



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 18 marca 2025 r.

Poz. 1203

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE WNK.IV.4131.10.2025 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 5 marca 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, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały nr X/92/2025 Rady Miejskiej w Sępólnie Krajeńskim z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie Regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich na terenie gminy Sępólno Krajeńskie.

UZASADNIENIE

W dniu 29 stycznia 2025 r. Rada Miejska w Sępólnie Krajeńskim, działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4, ust. 3, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r., poz. 679 tj.), podjęła uchwałę w sprawie Regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich na terenie gminy Sępólno Krajeńskie (dalej zwaną "Regulaminem").

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 3 lutego 2025.

Zawiadomieniem z dnia 19 lutego 2025 (znak: WNK.IV.4131.10.2025) organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie Kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej i Rolnictwa w Urzędzie Miejskim w Sępólnie Krajeńskim (dalej: Kierownik) - w piśmie z dnia 24 lutego 2025 r. (znak: GKR.7021.12.2025) - przedstawił stanowisko Gminy w przedmiotowej sprawie.

Odnosząc się do braku określenia lokalizacji świetlic wiejskich w Regulaminie, Kierownik poinformował, że nie ma formalnego wymogu, aby w przedmiotowej uchwale znajdowały się konkretne adresy świetlic, ponieważ uchwała ma charakter abstrakcyjny i generalny - reguluje zasady użytkowania świetlic jako kategorii obiektów użyteczności publicznej, a nie indywidualnych nieruchomości.

Zapis Regulaminu dotyczący własności świetlic wiejskich stanowi jedynie "informacyjne stwierdzenie faktu". Nie stanowi on regulacji prawnej ani nie tworzy nowych obowiązków.

Odnosnie zapisów Regulaminu dotyczących zarządzania świetlicami wiejskimi Kierownik poinformował, że zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym "zarządzanie mieniem komunalnym oraz określanie zasad jego użytkowania mieści się w kompetencjach Rady Gminy".

Kierownik przyznał rację organowi nadzoru, że zadania świetlic wiejskich powinny być określone w uchwałach dotyczących ich utworzenia. Jednocześnie stwierdził, że Regulamin nie zastępuje tych uchwał, lecz jedynie uzupełnia regulację w zakresie ich funkcjonowania.

W pozostałych kwestiach Kierownik uznał stanowisko Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, stwierdzając dodatkowo, że Rada Miejska "nie miała zamiaru modyfikowania, zastępowania ani powtarzania przepisów aktów wyższej rangi".

Mając na względzie powyższe, organ nadzoru podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Na wstępie należy stwierdzić, że art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (dalej zwanej „ustawą”), zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Jak wyjaśnił WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 28 marca 2018 r. (sygn. akt II SA/Go 97/18) „Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 SamGminU 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. (...) Ustanawiając na podstawie cytowanego przepisu akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji (...)” (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 641/13).

Zatem użyte w przepisie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy sformułowanie "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 (por. 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). 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 (vide: wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

W ocenie organu nadzoru część zapisów Regulaminu wykracza poza normę kompetencyjną art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, podjętych zostało bez podstawy prawnej, stanowi powtórzenie bądź modyfikację przepisów ustawowych.

W pierwszej kolejności organ nadzoru zwraca uwagę na brak precyzyjnego określenia lokalizacji świetlic wiejskich na terenie Gminy Sępólno Krajeńskie. Ani bowiem w treści uchwały, ani w załączniku do niej, nie wskazano żadnych adresów, numerów działek, czy chociażby nazw miejscowości, na terenie których znajdują się ww. obiekty użyteczności publicznej. Przyjęta przez Radę Miejską w Sępólnie Krajeńskim uchwała jest w tym zakresie pozbawiona waloru precyzyjności i określoności przepisów normatywnych. Organ uchwałodawczy gminy określając zasady korzystania z obiektów użyteczności publicznej - w tym przypadku świetlic wiejskich - powinien wskazać, które budynki (lokale) pełnią rolę świetlic wiejskich, a także, co należy rozumieć pod pojęciem "terenów do nich przynależnych"? Brak informacji na ten temat może powodować u adresatów Regulaminu 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.”.

Zgodnie z postanowieniem § 1 ust. 1 Regulaminu: „Świetlice wiejskie stanowią własność Gminy Sępólno Krajeńskie.”. Jak zauważył NSA w wyroku z dnia 12 marca 2024 r. (sygn. akt III OSK 1465/22): „Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. stanowi podstawę prawną do określenia 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 określać 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.” (podobnie: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 września 2023 r., sygn. akt IV SA/Po 493/23; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 grudnia 2023 r., sygn. akt III SA/Gl 485/23).

Należy zatem stwierdzić, że § 1 ust. 1 Regulaminu ma walor wyłącznie informacyjny i nie powinien się znaleźć w akcie prawnym o charakterze normatywnym.

W § 1 ust. 2 Regulaminu Rada postanowiła, że: „Bezpośredni nadzór nad mieniem i działalnością świetlicy wiejskiej sprawuje sołtys wsi lub osoba przez niego upoważniona.”. W opinii organu nadzoru, 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 do decydowania o obowiązkach i uprawnieniach tego podmiotu. Materia ta nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów.

Podstawy do przyjęcia takiej regulacji nie mogą stanowić również przepisy ustawy o gospodarce komunalnej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy: "Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej.". Zatem rada może jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej (np. przez osobę fizyczną, czy gminną jednostkę organizacyjną). Zgodnie natomiast z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym: "Do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym.". Wyłącznie więc wójt (burmistrz, prezydent miasta), powierzając określonemu podmiotowi administrowanie gminnymi obiektami użyteczności publicznej, będzie władny określić obowiązki tego podmiotu związane z bieżącym zarządem. Rada gminy, nie będąc umocowaną w ustawie do sprawowania zarządu mieniem gminnym (w tym obiektami użyteczności publicznej), nie może arbitralnie decydować o zakresie obowiązków wójta bądź upoważnionej przez niego osoby w powyższym zakresie. Zatem to do kompetencji organu wykonawczego gminy należy decyzja, czy będzie samodzielnie wykonywał ten zarząd, czy też powierzy zadania administratorowi, a także jaki będzie zakres tych zadań i sposób ich realizacji. Tych kompetencji organ wykonawczy nie może przekazać na rzecz rady gminy (por. wyroki WSA: w Łodzi z dnia 19 stycznia 2023 r., sygn. akt III SA/Łd 703/22; we Wrocławiu z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 476/14 oraz wyrok NSA z dnia 21 września 2007 r., sygn. akt II FSK 1008/06).

W § 1 ust. 3 Regulaminu Rada Miejska w Sępólnie Krajeńskim określiła cel działania świetlic wiejskich, poprzez enumeratywne wyliczenie zadań, do realizacji których świetlice te zostały powołane. W ocenie organu nadzoru przedmiotowe zapisy Regulaminu 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 przedmiotowym Regulaminie (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 1278/12).

W § 5 Regulaminu Rada postanowiła, że w świetlicach wiejskich oraz na terenach do nich przynależnych zakazuje się: „1) wnoszenia szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów, broni i innych przedmiotów niebezpiecznych dla zdrowia i życia korzystających, 2) przychodzenia do świetlicy wiejskiej pod wpływem alkoholu i środków odurzających, jak również spożywania wyżej wymienionych używek na jej terenie. Zakaz spożywania alkoholu nie dotyczy jego używania w przypadku wynajmu świetlicy wiejskiej na cele prywatne (uroczystości rodzinne, okolicznościowe), 3) zakłócania porządku, 4) korzystania ze świetlicy wiejskiej w sposób niezgodny z przeznaczeniem lub stwarzającym zagrożenie dla osób korzystających ze świetlicy, 5) korzystania ze świetlicy w sposób zakłócający ciszę nocną, 6) nieobyczajnego zachowania i używania wulgarnego słownictwa.”.

W orzecznictwie sądów administracyjnym 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 (por. wyroki WSA: w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12; we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 641/13; w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Go 932/17; w Łodzi z dnia 19 stycznia 2023 r., sygn. akt III SA/Łd 703/22, czy wyroki NSA: z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 370/07 oraz z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. akt II OSK 1333/15).

Odnosząc się do postanowień Regulaminu zakazujących wnoszenia do świetlic wiejskich szkodliwych substancji chemicznych, broni i innych niebezpiecznych przedmiotów, zakłócenia porządku, czy stwarzania zagrożenia dla życia, zdrowia i mienia, należy stwierdzić, że postanowienia te wkraczają w materię uregulowaną m.in. ustawą z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1816 tj.), ustawą z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2024 r. poz. 485 tj.), czy

ustawą z dnia 20 maja 1971 r. Kodeksu wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119 ze zm.). Jednocześnie wskazane wyżej postanowienia Regulaminu wprowadzają ogólne i nieprecyzyjne pojęcia: „szkodliwych substancji chemicznych”, „zakłócania porządku”, „stwarzania zagrożenia”, „nieobyczajnego zachowania”, „używania wulgarnego słownictwa”, co powoduje ryzyko ich dowolnej interpretacji. Działanie takie, jak wyżej wskazano, jest niezgodne z zasadami poprawnej legislacji, a jednocześnie wykracza poza zakres ustawowego upoważnienia (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 6 sierpnia 2020 r., sygn. II SA/Op 56/20). Przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Sępólnie Krajeńskim, będąca aktem prawa miejscowego, powinna spełniać standardy prawodawcze ustalone wobec aktów prawa powszechnie obowiązującego, a tym samym zawierać precyzyjne, przejrzyste, poprawne i jasne zapisy (vide: wyrok TK z dnia 10 listopada 1998 r., sygn. akt K 39/97; wyrok TK z dnia 13 września 2005 r., sygn. akt 38/04).

Jako przekroczenie zakresu normy kompetencyjnej należy potraktować również postanowienia Regulaminu, zgodnie z którymi zakazuje się „przychodzenia do świetlicy wiejskiej pod wpływem alkoholu i środków odurzających, jak również spożywania wyżej wymienionych używek na jej terenie. Zakaz spożywania alkoholu nie dotyczy jego używania w przypadku wynajmu świetlicy wiejskiej na cele prywatne (uroczystości rodzinne, okolicznościowe)”. Powyższe kwestie są już bowiem przedmiotem regulacji ustawowych, które przewidują szeroki wachlarz sytuacji i zachowań, rodzących odpowiedzialność karną lub porządkową za naruszenie przewidzianych w nich zakazów. Obejmują one m.in. kwestie zakazu posiadania, wnoszenia i używania środków odurzających i alkoholu, czy zakazu palenia w miejscach publicznych. Jak stwierdził WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. (sygn. akt III SA/Wr 427/19): „Odnosząc się do wprowadzonego w regulaminie (...) zakazu palenia tytoniu, 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, art. 14 ust. 2a ustawy z 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz art. 62 ust. 1 ustawy z 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii.” (por. również: wyrok NSA z dnia 26 maja 2023 r., sygn. akt III OSK 98/22; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 listopada 2022 r., sygn. akt III SA/Wr 105/22; wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17). Jak słusznie zauważył WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 października 2023 r. (sygn. akt II SA/Wr 930/22) w Polsce nie obowiązuje prohibicja, a więc nie ma powszechnego zakazu spożywania alkoholu, ani tym bardziej przebywania po spożyciu napojów alkoholowych w miejscach publicznych.

Wprowadzone w § 5 pkt 3, 5 i 6 zakazy zakłócania porządku, ciszy nocnej, czy nieobyczajnego zachowania powielają w części zakazy wynikające z art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń; zgodnie tym przepisem: „Kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spójność, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny”).

Należy więc zgodzić się z poglądem wyrażonym przez NSA w wyroku z dnia 26 maja 2023 r. (sygn. akt III OSK 98/22), że: „Wydanie aktu prawa miejscowego na omawianej podstawie (art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.) polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegółowiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień. (...) Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna.” (por. również wyrok NSA z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 862/15).

Na marginesie należy zauważyć, że przepis § 3 pkt 2 zdanie drugie Regulaminu, zgodnie z którym „zakaz spożywania alkoholu nie dotyczy jego używania w przypadku wynajmu świetlicy wiejskiej na cele prywatne (uroczystości rodzinne, okolicznościowe)” – sprzeczny jest z istotą regulacji zawartych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 2a wskazanej wyżej ustawy, zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Od powyższej zasady ustawodawca wprowadził wyjątek (art. 14 ust. 2b), udzielając radzie gminy upoważnienia do wprowadzenia, w drodze uchwały, odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych. Rada gminy może zatem wskazać miejsca, w których zakaz ten nie obowiązuje. Ustawodawca nie upoważnił natomiast rady gminy do wprowadzenia odstępstw podmiotowych ani czasowych od zakazu spożywania alkoholu w miejscach publicznych. Jak bowiem stwierdził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 19 grudnia 2019 r. (sygn. akt VIII SA/Wa 758/19), przepis art. 14 ust. 2b ustawy nie uprawnia rady do określenia okoliczności, w których dopuszczalne będzie spożycie alkoholu w miejscu publicznym i uzależnienia takiej możliwości od faktu zorganizowania wskazanej w uchwale imprezy kulturalnej, koncertów, pikników i festynów. Nie można też

uzależniać obowiązywania istnienia odstępstwa od podmiotu organizującego imprezę, gdyż art. 14 ust. 2b ustawy nie daje podstaw do takiego różnicowania. Jedynym warunkiem do wprowadzenia odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w konkretnie wskazanym miejscu publicznym jest uznanie przez radę gminy, że nie będzie to zakłócało bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak również nie będzie miało negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy. Wprowadzenie odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w sposób odmienny niż jest to określone w ustawie należy uznać jako modyfikację materii ustawowej, skutkującą stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa (por. wyroki WSA w Olsztynie: z dnia 27 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 759/18 i z dnia 13 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 1123/19).

W § 6 Regulaminu Rada Miejska w Sępólnie Krajeńskim postanowiła, że:

„1. Korzystający ze świetlic wiejskich zobowiązani są do: 1) dbania o czystość i estetyczny wygląd pomieszczeń i otoczenia świetlicy wiejskiej, 2) przestrzegania przepisów BHP, p.poż. oraz dotyczących porządku publicznego, 3) organizator imprezy/uroczystości odpowiada za bezpieczeństwo osób korzystających z obiektu w trakcie wynajmu lub użyczenia. 2. Korzystający ze świetlic wiejskich mają obowiązek dbać o mienie znajdujące się w pomieszczeniach (np. meble, sprzęt, itp.), które nie mogą być niszczone, przywłaszczane przez uczestników, ani wynoszone poza teren świetlicy wiejskiej. 3. Gmina nie ponosi odpowiedzialności za wypadki i szkody na osobach i mieniu, będące skutkiem korzystania ze świetlic wiejskich lub ich wyposażenia w sposób niezgodny z przeznaczeniem, bądź z postanowieniami niniejszego Regulaminu.”.

Odnosząc się do powyższych regulacji, należy stwierdzić, że na podstawie art. 40 ust 2 pkt 4 ustawy rada gminy nie została upoważniona do wprowadzenia w treści aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną lub cywilną (por. wyroki: WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 stycznia 2010 r., sygn. II SA/Go 974/09; WSA w Olsztynie z dnia 2 września 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 659/10; WSA we Wrocławiu z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 421/10; WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 672/11; WSA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. akt III SA/Kr 58/12). Regulamin, jako akt prawa miejscowego o charakterze powszechnie obowiązującym, nie może regulować zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. Postanowienia dotyczące tej materii mogą zostać wprowadzone jedynie w ustawie lub na mocy czynności prawnej, np. umowy. Należy tu w szczególności wskazać na przepisy art. 415 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych, jak również art. 471 i nast. Kc, które normują zasady odpowiedzialności kontraktowej (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 maja 2012 r., sygn. III SA/Wr 113/12; wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 751/15). Podkreślenia jednocześnie wymaga, że członkowie wspólnoty samorządowej korzystający z obiektów użyteczności publicznej, 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.

Powyższe zapisy Regulaminu wkraczają także w materię unormowaną w aktach hierarchicznie wyższych, tj. w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń oraz w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny. Rada wskazała bowiem, że korzystający ze świetlicy mają obowiązek dbać o mienie znajdujące się w pomieszczeniach (np. meble, sprzęt, itp.), które nie mogą być niszczone, przywłaszczane przez uczestników, ani wynoszone poza teren świetlicy wiejskiej. Tym samym, zakazała czynów niedozwolonych już na mocy przepisów: art. 124 Kodeksu wykroczeń – niszczenie, uszkadzanie cudzej rzeczy i art. 284 Kodeksu karnego – przywłaszczenie cudzej rzeczy ruchomej bądź prawa.

Jako wykraczające poza normę kompetencyjną art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, organ nadzoru wskazuje również postanowienia Regulaminu zobowiązujące osoby korzystające ze świetlic do „przestrzegania przepisów BHP, p.poż. oraz dotyczących porządku publicznego”. Ustawodawca upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do tworzenia aktów prawa miejscowego, aby – biorąc pod uwagę lokalne uwarunkowania – szczegółowo uregulować prawa i obowiązki adresatów. Rada nie powinna w tym zakresie odsyłać do przepisów odrębnych, hierarchicznie nadrzędnych, które i tak już przecież obowiązują niezależnie od takiego odesłania. Jak trafnie podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych: „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 (...). Powinność przestrzegania przepisów (...) przeciwpożarowych (...), 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.” (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 96/14). Podobny pogląd wyraził WSA w Łodzi w wyroku z dnia 31 maja 2023 r. (sygn. akt II SA/Łd 384/23): „Obowiązek przestrzegania przepisów przeciwpożarowych (...) wynika z ustawy o ochronie przeciwpożarowej, a odpowiedzialność za naruszenie tych obowiązków określa art. 82 § 1 k.w., który określa odpowiedzialność m.in. za czynności, które mogą spowodować pożar. Natomiast konieczność przestrzegania przepisów bhp (...) wynika z przepisów kodeksu pracy i jest adresowana do pracowników, a nie wszelkich użytkowników obiektu użyteczności publicznej (...).”.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Michał Sztybel