



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 7 stycznia 2025 r.

Poz. 69



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.447.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 2 stycznia 2025 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr X/46/2024 Rady Gminy Abramów z dnia 26 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia zasad i trybu korzystania ze świetlicy wiejskiej w Marcinowie, w części obejmującej § 1 ust. 2 i 3, § 2 ust. 4, § 3, § 4 ust. 1 i 3, § 5 pkt 1 i 3 i § 7 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

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, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/46/2024 Rady Gminy Abramów z dnia 26 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia zasad i trybu korzystania ze świetlicy wiejskiej w Marcinowie, w części obejmującej § 1 ust. 2 i 3, § 2 ust. 4, § 3, § 4 ust. 1 i 3, § 5 pkt 1 i 3 i § 7 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr X/46/2024 Rady Gminy Abramów została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 grudnia 2024 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Abramów określiła zasady i tryb korzystania ze świetlicy wiejskiej w Marcinowie. Regulamin świetlicy wiejskiej stanowi załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679, ze zm.), który stanowi, że jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

Uchwała w sprawie zasad korzystania ze świetlicy wiejskiej jest aktem prawa miejscowego. Podstawę prawną do podjęcia takiej uchwały stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem 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.

Jak stanowi § 1 ust. 2 Regulaminu, przyjętego przedmiotową uchwałą, *administratorem obiektu świetlicy wiejskiej jest Wójt Gminy Abramów, działający na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz przepisów wykonawczych do ustaw.*

W myśl § 1 ust. 3 Regulaminu *opiekunem świetlicy wiejskiej w miejscowości Marcinów jest sołtys sołectwa Marcinów.*

W § 2 ust. 4 Regulaminu przyjęto, że *przedsięwzięcia organizowane w świetlicy uzgadnia się z opiekunem świetlicy.*

W § 4 ust. 1 Regulaminu stanowi, że *świetlicą i mieniem stanowiącym jej wyposażenie zarządza wskazany opiekun świetlicy, zgodnie z zasadami wskazanymi w umowie lub upoważnieniu.*

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 urzędzeń 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 urzędzeń użyteczności publicznej (regulaminy korzystania z obiektów i urzędzeń) nie są adresowane do podmiotów zarządzających (administratorów, opiekunów) lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urzędzeń, 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 urzędzeń 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 urzędzeń 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 urzędzeń 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 urzędzeń 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).

Zgodnie z § 3 Regulaminu, *utrzymanie obiektu świetlicy wiejskiej finansowane jest bezpośrednio z budżetu gminy (ust. 1). Gmina ponosi koszty utrzymania w zakresie: 1) koniecznych remontów i modernizacji, 2) ogrzewania, energii elektrycznej i wody, 3) odbioru ścieków i nieczystości stałych, 4) wyposażenia świetlic, 5) środków czystości (ust. 2).*

Powyższe unormowanie nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 2 pkt 2 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 omawianej ustawy do regulowania sposobu finansowania i rodzajów wydatków przeznaczonych na utrzymanie obiektów komunalnych.

Przedmiotową regulacją 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.

Stosownie do treści § 4 ust. 3 Regulaminu, *w przypadku organizowania w świetlicy wiejskiej przedsięwzięć z udziałem osób niepełnoletnich, świetlicę udostępnia się osobom pełnoletnim, które odpowiadają za bezpieczeństwo osób nieletnich.*

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. 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.

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 § 5 Regulaminu wprowadzono zakazy m. in. *wnoszenia szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów, broni i innych przedmiotów niebezpiecznych dla zdrowia i życia korzystających ze świetlicy* (pkt 1); *spożywania napojów alkoholowych (z wyjątkiem wynajęcia pomieszczeń świetlicy na uroczystości rodzinne i imprezy okolicznościowe)* – pkt 3.

Wprowadzając wskazane 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, czyniąc to bez wyraźnego upoważnienia ustawowego i w sposób niejasny.

O zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego wypowiedział 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 2012 r., sygn. akt II OSK 862/15, WSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 226/19, WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 847/14; WSA w Bydgoszczy z dnia 22 maja 2018 r., 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 mieszczą się dyspozycji czynów zakazanych, określonych ustawą z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119, ze zm.) oraz innymi ustawami szczegółowymi.

Określony w § 5 pkt 1 Regulaminu zakaz wnoszenia szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów, broni i innych przedmiotów niebezpiecznych dla zdrowia i życia korzystających ze świetlicy 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 (...)”*.

Sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych (§ 5 pkt 3 Regulaminu) uregulowane zostały w sposób kompleksowy w ustawie z dnia 26 października 1982 r.

o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151, z późn. zm.). Ustawa ta w art. 14 ust. 2a wprowadza zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym. Do takiej kategorii miejsc należy zaliczyć obiekty użyteczności publicznej. W myśl art. 14 ust. 6 ww. ustawy, rada gminy została upoważniona do wprowadzania czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter. Mając na uwadze powyższe należy uznać, że wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Jak stanowi § 7 Regulaminu, *opiekun świetlicy może nadać regulamin porządkowy świetlicy, którego treść podlega uzgodnieniu i zatwierdzeniu przez Wójta Gminy Abramów.*

W ocenie organu nadzoru powyższe unormowanie regulaminu wykracza poza zakres delegacji ustawowej 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.

Rada może zatem określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej. Z przytoczonych norm kompetencyjnych nie sposób natomiast wyprowadzić upoważnienia dla Rady do powierzenia osobie zarządzającej świetlicą regulaminu porządkowego uzgadnianego i zatwierdzanego przez wójta.

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.

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.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/46/2024 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

Otrzymują:

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