



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 5 czerwca 2025 r.

Poz. 2812

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WNK.IV.4131.26.2025

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 30 maja 2025 r.

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

uchwały nr XVI/101/2025 Rady Miejskiej w Gniewkowie z dnia 28 kwietnia 2025 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich oraz pomieszczeń przynależnych stanowiących własność Gminy Gniewkowo.

Uzasadnienie

W dniu 28 kwietnia 2025 r. Rada Miejska w Gniewkowie działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4, ust. 3, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła powyższą uchwałę.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 30 kwietnia 2025 r.

Zawiadomieniem z dnia 14 maja 2025 r. znak: WNK.IV.4131.26.2025 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności powołanej uchwały. W odpowiedzi Burmistrz Gniewkowa pismem z dnia 20 maja 2025 r., zgodziła się w części ze stanowiskiem organu nadzoru.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym - organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Powołany przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy „zasady i tryb korzystania” przewiduje kompetencję organu gminy do formułowania norm generalnych i abstrakcyjnych, ustalających reguły zachowania się w obrębie obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, zasady prawidłowego ich użytkowania i korzystania z nich (wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2529/15). Normy te adresowane są do osób korzystających z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a nie do podmiotów nimi zarządzających, poza zakresem wskazanego upoważnienia pozostają więc sprawy związane z zasadami i trybem gospodarowania oraz 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 Gdańsku z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt II SA/Gd 395/14). Zatem, organ stanowiący gminy, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest bowiem naruszeniem normy kompetencyjnej, a tym samym naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie ustawy.

W przedmiotowej uchwale, w ocenie organu nadzoru postanowienia, Regulaminu wykraczają poza normę kompetencyjną zawartą w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy - stanowią powtórzenie bądź modyfikację przepisów ustawowych.

Organ nadzoru wskazuje, że w przedmiotowej uchwale oraz załączniku do niej zatyt. „Regulamin korzystania ze świetlic wiejskich Gminy Gniewkowo”, nie wskazano żadnych adresów, numerów działek, nazw miejscowości – na terenie których znajdują się świetlice wiejskie w Gminie Gniewkowo. Uchwała Rady Miejskiej w Gniewkowie jest w tym zakresie pozbawiona waloru precyzyjności i określoności przepisów normatywnych, a brak informacji lokalizacji świetlic wiejskich i obszarów do nich przynależnych, może powodować u adresatów Regulaminu wątpliwości interpretacyjne. Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Poznaniu w wyroku z dnia 11 maja 2023 r. sygn. akt IV SA/Po 122/23 zauważył: „(...) 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”.

W § 1 ust. 2 Regulaminu Rada postanowiła: „Świetlice wiejskie stanowią własność Gminy Gniewkowo i wchodzi w skład mienia komunalnego Gminy”. Jak już wskazano przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy stanowi podstawę prawną do określania zasad i trybu korzystania wyłącznie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, a zatem tych obiektów i urządzeń, które stanowią przedmiot własności gminy (...). Gmina nie może określić takich zasad w stosunku do obiektów i urządzeń nie będących jej własnością. Ponadto, o tym czyją własnością jest dany obiekt, nie może decydować akt prawa miejscowego wydany przez organ stanowiący gminy. (...) uchwała będąca aktem prawa miejscowego, jako zbiór norm abstrakcyjnych i generalnych, nie może zawierać wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych (vide: NSA w wyroku z dnia 12 marca 2024 r., sygn. akt III OSK 1465/22). Zatem powołany § 1 ust. 2 Regulaminu stanowi walor wyłącznie informacyjny i nie powinien się znaleźć w akcie prawa miejscowego o charakterze normatywnym.

W § 1 ust. 4 Regulaminu Rada postanowiła: „Nadzór nad mieniem i działalnością świetlic wiejskich sprawuje Burmistrz Gniewkowa na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym i innych przepisów szczególnych”. Na podstawie normy kompetencyjnej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, jaki podmiot ma sprawować bieżący nadzór czy zarząd nad gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej oraz decydowania o obowiązkach i uprawnieniach tego podmiotu. W ocenie organu nadzoru powyższa materia nie powinna być zamieszczona w Regulaminie.

W § 2 Regulaminu Rada określiła przeznaczenie i cel działania świetlic wiejskich poprzez enumeratywne wyliczenie zadań. Organ nadzoru zauważa, że przedmiotowe zapisy wykraczają poza zakres kompetencji przyznanych radzie gminy w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Zadania świetlic wiejskich, podobnie jak np. zasady ich finansowania, powinny zostać określone w uchwałach dotyczących ich utworzenia, a nie w ww. Regulaminie (vide: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 1278/12). Powyższe dotyczy również § 5 Regulaminu „Finansowanie świetlic” (vide: wyrok WSA w Opolu z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Op 83/08).

W § 4 ust. 2 i 3 Regulaminu Rada postanowiła, że zabronione jest na terenie świetlicy lub w jej bezpośrednim otoczeniu:

- 1) palenie tytoniu poza miejscami wyznaczonymi na ten cel,
- 2) śmiecenie, pozostawianie po sobie nieporządku,
- 3) używanie słów powszechnie uznawanych za nieprzyzwoite,
- 4) innych zachowań niezgodnych z prawem lub dobrymi obyczajami.

Osoba naruszająca porządek i ład na terenie świetlicy, po bezskutecznym wezwaniu do zaniechania tego rodzaju zachowań może zostać usunięta ze świetlicy (§ 4 ust. 3).

Organ nadzoru wskazuje, że w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ograniczony jest obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny narzucać, modyfikować, zastępować czy dokonywać powtórzeń tego, co jest zawarte w aktach wyższej rangi. Takie powtórzenia są normatywnie zbędne i potencjalnie dezinformujące, zwłaszcza jeżeli w przypadku ich interpretacji w kontekście uchwały będzie to prowadziło do częściowej lub całkowitej zmiany intencji prawodawcy (vide: wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 stycznia 2023 r., sygn. akt III SA/Łd 703/22 wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 641/13, wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. akt II OSK 1333/15).

Odnosząc się do postanowień Regulaminu dotyczących palenia tytoniu, wskazać należy wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 grudnia 2019 r. sygn. akt III SA/Wr 427/19, który stwierdził: „Odnosząc się do wprowadzonego w regulaminie (...) zakazu palenia, spożywania alkoholu lub innych środków odurzających, należy wskazać, że przekroczenie normy kompetencyjnej nastąpiło tu poprzez powtórzenie zakazu wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy z 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (...)”. W art. 5 ust. 1 tej ustawy ustawodawca określił bowiem miejsca, w których

zabrania się palenia wyrobów tytoniowych. Natomiast zakaz używania słów wulgarnych wynika z art. 141 Kodeksu wykroczeń, który stanowi, iż kto w miejscu publicznym umieszcza nieprzyzwoite ogłoszenie, napis lub rysunek albo używa słów nieprzyzwoitych, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1500 złotych albo karze nagany”. WSA w Łodzi w wyroku z dnia 7.09.2023 r., sygn. akt II SA/Łd 530/23 zajął stanowisko, zgodnie z którym „(...) zakaz zakłócania porządku zajęć i gier oraz używania słów wulgarnych, wynika z art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń, wedle którego kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Z kolei zapisy Regulaminu sformułowane w § 4 ust. 2 pkt 2, zdaniem organu nadzoru mają charakter przepisów porządkowych a wprowadzone zakazy charakter generalny obowiązujący na terenie świetlicy i jej bezpośrednim są przedmiotem regulacji ustawowych m. in. ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024r. poz. 399) oraz art. 144 i 145. k.w.

Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Organ nadzoru wskazuje, że zamieszczenie powyższych postanowień w powołanych wyżej punktach załącznika do uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia tej uchwały. Wprowadzenie bowiem tego rodzaju zapisów wykracza poza zakres przyznanego organowi stanowiącemu gminy upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za koniecznością unieważnienia przedmiotowej uchwały jest fakt, że niniejsza uchwała jest aktem prawa miejscowego i została już opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 7 maja 2025 r. poz. 2372.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Michał Sztybel