



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 17 marca 2025 r.

Poz. 1834

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.153.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 13 marca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/76/2025 Rady Gminy Dąbrowa Zielona z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie utworzenia świetlic wiejskich oraz wprowadzenia Regulaminu funkcjonowania i korzystania ze świetlic wiejskich w Gminie Dąbrowa Zielona, w części określonej:

- 1) § 1 uchwały – jako niezgodnej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”,
- 2) § 1 ust. 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- 3) § 1 ust. 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- 4) § 1 ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- 5) § 1 ust. 5 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- 6) § 1 ust. 6 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- 7) § 1 ust. 7 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- 8) § 1 ust. 8 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- 9) § 2 ust. 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- 10) § 2 ust. 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- 11) § 2 ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- 12) § 3 ust. 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP,
- 13) § 3 ust. 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- 14) § 3 ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 163 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.),
- 15) § 3 ust. 4 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 288 § 1 ustawy Kodeks karny i art. 143 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119 ze zm.),
- 16) § 3 ust. 6 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „o czystość i estetyczny”, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP,

- 17) § 6 ust. 7 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 679),
- 18) § 7 ust. 5 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 87 Konstytucji RP,
- 19) § 7 ust. 7 i 8 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 6 lutego 2025 r. Rada Gminy Dąbrowa Zielona przyjęła uchwałę Nr XI/76/2025 w sprawie utworzenia świetlic wiejskich oraz wprowadzenia Regulaminu funkcjonowania i korzystania ze świetlic wiejskich w Gminie Dąbrowa Zielona. Załącznik do uchwały stanowi: *Regulamin funkcjonowania i korzystania ze świetlic wiejskich w Gminie Dąbrowa Zielona*.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 lutego 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części – z przyczyn opisanych poniżej.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy powołała następujące przepisy:

- art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek. Przepis ten jest ogólną normą kompetencyjną i stanowi podstawę do podejmowania przez radę gminy uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek,
- art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, 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,*
- art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o gospodarce komunalnej, zgodnie z którym *Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o:*

1) wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej;

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.

Z brzmienia cytowanych wyżej regulacji Rada Gminy wywiodła dla siebie – jako organu stanowiącego gminy – kompetencję do utworzenia w § 1 uchwały świetlic wiejskich w miejscowościach Dąbek i Nowa Wieś.

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru powołane wyżej przepisy, a zwłaszcza przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy, nie zawierają upoważnienia dla organu stanowiącego gminy do utworzenia świetlic wiejskich. Z przedłożonego przez Wójta Gminy Dąbrowa Zielona – Pani Joanny Sokolińskiej pisma z dnia 3 marca 2025 r. o znaku RO.0711.2.3.2025 wynika, iż „utworzone świetlice wiejskie nie stanowią odrębnej jednostki organizacyjnej. Świetlice wiejskie działają jako obiekty użyteczności publicznej w budynkach, których właścicielem jest Gmina Dąbrowa Zielona oraz, w których do dnia 31 grudnia 2024 r. funkcjonowały Gminne Placówki Wsparcia Dziennego w Dąbrowie Zielonej (...)”. Z uwagi na fakt, iż utworzone przedmiotową uchwałą Świetlice wiejskie nie są jednostkami organizacyjnymi gminy, Rada nie była uprawniona do działania w tym zakresie.

W tym miejscu należy przywołać ogólną zasadę wyrażoną w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy, zgodnie z którym do zadań wójta gminy należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Mienie komunalne zostało zdefiniowane w art. 43 ustawy jako własność i inne prawa majątkowe należące do gminy oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Natomiast gospodarowanie mieniem, najogólniej rzecz ujmując, to ogół czynności faktycznych i prawnych, które składają się na zarządzanie, dysponowanie i zajmowanie się mieniem w formach prawem dopuszczalnych (przewidzianych).

Gospodarowanie mieniem komunalnym jest pojęciem bardzo szerokim, które pozwala wójtowi gminy na samodzielne działanie i podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych co do mienia gminy.

Zdaniem organu nadzoru utworzenie obiektu użyteczności publicznej należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego gminy. Obiektami użyteczności publicznej są takie przedmioty materialne – mogące posiadać zarówno status rzeczy ruchomych, jak też status nieruchomości w rozumieniu prawa cywilnego – które są przeznaczone do realizowania zadań o charakterze użyteczności publicznej, a więc które mają w swoim założeniu instrumentalnie służyć i wspierać wykonywanie tychże zadań (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 169/05, OSS 2005, nr 4, poz. 96). (...). Zdaniem organu nadzoru takim obiektem użyteczności publicznej – jak wskazano w piśmie z dnia 3 marca 2025 r. – są świetlice wiejskie, o których mowa w § 1 uchwały. Świetlice te „służą realizacji celów statutowych Gminy, w tym w szczególności prowadzeniu działalności kulturalnej, społecznej i rekreacyjnej związanej z poprawą jakości życia mieszkańców, stworzeniem miejsca spotkań, integracji rozwoju społeczno-kulturalnego lokalnej społeczności, mobilizacji do ciągłego angażowania się w rozwój społeczeństwa lokalnego i zwiększania tożsamości społecznej oraz stworzenia warunków dla aktywności kulturalnej mieszkańców Gminy”, (§ 2 ust. 1 Regulaminu). Zatem należy uznać, iż utworzenie w budynkach stanowiących własność Gminy, w których dawniej funkcjonowały Gminne Placówki Wsparcia Dziennego, świetlic wiejskich należy do wyłącznej kompetencji wójta, jako organu uprawnionego do gospodarowania mieniem komunalnym.

Niezależnie od powyższego za niezgodne z prawem organ nadzoru uznaje również następujące regulacje zawarte w Regulaminie funkcjonowania i korzystania ze świetlic wiejskich w Gminie Dąbrowa Zielona.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy *na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*. Użyte w ww. przepisie sformułowanie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się w tych obiektach. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego trybu oraz sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (por. m. in. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2012r. sygn. IV SA/Po 169/12; WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2014 r. sygn. IV SA/Wr 641/13). Należy zatem podkreślić, że zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej – jak sama treść przepisu wskazuje – nie są adresowane do podmiotów nimi zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z tych obiektów i urządzeń.

Wymaga również podkreślenia, że art. 40 ust. 2 ustawy jest normą delegacyjną o charakterze generalnym, która pozostawia gminie względną swobodę odnośnie do możliwości stanowienia przepisów ustrojowo-organizacyjnych. Należy jednak pamiętać, że autonomia uchwałodawcza gminy, nawet ta wywodzona z upoważnienia generalnego, zawsze ulega ograniczeniu z uwagi na konstytucyjne cechy aktów prawa miejscowego, tj. konieczność ich stanowienia na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji RP). Jak wskazuje Dorota Dąbek, Komentarz do art. 40 ustawy (w:), P. Chmielnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, LEX/el: *Z jednej strony w upoważnieniu generalnym istnieje konieczność zawarcia pewnego minimum co do treści (upoważnienie generalne, podobnie jak szczegółowe, zawierać musi określenie organu kompetentnego do wydania aktu i materii będącej przedmiotem regulacji, tyle że to ostatnie zrealizowane może być poprzez ogólne jedynie wskazanie zakresu regulacji) a z drugiej zaś strony swoboda prawodawców lokalnych jest zawsze ograniczona poprzez „legalność” działań – stanowione prawo cechować musi zgodność z przepisami powszechnie obowiązującymi*. Oznacza to, że wszystkie unormowania uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic, nawet jeżeli delegacja ma charakter generalny.

Jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). Stanowisko to potwierdza także orzecznictwo

administracyjne. W wyroku z dnia 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił w tezie pierwszej, że: *rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej* (sygn. akt SA/Wr 310/92, CBOSA).

Przystępując do oceny legalności uchwały, w pierwszej kolejności wskazać należy na grupę regulacji, które nie mają charakteru normatywnego, a wyłącznie charakter informacyjny oraz charakter apelów, postulatów. Przypomnieć należy, że zgodnie z § 11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), który to przepis na mocy § 143 ww. rozporządzenia stosuje się odpowiednio również do projektów aktów prawa miejscowego – w takim akcie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Zamieszczenie w treści Regulaminu przywołanych wyżej postanowień nie może być uznane za prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Są to:

- § 1 ust. 1 Regulaminu, w którym wskazano, że *Świetlice wiejskie, zwana dalej świetlicami, stanowią mienie Gminy Dąbrowa Zielona i finansowane są bezpośrednio z budżetu Gminy Dąbrowa Zielona,*
- § 1 ust. 3 Regulaminu, zgodnie z którym *Świetlice są miejscem spotkań, integracyjnym środowiska lokalnego,*
- § 1 ust. 5 Regulaminu, zgodnie z którym *Świetlice wiejska są w należyтым stanie technicznym umożliwiającym korzystanie z nich zgodnie z przeznaczeniem,*
- § 1 ust. 6 Regulaminu, zgodnie z którym *Nadzór nad mieniem i działalnością świetlicy wiejskiej sprawuje Gmina na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym i innych przepisów szczególnych,*
- § 2 ust. 1 Regulaminu, w którym wskazano, że *Świetlice wiejskie służą realizacji celów statutowych Gminy, w tym w szczególności prowadzeniu działalności kulturalnej, społecznej i rekreacyjnej związanej z poprawą jakości życia mieszkańców, stworzeniem miejsca spotkań, integracji rozwoju społeczno-kulturalnego lokalnej społeczności, mobilizacji do ciągłego angażowania się w rozwój społeczeństwa lokalnego i zwiększania tożsamości społecznej oraz stworzenia warunków dla aktywności kulturalnej mieszkańców Gminy. Najemcy/Biorący w użyczenie świetlice mogą korzystać z nich jedynie w zakresie zgodnym z ich przeznaczeniem,*
- § 2 ust. 2 Regulaminu, zgodnie z którym: *Nieodpłatne spotkania lokalnej społeczności, stowarzyszeń i grup działania stanowią priorytetową formę działalności prowadzonej w świetlicach wiejskich.*
- § 2 ust. 3 Regulaminu, zgodnie z którym: *Odpłatne spotkania organizowane w świetlicach wiejskich nie mogą stać w sprzeczności z realizacją celów zdefiniowanych w zawartych umowach o dofinansowanie wydatków inwestycyjnych Gminy Dąbrowa Zielona na świetlice wiejskie, tj. przede wszystkim nie mogą utrudniać rozwoju integracji społeczno-kulturalnej mieszkańców oraz procesu poprawy jakości życia mieszkańców.*

Dalej, trzeba również zauważyć, iż Rada stanowiąc w przedmiocie nakazów i zakazów określonego zachowania się, dokonała szeregu nieuprawnionych modyfikacji przepisów rangi ustawowej. Tymczasem w orzecznictwie sądowo-administracyjnym powszechnie przyjmuje się, że niedopuszczalne jest dokonywanie modyfikacji unormowań zawartych w innych aktach normatywnych. (por. np. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12, CBOSA). Modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście całości postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

Z powyższego powodu należy zakwestionować uchwałę w części wprowadzającej:

- zakaz spożywania alkoholu i substancji odurzających oraz palenia tytoniu (§ 3 ust. 2 Regulaminu) – sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych uregulowane zostały

szczegółowo w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 165). Przepis art. 14 ust. 6 ustawy upoważnia radę gminy do ustanowienia czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter. Mając na uwadze powyższe należy podkreślić, że wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Kwestia dotycząca spożywania substancji odurzających mieści się zaś w dyspozycji art. 62-62b ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 172). Przepisy te penalizują zachowania polegające na posiadaniu środków odurzających lub substancji psychotropowych. Ponowne regulowanie tych kwestii w drodze aktu prawa miejscowego należy uznać za niedopuszczalne. Sprawy związane z zakazem palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych unormowane zostały w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1162). Jednocześnie art. 5 ust. 4 tej ustawy upoważnia radę gminy do ustalenia, w drodze uchwały, dla terenu gminy innych niż wymienione w ust. 1 miejsc przeznaczonych do użytku publicznego, jako strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego. Z tego też względu wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować w sposób dorozumiany na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, w drodze zakazu palenia tytoniu w poszczególnych regulaminach obiektów użyteczności publicznej;

- zakaz wstępu osób znajdujących się pod wpływem alkoholu i środków odurzających (§ 3 ust. 2 Regulaminu)
– zagadnienie przebywania w miejscu publicznym osób znajdujących się pod wpływem alkoholu lub środków odurzających nie jest pozostawione regulacji gminy. Przepisy rangi ustawowej przewidują możliwość odpowiedniej reakcji organów porządkowych w sytuacji, gdyby takie osoby swoim przebywaniem powodowały albo zgorszenie lub zagrożenie dla siebie i innych. Zaznaczyć również należy, iż z tak sformułowanego przepisu nie wiadomo kto i w jakim trybie miałby weryfikować, czy dana osoba znajduje się pod wpływem alkoholu lub środków odurzających. Ponadto, w orzecznictwie podkreśla się, że ograniczenie prawa do przebywania w miejscach publicznych – jako element wolności człowieka oraz prawa poruszania się, które są chronione art. 31 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Konstytucji RP – wymaga, zgodnie z art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji RP, ustawowego upoważnienia (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 27 września 2017 r., II SA/Go 650/17, CBOSA);

- zakaz wnoszenia szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów i innych przedmiotów niebezpiecznych dla zdrowia i życia korzystających ze świetlic (§ 3 ust. 3 Regulaminu). Wprowadzenie zakazu wnoszenia i używania materiałów pirotechnicznych, wybuchowych oraz niebezpiecznych substancji chemicznych powtarza art. 163 § 1 pkt 3 Kodeksu karnego penalizujący sprowadzenie zdarzenia powszechnie niebezpiecznego mającego postać eksplozji materiałów wybuchowych lub łatwopalnych albo innego gwałtownego wyzwolenia energii, rozprzestrzeniania się substancji trujących, duszących lub parzących albo art. 164 Kodeksu karnego penalizujący sprowadzenie bezpośredniego niebezpieczeństwa takiego zdarzenia (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 listopada 2020 r. sygn. akt III SA/Po 361/20, CBOSA);

- nakaz dbania o mienie znajdujące się w świetlicach, które nie może być niszczone, przywłaszczane przez uczestników, ani wynoszone poza teren obiektu (§ 3 ust. 4 Regulaminu). Zgodnie z art. 143 Kodeksu wykroczeń, w brzmieniu: Kto ze złośliwości lub swawoli utrudnia lub uniemożliwia korzystanie z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego, a w szczególności uszkadza lub usuwa przyrząd alarmowy, instalację oświetleniową, zegar, automat, telefon, oznaczenie nazwy miejscowości, ulicy, placu lub nieruchomości, urządzenie służące do utrzymania czystości lub ławkę, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Ponadto, zgodnie z art. 288 § 1 Kodeksu karnego: Kto cudzą rzecz niszczy, uszkadza lub czyni niezdadną do użytku, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Podkreślenia wymaga również, że nie jest wykluczona możliwość poinformowania podmiotów korzystających z obiektów użyteczności publicznej o obowiązujących na jego terenie zakazach czy nakazach wynikających z przepisów ustaw, ale organ nie może tego uczynić w formie uchwały, lecz co najwyżej w formie umieszczenia na tablicy informacyjnej dosłownej treści owych przepisów wraz z przytoczeniem ich podstawy prawnej (wyrok WSA w Opolu z dnia 7 października 2021 r., sygn. II SA/Op 321/21). Zamieszczanie w regulaminie zakazów, które wynikają już z powszechnie obowiązujących przepisów prawa nie znajduje uzasadnienia prawnego. Regulamin nie może ponownie regulować obowiązków wynikających z aktów wyższego rzędu, ani też być traktowany jako informator o innych powszechnie obowiązujących

przepisach prawa. Tym samym ponowne wprowadzanie wspomnianych wyżej zakazów nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Dalej, w ocenie organu nadzoru Rada Gminy przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego stanowiąc w uchwale regulację dotyczące odpowiedzialności prawnej podmiotów korzystających z obiektów. Zgodnie z § 7 ust. 7 i 8 Regulaminu: *w razie uszkodzenia obiektu, bądź składników wyposażenia Biorący do używania świetlicę ponosi pełną odpowiedzialność materialną za wyrządzone szkody, za urządzenia i wyposażenie znajdujące się w świetlicach* (ust. 7). *Biorący w używanie świetlicę, pobierając opłaty podczas imprezy, jest zobowiązany rozliczyć się z odpowiednią instytucją do tego powołaną, tym samym bierze na siebie odpowiedzialność za skutki prawne takiego postępowania* (ust. 8). Natomiast we wzorach wniosków stanowiących Załącznik Nr 1 i 2 do Regulaminu wskazano na konieczność podania osoby odpowiedzialnej za utrzymanie porządku i bezpieczeństwa.

Zdaniem organu nadzoru Rada, umieszczając w przedmiotowym regulaminie postanowienia dotyczące odpowiedzialności prawnej, przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje w zakresie uregulowania aktem prawa miejscowego zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznych. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy pojęcie *zasady i tryb korzystania* determinuje kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania jedynie norm określających zasady prawidłowego postępowania i zachowania się przez korzystających z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest jednak upoważniona do wprowadzania do aktu regulaminowego jakichkolwiek przepisów ustalających swoiste zasady odpowiedzialności cywilnej, porządkowej czy karnej w związku z korzystaniem z urządzeń na terenie tego obiektu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt: IV SA/Po 672/11, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 września 2010 r., sygn. akt: II SA/Ol 659/10, CBOSA). Ustawodawca nie przyznał radzie prawa do przyjęcia – w drodze aktu prawa miejscowego – regulacji dotyczących odpowiedzialności prawnej, ani w ramach upoważnienia określonego art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, ani też na podstawie jakiegokolwiek innego obowiązującego przepisu prawa.

Kwestie odpowiedzialności prawnej regulują akty wyższego rzędu i to w sposób kompleksowy. W przypadku wystąpienia zdarzenia czy szkody uruchamiającej odpowiedzialność danego podmiotu, będą miały bezpośrednie zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego, kodeksu karnego lub kodeksu wykroczeń. Zatem jakiegokolwiek próby stanowienia przez radę w akcie prawa miejscowego w przedmiocie odpowiedzialności materialnej, odszkodowawczej, cywilnoprawnej, porządkowej, czy karnej, stanowią istotne naruszenie prawa.

Zdaniem organu nadzoru nie znajduje uzasadnienia zawarcie w materii, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, następujących regulacji:

- § 1 ust. 2 Regulaminu, *Gmina Dąbrowa Zielona ponosi koszty utrzymania świetlic wiejskich w zakresie:* - remontów i modernizacji, - ogrzewania, dostawy energii elektrycznej i wody, - odbioru ścieków i odpadów komunalnych, - ubezpieczenia budynku i jego wyposażenia. Powyższe unormowanie nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 15 tej ustawy, utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych jest zadaniem własnym gminy. O tym, w jakiej wysokości środki przeznacza się na utrzymanie obiektów gminnych decyduje uchwała budżetowa i wykonujący jej zapisy organ wykonawczy. Rada Gminy nie jest uprawniona na podstawie delegacji zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy do regulowania sposobu finansowania i rodzajów wydatków przeznaczonych na utrzymanie obiektów komunalnych. Przedmiotową regulacją Rada wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego gminy i naruszyła art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy. W myśl wskazanego przepisu do zadań Wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Do organu wykonawczego gminy należy więc bieżące gospodarowanie mieniem gminy, natomiast organ stanowiący decyduje jedynie w zakresie spraw bezpośrednio przekazanych mu przez ustawy i w ich granicach.

- § 1 ust. 7 Regulaminu, w którym Rada Gminy wskazała osobę współpracującą z Gminą w sprawie korzystania ze świetlic wiejskich, i pełniącą obowiązki administratora obiektu, a w § 1 ust. 8 Regulaminu określiła obowiązki opiekuna (administratora) świetlicy. Zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulaminy korzystania z obiektów i urządzeń) nie są adresowane do podmiotów zarządzających (administratorów, opiekunów) 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 (patrz wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 sierpnia 2007 r., II SA/Rz 473/07). Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej Radzie nie przysługuje zatem uprawnienie do wskazywania podmiotu administrującego (opiekującego się) gminnym obiektem użyteczności publicznej, jak również określania obowiązków opiekuna (administratora) tych obiektów (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 2023 r. sygn. akt III SA/Wr 994/22; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 lutego 2018 r. sygn. akt II SA/Go 16/18, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014 r. sygn. akt III SA/Wr 476/14, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 grudnia 2023 r. sygn. III SA/Gl 485/23). Szczegółowe zadania zarządcy/administratora mogą być oczywiście powierzone określönemu podmiotowi, niemniej jednak takie regulacje, jako skierowane do oznaczonej jednostki, nie stanowią materii uchwały podejmowanej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, stanowiącej akt prawa miejscowego. Ponadto, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Natomiast zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Kwestia powierzenia innemu podmiotowi zadań, określenie jego obowiązków, jak i wybór podmiotu zarządzającego w imieniu organu wykonawczego gminy komunalnymi obiektami użyteczności publicznej, należy zatem wyłącznie do kompetencji Burmistrza jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2072/12).

Ponadto w § 3 ust. 6 Regulaminu Rada wskazała, iż *Korzystający ze świetlic dbają o czystość i estetyczny wygląd pomieszczeń i otoczenie świetlic*. Natomiast w § 3 ust. 1 postanowiła, iż *Osoby korzystające ze świetlic zobowiązane są do kulturalnego zachowania wobec wszystkich osób przebywających w świetlicach*. Zdaniem organu nadzoru Rada wprowadziła w tych przepisach nieprecyzyjne pojęcia: „czysty i estetyczny wygląd”, „kulturalnego zachowania” 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). W konsekwencji należy stwierdzić, że tak sformułowane przepisy prawne naruszają wymóg jasności i precyzyjności regulacji prawnych wynikający z art. 2 Konstytucji RP – co stanowi istotne naruszenie prawa.

Zastrzeżenie organu nadzoru budzi również § 7 ust. 5 Regulaminu, ponieważ Rada Gminy nałożyła na korzystających ze świetlic wiejskich obowiązek przestrzegania przepisów bhp, ppoż., sanitarnych oraz porządku publicznego. W ocenie organu nadzoru przepis ten wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Nie można uznać, że przytoczona regulacja dopełnia jakąś normę powszechnie obowiązującą, skoro się do niej wprost odwołuje i nakazuje jej przestrzegać, co z samej konstrukcji państwa prawa wynika, że prawa należy przestrzegać. Zdaniem organu nadzoru tego rodzaju regulacja prawa miejscowego narusza zawartą w art. 87 Konstytucji zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga o stosowaniu norm prawnych, wobec których jest hierarchicznie niższa (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 września 2023r. sygn. akt II SA/Łd 530/23, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 czerwca 2024r. sygn. akt III SA/Gl 329/24).

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że Rada w podstawie prawnej uchwały przywołała art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, który określa, że: *Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o 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*. Tymczasem Rada regulując tę materię w § 6 ust. 7 Regulaminu postanowiła także, iż: *Gmina odpłatnie udostępni świetlice wiejskie stosując cennik regulujący wysokość stawek i opłat za udostępnienie świetlic wiejskich, ustalony przez Wójta Gminy Dąbrowa Zielona w drodze zarządzenia*. Z kolei Rada ma możliwość, albo samodzielnie regulować materię, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, albo przenieść to uprawnienie na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – działając w trybie art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje sprzeczności z określönym przepisem prawnym. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt

II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XI/76/2025 Rady Gminy Dąbrowa Zielona z dnia 6 lutego 2025 w sprawie utworzenia świetlic wiejskich oraz wprowadzenia Regulaminu funkcjonowania i korzystania ze świetlic wiejskich w Gminie Dąbrowa Zielona – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz