



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 2 października 2024 r.

Poz. 4697



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.342.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 1 października 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr VI/41/2024 Rady Gminy Cyców z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego zasady i tryb korzystania ze świetlic wiejskich na terenie gminy Cyców, w części obejmującej:

- § 2, § 3, § 4, § 5, § 10, § 12 w brzmieniu: „którego wzór określony jest w załączniku Nr 2 do niniejszego regulaminu” i § 14 w rozdziale 2 oraz § 1 w rozdziale 3 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały,
- załącznik Nr 2 do Regulaminu.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/41/2024 Rady Gminy Cyców z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego zasady i tryb korzystania ze świetlic wiejskich na terenie gminy Cyców, w części obejmującej:

- § 2, § 3, § 4, § 5, § 10, § 12 w brzmieniu: „którego wzór określony jest w załączniku Nr 2 do niniejszego regulaminu” i § 14 w rozdziale 2 oraz § 1 w rozdziale 3 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały,
- załącznik Nr 2 do Regulaminu.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VI/41/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 września 2024r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Cyców przyjęła Regulamin korzystania ze świetlic wiejskich na terenie gminy Cyców. Regulamin stanowi załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z brzmieniem 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 sformułowanie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego trybu oraz sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (por. m. in.

wyroki WSA w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2012 r., sygn. IV SA/Po 169/12; WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2014 r., sygn. IV SA/Wr 641/13).

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 (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92, Wspólnota 1993 Nr 2, s. 21).

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. Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika także niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji wiążących go powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Zgodnie z treścią postanowień rozdziału 2 Regulaminu, przyjętego przedmiotową uchwałą, *działalność świetlic wiejskich nadzoruje Wójt Gminy Cyców na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym i innych przepisów szczegółowych (§ 2); bieżące zarządzanie świetlicą należy do opiekuna świetlicy (§ 3); komplet kluczy do pomieszczeń świetlicy posiada Przewodniczący/a Koła Gospodyń Wiejskich oraz opiekun świetlicy, jeżeli Koło Gospodyń Wiejskich w danym sołectwie nie występuje – klucze posiada sołtys i opiekun świetlicy; natomiast klucze zapasowe przechowywane są w Urzędzie Gminy w Cycowie (§ 4); zadania związane z wynajmem świetlic powierza się Gminnemu Ośrodkowi Kultury w Cycowie (§ 5); zasady i czas korzystania ze sprzętu i wyposażenia świetlicy określa się osobie zgodnie z § 4 (§ 10).*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie mieszczą się w zakresie delegacji ustawowej przyznanej Radzie Gminy w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Przepis ten zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej – a zatem przeznaczonych do bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych - norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się podmiotów, które w nich przebywają bądź z nich korzystają.

Zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulaminy korzystania z obiektów i urządzeń) nie są adresowane do podmiotów zarządzających (administratorów, opiekunów) 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 (patrz wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 sierpnia 2007 r., II SA/Rz 473/07).

Uchwała w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jest aktem prawa miejscowego. Musi więc spełniać wymogi obowiązujące dla tej kategorii aktów prawnych. Akty prawa miejscowego, stanowiące źródło prawa powszechnie obowiązującego, charakteryzują się tym, że zawierają abstrakcyjne i generalne normy prawne, adresowane do podmiotów pozostających poza strukturą administracji.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym podkreśla się, 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 (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 20 maja 2008 r. II SA/Op 83/08, WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 14 listopada 2012 r. – II SA/Go 706/12 oraz z dnia 4 lipca 2013 r. – II SA/Go 409/13).

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. W ocenie organu nadzoru na podstawie powołanej normy kompetencyjnej radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, jaki podmiot ma sprawować bieżącą opiekę czy zarząd nad gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej ani też

do określania zadań tego podmiotu. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów. Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym.

Kwestia powierzenia innemu podmiotowi zadań w tym zakresie, jak i wybór podmiotu zarządzającego w imieniu organu wykonawczego gminy komunalnymi obiektami użyteczności publicznej, należy zatem wyłącznie do kompetencji Wójta jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2072/12).

Stosownie do treści § 12 w rozdziale 2 Regulaminu świetlica wiejska może być użyczona lub wynajęta wyłącznie osobom pełnoletnim, po uprzednim złożeniu wniosku o wynajem, *którego wzór określony jest w załączniku Nr 2 do niniejszego regulaminu.*

Według załącznika Nr 2 do Regulaminu wzór wniosku zawiera informacje (imię i nazwisko, adres zamieszkania, miejscowość, data, termin najmu, organizator przedsięwzięcia, dane osoby odpowiedzialnej), oświadczenie o zapoznaniu się z obowiązującym Regulaminem w sprawie zasad i trybu korzystania ze świetlic wiejskich na terenie gminy Cyców, zobowiązanie wynajmującego do przestrzegania przepisów BHP, sanitarnych i poż w czasie trwania wynajmu i podpisy (opiekuna świetlicy, kierownika GOK, wnioskodawcy).

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia § 12 w brzmieniu: „*którego wzór określony jest w załączniku Nr 2 do niniejszego regulaminu*” oraz załącznik Nr 2 do Regulaminu nie stanowią o zasadach i trybie korzystania przez społeczność lokalną ze świetlicy wiejskiej, albowiem dotyczą one materii związanej z administrowaniem świetlicą wiejską przez określone podmioty. Przepisy odnoszące się do tych zagadnień nie mieszczą się w delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Przepis ten zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej – a zatem przeznaczonych do bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych - norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się podmiotów, które na nich przebywają.

Uchwała w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jest aktem prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego, stanowiące źródło prawa powszechnie obowiązującego, charakteryzują się tym, że zawierają abstrakcyjne i generalne normy prawne, adresowane do podmiotów pozostających poza strukturą administracji.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym podkreśla się, 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* (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Op 83/08, WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Go 706/12).

W konsekwencji brak podstaw prawnych do określania w drodze uchwały podejmowanej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wzoru wniosku o udostępnianie świetlicy wiejskiej, o którym mowa w § 12 rozdziale 2 Regulaminu i w Załączniku Nr 2 do Regulaminu.

Stosownie do treści § 14 w rozdziale 2 Regulaminu *przedmiotem wynajmu lub użyczenia na rzecz podmiotów trzecich może być cała powierzchnia danej świetlicy. W zależności od potrzeb poszczególnych korzystających lub charakteru przedsięwzięcia, najem lub użyczenie może dotyczyć także pomieszczeń poszczególnych świetlic.*

Powyższa regulacja nie stanowi materii uchwały lecz umowy zawieranej pomiędzy stronami. Zawarcie umowy cywilnoprawnej, której przedmiotem jest mienie gminy, np. najmu nieruchomości, należy do organu wykonawczego gminy.

Umowa jest dwustronną czynnością prawną równorzędnych podmiotów, regulowaną przepisami prawa cywilnego. O treści umowy decydują strony przyszłej umowy zgodnie z generalną zasadą autonomii woli stron.

Kształtowanie postanowień umowy powinno bowiem mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w postanowieniach uchwały.

Rada wkraczając w kompetencje organu wykonawczego naruszyła także zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061). Zgodnie z przyjętą zasadą swobody umów, 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. Jakiegokolwiek ograniczenia w powyższym zakresie mogą wynikać jedynie z regulacji ustawowych.

Wszelkie kwestie związane z zawarciem umowy, której przedmiotem jest udostępnienie obiektu użyteczności publicznej, należą do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego gminy, a postanowienia uchwały w tym zakresie istotnie naruszają prawo, ponieważ zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Zgodnie z brzmieniem § 1 w rozdziale 3 Regulaminu *korzystający ze świetlicy wiejskiej zobowiązani są do bezwzględnego przestrzegania przepisów BHP i ppoż oraz do przestrzegania przepisów prawa.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie znajduje uzasadnienia prawnego i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Akt niższego rzędu, w tym uchwała, nie może odsyłać do przepisów hierarchicznie wyższych, przepisów ustawowych i podustawowych normujących kwestie bezpieczeństwa i higieny pracy, ochrony przeciwpożarowej oraz pozostałych przepisów prawa, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/41/2024, we wskazanym zakresie, 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.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymuje:

- 1) Wójt Gminy Cyców,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Cyców.