, dzierżawy, należy do kompetencji wójta jako reprezentanta gminy, któremu nie można - bez wyraźnego upoważnienia ustawowego - narzucać elementów umowy i tym samym ograniczać obowiązującą zasadę swobody umów.

Przyjmując regulację § 1 przedmiotowej uchwały w zakresie, w jakim dotyczy ona lokali najmowanych przez Gminę Łuków, Rada wkroczyła zatem w kompetencje organu wykonawczego poprzez ustalenie podmiotu uprawnionego do administrowania tymi lokalami. Czynność ta należy do sfery wykonawczej i podjęcie przez Radę uchwały w tej materii stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (por. wyrok NSA z dnia 25 października 1999r., sygn. akt I SA/Ka 1628/99, Lex Nr 40852).

Jak trafnie zauważa Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 lutego 2007 r. (sygn. akt II OSK 1894/06), jeżeli sprawa należy do właściwości organu wykonawczego gminy, to bez podstawy prawnej rada gminy nie może wkraczać w kompetencje tego organu.

Należy również zauważyć, że według art. 1 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej działalność kulturalna w rozumieniu niniejszej ustawy polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. Formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury (art. 2 ww. ustawy). W art. 9 ust. 1 tej ustawy określono, że jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym.

Z brzmienia powołanych przepisów wynika, że gminny ośrodek kultury jest samorządową instytucją kultury, powołaną głównie w celu prowadzenia działalności kulturalnej w rozumieniu cytowanego art. 1 ust. 1 ww. ustawy.

Zgodnie z brzmieniem art. 13 ust. 1 ww. ustawy instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. Statut zawiera między innymi zakres działalności oraz postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić (art. 13 ust. 2 pkt 2 i pkt 6). W wyroku z dnia 18 kwietnia 2013r. (sygn. akt III SA/Wr 46/13) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu orzekł, że *instytucja kultury może prowadzić działalność inną niż działalność kulturalna, która stanowi jej istotę*.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym panuje pogląd, iż wszelkie podejmowane przez instytucję kultury działania mają służyć celowi, dla którego jednostka taka została powołana. Administrowanie obiektami użyteczności publicznej, jakimi są świetlice wiejskie nie służy tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. Jest to czynność zarządcza, będąca w gestii organu wykonawczego gminy. Zdaniem organu nadzoru, bezsporne jest, że gmina jako organizator gminnego ośrodka kultury posiada tzw. swobodę statutową. Co więcej, przepis art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej umożliwia wyznaczenie gminnej instytucji kultury dodatkowych, oprócz kulturalnej, dziedzin jej działalności. Jednakże swoboda statutowa nie może oznaczać wprowadzania do treści aktu ustrojowego, jakim jest statut, dowolnych zapisów sprzecznych z obowiązującymi przepisami prawa.

Jak stanowi art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Łuków, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. 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. 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 wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/55/2015 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Łuków,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Łuków

w/z WOJEWODY LUBELSKIEGO

*Marian Starownik*  
WICEWOJEWODA