



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 28 października 2015 r.

Poz. 3742

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.287.2015 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 28 października 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515.) stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Rady Gminy Bartoszyce Nr IX/102/2015 z dnia 29 września 2015r. w sprawie regulaminu korzystania z Gminnej Hali Sportowej w Bezledach w części:

- § 2 ust. 3 zdanie 1 w zakresie sformułowania „zawartej z kierownikiem obiektu”
- § 2 ust. 4-6
- § 2 ust. 7 w części od słów „przed kierownikiem hali” do końca jednostki redakcyjnej,
- § 3 ust. 3-5
- § 3 ust. 6 w zakresie sformułowania „z kierownikiem obiektu”
- § 3 ust. 7
- § 4 ust. 6-7

#### Uzasadnienie

W załączniku do uchwały, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Bartoszyce, powołując się na art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym uchwaliła regulamin korzystania z Gminnej Hali Sportowej w Bezledach, zwany dalej regulaminem.

Zdaniem organu nadzoru, przepisy wskazane w sentencji rozstrzygnięcia rażąco naruszają przepisy obowiązujące prawa.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. Z kolei w myśl art. 40 ust. 2 przywołanej ustawy, bezpośrednio na jej podstawie, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Stanowienie przez radę gminy prawa powszechnie obowiązującego, na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w art. 40 ust. 2 powyższej ustawy, jest możliwe tylko w ramach przyznanych gminie kompetencji, związanych z realizacją nałożonych na nią zadań. W orzecznictwie sądowym oraz doktrynie przyjmowane jest jednolicie, że poprzez pojęcie "zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej" należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 26 kwietnia 2012r. sygn. akt IV SA/Po 169/12, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 stycznia 2014r. sygn. akt IV SA/Wr 641/13). Wobec powyższego, Rada Gminy Bartoszyce była uprawniona do uregulowania w kwestionowanej uchwale wyłącznie norm i zasad prawidłowego postępowania na terenie Hali Sportowej w Bezledach. Należy również wskazać, iż zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulamin korzystania

z obiektów i urządzeń) - jak sama treść przepisu wskazuje - nie są adresowane do podmiotów nimi zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń. Podkreślić zatem należy, 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, natomiast poza zakresem wskazanego upoważnienia pozostają sprawy związane z zasadami i trybem gospodarowania i korzystania z tego mienia przez podmiot nim zarządzający.

Tym samym, Rada Gminy Bartoszyce uprawniona była wyłącznie do określenia w uchwale w sprawie regulaminu korzystania z Hali Sportowej w Bezledach norm i zasad prawidłowego postępowania na terenie tego obiektu, nie miała natomiast kompetencji do wprowadzania jakichkolwiek postanowień odnośnie uprawnień i obowiązków kierownika obiektu (§ 2 ust. 3 – 6, § 3 ust. 6 regulaminu). Taka materia, nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym: "Do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym.". Wybór konkretnego podmiotu, jak też ustalenie jego kompetencji, należy zatem do zadań wójta, jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym. Należy podkreślić, iż unormowana w ww. paragrafach załącznika do uchwały materia, dotyczy kwestii, które powinna określać umowa zawarta między organem wykonawczym gminy, a kierownikiem obiektu (umowa o pracę lub inna umowa określająca zakres obowiązków kierownika obiektu).

Zdaniem organu nadzoru Rada wprowadzając w regulaminie postanowienia § 2 ust. 5 i ust. 7, § 3 ust. 3 – 4 i ust. 7, wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, jednocześnie naruszając kompetencje wójta do gospodarowania mieniem komunalnym.

Przede wszystkim należy stwierdzić, że przepis art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014r., poz. 121 z późn. zm.) ustanawia zasadę swobody w zakresie zawierania umów. Zgodnie z nim, strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swojego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

W świetle powyższego to zawierające umowę strony, mają wyłączne prawo negocjować i uzgadniać warunki wiążącej je umowy.

Rada Gminy nie posiada kompetencji w powyższym zakresie. Oznacza to, iż nie przysługują jej żadne kompetencje w zakresie ustalania warunków umowy i zawierania umowy. Rada nie jest bowiem stroną umowy. Stroną umowy zaś zawsze będzie Gmina, reprezentowana przez swój organ wykonawczy, działający osobiście lub poprzez upoważnione osoby.

Szczegóły dotyczące takich spraw jak rezygnacji najemcy z części zajęć w danym okresie rozliczeniowym (§ 3 ust. 3), niemożności realizacji z winy wynajmującego (§ 3 ust. 4) i wzajemne rozliczenia z tego tytułu oraz obowiązki przedstawiciela grupy zorganizowanej (§ 2 ust. 7), winny być uregulowane w drodze umowy.

Natomiast realizacja i zlecenie przez właściciela hali imprez sportowych, kulturalnych i in. oraz negocjacje cen tych usług, stanowią wyłączną kompetencję organu wykonawczego, zarządzającego mieniem komunalnym i ponoszący z tego tytułu odpowiedzialność.

Co do zaś postanowień § 3 ust. 5 regulaminu, dotyczących zwolnienia z opłat w uzasadnionych przypadkach za zgodą kierownika obiektu lub dyrektora jednostki sprawującej nadzór nad obiektem, wskazać należy, iż ustalanie cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mieści się w zakresie pojęcia "zasady i tryb korzystania z obiektów gminnych i urządzeń użyteczności publicznej", czyli w granicach upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Podstawę prawną do ustalenia cen i opłat, w tym ewentualnie zwolnień od ich ponoszenia, stanowi art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, upoważniający radę gminy m. in. do ustalenia wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Jednakże art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej nie stanowi podstawy do podjęcia uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego (wyrok NSA z dnia 29 listopada 2001 roku, sygn. akt SA/Wr 1415/01). Należy stwierdzić, iż niedopuszczalnym jest regulowanie w jednej uchwale, mającej być w zamiarze Rady aktem prawa miejscowego, materii, stanowiącej prawo miejscowe (zasady korzystania z obiektów i urządzeń gminnych) i materii nie należącej do tej kategorii (opłaty za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej).

W § 4 ust. 6-7 i § 2 ust. 7 regulaminu Rada zawarła postanowienia regulujące odpowiedzialność za naruszenie porządku publicznego, przepisów regulaminu oraz materialną za wyrządzone szkody.

W ocenie organu nadzoru zagadnienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności, nie mogą być regulowane przepisami aktu prawa miejscowego wydanego w przedmiocie zasad korzystania i korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej. W zakresie przyznanej radzie gminy kompetencji nie mieści się bowiem umocowanie do stanowienia unormowań mających na celu określanie zasad odpowiedzialności, które miałyby obowiązywać na terenie obiektu użyteczności publicznej i dotyczyć odpowiedzialności właściciela obiektu (podmiotu działającego za właściciela) oraz innych osób korzystających z obiektu użyteczności publicznej.

Stanowisko powyższe znajduje odzwierciedlenie w judykaturze (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 września 2010r., sygn. akt II SA/Ol 659/10, wyrok NSA z dnia 9 lutego 2011r., sygn II OSK 2385/10). Natomiast w wyroku z dnia 9 lutego 2011r., Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż ustanowione na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym normy o charakterze organizacyjnym, nie mogą wkraczać w materię odpowiedzialności prawnej, regulowanej przepisami rangi ustawowej.

Z uwagi, na to, iż Rada Gminy Bartoszyce uchwalając przedmiotowy regulamin w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia, wykroczyła poza zakres przyznanego jej przez ustawodawcę upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej, należało w tej części stwierdzić jego nieważność.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
Grażyna Kluge  
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski