



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 18 lipca 2024 r.

Poz. 3823



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.253.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 17 lipca 2024 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr III/11/2024 Rady Gminy Ruda-Huta z dnia 28 czerwca 2024 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu określającego zasady i tryb korzystania ze świetlic wiejskich znajdujących się na terenie Gminy Ruda-Huta, w części obejmującej § 2 ust. 5, § 3 ust. 1, ust. 2 i ust. 4-11 oraz § 4 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. 609, ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr III/11/2024 Rady Gminy Ruda-Huta z dnia 28 czerwca 2024 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu określającego zasady i tryb korzystania ze świetlic wiejskich znajdujących się na terenie Gminy Ruda-Huta, w części obejmującej § 2 ust. 5, § 3 ust. 1, ust. 2 i ust. 4-11 oraz § 4 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr III/11/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 lipca 2024 r.

Przedmiotową uchwałą, wydaną na podstawie m. in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Gminy Ruda-Huta ustaliła regulamin korzystania ze świetlic wiejskich znajdujących się na terenie Gminy Ruda-Huta. Regulamin stanowi załącznik do uchwały.

Z powołanego art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika upoważnienie do wydawania aktów prawa miejscowego regulujących zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Użyte w ww. 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 w tych obiektach.

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 § 2 ust. 5 regulaminu Rada Gminy ustaliła, iż *funkcję opiekuna świetlicy pełni sołtys bądź inna osoba upoważniona przez Wójta Gminy Ruda-Huta*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który przyznaje Radzie Gminy kompetencję do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej Radzie Gminy nie przysługuje uprawnienie do regulowania kwestii, jaki podmiot ma sprawować bieżącą opiekę czy zarząd nad gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej. 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 2012r. sygn. akt II OSK 2072/12).

W § 3 regulaminu Rada określiła kwestie dotyczące wynajmu świetlic stanowiąc, że *wynajem świetlic powierza się Wójtowi Gminy Ruda-Huta (ust. 1); przedmiotem wynajmu są świetlice wraz z wyposażeniem na terenie gminy Ruda-Huta (ust. 2); odpłatne wynajęcie świetlic na cel, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 odbywa się na podstawie umowy najmu w formie pisemnej zawartej z gminą Ruda-Huta (ust. 4); podstawą zawarcia umowy najmu jest potwierdzenie przez gospodarza obiektu wolnego terminu (ust. 5); opłata z tytułu odpłatnego wynajmu świetlicy jest każdorazowo płatna na podstawie umowy najmu (ust. 6); przy każdorazowym przekazaniu świetlicy (odpłatnie lub nieodpłatnie) gospodarz świetlicy oraz osoba na rzecz której następuje przekazanie świetlicy, sprawdzają stan pomieszczeń i urządzeń oraz wyposażenia (ust. 7); w przypadku stwierdzenia, w trakcie odbioru świetlicy, nienależytego jej stanu lub stanu jej wyposażenia, gospodarz świetlicy ma prawo zażądać od najemcy przywrócenia go do stanu pierwotnego (ust. 8); ewentualne uszkodzenia odpowiada najemca, korzystający ze świetlicy. Winien on usunąć, własnym staraniem i na własny koszt, powstałe uszkodzenia i usterki w terminie wskazanym przez pracownika Urzędu Gminy Ruda-Huta. W przypadku niezastosowania się do powyższego obowiązku w określonym terminie, szkoda zostanie naprawiona przez gminę Ruda-Huta na koszt najemcy (ust. 9); najemca, świetlicy przeprowadzający wydarzenie w trakcie którego odtwarzana będzie muzyka (mechanicznie lub na żywo) zobowiązany jest do podpisania umowy z ZAiKS lub innym stowarzyszeniem oraz wniesienia obowiązujących opłat (ust. 10); w przypadku ujawnienia odpłatnego udostępnienia świetlicy bez zgody pracownika Urzędu Gminy Ruda-Huta i bez podpisanej umowy najmu z gminą Ruda-Huta, opłatą z tytułu bezumownego udostępnienia świetlicy obciążony będzie opiekun świetlicy (ust. 11).*

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia wykraczają 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 *powierzania Wójtowi wynajmu świetlic*, a także do określania formy i elementów umowy, na podstawie której udostępniany jest obiekt użyteczności publicznej.

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 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. 353 (1) ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610). 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. Jakiegokolwiek 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.

Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów 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 na nich przebywają.

Uchwała w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jest aktem prawa miejscowego. 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.

W ocenie organu nadzoru jako wadliwe, bo wykraczające poza zakres ustawowego upoważnienia uznać należy postanowienia uchwały, które skierowane są do podmiotów innych aniżeli użytkownicy terenów i urządzeń użyteczności publicznej.

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 2008r. II SA/Op 83/08, WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 14 listopada 2012r. – II SA/Go 706/12 oraz z dnia 4 lipca 2013r. – II SA/Go 409/13).

Odnosząc się do postanowień § 3 ust. 7 i 8, ust. 9 oraz ust. 11 regulaminu, które stanowią *de facto* ustalenie zasad odpowiedzialności cywilno-prawnej, należy zauważyć, że kwestie odpowiedzialności za szkodę są uregulowane w Kodeksie cywilnym (art. 415 i n. k.c.). Za niedopuszczalne należy uznać określenie przez Radę Gminy w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, zasad odpowiedzialności za szkodę powstałą na terenie obiektu użyteczności publicznej. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia dla Rady Gminy, jak i objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy.

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 zarządcą 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.

Materię, o której mowa w § 3 ust. 10 regulaminu, dotyczącą opłat należnych za korzystanie z utworów muzycznych reguluje ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2509).

W § 4 regulaminu postanowiono, że *środki uzyskane z wynajmu świetlic stanowią dochód gminy Ruda-Huta* (ust. 1); *utrzymanie świetlic finansowane jest bezpośrednio z budżetu gminy Ruda-Huta* (ust. 2).

Powyższe postanowienia nie mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Źródła dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, w tym dochodów gminy, zostały określone w art. 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 poz. 356). Wśród nich znajdują się również dochody z majątku gminy (art. 4 ust. 1 pkt 4). Ponadto przepis art. 5 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 poz. 1270) określa, że środkami publicznymi są dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych do których zalicza się w szczególności wpływy z umów najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze.

Stosownie do dyspozycji 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 zatem, w jakiej wysokości środki przeznacza się na utrzymanie obiektów gminnych decyduje uchwała budżetowa i wykonujący jej zapisy organ wykonawczy. Rada Gminy nie jest zatem uprawniona na podstawie delegacji zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 omawianej ustawy do regulowania sposobu i źródła finansowania wydatków przeznaczonych na utrzymanie obiektów komunalnych. Ustalając zakwestionowane wyżej przepisy 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.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr III/11/2024 Rady Gminy Ruda-Huta we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie 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 Ruda-Huta
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Ruda-Huta