



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 18 kwietnia 2025 r.

Poz. 3634

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-II.4131.1.76.2025.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 7 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XII/82/2025 Rady Gminy Obrzycko z dnia 7 marca 2025 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej stanowiących własność Gminy Obrzycko - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 7 marca 2025 r. Rada Gminy Obrzycko podjęła uchwałę nr XII/82/2025 w sprawie ustalenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej stanowiących własność Gminy Obrzycko, zwaną dalej "uchwałą". "Zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej stanowiących własność Gminy Obrzycko", stanowią załącznik do uchwały.

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 11 marca 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), "Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Łd 564/08, wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 364/98).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, "Organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie". Stosownie do przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.), zwanej dalej jako: "u.s.g.", "Organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej". Upoważnienie zawarte w tym przepisie sformułowane jest w sposób ogólny. Rada gminy została zatem wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii, jednakże w ocenie organu nadzoru powyższe umocowanie nie daje organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności.

Zgodnie z § 1 myślnik pierwszy załącznika do uchwały, "Ileć w niniejszej uchwale jest mowa o: "obiekcie użyteczności publicznej"- zwanym w skrócie „obiektem” należy przez to rozumieć: świetlice wiejskie, tereny rekreacyjne, altany, wigwamy, wiaty rekreacyjne, boiska sportowe, szatnie sportowe, przystań rzeczną, salę konferencyjną w Urzędzie Gminy Obrzycko stanowiące własność Gminy Obrzycko".

W pierwszej kolejności organ nadzoru zwraca uwagę na brak precyzyjnego określenia lokalizacji wszystkich obiektów użyteczności publicznej wskazanych w uchwale oraz w załączniku do uchwały. Należy stwierdzić, iż w treści uchwały, ani w załączniku do uchwały nie wskazano żadnych adresów, numerów działek, czy chociażby nazw miejscowości, na terenie których znajdują się ww. obiekty użyteczności publicznej (poza wskazaną salą konferencyjną w Urzędzie Gminy Obrzycko). Przyjęta przez Radę Gminy Obrzycko uchwała jest w tym zakresie pozbawiona waloru precyzyjności i określoności przepisów normatywnych. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Obrzycko określając zasady i tryb korzystania z obiektów użyteczności publicznej powinna wskazać, na jakich nieruchomościach, czy też choćby pod jakim dokładnym adresem usytuowane są wymienione w § 1 myślnik pierwszy załącznika do uchwały obiekty użyteczności publicznej. Brak informacji na ten temat może powodować u adresatów uchwały wątpliwości interpretacyjne w zakresie przedmiotu regulacji. Jak stwierdził WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 11 maja 2023 r. (sygn. akt IV SA/Po 122/23): "(...) identyfikacja obiektu użyteczności publicznej w regulaminie określającym zasady korzystania z takiego obiektu jest koniecznym elementem normy prawnej nawet wówczas, gdy na obszarze działania danej rady gminy znajduje się tylko jeden cmentarz komunalny. Bez kwestionowanego postanowienia regulamin byłby niekompletny, a przez to nie mógłby pełnić funkcji normatywnej przynależnej aktom prawa miejscowego". Należy stwierdzić, iż w załączniku do uchwały zbyt ogólnikowo wskazano wszystkie obiekty użyteczności publicznej będące własnością Gminy Obrzycko, odnosząc to szczególnie do takich obiektów jak: "tereny rekreacyjne, altany, wigwamy czy wiaty rekreacyjne". Wobec powyższego w ocenie organu nadzoru rozpatrywana uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., ponieważ nie identyfikuje w sposób należyty wymienionych obiektów użyteczności publicznej.

W § 2 ust. 2 załącznika do uchwały uregulowano, iż: "Jako właściciel obiektów użyteczności publicznej Gmina Obrzycko ponosi koszty ich utrzymania w szczególności w zakresie: 1) remontów i modernizacji; 2) ogrzewania, dostawy energii elektrycznej i wody, odprowadzania ścieków, wywozu odpadów komunalnych; 3) ubezpieczenia budynków i ich wyposażenia".

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., który przyznaje Radzie Gminy Obrzycko kompetencję do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Należy stwierdzić, iż na podstawie powołanej normy kompetencyjnej Radzie Gminy Obrzycko nie przysługuje uprawnienie do regulowania kwestii, kto i w jakim zakresie ponosi koszty utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów.

Stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 pkt 15 u.s.g., utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych jest zadaniem własnym gminy. O wysokości środków przeznaczonych na utrzymanie obiektów gminnych decyduje uchwała budżetowa i wykonująca ją organ wykonawczy. Rada gminy nie jest zatem uprawniona na podstawie delegacji zawartej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. do regulowania zasad finansowania wydatków przeznaczonych na utrzymanie obiektów komunalnych.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., "Gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań Wójta". W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, iż przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. 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, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 14 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Go 706/12 oraz z dnia 4 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Go 409/13).

Organ nadzoru stwierdza, iż w rozpatrywanej uchwale oraz w załączniku do tej uchwały nie uregulowano także zasad korzystania z obiektów użyteczności publicznej, zgodnie z dyspozycją art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., tj. zasad dotyczących obowiązkowego zachowania się na obiektach użyteczności publicznej. Zgodnie bowiem z § 5 załącznika do uchwały: "Ustala się następujące zasady korzystania z obiektów i urządzeń: 1)

obiekty i urządzenia udostępniane są po uzgodnieniu z administratorem obiektu osobom fizycznym i prawnym, w tym prowadzącym działalność gospodarczą oraz jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej ; 2) korzystanie z obiektów i urządzeń odbywa się na podstawie właściwego dla danego obiektu lub urządzenia regulaminu (instrukcji) oraz zgodnie z harmonogramem ustalonym przez administratora obiektu ". Treść § 5 pkt 1 i 2 załącznika do uchwały wskazuje, że udostępnianie ww. obiektów następuje po uzgodnieniu z administratorem obiektu oraz, iż wolą Rady Gminy Obrzycko było aby korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej na terenie Gminy Obrzycko odbywało się nie na podstawie niniejszej badanej uchwały, ale na podstawie właściwego dla danego obiektu lub urządzenia regulaminu (instrukcji) i wydanego przez bliżej nieokreślony podmiot.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że 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 urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. W konsekwencji oznacza to 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. (por. wyrok NSA z 31 stycznia 2023 r., sygn. akt III OSK 1076/22; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 22 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 405/19). Sformułowanie "zasady i tryb korzystania" mieści w sobie nadto kompetencję do ustalania norm i zasad postępowania gwarantujących właściwą eksploatację obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Istota regulaminu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej obejmuje również tworzenie warunków do niezakłócanej i bezpiecznej realizacji prawa do korzystania z obiektów użyteczności publicznej (por. wyrok WSA w Poznaniu z 21 października 2021 r., sygn. akt III SA/Po 360/20).

W ocenie organu nadzoru przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie uprawnia do subdelegacji kompetencji prawotwórczej przyznanej radzie gminy i realizowanej w formie przepisów prawa miejscowego. To na radzie gminy (a nie na bliżej nieokreślonym podmiocie) spoczywa obowiązek uregulowania zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej. W oparciu o art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. to rada gminy jest wyłącznie umocowana do określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej i nie może przy tym przekazywać swoich uprawnień na inne organy czy podmioty.

Oceniając legalność § 5 pkt 2 załącznika do uchwały stwierdzić zatem należy, że w sposób bezsporny koliduje on z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., a dokonaną w oparciu o jego postanowienia bliżej nieokreśloną subdelegację kompetencji prawotwórczych należy uznać za niedopuszczalną w demokratycznym państwie prawnym. Wniosek taki można wyprowadzić pośrednio z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 maja 1998 r. (U 5/97, OTK ZU 1998, Nr 4, poz. 46), gdzie stwierdza się m. in, że: "W odniesieniu do sfery wolności i praw człowieka zastrzeżenie wyłącznie ustawowej rangi unormowania ich ograniczeń należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności subdelegacji, tj. przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi, analogicznie do wykluczenia takiej możliwości w odniesieniu do rozporządzeń wykonawczych względem ustaw".

W świetle powyższego należy również przytoczyć wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 197/13, gdzie stwierdza się: "Tak jak nie jest dopuszczalne w państwie prawnym zamieszczanie w rozporządzeniu, jako akcie wykonawczym, upoważnienia do podejmowania określonych działań przez inny podmiot, tak też nie jest to dopuszczalne w uchwałach organów samorządu terytorialnego. Jeżeli akt o randze ustawy zawiera upoważnienie do stanowienia prawa, określa organ właściwy do wydania tego aktu i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące jego treści. Regulacja na poziomie aktu prawa miejscowego nie może natomiast przekazywać powierzonych kompetencji innym podmiotom".

Analiza treści uchwały nr XII/82/2025 Rady Gminy Obrzycko z dnia 7 marca 2025 r. wraz załącznikiem do uchwały wskazuje, że Rada Gminy Obrzycko nie określiła zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej, co stanowi istotne naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i z tego także powodu zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Obrzycko

Wójt Gminy Obrzycko