



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 19 grudnia 2025 r.

Poz. 6175



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.346.2025

Lublin, dnia 18 grudnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XIV/99/2025 Rady Gminy Krynice z dnia 28 listopada 2025 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich oraz innych świetlic mieszczących się w budynkach należących do Gminy Krynice, w części obejmującej § 1 ust. 3 i ust. 4, § 3 ust. 1, ust. 2, ust. 3 zd. drugie i ust. 4 w zakresie słów: "przestrzegania przepisów dotyczących BHP i ppoż. oraz", § 4 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 5 załącznika do uchwały

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 XIV/99/2025 Rady Gminy Krynice z dnia 28 listopada 2025 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich oraz innych świetlic mieszczących się w budynkach należących do Gminy Krynice, w części obejmującej § 1 ust. 3 i ust. 4, § 3 ust. 1, ust. 2, ust. 3 zd. drugie i ust. 4 w zakresie słów: "przestrzegania przepisów dotyczących BHP i ppoż. oraz", § 4 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 5 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIV/99/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 grudnia 2025 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Krynice ustaliła regulamin korzystania ze świetlic wiejskich oraz innych świetlic mieszczących się w budynkach należących do Gminy Krynice. 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 § 1 ust. 3 regulaminu przyjęto, że *"nadzór nad mieniem i działalnością świetlic sprawuje Wójt Gminy Krynice"*.

W § 1 ust. 4 regulamin stanowi, że *"opiekunami świetlic jest Sołtys, Ochotnicza Straż Pożarna lub Koło Gospodyń Wiejskich danego sołectwa, bądź inna osoba wskazana przez Wójta Gminy (zwana dalej "Opiekunem")"*.

Zgodnie z § 3 ust. 1 regulaminu *"opiekun obiektu dysponuje kluczami do świetlicy i osobiście udostępnia świetlicę użytkownikom oraz odbiera i zamyka świetlicę po zakończeniu zorganizowanych przedsięwzięć"*.

W § 3 ust. 2 regulamin stanowi, że *"opiekun obiektu czuwa nad przestrzeganiem regulaminu korzystania ze świetlicy"*.

W § 3 ust. 3 regulaminu przyjęto, że dysponenci i korzystający ze świetlicy organizując przedsięwzięcia w świetlicy mogą korzystać z obiektu jedynie w zakresie zgodnym z jego przeznaczeniem, właściwościami i wyposażeniem. *Zamiar dokonywania zmian w wyposażeniu świetlicy należy uzgodnić z Opiekunem przed rozpoczęciem korzystania ze świetlicy.*

Stosownie do treści § 4 ust. 1 regulaminu *"Wójt Gminy Krynice, Opiekun świetlicy oraz inne osoby wskazane przez Wójta Gminy Krynice, upoważnione są do kontroli korzystających ze świetlicy w zakresie przestrzegania niniejszego Regulaminu."*

W § 4 ust. 5 regulamin stanowi, że *"wszelkie rozstrzygnięcia związane z funkcjonowaniem Świetlic dokonuje Wójt, a w przypadku decyzji Wójta - Zebranie Wiejskie"*.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia § 1 ust. 3 i ust. 4, § 3 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 zd. drugie oraz § 4 ust. 1 i ust. 5 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 adresów 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).

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 (§ 1 ust. 3 i ust. 4 regulaminu), jak i określanie zadań tego podmiotu (§ 3 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 zd. drugie oraz § 4 ust. 1 i ust. 5 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. 4 regulaminu dysponenci oraz użytkownicy świetlicy, korzystając z obiektu zobowiązani są do *przestrzegania przepisów dotyczących BHP i ppoż. oraz zachowania porządku i czystości w obiekcie oraz na terenie do niego przyległym*".

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w brzmieniu: *"przestrzegania przepisów dotyczących BHP i ppoż. oraz"* 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 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).

Naczelnny 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 § 4 ust. 2 i 3 regulaminu przyjęto, że *"właściciel obiektów - Gmina Krynice, nie ponosi odpowiedzialności za szkody na osobie i w mieniu wyrządzone osobom trzecim przez osoby korzystające ze świetlicy"* (ust. 2); *"Korzystający z obiektu ponosi pełną odpowiedzialność za urządzenia i wyposażenie znajdujące się w świetlicach. W przypadku uszkodzenia, zniszczenia bądź kradzieży urządzeń lub wyposażenia, korzystający ma obowiązek zgłoszenia tego faktu Opiekunowi."* (ust. 3).

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).

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.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIV/99/2025, 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 Krynice
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Krynice