



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 5 maja 2025 r.

Poz. 1960

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.98.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 28 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, z późn. zm.), **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XII/86/25 Rady Gminy Piecki z dnia 21 marca 2025 r.** w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania ze świetlic gminnych na terenie Gminy Piecki **w części dotyczącej** § 3 ust. 6, ust. 7 i ust. 9 oraz § 4, § 5.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r., poz. 679), Rada Gminy Piecki ustaliła regulamin korzystania ze świetlic gminnych na terenie Gminy Piecki, zwany dalej Regulaminem.

W ocenie organu nadzoru, ww. załącznik do uchwały w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęty został z istotnym naruszeniem prawa.

W myśl art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję, organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady, narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej, jeśli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej.

Dodać też trzeba, że stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, radzie gminy przysługuje – na podstawie upoważnień ustawowych – prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. Z kolei w myśl art. 40 ust. 2 przywołanej ustawy, bezpośrednio na jej podstawie, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Wskazać zatem należy, że stanowienie przez radę gminy prawa powszechnie obowiązującego na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej, zawartej w art. 40 ust. 2 powyższej ustawy, jest możliwe tylko w ramach przyznanych gminie kompetencji, związanych z realizacją nałożonych na nią zadań. 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 się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (podobne stanowisko zajął 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). Wobec powyższego, Rada **Gminy Piecki** była uprawniona do uregulowania w załączniku do kwestionowanej uchwały wyłącznie norm i zasad prawidłowego postępowania na terenie obiektu, jakim jest świetlica.

Należy również wskazać, iż zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulaminy korzystania z obiektów i urządzeń) – jak sama treść przepisu wskazuje – nie są adresowane do podmiotów nimi zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń. Osoby korzystające powinny się podporządkować się uchwalonym w tym zakresie regulacjom, bowiem w przeciwnym razie mogą zostać niedopuszczone do skorzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej lub w trakcie korzystania mogą zostać pozbawione dalszej takiej możliwości (tak też orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 7 sierpnia 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 473/07).

Mając powyższe na uwadze, należy zakwestionować postanowienia Regulaminu zakładające, że:

- sołtysi sołectw dysponują kluczami do świetlic gminnych (§ 3 ust. 6);
- sołtys oraz przedstawiciel Urzędu Gminy Piecki jest uprawniony w nagłych sytuacjach do wstępu do świetlicy gminnej w okresach jej udostępnienia na podstawie niniejszego regulaminu. Sprawdzenia sposobu użytkowania obiektu na każdym etapie jego udostępnienia będzie następowało wyłącznie w obecności osoby korzystającej (§ 3 ust. 7);
- osoby naruszające postanowienie Regulaminu będą wezwane do opuszczenia świetlicy, niezależnie od ewentualnego skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego w sprawach o wykroczenie (§ 4);
- skargi dotyczące funkcjonowania świetlicy gminnej należy składać do Wójta Gminy Piecki (§ 5).

Delegacja ustawowa do uchwalenia *regulaminu* korzystania z obiektów gminnych, nie obejmuje możliwości arbitralnego decydowania o zakresie zadań, uprawnień i obowiązków wójta, sołtysa, czy też przedstawiciela Urzędu Gminy Piecki.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Stosownie natomiast do ust. 2 pkt 4 ww. przepisu do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym.

Regulując ww. kwestie dotyczące działania osoby zarządzającej świetlicą gminną, bądź osoby działającej w jej imieniu, czy też przyjmowania przez wójta skarg dotyczących funkcjonowania świetlicy gminnej rada wyszła poza swoją kompetencję, a jednocześnie wkroczyła w uprawnienia jej zarządcy. Ustawodawca, regulując ww. zagadnienia, dokonał podziału właściwości pomiędzy organem wykonawczym, który je na bieżąco utrzymuje i zarządza świetlicami, a organem stanowiącym, posiadającym prawo do stanowienia norm powszechnie obowiązujących wszystkich użytkowników świetlic.

Wskazać zatem trzeba, że to wójt, jako organ wykonawczy uprawniony jest do składania w imieniu gminy oświadczeń woli, jest podmiotem właściwym do kreowania sytuacji prawnej gminy i stosunków cywilnoprawnych pomiędzy gminą, a zainteresowaną stroną, czyli w tym wypadku podmiotem zainteresowanym odpłatnym lub nieodpłatnym udostępnieniem przez gminę świetlicy. Organ stanowiący nie ma kompetencji do rozstrzygania o realizacji uprawnień właściciela świetlicy gminnej, gdyż to wójt kształtuje tę dziedzinę.

Oznacza to, że kompetencje do tworzenia aktu prawa miejscowego wywiedzione z treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmują prawa do wkraczania w uprawnienia zarządcy danego obiektu gminnego (patrz podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 795/19).

To wójt, administrując obiektami użyteczności publicznej lub powierzając konkretnemu podmiotowi administrowanie nimi, zleca wykonanie danej czynności, czy też określa obowiązki i prawa wybranego podmiotu w zakresie bieżącego zarządu powierzonym mieniem.

Należy wobec tego stwierdzić, że wskazane powyżej przepisy Regulaminu podjęte są bez podstawy prawnej i jednocześnie burzą konstytucyjny podział organów gminy na stanowiące i wykonawcze, zachodzi zatem konieczność ich wyeliminowania z obrotu prawnego.

Wadliwymi są ponadto postanowienia § 3 ust. 9 **załącznika do uchwały, stanowiące, że** w świetlicy obowiązuje zakaz wprowadzania zwierząt (pkt 1), palenia tytoniu (pkt 2).

Kwestionując pierwszy z ww. przepisów, wskazać trzeba, że postanowienia bezwzględnie zabraniające wyprowadzania psów na terenie obiektu użyteczności publicznej nie uwzględniają dyrektyw zawartych w przepisie art. 20a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 44, z późn. zm.), który przyznaje uprawnienie osobom niepełnosprawnym do korzystania z psów asystujących, także w miejscach użyteczności publicznej.

Odnosząc się natomiast do kolejnego z ww. zakazów, wyjaśnić należy, że Rada nie mogła, w oparciu o przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ustanowić zakazu palenia tytoniu w miejscu publicznym. Sprawy dotyczące tej sfery, kompleksowo uregulowane zostały w ustawie z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1162, z późn. zm.) i uchwały w sprawie regulaminu korzystania z obiektów gminnych nie mogą w nią ingerować (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 7 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 706/21).

W myśl art. 5 ust. 1 pkt 5 i pkt 11 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1162, z późn. zm.), zabrania się palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych, z zastrzeżeniem art. 5a (który dotyczy tzw. „palarni”) w pomieszczeniach obiektów kultury i wypoczynku do użytku publicznego oraz w innych pomieszczeniach dostępnych do użytku publicznego.

Świetlice gminne stanowią pomieszczenia dostępne do użytku publicznego. Tym samym w tym zakresie niewątpliwie kwestionowany przepis zawiera częściowe powtórzenie regulacji ustawowej (patrz podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 4921/21).

Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać, ani modyfikować przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą, na co wskazują sądy administracyjne, m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 660/12, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12.

Należy też zauważyć, że modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12).

Regulamin określający zasady korzystania z obiektów użyteczności publicznej musi odnosić się bezpośrednio do funkcji realizowanej przez dany obiekt. Ma określać zasady korzystania z danego miejsca, a nie regulować materię, która jest już regulowana przepisami ustawowymi albo stanowi przedmiot delegacji ustawowej do wydania rozporządzeń lub wykonawczych aktów prawa miejscowego (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt II SA/Po 66/05), co przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności cytowanych przepisów, gdyż zamieszczanie w regulaminie zakazów, które wynikają już z powszechnie obowiązujących przepisów prawa nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Mając powyższe na uwadze rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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