



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 29 sierpnia 2025 r.

Poz. 3191

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.148.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 29 sierpnia 2025 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153), **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XVI/103/2025 Rady Gminy Sorkwity z dnia 29 lipca 2025 r.** w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich na terenie Gminy Sorkwity **w części dotyczącej** § 2, § 4, § 5, § 9 ust. 2, ust. 3 i ust. 4, § 11, § 12, § 13, § 14, § 15, § 16 i § 17, a także przepisy Rozdziału 5 Regulaminu. Postanowienia końcowe, czyli § 20 oraz § 21.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Sorkwity działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r., poz. 679), uchwaliła Regulamin korzystania ze świetlic wiejskich na terenie Gminy Sorkwity – zwany dalej Regulaminem.

W ocenie organu nadzoru, wskazane w sentencji rozstrzygnięcia przepisy uchwały, w sposób istotny naruszają prawo.

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 należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W myśl upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 2 pkt. 4 ustawy o samorządzie gminnym, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku Języka Polskiego (wydawnictwo PWN) „zasada” oznacza prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; formułę wyjaśniającą to prawo; normę postępowania; ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach. Natomiast „tryb” zdefiniowano, jako procedurę; system organizacji czegoś lub mechanizm pewnych działań, w którym ktoś musi żyć i działać według narzuconych mu zasad.

W orzecznictwie oraz doktrynie przyjmuje się natomiast, że przez 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 (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12,

CBOSA). 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 zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń, a więc do społeczności lokalnej. Osoby korzystające powinny natomiast 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).

W związku z tym, ww. warunki i zasady korzystania z obiektów i urządzeń nie mogą być całkowicie dowolnie kreowane. Rada ma obowiązek ściśle trzymać się ram wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i naturę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowego reguluje.

Mając powyższe na uwadze, należy zakwestionować:

- § 2 Regulaminu stanowiący, że administratorem świetlic wiejskich jest Gminny Ośrodek Kultury Sorkwitech;
- § 4 załącznika do uchwały, w myśl którego, opiekunem świetlicy w danej miejscowości jest Sołtys lub inna osoba wyznaczona przez Wójta;
- § 5 Regulaminu zakładający, że korzystanie ze świetlic możliwe jest po zapoznaniu się i akceptacji zapisów niniejszego Regulaminu;
- § 9 ust. 2 Regulaminu, w myśl którego najem lokali/pomieszczeń znajdujących się w budynkach świetlic na cele określone w ustępie 1 niniejszego paragrafu realizowany jest na podstawie wniosku o najem lokali/pomieszczeń znajdujących się w budynku świetlicy złożonego przez zainteresowanego do Gminnego Ośrodka Kultury w Sorkwitech;
- § 9 ust. 3 Regulaminu, zakładający, że administrator – Gminny Ośrodek Kultury w Sorkwitech prowadzi harmonogram udostępniania świetlic;
- § 11 Regulaminu, stanowiący, że korzystanie z mienia należącego do świetlicy może odbywać się jedynie za zgodą Sołtysa/Opiekuna, jednocześnie należy przestrzegać wydawanych przez nich zaleceń i wskazówek;
- § 12 załącznika do uchwały, zgodnie z którym korzystający ze świetlicy mają obowiązek dbać o mienie znajdujące się w pomieszczeniach (sprzęt, meble itp.), które nie mogą być niszczone, przywłaszczane przez uczestników ani wynoszone poza teren świetlicy. W przypadku uszkodzenia, zniszczenia bądź kradzieży urządzeń lub wyposażenia, o którym mowa wyżej korzystający ma obowiązek zgłoszenia tego faktu Sołtysowi/Opiekunowi świetlicy;
- § 17 Regulaminu stanowiący, że przy każdorazowym przekazaniu świetlicy (odpłatnie/nieodpłatnie) Sołtys (opiekun świetlicy) wspólnie z korzystającym ze świetlicy sprawdzają stan pomieszczeń, urządzeń, oraz najbliższego otoczenia świetlicy;
- § 20 załącznika do uchwały, w myśl którego imprezy, zebrania, o charakterze cyklicznym lub zorganizowanym powinny być zgłoszone do harmonogramu świetlicy prowadzonego przez Administratora świetlic z odpowiednim wyprzedzeniem.

Ww. przepisy nie mieszczą się w materii regulaminowej.

Ponadto wskazać trzeba, że wybór konkretnego podmiotu, administrującego/zarządzającego w imieniu organu wykonawczego obiektami użyteczności publicznej, należy co do zasady do zadań wójta, jako organu gospodarującego mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym), chyba że rada ustali w statucie jednostki pomocniczej zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez dane sołectwo lub osiedle w zakresie zarządzania i korzystania z mienia komunalnego (art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Oznacza to, że rada w sposób nieuprawniony, bez stosownych upoważnień ustawowych, rozstrzygnęła w kwestionowanym częściowo załączniku do ww. uchwały, że świetlice wiejskie są administrowane przez Gminny Ośrodek Kultury Sorkwitech. Delegacja ustawowa do uchwalenia regulaminu korzystania z obiektów gminnych, nie obejmuje możliwości określenia administratora/zarządcy/opiekuna danego obiektu oraz wywierania wpływu na funkcjonowanie.

Rada gminy – nie będąc umocowana ustawowo do sprawowania zarządu mieniem gminy (w tym także obiektów użyteczności publicznej) – nie może w regulaminie korzystania z obiektów gminnych arbitralnie

decydować w tym zakresie. To wójt, powierzając konkretnemu podmiotowi administrowanie obiektami użyteczności publicznej, wykonanie danej czynności, określa obowiązki i prawa wybranego podmiotu w zakresie bieżącego zarządu powierzonym mieniem.

Regulamin korzystania ze świetlic wiejskich nie powinien także 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), czy też innych podmiotów, którym organ wykonawczy gminy powierzył zarządzanie danym obiektem.

W zakresie powołanej przez Radę delegacji ustawowej, nie mieści się także uprawnienie do decydowania o szczegółowym przebiegu procedury, prowadzącej do zawarcia umowy, w tym np. o warunkach, jakie należy spełnić lub dokumentach, jakie należy przedłożyć w celu zawarcia umowy o udostępnienie/najem świetlicy, czy też konieczności zgłoszenia „zapotrzebowania” do harmonogramu świetlicy.

Wadliwy jest także § 14 Regulaminu, zgodnie z którym, zabrania się wnoszenia do świetlicy szkodliwych substancji chemicznych, broni i innych niebezpiecznych przedmiotów oraz zakaz zakłócania porządku i stwarzania zagrożenia.

Zamieszczanie w Regulaminu tego typu zakazów, które wynikają już z powszechnie obowiązujących przepisów prawa (ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. 2025 r., poz. 734), ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2024 r., poz. 485), ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r., poz. 1939, z późn. zm.) ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r., poz. 2151, z późn. zm.)), nie znajduje uzasadnienia prawnego. Uchwała w sprawie zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie może ponownie regulować obowiązków wynikających z aktów wyższego rzędu, ani też być traktowana jako informator o innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Zbytecznym jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 421/10).

Dodać ponadto trzeba, że powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. II SA/Wr 479/11 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. II SA/Wr 1179/98). Jakikolwiek inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy z punktu widzenia techniki prawodawczej za bezwzględnie niedopuszczalne (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 listopada 2009 r., sygn. akt IISA/GI 522/09).

Wylimitowane z obrotu prawnego muszą być także:

- § 9 ust. 4 Regulaminu, stanowiący, że szczegółowe warunki najmu, wzór umowy oraz wysokość opłat za najem lokali/pomieszczeń znajdujących się w budynkach świetlic określony będzie Zarządzeniem Wójta Gminy Sorkwity;
- § 13 Regulaminu, przewidujący, że organizator przedsięwzięcia zapewnia za bezpieczeństwo osób korzystających ze świetlicy;
- § 15 Regulaminu stanowiący, że korzystający ze świetlicy zobowiązany jest do uzyskania i posiadania zgód, pozwoleń i innych dokumentów wymaganych prawem do przeprowadzenia przedsięwzięcia;
- § 16 Regulaminu zakładający, iż korzystający ze świetlicy we własnym zakresie przygotowuje pomieszczenia do imprezy, w tym sprzątanie czy też dekorowanie. Po zrealizowaniu przedsięwzięcia doprowadza do stanu pierwotnego.

Nie budzi bowiem wątpliwości, że stosunki prawne pomiędzy administratorem obiektu, a osobą uprawnioną do korzystania z niego, mają charakter cywilnoprawny. Do obowiązków organu wykonawczego gminy należy kształtowanie stosunków cywilnoprawnych, w tym poprzez składanie oświadczeń woli w imieniu gminy, o czym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Rada nie posiada kompetencji do regulowania sposobu realizacji ww. zadania przez wójta gminy, czy też podmiot przez niego wyznaczony. Ponadto stosunki prawne pomiędzy administratorem obiektu, a osobą uprawnioną do korzystania z niego, czy też pomiędzy osobami korzystającymi z obiektu mają charakter cywilnoprawny. Norma kompetencyjna z art. 40 ust. 2 pkt 4 ww.

ustawy nie daje radzie gminy podstaw do ingerencji w układaniu szczegółowych relacji między stronami stosunku cywilnoprawnego. Powyższe uwagi można odnieść także do § 12, § 14, § 17 Regulaminu.

Z naruszeniem prawa podjęte zostały pozostałe przepisy Rozdziału 5 Regulaminu. Postanowienia końcowe, czyli § 21, stanowiący, że za wartościowe przedmioty pozostawione w świetlicach Sołtys/opiekun świetlicy oraz administrator nie ponosi odpowiedzialności.

Rada nie może w ramach ustawowego upoważnienia, wynikającego z ww. przepisu ustawy o samorządzie gminnym, rozstrzygać o zagadnieniach, związanych z wyłączeniem odpowiedzialności określonych podmiotów za wypadki i szkody na osobach i mieniu, powstałych w trakcie korzystania z obiektu. O tym bowiem decydują przepisy ustawowe, chociażby ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz.U. z 2025 r., poz. 1071, z późn. zm.).

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