



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 26 listopada 2025 r.

Poz. 5128



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.290.2025

Lublin, dnia 25 listopada 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XVIII/109/2025 Rady Gminy Milanów z dnia 31 października 2025 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich i remiz na terenie Gminy Milanów, w części obejmującej: § 4, § 7 zd. drugie, § 11 ust. 2, ust. 3, ust. 4 oraz § 12 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, a także 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 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/109/2025 Rady Gminy Milanów z dnia 31 października 2025 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich i remiz na terenie Gminy Milanów, w części obejmującej: § 4, § 7 zd. drugie, § 11 ust. 2, ust. 3, ust. 4 oraz § 12 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, a także załącznik nr 2 do Regulaminu.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XVIII/109/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 listopada 2025 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Milanów przyjęła Regulamin korzystania ze świetlic wiejskich i remiz na terenie Gminy Milanów, w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Z powołanego przepisu wynika upoważnienie do wydawania aktów prawa miejscowego regulujących zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Użyte w tym przepisie sformułowanie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania 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 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 § 4 Regulaminu, Rada postanowiła, że:

„1. *Administratorem obiektów świetlic wiejskich i remiz jest Urząd Gminy Milanów.*

2. *Opiekunami świetlic wiejskich i remiz są Sołtysi lub osoby zgłoszone przez Administratora obiektu.*”.

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 (por. 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.

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).

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).

W wyroku z dnia 28 listopada 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 114/12, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, iż: „*radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, jaki konkretnie podmiot ma administrować gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów*”.

W wyroku z dnia 14 maja 2025 r. sygn. akt IV SA/Po 276/25 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu orzekł: „*z upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie wynika, aby radzie gminy przysługiwało uprawnienie do decydowania o tym, który podmiot ma sprawować bieżący nadzór, czy zarząd nad gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej, czy też o obowiązkach i uprawnieniach tego podmiotu. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów. „(...) żaden przepis nie daje również radzie kompetencji do wskazywania sołtysów jako zarządzających świetlicami. Wykonawcą uchwały jest wójt i to on może ewentualnie wyznaczyć osobę odpowiedzialną za wykonanie powierzanych mu zadań. Ponadto gospodarowanie mieniem komunalnym jest wyłączną kompetencją wójta. Powierzenie innemu podmiotowi zadań w tym zakresie jest więc jego suwerenną decyzją i rada gminy, wobec braku przepisu kompetencyjnego w tej materii, nie może decydować o tym w uchwale.*”

Stosownie do treści § 7 Regulaminu: „Świetlice wiejskie i remizy wynajmowane są na pisemny wniosek złożony do Wójta Gminy Milanów w terminie co najmniej 7 dni przed terminem planowanej imprezy. *Wzór wniosku stanowi załącznik nr 2 do zarządzenia*”. Ponadto, w załączniku nr 2 do Regulaminu określono wzór wniosku o najem/użyczenie obiektu.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie § 7 w brzmieniu: *“Wzór wniosku stanowi załącznik nr 2 do zarządzenia”* oraz treść załącznika Nr 2 do Regulaminu (wzór wniosku o najem/użyczenie obiektu) nie stanowią o zasadach i trybie korzystania przez społeczność lokalną ze świetlic wiejskich i remiz, 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.

Jak już wyżej wskazano, zgodnie z 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, a na podstawie 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.

Wszelkie kwestie związane przebiegiem procedury, 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.

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 najem/użyczenie obiektu, o którym mowa w § 7 Regulaminu i w Załączniku Nr 2 do Regulaminu.

W § 11 Regulaminu Rada postanowiła, że: „*Z chwilą przekazania kluczy odpowiedzialność za obiekt oraz jego bezpośrednie otoczenie ciąży na Najemcy*” (ust. 2); „*W przypadku uszkodzenia, zniszczenia lub kradzieży urządzeń lub wyposażenia znajdującego się w wynajmowanych pomieszczeniach, najemca ma obowiązek zgłoszenia tego faktu opiekunowi obiektu*” (ust. 3); „*W przypadku stwierdzenia zniszczeń, najemca ma obowiązek usunięcia powstałych usterek, naprawy bądź w przypadku znacznego uszkodzenia sprzętu do jego wymiany na własny koszt w terminie do 30 dni od momentu stwierdzenia uszkodzeń. W przypadku*

niezastosowania się powyższych wytycznych, szkoda zostanie naprawiona z budżetu Administratora, a Najemca zostanie obciążony kosztami naprawy lub zakupu” (ust. 4).

Odnosząc się do ww. postanowień § 11 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 Regulaminu, należy zauważyć, że kwestie odpowiedzialności za szkodę powstałą na terenie obiektu użyteczności publicznej nie mieszczą się w granicach upoważnienia przyznanego Radzie Gminy w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Kwestie odpowiedzialności cywilnoprawnej rozstrzyga ustawodawca w Kodeksie cywilnym, nie zaś organ stanowiący w drodze podjętej przez siebie uchwały. Modyfikacja tych regulacji może nastąpić wyłącznie na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego lub w drodze umowy zawartej pomiędzy stronami.

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. Zbyteczne zatem jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi.

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.

Zgodnie z brzmieniem § 12 Regulaminu: „*Korzystający ze świetlicy wiejskiej i remizy zobowiązani są do bezwzględnego przestrzegania przepisów BHP i ppoż*”.

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 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 art. 87 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 z rzędu" (por. m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014 r., 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 art. 7 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 prawa nie mieści się w granicach kompetencji przyznanых Radzie Gminy.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVIII/109/2025, 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 Milanów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Milanów