



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 27 marca 2025 r.

Poz. 1758



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.72.2025

Lublin, dnia 26 marca 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr X/13/2025 Rady Gminy Ulhówek z dnia 25 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego zasady i tryb korzystania ze świetlic wiejskich oraz remizoświetlic na terenie gminy Ulhówek, w części obejmującej rozdział 2 § 1 pkt 1-2, § 2, § 3, § 4, § 5, § 9 pkt 2-3, § 10, § 11, § 12, § 14; rozdział 3 § 1 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały oraz 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. 1465, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/13/2025 Rady Gminy Ulhówek z dnia 25 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego zasady i tryb korzystania ze świetlic wiejskich oraz remizoświetlic na terenie gminy Ulhówek, w części obejmującej rozdział 2 § 1 pkt 1-2, § 2, § 3, § 4, § 5, § 9 pkt 2-3, § 10, § 11, § 12, § 14; rozdział 3 § 1 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały oraz załącznik Nr 2 do Regulaminu.

Uzasadnienie

Uchwała Nr X/13/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 lutego 2025 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Ulhówek przyjęła Regulamin korzystania ze świetlic wiejskich oraz remizoświetlic na terenie gminy Ulhówek. 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.

W rozdziale 2 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, Rada Gminy postanowiła m.in., że: *użytkownikiem świetlic wykazanych w Załączniku Nr 1 jest Centrum Kultury w Ułhówku, ul. Tomaszowska 81, 22-678 Ułhówek i stanowią one obiekty filialne Centrum (§ 1 pkt 1); opiekę nad świetlicami sprawują sołtysi miejscowości (§ 1 pkt 2).*

W tym samym rozdziale Rada postanowiła również, iż *działalność świetlic wiejskich kontroluje Rada Gminy Ułhówek (§ 2); Bieżące zarządzanie świetlicą należy do opiekuna świetlicy (§ 3); Komplet kluczy do pomieszczeń świetlicy posiada sołtys lub osoba przez niego upoważniona, natomiast klucze zapasowe przechowywane są w Urzędzie Gminy w Ułhówku (§ 4); Zadania związane z wynajmem świetlic powierza się Centrum Kultury w Ułhówku jako użytkownikowi obiektów filialnych Centrum (§ 5).*

W § 9 rozdziału 2 Regulaminu przyjęto zaś, że korzystanie ze świetlicy wiejskiej odbywa się w ramach: *użyczenia - po zawarciu umowy użyczenia w celu korzystania przez zorganizowane grupy (pkt 2), najmu - po zawarciu umowy najmu, w szczególności w celu organizacji prywatnych imprez okolicznościowych lub przedsięwzięć, podczas których pobierana jest odpłatność oraz po zapoznaniu się i akceptacji treści niniejszego regulaminu (pkt 3).*

Ponadto postanowiono, iż *zasady i czas korzystania ze sprzętu i wyposażenia świetlicy określa się osobie każdorazowo na podstawie złożonego wniosku o wynajem (§ 10); Najemca we własnym zakresie przygotowuje pomieszczenia do imprezy oraz każdorazowo sprzęt świetlicy przed zwrotem kluczy i obiektu (§ 11); 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 (§ 12); 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 (§ 14).*

W załączniku Nr 2 do Regulaminu określono natomiast wzór wniosku o wynajem świetlicy.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje Regulaminu oraz ustalenie wzoru wniosku o wynajem świetlicy (załącznik Nr 2 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 (użytkowników, opiekunów, podmiotów kontrolujących) 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.

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. wyroki 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 jednostek 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).

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 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 2014r., III SA/Wr 96/14).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. (sygn. akt II OSK 2012/12) podkreślił, że stosownie do uormowanej 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.

Pobocznie należy podnieść, iż sposób numeracji jednostek redakcyjnych (paragrafów) w Regulaminie ustalonym przedmiotową uchwałą jest niezgodny z zasadami redagowania aktów prawnych, wynikających z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). W załączniku do uchwały nie zachowano bowiem ciągłości numeracji paragrafów (rozdział 1 obejmuje § 1 - § 4, rozdział 2 obejmuje § 1 - § 14, rozdział 3 obejmuje § 1 - § 2).

Zgodnie z § 124 ust. 1 zasad techniki prawodawczej, podstawową jednostką redakcyjną rozporządzenia jest paragraf (§).

W myśl § 124a zasad, w celu systematyzacji przepisów rozporządzenia paragrafy można grupować w jednostki systematyzacyjne (ust. 1). Paragrafy grupuje się w rozdziały, a rozdziały grupuje się w działy (ust. 2). W rozporządzeniu wyjątkowo można wprowadzić dodatkowo oddziały jako jednostki systematyzacyjne niższego stopnia niż rozdział (ust. 3).

Jednostki redakcyjne (artykuły, paragrafy) oznacza się kolejnymi numerami z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie całego aktu (§ 57 ust. 1 zasad).

Zgodnie z § 143 powyższe przepisy stosuje się odpowiednio do projektów aktów prawa miejscowego.

Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 14 września 2010 r., sygn. akt II SA/Po 80/10: *„oznaczanie jednostek redakcyjnych odpowiednimi znacznikami powinno umożliwiać m.in. kontrolę przestrzegania zasady ciągłości numeracji tych jednostek (G.Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Oficyna, 2010, źródło; Lex). Innymi słowy w każdym akcie normatywnym powinien być zachowany wymóg kolejności numerowania następujących po sobie przepisów”*.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/13/2025 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 Ulhówek
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Ulhówek