



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 1 czerwca 2026 r.

Poz. 2233

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.159.26

WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 28 maja 2026 r.

Działając na podstawie art. 85, art. 86 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

Uchwały nr 164/XXXII/2026 Rady Gminy Krasiczyn z dnia 24 kwietnia 2026 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu określającego zasady i tryb korzystania ze świetlic wiejskich stanowiących mienie Gminy Krasiczyn

Uzasadnienie

Rada Gminy Krasiczyn (dalej: Rada Gminy) w dniu 24 kwietnia 2026 r. podjęła uchwałę Nr 164/XXXII/2026 w sprawie wprowadzenia regulaminu określającego zasady i tryb korzystania ze świetlic wiejskich stanowiących mienie Gminy Krasiczyn. W podstawie prawnej w/w uchwały powołano art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153 z późn. zm.). Przedmiotowa uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu 28 kwietnia 2026 r. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że regulacje tego aktu naruszają obowiązujące przepisy prawa, a w związku z tym w dniu 14 maja 2026 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności. W ocenie organu nadzoru badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Użyte w w/w przepisie sformułowanie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego trybu oraz sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na terenie lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Wyznaczając te reguły rada gminy nie ma jednakże niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie. Granice przewidzianej prawem swobody rady gminy w zakresie realizacji normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wyznacza obowiązujący porządek prawny. Zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wkraczać w materię uregulowaną w przepisach aktów wyższego rzędu. W ocenie organu nadzoru zasady te nie mogą również wkraczać w treść stosunków cywilnoprawnych wiążących administratora danego obiektu z osobami korzystającymi z niego. Według art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z tą treścią normy konstytucyjnej koresponduje art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z zacytowanych regulacji oraz z konstytucyjnej zasady praworządności, zapisanej w art. 7 Konstytucji RP wynika wymóg regulowania przez akt prawa miejscowego na podstawie delegacji ustawowej i wyłącznie w granicach zawartego w ustawie upoważnienia, ponieważ w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną - jako uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu nie mogą regulować materii ustawowych ani nie mogą wykroczyć poza unormowania ustawowe. Każdorazowo w akcie rangi ustawowej zawarte być musi upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie to musi być przy tym wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikając z przepisów ustawowych, nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie

kompetencji prawodawczych i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie jest istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej i stanowi jednocześnie o naruszeniu konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego. W orzeczeniach sądów administracyjnych podkreśla się, że rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, powinny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z 26 maja 1992 r., SA/Wr 310/92). Nadto Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się, że brak upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego w danej materii oznacza, że nie podlega ono regulacji w tej formie prawnej, przy czym bez znaczenia pozostaje czy dotyczyłoby ono uprawnień czy nakładania obowiązków (por. wyrok NSA z 4 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 102/08, wyrok NSA z 3 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1035/06, podobnie też: wyrok WSA we Wrocławiu z 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

W § 4 ust. 2 załącznika do przedmiotowej uchwały unormowano, iż dzieci i niepełnoletnia młodzież mogą korzystać ze świetlic w obecności dorosłych. Zdaniem organu nadzoru omawiane postanowienie znajduje się poza sferą przyznaną Radzie Gminy kompetencji prawodawczej. Mianowicie obowiązek sprawowania pieczy nad dzieckiem, a więc kwestie związane z odpowiedzialnością za małoletnich regulują odpowiednie przepisy prawa. Zgodnie z art. 95 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2026 r. poz. 236) obowiązkiem rodziców jest piecza nad dzieckiem, cyt.: „Władza rodzicielska obejmuje w szczególności obowiązek i prawo rodziców do wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka oraz do wychowania dziecka, z poszanowaniem jego godności i praw.”. Jak stanowi art. 155 § 1 tej ustawy opiekun sprawuje pieczę nad osobą i majątkiem pozostającego pod opieką; podlega przy tym nadzorowi sądu opiekuńczego. Zamieszczanie zatem powyższego zapisu w akcie prawa miejscowego, jest niedopuszczalne w sytuacji, gdy akty wyższego rzędu regulują te kwestie w sposób kompleksowy. Nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 204/08). W § 4 ust. 3 załącznika do badanej uchwały uregulowano, że korzystanie ze świetlicy wiejskiej wymaga uprzedniego uzgodnienia z opiekunem świetlicy. W myśl § 4 ust. 6 załącznika do tej uchwały, godziny otwarcia świetlicy wiejskiej są ustalane z opiekunami świetlic zgodnie ze zgłoszonym zapotrzebowaniem. Ponadto w § 4 ust. 7 pkt 3 i pkt 4 w/w załącznika do uchwały nałożone zostały na opiekuna świetlicy i osoby odpłatnie ją wynajmujące obowiązki w zakresie dokonania czynności przy przekazaniu świetlicy do korzystania oraz jej zwrotu. Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy uchwalając w/w zapisy przekroczyła upoważnienie ustawowe z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. W ocenie organu nadzoru określenie zasad zarządu mieniem, oznacza przede wszystkim uprawnienie do ustalenia pewnych reguł, wytycznych dla organów wykonawczych w zakresie sposobu sprawowania zarządu (gospodarowania). Natomiast wskazanie szczegółowych obowiązków podmiotu sprawującego zarząd i korzystających ze świetlicy (w tym w zakresie podejmowanych czynności faktycznych, sprawdzania stanu pomieszczeń, podpisywania protokołu), należałoby pozostawić do uregulowania pomiędzy wójtem a podmiotem mającym wykonywać zadania związane z zarządem gminnymi obiektami użyteczności publicznej oraz korzystającymi ze świetlicy. Istotne jest, że zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulaminy korzystania z obiektów i urządzeń) nie są adresowane do podmiotów zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń. Przedmiotowa materia nie mieści się więc ani w pojęciu zasad ani w pojęciu trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej.

W § 4 ust. 5 pkt 1 – 4 załącznika do badanej uchwały wprowadzono zapisy, w myśl których użytkownicy świetlicy są obowiązani do przestrzegania niniejszego regulaminu, przepisów BHP i PPOŻ oraz wskazówek zarządzającego świetlicą, zachowania porządku i czystości, uprzątnięcia użytkowanych pomieszczeń oraz terenu przynależnego do świetlicy, poszanowania mienia publicznego i kulturalnego zachowania na terenie świetlicy i w jej najbliższym otoczeniu. Wprowadzenie takich niejednoznacznych pojęć powoduje ryzyko ich dowolnej interpretacji, co stanowi działanie z przekroczeniem delegacji ustawowej, niezgodne z zasadami legislacji (tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 6 sierpnia 2020r., sygn. II SA/Op 56/20). Umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Przepisy uchwały podjętej przez radę gminy na podstawie upoważnienia ustawowego nie mogą nakładać na jej adresatów obowiązku stosowania się do przepisów hierarchicznie wyższych, tj.

przepisów ustawowych i podstawowych normujących kwestie porządku publicznego czy innych obowiązujących przepisów prawa (por. wyrok NSA z dnia 14 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 862/15).

W § 4 ust. 7 pkt 1 załącznika do badanej uchwały Rada Gminy postanowiła, że w celu odpłatnego wynajęcia świetlicy wiejskiej należy „złożyć do Wójta Gminy Krasieczyn pisemny wniosek zgodny z wzorem określonym w załączniku do niniejszego Regulaminu”. W myśl § 4 ust. 7 pkt 2 załącznika do tej uchwały „po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku strony podpisują umowę najmu, w której będą określone stawki opłat za korzystanie ze świetlic wiejskich”. Zdaniem organu nadzoru rada gminy określając w formie aktu prawa miejscowego „zasady i tryb korzystania” powinna ustalić normy abstrakcyjne i generalnie określające reguły zachowania się w obrębie obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, zasady prawidłowego ich użytkowania i korzystania z nich (tak m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 2529/15). Ponadto z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym, a więc podejmowanie czynności faktycznych i prawnych dotyczących nieruchomości stanowiących własność gminy. Mając powyższe na względzie, należy stwierdzić, że omawianymi regulacjami w uchwale Rada Gminy wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego, a także naruszyła zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks Cywilny, zgodnie z którą niedopuszczalnym jest, aby strony przyszłej umowy nie miały wpływu na jej treść z uwagi na to, iż jej postanowienia reguluje narzucająca jednostronne rozwiązania dla strony umowy uchwała rady 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 uchwale dotyczącej zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej. W zakresie kompetencji przysługujących radzie gminy nie mieści się także określanie istotnych postanowień umów zawieranych przez organ wykonawczy gminy (*essentialia negotii*). Podejmowanie czynności z zakresu prawa cywilnego należy do kompetencji wójta jako reprezentanta gminy, któremu nie można - bez wyraźnego upoważnienia ustawowego - narzucać elementów umowy. Tym samym narusza prawo nie tylko uchwała, która wykracza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również taka, która zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej. Uprawnienie do rozstrzygania o zagadnieniach, które winny znaleźć się w umowie należy pozostawić stronom do umownego uregulowania (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

W § 7 ust. 1 załącznika do analizowanej uchwały Rada Gminy wprowadziła następującą regulację: „Wypożyczenie świetlicy nie może być przywłaszczane przez uczestników ani wynoszone poza teren świetlicy”. Według organu nadzoru zapisy dotyczące odpowiedzialności cywilnej oraz karnej w szczególności kwestii przywłaszczenia mienia nie mogą być przedmiotem ustaleń badanej uchwały bowiem reguluje to art. 284 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383 z późn. zm.). Zdaniem organu nadzoru przedmiotowe regulacje naruszają delegację ustawową zawartą w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, która przewiduje kompetencję rady gminy do określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie upoważnia jej natomiast do kształtowania zasad odpowiedzialności użytkowników świetlicy (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 19 września 2013 r. o sygn. II SA/Op 270/13). W § 7 ust. 2 załącznika do przedmiotowej uchwały uregulowano, że skargi i wnioski w zakresie działania świetlic wiejskich należy składać do Wójta Gminy Krasieczyn. Odnosząc się do tego zapisu, organ nadzoru wskazuje, że kwestie składania skarg i wniosków unormowane zostały w dziale VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r., poz. 1691). Zatem wprowadzenie tego rodzaju zapisu nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowym, wydanie aktu prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają, oczywiście w ramach ustawowych upoważnień. Ta nowa jakość nie może więc polegać na powtarzaniu lub modyfikowaniu przepisów aktów wyższej rangi lub równorzędnych, ale właściwych dla danej materii (wyrok WSA w Gliwicach z 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/G1 847/14 oraz WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Go 119/16). Należy również podkreślić, że w orzecznictwie sądowo administracyjnym utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym uchwała rady gminy zawierająca unormowania powtarzające lub modyfikujące przepisy ustaw, jako istotnie naruszająca prawo, winna być uznana za nieważną (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 marca 2014 r. o sygn. akt III SA/Kr 1476/13).

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

(-)

Renata Piśła

Z-CA DYREKTORA WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZORU