



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 15 maja 2025 r.

Poz. 2651



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.130.2025

Lublin, dnia 14 maja 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XIV/91/2025 Rady Gminy Spiczyn z dnia 14 kwietnia 2025 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu korzystania z budynków oraz lokali stanowiących świetlice wiejskie na terenie Gminy Spiczyn, w części obejmującej § 2 ust. 3, ust. 4 i ust. 5, § 3 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 5 w brzmieniu: *"który prowadzi rejestr udostępniania budynków i lokali wykorzystywanych jako świetlice wiejskie na terenie Gminy Spiczyn"*, § 4 ust. 2, ust. 3 lit. a w brzmieniu: *"wzór wniosku stanowi Załącznik Nr 1 do regulaminu"* i lit. b, § 5 ust. 1 w brzmieniu: *"na podstawie podpisanych umów najmu z Wójtem Gminy Spiczyn"*, ust. 2 zd. drugie i trzecie oraz ust. 3, § 6 ust. 2, ust. 4 i ust. 5 w brzmieniu: *"oraz przepisów odrębnych"*, § 6 ust. 5 lit. a, lit. b, lit. c w brzmieniu: *"oraz umieszczania reklam"* i lit. e oraz § 7 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, a także załączniki Nr 1, Nr 2, Nr 3 i Nr 4 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. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/91/2025 Rady Gminy Spiczyn z dnia 14 kwietnia 2025 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu korzystania z budynków oraz lokali stanowiących świetlice wiejskie na terenie Gminy Spiczyn, w części obejmującej § 2 ust. 3, ust. 4 i ust. 5, § 3 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 5 w brzmieniu: *"który prowadzi rejestr udostępniania budynków i lokali wykorzystywanych jako świetlice wiejskie na terenie Gminy Spiczyn"*, § 4 ust. 2, ust. 3 lit. a w brzmieniu: *"wzór wniosku stanowi Załącznik Nr 1 do regulaminu"* i lit. b, § 5 ust. 1 w brzmieniu: *"na podstawie podpisanych umów najmu z Wójtem Gminy Spiczyn"*, ust. 2 zd. drugie i trzecie oraz ust. 3, § 6 ust. 2, ust. 4 i ust. 5 w brzmieniu: *"oraz przepisów odrębnych"*, § 6 ust. 5 lit. a, lit. b, lit. c w brzmieniu: *"oraz umieszczania reklam"* i lit. e oraz § 7 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, a także załączniki Nr 1, Nr 2, Nr 3 i Nr 4 do regulaminu.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIV/91/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 kwietnia 2025 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Spiczyn ustaliła regulamin korzystania ze świetlic wiejskich na terenie Gminy Spiczyn. 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 2012r. sygn. IV SA/Po 169/12; WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2014r. 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.

W § 2 ust. 3 regulaminu przyjęto, że *"zarządcą budynków i lokali wykorzystywanych jako świetlice wiejskie jest Wójt Gminy Spiczyn"*.

W § 2 ust. 4 regulamin stanowi, że *"bezpośredni nadzór nad mieniem i działalnością budynków i lokali wykorzystywanych jako świetlice wiejskie sprawują wyznaczeni przez Wójta Gminy Spiczyn – Opiekunowie wskazani odrębnie, wybrani spośród przedstawicieli lokalnej społeczności, Rady Sołeckiej, Ochotniczej Straży Pożarnej, Stowarzyszeń lub innych organizacji"*.

Zgodnie z § 2 ust. 5 regulaminu *"komplet kluczy do budynków i lokali wykorzystywanych jako świetlice wiejskie posiadają: dwa komplety – Opiekun, jeden komplet – wyznaczony pracownik Urzędu Gminy Spiczyn (poza kompletami będącymi w posiadaniu innych uprawnionych osób)"*.

W § 3 ust. 5 regulamin stanowi, że odpłatne i nieodpłatne udostępnianie lokali odbywa się po wcześniejszym uzgodnieniu terminu oraz złożeniu odpowiedniego wniosku do Wójta Gminy Spiczyn, *który prowadzi rejestr udostępniania budynków i lokali wykorzystywanych jako świetlice wiejskie na terenie Gminy Spiczyn*.

W § 4 ust. 3 regulaminu przyjęto, że podstawą do nieodpłatnego udostępnienia lokalu jest:

- a) złożenie pisemnego wniosku o nieodpłatne udostępnienie świetlicy wiejskiej do Wójta Gminy w terminie nie późniejszym niż 5 dni przed planowaną datą udostępnienia – *wzór wniosku stanowi Załącznik Nr 1 do regulaminu*.
- b) zawarcie umowy nieodpłatnego udostępnienia świetlicy wiejskiej z Wójtem Gminy Spiczyn – *wzór umowy stanowi Załącznik Nr 2 do regulaminu*.

Stosownie do treści § 5 ust. 1 regulaminu dopuszcza się odpłatne korzystanie z lokali, *na podstawie podpisanych umów najmu z Wójtem Gminy Spiczyn, przez: (...)*.

Zgodnie z § 5 ust. 2 regulaminu, podstawą wynajęcia lokali w celach komercyjnych jest złożenie pisemnego wniosku do Wójta Gminy w terminie nie późniejszym niż 5 dni przed planowaną datą wynajęcia (...). *Wzór wniosku stanowi Załącznik Nr 3 do regulaminu. Zatwierdzenie przez Wójta wniosku jest podstawą do zawarcia umowy najmu*

W § 5 ust. 3 regulamin stanowi, że *najemca zawiera na piśmie umowę najmu, w której zobowiązuje się do odpowiedzialności za powierzone mienie, do pokrycia kosztów za wyrządzone w świetlicy szkody oraz odpowiedzialności za przekazany obiekt i sprzęt. Wzór umowy stanowi Załącznik Nr 4 do regulaminu*.

W § 6 ust. 4 regulaminu przyjęto, że *"Najemca/Korzystający po zakończeniu najmu/udostępnienia (termin wskazany w umowie) przekazuje lokal Opiekunowi na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego, który określa stan techniczny lokalu i jego wyposażenie"*.

W § 7 ust. 3 i 4 regulamin stanowi zaś, że *"Zarządca lokali zastrzega sobie prawo wprowadzania zmian do niniejszego regulaminu"* (ust. 3). *"Zarządca lokali zastrzega sobie prawo kontroli korzystania z lokalu przez Najemcę/Korzystającego w każdej chwili"* (ust. 4).

W załączniku Nr 1 do regulaminu określono wzór wniosku o nieodpłatne udostępnienie świetlicy wiejskiej, w załączniku Nr 2 - wzór umowy o nieodpłatne udostępnienie świetlicy wiejskiej, w załączniku Nr 3 - wzór wniosku o najem świetlicy wiejskiej, w załączniku Nr 4 - wzór umowy najmu świetlicy wiejskiej.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia § 2 ust. 3, ust. 4 i ust. 5, § 3 ust. 5 w brzmieniu: *"który prowadzi rejestr udostępniania budynków i lokali wykorzystywanych jako świetlice wiejskie na terenie Gminy Spiczyn"*, § 4 ust. 3 lit. a w brzmieniu: *"wzór wniosku stanowi Załącznik Nr 1 do regulaminu"* i lit. b, § 5 ust. 1 w brzmieniu: *"na podstawie podpisanych umów najmu z Wójtem Gminy Spiczyn"*, §5 ust. 2 zd. drugie i trzecie, § 5 ust. 3, § 6 ust. 4 oraz § 7 ust. 3 i 4 regulaminu, a także ustalenie wzorów wniosków o udostępnienie świetlicy wiejskiej i wzorów umów w załącznikach Nr 1- Nr 4 do regulaminu 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).

W ocenie organu nadzoru art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie zawiera także upoważnienia dla Rady do określania w podejmowanej uchwale postanowień dotyczących sposobu udostępniania obiektu użyteczności publicznej, czy też wskazywania materii stanowiącej przedmiot ewentualnej umowy, na podstawie której dany obiekt użyteczności publicznej jest udostępniany.

Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań Wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym. W art. 31 ustawa stanowi zaś, że Wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Tym samym wybór konkretnej formy udostępnienia obiektu należy do wyłącznych kompetencji Wójta jako organu gospodarującego mieniem komunalnym, który z mocy ustawy upoważniony jest do zawierania umów cywilno-prawnych w imieniu gminy.

Ustanawiając akt prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem mieścić się w granicach ustawowej delegacji.

Zawarcie umowy cywilno-prawnej, której przedmiotem jest mienie gminy (np. najmu, użyczenia 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, ze zm.). 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. Jakikolwiek 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.

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 jednostkę samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej.

Jak już wspomniano, 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).

Poza zakres upoważnienia przyznanego Radzie Gminy w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wykracza zatem ustalanie podmiotu sprawującego bezpośredni zarząd lub nadzór nad gminnymi obiektami użyteczności publicznej (§ 2 ust. 3-5 regulaminu), jak i określanie zadań tego podmiotu (§ 3 ust. 5, § 7 ust. 3 i 4 regulaminu).

Zasady korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym są adresowane do osób korzystających z takich obiektów lub urządzeń, które winny się im podporządkować (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 października 2023 r., sygn. akt IV SA/Po 532/23). Poza zakresem wskazanego upoważnienia pozostają sprawy związane z zasadami i trybem gospodarowania i korzystania z tego mienia przez jednostkę (podmiot) nim gospodarującą (por. wyrok WSA w Warszawie z 18 października 2022 r., sygn. akt II SA/Wa 2282/21).

Jak stanowi § 3 ust. 1 regulaminu, *utrzymanie budynków i lokali wykorzystywanych jako świetlice wiejskie finansowane jest bezpośrednio z budżetu Gminy.*

W myśl § 3 ust. 2 regulaminu *"gmina ponosi koszty utrzymania budynków i lokali wykorzystywanych jako świetlice wiejskie w zakresie:*

- a) remontów i modernizacji,
- b) przeglądów technicznych i kominiarskich budynków,
- c) ubezpieczenia majątkowego budynków,
- d) ogrzewania, dostawy energii elektrycznej i wody (w przypadku nieodpłatnego udostępnienia lokalu),
- e) odbioru ścieków i odpadów(w przypadku nieodpłatnego udostępnienia lokalu)".

Zgodnie z § 3 ust. 3 regulaminu, *"utrzymanie świetlic może być również finansowane z udziałem środków pochodzących z innych źródeł"*.

W § 4 ust. 2 regulaminu stanowi, że *"koszty za media (energia, woda) wynikające z wykorzystywania lokali do celów wskazanych w pkt. 1 pokrywane są z budżetu Gminy Spiczyn"*.

Powyższe unormowania nie mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych jest zadaniem własnym gminy. O tym, w jakiej wysokości środki przeznacza się na utrzymanie obiektów gminnych decyduje uchwała budżetowa i wykonujący jej zapisy organ wykonawczy. Rada Gminy nie jest uprawniona na podstawie delegacji zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 tej ustawy do regulowania sposobu finansowania i rodzajów wydatków przeznaczonych na utrzymanie obiektów komunalnych.

Powyższymi regulacjami Rada wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego gminy i naruszyła art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Jak już wspomniano, w myśl wskazanego przepisu do zadań Wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Do organu wykonawczego gminy należy więc bieżące gospodarowanie mieniem gminy, natomiast organ stanowiący decyduje jedynie w zakresie spraw bezpośrednio przekazanych mu przez ustawy i w ich granicach.

Jak stanowi § 6 ust. 2 regulaminu *"najemcy oraz użytkownicy lokalu, korzystając z obiektu zobowiązani są do przestrzegania przepisów dotyczących BHP, przeciwpożarowych, porządku i czystości w miejscach publicznych"*.

W § 6 ust. 5 regulaminu przyjęto, że w budynkach i lokalach stanowiących świetlice wiejskie oraz na terenach do nich przynależnych obowiązują wynikające z niniejszego regulaminu *oraz przepisów odrębnych*, zakazy (...).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje § 6 ust. 2 oraz § 6 ust. 5 w brzmieniu: *"oraz przepisów odrębnych"* nie znajdują uzasadnienia prawnego i godzą w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Akt niższego rzędu, w tym uchwała, nie może odsyłać do przepisów hierarchicznie wyższych, przepisów ustawowych i podstawowych normujących kwestie bezpieczeństwa i higieny pracy, ochrony przeciwpożarowej oraz pozostałych przepisów prawa, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

Jak trafnie wywiedziono w orzecznictwie sądowo-administracyjnym: *"Przepis wynikający z aktu uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może rozstrzygać o obowiązkach wynikających z innych ustaw, których obowiązywanie jest niezależne od woli rady gminy. Powinność przestrzegania przepisów sanitarno-epidemiologicznych, weterynaryjnych i przeciwpożarowych, a także innych (...), wynika zaś wprost z przepisów ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. (...) wprowadzenie przez Radę kwestionowanego zapisu narusza zawartą w Konstytucji zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga on o stosowaniu norm prawnych, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu"* (por.m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014 r. sygn. akt III SA/Wr 96/14).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. (sygn. akt II OSK 2012/12) podkreślił zaś, że stosownie do unormowanej w Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie *"uzupełnienie"* przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Zatem niedopuszczalność dokonania w akcie prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy powtórzeń norm zawartych w aktach rangi ustawowej i odesłań do aktów prawnych wyższego rzędu należy wiązać z naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Odsyłanie w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego do innych obowiązujących przepisów nie mieści się w granicach kompetencji przyznanych Radzie Gminy.

W § 6 ust. 5 regulaminu przyjęto, że w budynkach i lokalach stanowiących świetlice wiejskie oraz na terenach do nich przynależnych obowiązują zakazy: *wnoszenia szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów, broni i innych przedmiotów niebezpiecznych dla zdrowia i życia korzystających z lokalu i terenu*

wokół niego (lit. a), zakłócania porządku (lit. b), umieszczania reklam (lit. c), nieobyczajnego zachowania i używania wulgarnego słownictwa (lit. e).

W ocenie organu nadzoru wprowadzając powyższe zakazy Rada Gminy również wykroczyła poza granice upoważnienia przyznanego jej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przytoczone regulacje dotyczą kwestii, które zostały już uregulowane w źródłach powszechnie obowiązującego prawa.

O zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego wypowiadał się m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach: z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, z dnia 28 lutego 2003 r., I SA/Lu 882/02, z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02).

Dyspozycja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminy wyklucza ustanawianie lub rozszerzanie zakazów w prawie miejscowym w przypadku istnienia uregulowań dotyczących tego samego przedmiotu w aktach prawnych prawa powszechnie obowiązującego (zob. m. in. wyroki: NSA z dnia 14 maja 2012r., sygn. akt II OSK 862/15, WSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2019r., sygn. akt II SA/Sz 226/19, WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014r., sygn. akt IV SA/Gl 847/14; WSA w Bydgoszczy z dnia 22 maja 2018r., sygn. akt II SA/Bd 328/18).

W wyroku z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 97/18, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim wskazał, iż: „regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mogą być utożsamiane z przepisami porządkowymi. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urzędzeń 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 art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Ustanawiając na podstawie cytowanego przepisu akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, a zatem nie mogą ich zastępować, tak więc niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń przepisów zawartych w aktach wyższej rangi i tym bardziej poddaniu ich jakiegokolwiek modyfikacji”.

Powyższe zakazy wprowadzone przez Radę Gminy w § 6 ust. 5 regulaminu mieszczą się dyspozycji czynów zakazanych, określonych ustawą z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119, ze zm.).

Określony w § 6 ust. 5 lit. a regulaminu zakaz wnoszenia szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów, broni i innych przedmiotów niebezpiecznych dla zdrowia i życia korzystających z lokalu i terenu wokół niego stanowi czyn wypełniający znamiona określone w art. 50a § 1 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym „kto w miejscu publicznym posiada nóż, maczetę lub inny podobnie niebezpieczny przedmiot, a okoliczności jego posiadania wskazują na zamiar użycia go w celu popełnienia przestępstwa, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 3000 zł.

Wprowadzony w § 6 ust. 5 lit. b regulaminu zakaz zakłócenia porządku oraz w § 6 ust. 5 lit. e zakaz nieobyczajnego zachowania mieszczą się w dyspozycji czynów zakazanych, określonych w art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń. Stosownie bowiem do wymienionego przepisu Kodeksu "kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny".

Zakaz umieszczania reklam określony w § 6 ust. 5 lit. c regulaminu mieści się w dyspozycji art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń. Przepis ten stanowi, że: "Kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny".

Wskazany w § 6 ust. 5 lit. e zakaz używania wulgarnego słownictwa reguluje art. 141 Kodeksu wykroczeń: "Kto w miejscu publicznym umieszcza nieprzyzwoite ogłoszenie, napis lub rysunek albo używa słów nieprzyzwoitych, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1500 złotych albo karze nagany".

W § 7 ust. 1 i 2 regulaminu przyjęto, że *"zarządca lokali nie ponosi odpowiedzialności za wypadki i szkody na osobach i mieniu będące skutkiem korzystania z lokalu określonego w § 1 pkt.1 regulaminu lub jego wyposażenia w sposób niezgodny z ich przeznaczeniem, bądź z postanowieniami niniejszego regulaminu"* (ust. 1); *"Zarządca lokali nie ponosi odpowiedzialności jeśli najemca/korzystający użytkuje lokal w celach komercyjnych"* (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie mieszczą się w granicach upoważnienia przyznanego Radzie Gminy w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Podkreślić należy, że zarówno gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu gminnego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. Nie budzi bowiem wątpliwości, że stosunki prawne pomiędzy właścicielem obiektu, a osobą uprawnioną do korzystania z niego, mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego.

Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 października 2010 r. (sygn. akt III SA/Wr 421/10).

W tym miejscu wskazać trzeba, że akty prawa miejscowego muszą być zakotwiczone w reżimie upoważnienia ustawowego i w całości je wypełniać. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już uregulowane ustawowo, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Zasady odpowiedzialności kontraktowej określają art. 471 i nast. k.c., przy czym przepis art. 473 § 1 k.c. dopuszcza jedynie umowne (a nie jednostronne, jak w drodze uchwały rady gminy) rozszerzenie lub zawężenie odpowiedzialności stron stosunku prawnego. Możliwość odmiennego kształtowania tego stosunku w drodze umowy doznaje jednak i tak pewnych ograniczeń, bowiem nieważne jest, np. zastrzeżenie, że dłużnik nie będzie odpowiedzialny za szkodę, którą może wyrządzić wierzycielowi umyślnie (art. 473 § 2 k.c.). Ponadto, w myśl art. 353¹ k.c., postanowienia umowy nie mogą sprzeciwiać się naturze danego stosunku prawnego, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

Reguły odpowiedzialności deliktowej są z kolei szeroko reglamentowane w przepisach art. 415 i nast. k.c. Należy zatem stwierdzić, że przepisy kodeksu cywilnego normują w sposób wyczerpujący kwestię odpowiedzialności cywilnej i roszczeń odszkodowawczych, dopuszczając jednakże możliwości ich modyfikacji, choć wyłącznie w drodze umowy stron.

Nie można także pominąć okoliczności, że kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej – we wszystkich przypadkach wyrządzenia szkody - będą ostatecznie oceniały sądy powszechne, w ramach swoich kompetencji, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność), jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich zasadach i w jakiej wysokości). Stanowione przez radę przepisy prawa miejscowego nie mogą zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności zarówno gminy, jak też innych podmiotów.

Odnosząc się dodatkowo do § 7 ust. 3 regulaminu, który stanowi, że *"zarządca lokali zastrzega sobie prawo wprowadzania zmian do niniejszego regulaminu"*, należy wskazać, iż zarządca gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie jest uprawniony do zmiany regulaminu uchwalonego przez radę gminy na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącego akt prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego są źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 94 Konstytucji RP). Prawo ustanawiania aktów prawa miejscowego przyznane zostało jedynie organom samorządu terytorialnego oraz terenowym organom administracji rządowej. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 41 ust. 1 wprost zastrzega, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Z powołanych regulacji należy wywieść również wyłączną kompetencję organu stanowiącego gminy do dokonywania zmian w podjętych przez ten organ uchwałach. Rada nie może kompetencji tej delegować na inny podmiot.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIV/91/2025 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

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Spiczyn
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Spiczyn