



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 stycznia 2026 r.

Poz. 466

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.302.2025.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 30 grudnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153)

orzekam

nieważność § 4 ust. 6-10 oraz § 5 ust. 4 i 6 załącznika do uchwały nr XVI/88/2025 Rady Gminy Wapno z dnia 26 listopada 2025 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu określającego zasady i tryb korzystania ze świetlic wiejskich działających na terenie Gminy Wapno – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 listopada 2025 r. Rada Gminy Wapno podjęła uchwałę nr XVI/88/2025 w sprawie wprowadzenia Regulaminu określającego zasady i tryb korzystania ze świetlic wiejskich działających na terenie Gminy Wapno (dalej „uchwała”). Załącznikiem do uchwały jest: „Regulamin określający zasady i tryb korzystania ze świetlic wiejskich działających na terenie Gminy Wapno” (dalej „regulamin”).

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 4, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153) oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t. j. Dz.U. z 2021 r. poz. 679)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 2 grudnia 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), dalej: „u.s.g.”, zgodnie z którym: „Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: (...) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”. Upoważnienie zawarte w tym przepisie sformułowane jest w sposób ogólny. Tym samym rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii, jednakże nie daje to organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. W konsekwencji oznacza to uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Go 405/19). Sformułowanie „zasady i tryb korzystania” mieści w sobie także kompetencję do ustalania norm i zasad postępowania gwarantujących właściwą eksploatację obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Istota regulaminu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej obejmuje również

tworzenie warunków do niezakłóconej i bezpiecznej realizacji prawa do korzystania z obiektów użyteczności publicznej (por. wyrok WSA w Poznaniu z 21 października 2021 r., III SA/Po 360/20).

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały rada powołała także przepisy art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), zwanej dalej „u.g.k.”, w myśl których: „Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: [...] 2) wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego” (ust. 1 pkt 2), „Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek” (ust. 2).

W zakresie tak sformułowanych upoważnień ustawowych, w ocenie organu nadzoru, nie mieszczą się następujące przepisy badanego regulaminu:

- § 4 ust. 6: „Celem zabezpieczenia mienia za każdorazowy wynajem obiektów pobiera się kaucję zwrotną. Wysokość kaucji określi Wójt Gminy Wapno w drodze zarządzenia”,

- § 4 ust. 7: „Kaucję uiszcza się w kasie Urzędu Gminy Wapno w dniu podpisania umowy lub na wskazane w umowie konto bankowe”,

- § 4 ust. 8: „W przypadku stwierdzenia powstania zniszczeń wstrzymuje się zwrot kaucji do czasu dokonania oszacowania i naprawy powstałych szkód. W przypadku strat w mieniu wyższych niż pobrana kaucja, najemca będzie zobowiązany do naprawienia wyrządzonych szkód lub do zwrotu kosztów naprawy”,

- § 4 ust. 9: „Najemca z podpisaną umową oraz dowodem uiszczenia kaucji zwraca się do opiekuna świetlicy wiejskiej lub upoważnionego pracownika Urzędu Gminy Wapno w celu wynajęcia obiektu i przekazania kluczy.” - w zakresie zwrotu: „oraz dowodem uiszczenia kaucji”,

- § 4 ust. 10: „Wynajmujący dokona zwrotu kaucji po zakończeniu wynajmu i dostarczeniu protokołu zdawczo-odbiorczego, podpisanego przez opiekuna świetlicy wiejskiej i najemcę do Urzędu Gminy Wapno”,

- § 5 ust. 4: „Niezależnie od uzyskania zgody na korzystanie ze świetlicy wiejskiej, obowiązkiem najemcy lub biorącego w używanie jest uzyskanie wszelkich innych prawem wymaganych pozwoleń oraz innych dokumentów wymaganych do przeprowadzenia danej imprezy”,

- § 5 ust. 6: „Obowiązkiem najemcy lub biorącego w używanie jest weryfikacja czy dana świetlica wiejska spełnia odpowiednie wymogi do przeprowadzenia danej imprezy i ponosi z tego tytułu pełną odpowiedzialność”.

Norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie obejmuje upoważnienia dla rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej i karnej. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie. W uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z 16 listopada 2011 r., IV SA/Po 672/11 stwierdzono, że „użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie «zasady i tryb korzystania» zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Jednakże rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie była uprawniona [...] do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną”.

Uchwalając regulamin korzystania ze świetlic wiejskich, rada uprawniona była zatem do unormowania w nim jedynie zasad i trybu korzystania z tych obiektów, co oznacza uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z obiektów i urządzeń. Rada nie miała natomiast kompetencji do określenia w uchwale zasad odpowiedzialności w związku z korzystaniem ze świetlic wiejskich, jak to uczyniła w § 4 ust. 8 oraz § 5 ust. 6 regulaminu. Uchwalając wskazane regulacje, rada naruszyła w sposób istotny przepisy upoważniające, ale także wkroczyła w sposób bezprawny w materię ustawową.

Akt prawa miejscowego jako akt o charakterze powszechnie obowiązującym nie może regulować zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. Postanowienia dotyczące tej materii mogą zostać

wprowadzone jedynie w ustawie lub na mocy czynności prawnej, np. umowy. Należy tu wskazać np. na przepisy art. 415 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.), które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Kodeks ten odnosi się także do odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 i nast.). Również odpowiedzialność karna uregulowana jest w aktach wyższego rzędu, w tym w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734) oraz w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383). W przypadku popełnienia czynu zabronionego przez te ustawy (np. art. 124 § 1 i 2, art. 143 § 1 Kodeksu wykroczeń; art. 288 § 1 i 2 Kodeksu karnego), to właśnie te akty będą miały bezpośrednie zastosowanie i rozstrzygać będą o odpowiedzialności karnej podmiotu.

W zakresie kompetencji prawotwórczych rady gminy nie mieszczą się postanowienia § 4 ust. 6-10 regulaminu dotyczące kaucji zwrotnej pobieranej „celem zabezpieczenia mienia za każdorazowy wynajem obiektów”, w tym wprowadzające bezwzględny obowiązek jej pobierania, upoważniające wójta do określenia wysokości kaucji w drodze zarządzenia, a także określające termin i sposób jej uiszczania oraz zwrotu.

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje wykraczają poza granice upoważnienia wynikającego zarówno z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., jak i z art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.g.k. Materia ta ma charakter obligacyjny, stąd też miejscem jej regulacji winna być umowa (najmu, użyczenia), a nie akt prawa miejscowego. Unormowanie tych kwestii w sposób władczy i jednostronny przez organ stanowiący gminy istotnie narusza nie tylko powołane wyżej przepisy upoważniające, ale także zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego („Strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego”).

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę na pogląd wyrażony w uzasadnieniu postanowienia NSA z 10 lipca 2018 r., I OSK 874/18, gdzie stwierdzono, że kaucja (będąca formą zabezpieczenia należytego wykonania umowy, wykorzystywana jako zastępcze naprawienie szkody w mieniu) nie stanowi opłaty w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. Stąd też rada gminy nie jest uprawniona, aby w oparciu o powołany przepis u.g.k. postanowić o wysokości czy też o sposobie ustalania wysokości przedmiotowej kaucji, a co za tym idzie takiego nieistniejącego uprawnienia nie może powierzyć organowi wykonawczemu w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 u.g.k., jak to uczyniono w § 4 ust. 6 zdanie drugie regulaminu. Raz jeszcze należy podkreślić, że wysokość przedmiotowej kaucji, jak i inne zagadnienia z nią związane, winny stanowić element umowy cywilnoprawnej, kształtowanej przez strony zgodnie ze wspomnianą wyżej zasadą swobody.

W ocenie organu nadzoru, rada gminy nie może w oparciu o art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. wpływać na kształt i treść przyszej umowy cywilnoprawnej także poprzez określenie obowiązków najemcy (biorącego w użyczenie) związanych z organizacją imprez lub wydarzeń na wynajmowanej (branej w użyczenie) świetlicy wiejskiej, w tym obowiązku, uzyskania „wszelkich innych prawem wymaganych pozwoleń i innych dokumentów wymaganych do przeprowadzenia danej imprezy” (§ 5 ust. 4 regulaminu) oraz weryfikacji „czy dana świetlica wiejska spełnia odpowiednie wymogi do przeprowadzenia danej imprezy” (§ 5 ust. 6 regulaminu). Również i te zagadnienia, zdaniem organu nadzoru, należy uznać za materię podlegającą unormowaniu w drodze umowy cywilnoprawnej, a nie aktu prawa miejscowego. Zasadnym jest zatem stwierdzenie nieważności kwestionowanych przepisów regulaminu jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i art. 353¹ Kodeksu cywilnego.

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11), przy czym uchybienia te mają charakter istotny, skutkujący koniecznością stwierdzenia nieważności obarczonych nimi przepisów prawa miejscowego.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Wapno

Wójt Gminy Wapno