



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 15 lutego 2023 r.

Poz. 1047

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.82.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 10 lutego 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2023 r., poz. 40), stwierdzam nieważność uchwały Nr LXVIII/503/2022 Rady Gminy Elk z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Świetlic Gminnych w Gminie Elk w części dotyczącej:

- ust. 4 Rozdziału I „*Postanowienia ogólne*”
- ust. 1 – 8 Rozdziału II „*Do obowiązków opiekuna świetlicy należy*”,
- ust. 1 – 4 Rozdziału III „*Regulamin uczestnika*”,
- ust. 9 Rozdziału IV „*Zadania świetlicy gminnej*” w zakresie sformułowania: „Dzieci poniżej 6 roku życia przebywają w świetlicy pod opieką osób odpowiedzialnych prawnie (starsze rodzeństwo – od 13 lat, rodzice, dziadkowie),
- ust. 6 i 7 Rozdziału V „*Wynajem świetlicy gminnej i wyposażenia*”,
- ust. 1 Rozdziału VI „*Postanowienia końcowe*”.

załącznika do przedmiotowej uchwały, a także:

- oznaczenie Załącznika nr 1 do Regulaminu Świetlic Gminnych w Gminie Elk w zakresie sformułowania: „z dnia 2022 roku”.

Uzasadnienie

Wskazaną na wstępie uchwałą, przekazaną organowi nadzoru w dniu 11 stycznia 2023 r., Rada Gminy Elk, powołując się na art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy *o samorządzie gminnym* i art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy *o gospodarce komunalnej* (Dz. U. z 2021 r., poz. 679), wprowadziła Regulamin Świetlic Gminnych w Gminie Elk, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały (zwany dalej Regulaminem).

W ocenie organu nadzoru uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem prawa w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia.

W ustępie 4 Rozdziału I „*Postanowienia ogólne*” Regulaminu Rada Gminy Elk uchwaliła, że opiekunem świetlicy gminnej może być członek stowarzyszenia działającego na terenie Gminy Elk, sołtys, radny, pracownik działający na podstawie pisemnej umowy z Wójtem Gminy Elk. Natomiast w Rozdziale II Regulaminu „*Do obowiązków w opiekuna świetlicy należy*” w ustępach 1 – 8 określiła obowiązki opiekuna świetlicy. W myśl wskazanych postanowień do obowiązków opiekuna świetlicy należy: współpraca z samorządem lokalnym oraz innymi podmiotami, dbanie o czystość świetlicy gminnej, dbanie o urządzenia i sprzęt znajdujący się w świetlicy gminnej, udostępnianie nieodpłatnie świetlicy gminnej mieszkańcom Gminy Elk na podstawie umowy użyczenia, zgodnie z ustalonym harmonogramem, z przeznaczeniem na: imprezy okolicznościowe, zebrania i spotkania wiejskie oraz imprezy zamknięte na podstawie protokołu przekazania, zapoznanie z obiektem, przekazanie sprzętu i urządzeń znajdujących się na terenie świetlicy gminnej, osobom uprawnionym, kontrola i odbiór świetlicy gminnej po wykorzystaniu obiektu, czynny udział w organizacji i współorganizacja imprez środowiskowych, udostępnianie i zapoznajanie osób przebywających na terenie świetlicy gminnej

z regulaminem korzystania z obiektu, zgłaszanie przełożonym usterek, awarii i bieżących potrzeb. W ustępie 8 Rozdziału II Regulaminu Rady Gminy Ełk postanowiła, iż opiekun świetlicy gminnej ponosi odpowiedzialność materialną za powierzony sprzęt i urządzenia, stanowiące wyposażenie świetlicy gminnej.

Radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, jaki podmiot będzie „opiekował” się obiektem użyteczności publicznej, jak też rozstrzygania o obowiązkach i uprawnieniach takiego podmiotu. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów. Wybór konkretnego podmiotu, zarządzającego w imieniu organu wykonawczego obiektami użyteczności publicznej, należy bowiem do zadań wójta jako organu gospodarującego mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy *o samorządzie gminnym*). Radzie gminy nie przysługuje również uprawnienie do regulowania w akcie prawa miejscowego kwestii odpowiedzialności za powierzone mienie.

Do obowiązków organu wykonawczego gminy należy również kształtowanie stosunków cywilnoprawnych, w tym poprzez składanie oświadczeń woli w imieniu gminy, o czym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym*. Wobec czego postanowienia Rozdziału II ust. 1 – 8 Regulaminu w zakresie nakładającym obowiązki na opiekuna świetlicy należy uznać za podjęte z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy *o samorządzie gminnym*. Norma kompetencyjna z art. 40 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy nie daje radzie gminy podstaw do ingerencji w relacje między stronami stosunku cywilnoprawnego. Takie działanie wkracza w sferę uprawnień organu wykonawczego, powołanego do gospodarowania mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 ustawy *o samorządzie gminnym*) i łamie ustawową zasadę rozdziału kompetencji między organami gminy.

W ustępach 1 – 4 Rozdziału III „Regulamin uczestnika” Rada Gminy Ełk określiła obowiązki i zakazy skierowane do uczestnika zajęć w świetlicy gminnej. Zgodnie ze wskazanymi przepisami uczestnik zajęć został zobowiązany do kulturalnego, zgodnego z normami społecznymi, zachowania i postępowania wobec opiekuna świetlicy oraz innych uczestników zajęć. Ponadto Rada Gminy Ełk na terenie świetlicy gminnej zabroniła wnoszenia i używania wszelkiego rodzaju broni oraz innych niebezpiecznych przedmiotów, materiałów wybuchowych, fajerwerków, wyrobów pirotechnicznych, materiałów, w tym gazowych, grożących wywołaniem pożaru, wnoszenia i spożywania napojów alkoholowych, wnoszenia i spożywania środków odurzających oraz substancji psychotropowych, palenia wyrobów tytoniowych i papierosów elektronicznych, wstępu osobom w stanie wskazującym na spożycie alkoholu lub innych środków odurzających.

Rada Gminy przyjęła też zalecenia dodatkowe: należy dbać o mienie należące do świetlicy gminnej (m.in. meble, zabawki, sprzęt sportowy, materiały plastyczne itp.). Mienie nie może być niszczone, przywłaszczane przez uczestników zajęć i imprez ani wynoszone poza teren świetlicy. Korzystanie z mienia, w przypadku imprez zamkniętych (pkt I. ppkt 8. lit f.), może odbywać się jedynie na podstawie protokołu przekazania świetlicy i wyposażenia, należy dbać o czysty i estetyczny wygląd pomieszczeń świetlicy gminnej i przyległego terenu. Uchwalono, że opiekun świetlicy gminnej lub osoba uprawniona może pozbawić uczestnika prawa do udziału lub uczęszczania do świetlicy gminnej w przypadku, gdy zostaną naruszone wskazane wyżej regulaminu uczestnika, a w szczególności, gdy: a. uczestnik zajęć dopuści się agresywnego zachowania wobec opiekuna świetlicy lub innego uczestnika zajęć, b. uczestnik, swoim zachowaniem, będzie dezorganizował integrację lub pracę innych uczestników, c. zachowanie uczestnika będzie wskazywało na spożycie przez niego alkoholu bądź środków odurzających, d. uczestnik dopuści się celowego zniszczenia lub zaboru mienia świetlicy gminnej.

W ocenie organu nadzoru przepisy Rozdziału III Regulaminu zostały podjęte z przekroczeniem normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy *o samorządzie gminnym*.

Odnosnie postanowień ustępu 2 Rozdziału III Regulaminu, wprowadzającego zakaz wnoszenia do świetlicy i używania na jej terenie broni i innych niebezpiecznych przedmiotów; materiałów wybuchowych; fajerwerków; wyrobów pirotechnicznych; materiałów, w tym gazowych, grożących wywołaniem pożaru należy wskazać, że postanowienia te wkraczają w materię uregulowaną ustawą z dnia 25 lutego 2011 r. *o substancjach chemicznych i ich mieszaninach* (Dz. U. z 2020 r. poz. 2289 ze zm.), ustawą z dnia 21 maja 1999 r. *o broni i amunicji* (Dz. U. z 2020 r. poz. 955 ze zm.), czy postanowieniami kodeksu wykroczeń. Ponadto w ustępie 2 Rozdziału III Regulaminu przepisy oznaczone literami od b do e podjęte zostały z naruszeniem powszechnie obowiązujących norm prawnych, gdyż we wskazanych przypadkach organ stanowiący dokonał powtórzeń i modyfikacji unormowań, zawartych w:

- ustawie z dnia 9 listopada 1995 r. *o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 276 z późn. zm.) – w art. 5 ust. 1 pkt 9 dotyczącym zakazu palenia tytoniu;

- ustawie z dnia 26 października 1982 r. *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* (Dz.U. z 2021 r., poz. 1119 z późn. zm.) - w art. 14 ust. 2a, ustanawiającym zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym;
- ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. *o przeciwdziałaniu narkomanii* (Dz. U. z 2020 r., poz. 2050 z późn. zm.), zgodnie z art. 62 ust. 1 kto wbrew przepisom ustawy posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe podlega karze pozbawienia wolności. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 maja 2015 r. sygn. akt II OSK 862/15), posiadanie środka odurzającego lub substancji psychotropowej w rozumieniu art. 62 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, jest każde władowanie takim środkiem lub substancją, a więc także związane z jego użyciem lub zamiarem użycia (tak uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2011 r. sygn. akt I KZP 24/10, postanowienie Sądu Najwyższego z 1 marca 2013 r. sygn. akt V KK 425/12);
- ustawie z dnia 20 maja 1971 r. *Kodeks wykroczeń* (Dz.U. 2021 r., poz. 2008 z późn. zm.) – w art. 51 § 1, który dotyczy zakłócenia spokoju lub porządku publicznego, w art. 82 dotyczącym niewykonywania obowiązków przeciwpożarowych, w art. 124 dotyczącym niszczenia lub uszkodzenia cudzej rzeczy

Ustęp 3 oraz 4 lit. d Rozdziału III Regulaminu dotyczy kwestii uregulowanych w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. *Kodeks wykroczeń* (Dz.U. z 2021 r. poz. 2008 z późn. zm.) oraz ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny* (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138). W tym przepisie Regulaminu, Rada Gminy Ełk wskazała, że korzystający ze świetlicy ma obowiązek dbać o mienie znajdujące się w pomieszczeniach (sprzęt, meble), które nie mogą być niszczone, przywłaszczane przez uczestników ani wynoszone poza teren świetlicy. Tym samym zakazała dokonywania czynów, niedozwolonych już na mocy przepisów art. 124 *Kodeksu wykroczeń* - niszczenie, uszkodzenie cudzej rzeczy i art. 284 *Kodeksu karnego* - przywłaszczenie cudzej rzeczy ruchomej bądź prawa. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym utrwalone jest stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy uchwalone przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować bowiem jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie.

W ustępie 1, 3 i 4 Rozdziału III Regulaminu Rada Gminy Ełk wprowadziła nieprecyzyjne pojęcia: „kulturalnego, zgodnego z normami społecznymi, zachowania i postępowania”, „czysty i estetyczny wygląd”, „agresywne zachowanie” i „dezorganizował integrację lub pracę”, co powoduje ryzyko ich dowolnej interpretacji. Działanie takie, jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia - por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 6 sierpnia 2020 r., sygn. II SA/Op 56/20.

Ponadto w ust. 9 Rozdziału IV „*Zadania świetlicy gminnej*” w zakresie sformułowaniu: „Dzieci poniżej 6 roku życia przebywają w świetlicy pod opieką osób odpowiedzialnych prawnie (starsze rodzeństwo – od 13 lat, rodzice, dziadkowie), Rada Gminy Ełk dokonała modyfikacji materii uregulowanej już w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. *Kodeks Rodzinny i Opiekuńczy* (Dz. U. z 2020 r., poz. 1359) w zakresie określenia osób odpowiedzialnych za sprawowanie opieki nad dzieckiem.

Stosownie do 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, zatem ww. uchwała została podjęta zgodnie z przysługującą Radzie Gminy Ełk kompetencją ustawową. W świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że do wydania aktu prawa miejscowego wymagane jest zawarte w ustawie odrębne upoważnienie konkretnego organu do uregulowania w określonej formie danego zakresu spraw. Jednocześnie konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i mieściła się w granicach prawa. Wynika to również wprost z przepisów ustawy *o samorządzie gminnym*, a w szczególności z art. 40, zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Należy zatem podkreślić, iż wszelkie akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące podejmowane przez radę gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też regulacje w nich zawarte nie mogą przepisów tych naruszać. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby

środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika zatem niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na wykraczaniu poza zakres przekazanego upoważnienia oraz powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Na podstawie normy kompetencyjnej, zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy *o samorządzie gminnym*, Rada Gminy Elk zobowiązana była do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Użyte w tym przepisie pojęcie "zasady i tryb korzystania" przewiduje kompetencję organu gminy do formułowania norm abstrakcyjnych i generalnych ustalających reguły zachowania się w obrębie obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, zasady prawidłowego ich użytkowania i korzystania z nich (por. wyrok NSA z 6 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 2529/15, LEX nr 2351683). Żadne inne przepisy, poza zasadami i trybem korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mogą być objęte regulacją wydawaną na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy *o samorządzie gminnym*. Stosownie do art. 7 Konstytucji RP każde działanie organu władzy publicznej, a do takich zalicza się organy stanowiące gmin musi być oparte na podstawie prawa i w jego granicach. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły i akty te, stosownie do art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. (patrz Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2022 r. III OSK 4921/21).

W ustępie 6 i 7 Rozdziału V *Wynajem świetlicy gminnej i wyposażenia* Rada Gminy Elk postanowiła, że w przypadku organizowania imprez, spotkań w godzinach nocnych (od godziny 20.00 do 8.00), przed złożeniem wniosku, osoba odpowiedzialna (wynajmująca) powinna uzyskać opinię opiekuna świetlicy oraz właścicieli lokali w budynkach wspólnot mieszkaniowych. 7. Opiniowanie przez współwłaścicieli budynku podlegają imprezy zamknięte odbywające się po godzinie 20.00.

Powołane przepisy regulaminu wykraczają poza zakres delegacji ustawowej, bowiem regulują kwestie, co do których winna stanowić umowa, o której mowa w rozdziale I ustęp 8 lit. f Regulaminu.

Za przekraczające delegację ustawową z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy *o samorządzie gminnym* należy uznać również postanowienia ustępu 1 Rozdziału VI Regulaminu, zgodnie z którymi osoby korzystające ze świetlicy winny przestrzegać przepisów bhp i p. poż.

Powyższe unormowania naruszają bowiem obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. 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 adresatów jej przepisów obowiązku stosowania się do przepisów hierarchicznie wyższych, tj. przepisów ustawowych i podstawowych normujących kwestie bezpieczeństwa i higieny pracy, porządku publicznego czy innych obowiązujących przepisów prawa, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Brak określoności w przepisach prawa występuje wówczas, gdy treść przepisu prawnego jest na tyle niejasna i nieprecyzyjna pod względem językowym i logicznym, że nie pozwala na wywiedzenie z niego w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których terminy te są zawarte. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Wskazane powyżej kwestionowane przepisy Regulaminu, wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy *o samorządzie gminnym* oraz ingerują, w sposób nieuprawniony, w materię uregulowaną ustawowo, naruszając prawo w sposób istotny. W tej sytuacji, należało wyeliminować je z obrotu prawnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

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.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki