



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 25 kwietnia 2025 r.

Poz. 1861

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.95.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 24 kwietnia 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 ze zm.), stwierdzam nieważność Załącznika do uchwały Nr XI/79/2025 Rady Gminy Wieliczki z dnia 28 marca 2025 r. w sprawie określenia zasad i trybu korzystania ze świetlic Gminy Wieliczki, w części obejmującej:

- ust. 1 zdanie drugie Załącznika do uchwały
- ust. 7 Załącznika do uchwały
- ust. 13 Załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „które odpowiadają za bezpieczeństwo osób nieletnich”
- ust. 14 Załącznika do uchwały
- ust. 15 Załącznika do uchwały
- ust. 17 zdanie pierwsze Załącznika do uchwały
- ust. 18 Załącznika do uchwały
- ust. 19 Załącznika do uchwały
- ust. 20 Załącznika do uchwały
- ust. 22 Załącznika do uchwały
- ust. 23 Załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, powołując jako podstawę art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Gminy Wieliczki ustaliła (w formie Załącznika do uchwały) zasady i tryb korzystania ze świetlic wiejskich.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 kwietnia 2025 r.

Badając legalność przedłożonego aktu, organ nadzoru stwierdził wady prawne, uzasadniające rozstrzygnięcie jak w sentencji.

Materialną podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały, stanowić mogą przepisy art. 40 ust. 2 pkt 3) i pkt 4) ustawy o samorządzie gminnym, przyznające radzie gminy kompetencje do ustanowienia zasad zarządu mieniem gminnym oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, do których zaliczyć należy także świetlice wiejskie.

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 kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr

641/13, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 19 lipca 2011 r., sygn.: II SA/OI 416/11, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 5 marca 2012 r., sygn.: II SA/GI 194/12). Normy określające 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. Rada gminy określając w formie aktu prawa miejscowego „zasady i tryb korzystania” powinna ustalić normy abstrakcyjne i generalne 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, LEX nr 2351683). Żadne inne przepisy, poza zasadami i trybem korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mogą być (co do zasady) 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 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 (tak m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 lutego 2022 r. III OSK 4921/21).

Określenie zasad zarządu mieniem, oznacza natomiast przede wszystkim uprawnienie do ustalenia pewnych reguł, wytycznych dla organów wykonawczych w zakresie sposobu sprawowania zarządu (gospodarowania). Określenie szczegółowych obowiązków podmiotu sprawującego zarząd, należałoby pozostawić do uregulowania pomiędzy wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a podmiotem mającym wykonywać zadania związane z zarządem gminnymi obiektami użyteczności publicznej.

W treści zakwestionowanych przepisów Regulaminu postanowiono, że :

a) opiekunem świetlicy wiejskiej jest sołtys miejscowości, w której znajduje się świetlica wiejska, chyba że wskazano inną osobę (ust. 1 Regulaminu, zdanie drugie)

b) w przypadku wynajmowania świetlicy od najemcy pobiera się kaucję zwrotną, opłatę za wynajem (czynsz), stawkę ryczałtową za media (ust. 7 Regulaminu)

c) w przypadku organizowania w świetlicach wiejskich przedsięwzięć z udziałem osób niepełnoletnich, Gmina udostępnia świetlice osobom pełnoletnim, które odpowiadają za bezpieczeństwo osób nieletnich (ust. 13 Regulaminu)

d) sołtys, opiekun świetlicy wiejskiej oraz przedstawiciel Gminy są upoważnieni do wstępu do świetlicy wiejskiej w okresach jej udostępnienia na podstawie niniejszego regulaminu celem sprawowania kontroli sposobu użytkowania obiektu na każdym etapie jego udostępnienia (ust. 14 Regulaminu)

e) korzystający ze świetlic wiejskich zobowiązani są do przestrzegania przepisów BHP, p.poż., dotyczących bezpieczeństwa, porządku i czystości w miejscach publicznych, a także zachowywać się zgodnie z zasadami współżycia społecznego, poszanowania mienia publicznego, kulturalnego zachowania (ust. 15 Regulaminu)

f) korzystający z obiektu ponosi pełną odpowiedzialność za urządzenia i wyposażenie znajdujące się w świetlicy (ust. 17 Regulaminu, zdanie pierwsze)

g) członkowie zespołów i grup działających przy świetlicach, którym zakupione zostały stroje i kostiumy przechowują je i konserwują we własnym zakresie (ust. 18 Regulaminu)

h) instrumenty muzyczne, sprzęt sportowy oraz inne przybory i narzędzia zakupione ze środków publicznych na potrzeby zespołów i grup działających przy świetlicach udostępniane są im bez ograniczeń (ust. 19 Regulaminu)

i) klucze do świetlic posiadają opiekunowie świetlic, którzy osobiście udostępniają świetlice użytkownikom oraz odbierają i zamykają świetlice po zakończeniu zajęć (ust. 20 Regulaminu)

j) wnioski dotyczące merytorycznego zakresu działania świetlic należy składać do Sołtysów lub opiekunów świetlic (ust. 22 Regulaminu)

k) skargi dotyczące funkcjonowania świetlic wiejskich należy składać do Wójta Gminy (ust. 23 Regulaminu).

Stwierdzić należy, że powołane wyżej regulacje wykraczają poza ramy upoważnienia ustawowego, co oznacza, że podjęte zostały bez podstawy prawnej.

Radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, jaki podmiot będzie „opiekował się” obiektem użyteczności publicznej, ani też do rozstrzygania o obowiązkach i uprawnieniach takiego podmiotu. Przedmiotowa materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z obiektów. Wybór konkretnego podmiotu, zarządzającego w imieniu organu wykonawczego obiektami użyteczności publicznej, należy do zadań wójta jako organu gospodarującego mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym). Regulamin korzystania nie powinien zwłaszcza stanowić źródła obowiązków sołtysów sołectw utworzonych na terenie gminy. Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 3), pkt 4) ustawy o samorządzie gminnym, zakres zadań jednostek pomocniczych gminy określa ich statut. Z tych też przyczyn stwierdzono nieważność postanowienia ust. 1 zdanie drugie Regulaminu, pozostawiając jednakże zapis ust. 1 zdanie pierwsze - jako normę informacyjną, niesprzeczną z obowiązującym porządkiem prawnym.

Analogicznie ocenić należy regulacje ust. 7, ust. 14, ust. 20 Regulaminu, które w sposób nieuprawniony wyznaczają obowiązki i uprawnienia podmiotu zarządzającego („opiekuna świetlicy”). Kwestie dotyczące sposobu przekazywania kluczy, obowiązku pobierania kaucji zabezpieczającej umowę najmu, sposobu ustalania opłat za zużycie mediów, uprawnienia i zasady sprawowania przez wynajmującego kontroli realizacji umowy najmu itp., stanowią materię umowną i winny zostać uregulowane przez strony stosunku prawnego. W akcie prawa miejscowego nie można wskazywać elementów lub istotnych postanowień umowy cywilno-prawnej zawieranej w związku z udostępnieniem obiektu.

Radzie gminy nie przysługuje również uprawnienie do regulowania w akcie prawa miejscowego kwestii dotyczących przechowywanego w świetlicach mienia ruchomego (zakupione ze środków publicznych instrumenty muzyczne, sprzęt sportowy, stroje, kostiumy itp.), a także – podstaw, zakresu i zasad odpowiedzialności prawnej gminy, zarządcy lub osób trzecich. Uzasadnia to stwierdzenie nieważności postanowień ust. 18 i ust. 19 oraz (w zakwestionowanym zakresie) - ust. 13 i ust. 17 Regulaminu. Należy nadmienić, iż przepisy dotyczące odpowiedzialności prawnej, a w konsekwencji - obowiązków i roszczeń z tym związanych mogą zostać zawarte jedynie w ustawie lub znaleźć zastosowanie na mocy czynności prawnej (np. umowy). Podstawowe zasady odpowiedzialności cywilno-prawnej wynikają z przepisów art. 415 i nast. Kodeksu cywilnego. Zasady odpowiedzialności w odniesieniu do osób niepełnoletnich wynikają z przepisów Kodeksu cywilnego oraz Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

Ponad powyższe, w ustępie 15 Regulaminu Rada Gminy Wieliczki wprowadziła nieprecyzyjne pojęcia, dotyczące konieczności zachowania „kulturalnego”, „zgodnego z zasadami współżycia społecznego”, a także obowiązki poszanowania mienia publicznego i przestrzegania przepisów wynikających z innych aktów prawnych. Wprowadzenie pojęć niejednoznacznych 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 2020 r., sygn. II SA/Op 56/20). Wprowadzenie obowiązków przestrzegania przepisów bhp, p.poż i innych – narusza 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 jej adresatów 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. Zakwestionowane regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego i ingerują, w sposób nieuprawniony, w materię uregulowaną ustawowo, naruszając prawo w sposób istotny.

Postanowienia pkt 22 i pkt 23 Regulaminu, zdaniem organu nadzoru w ogóle nie stanowią zasad i trybu korzystania z obiektów w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski