



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 marca 2025 r.

Poz. 1990

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.171.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 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 84/XIII/2025 Rady Gminy Kroczyce z dnia 19 lutego 2025 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich zlokalizowanych na terenie Gminy Kroczyce, w części określonej:

- 1) § 1 ust. 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”,
- 2) § 1 ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- 3) § 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- 4) § 3 ust. 6 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- 5) § 4 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- 6) § 3 ust. 5 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 (Dz. U. z 2021 r. poz. 679).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 lutego 2025 r. Rada Gminy Kroczyce przyjęła uchwałę Nr 84/XIII/2025 w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich zlokalizowanych na terenie Gminy Kroczyce. Załącznik do uchwały stanowi: *Regulamin korzystania ze świetlic wiejskich zlokalizowanych na terenie Gminy Kroczyce*.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 lutego 2025 r.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy powołała następujące przepisy: art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy oraz art. 4 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, za niezgodną z prawem organ nadzoru uznał część regulacji zawartych w Regulaminie korzystania ze świetlic wiejskich zlokalizowanych na terenie Gminy Kroczyce.

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

radę 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 2012 r. 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: *radę 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. 2 Regulaminu, w którym wskazano, że *Świetlice wiejskie stanowią własność Gminy Kroczyce*;

- § 1 ust. 3 Regulaminu, zgodnie z którym *Nadzór nad mieniem i działalnością świetlic wiejskich sprawuje Wójt Gminy Kroczyce na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym i innych przepisów szczególnych*;

- § 2 Regulaminu, w którym wskazano, że *Świetlice wiejskie służą mieszkańcom wsi, a w szczególności są miejscem*:

a) *prowadzenia statutowej działalności sołectw*,

b) podejmowania działalności kulturowej adresowanej do różnych grup wiekowych społeczności wiejskiej,

c) tworzenia bazy do integracji środowiska lokalnego,

d) promowania kultury i sportu na wsi oraz podejmowania działań rekreacyjnych,

e) organizowania imprez otwartych dla mieszkańców wsi w szczególności festyny, pikniki,

f) organizowania spotkań i zebrań sołeckich ze środowiskiem lokalnym,

g) organizowania spotkań organizacji lokalnych działających na terenie wsi w szczególności Kół Gospodyń Wiejskich, Ochotniczych Straży Pożarnych,

h) promocji wsi i gminy;

- § 3 ust. 6 Regulaminu, zgodnie z którym: *Nieodpłatne spotkania lokalnej społeczności, stowarzyszeń i grup działania w ramach ich niezarobkowej działalności statutowej stanowią formę działalności prowadzonej w świetlicach wiejskich i mają każdorazowo pierwszeństwo przed spotkaniami organizowanymi w związku z odpłatnym udostępnianiem świetlicy wiejskiej.*

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

- § 4 Regulaminu, w którym Rada Gminy określiła obowiązki Sołtysa jako opiekuna 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 określonemu 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 organ nadzoru wskazuje, że Rada w podstawie prawnej uchwały przywołała art. 4 ust. 1 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 § 3 ust. 5 Regulaminu postanowiła także, iż: *Gmina odpłatnie udostępniając świetlice wiejskie stosuje cennik regulujący wysokość opłat za udostępnianie świetlic wiejskich ustalony przez Wójta Gminy Kroczyce 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.

Opisane powyżej uchybienia mają charakter istotny. Istotne naruszenie prawa to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest

oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 84/XIII/2025 Rady Gminy Kroczyce z dnia 19 lutego 2025 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania ze świetlic wiejskich zlokalizowanych na terenie Gminy Kroczyce – 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