



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 5 czerwca 2025 r.

Poz. 2365

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.114.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 5 czerwca 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 XIII/93/2025 Rady Gminy Płoskinia z dnia 8 maja 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania ze świetlic gminnych na terenie Gminy Płoskinia w części dotyczącej: § 1 ust. 2 i ust. 3 oraz § 4 i § 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 o gospodarce komunalnej, Rada Gminy Płoskinia przyjęła Regulamin korzystania ze świetlic Gminy Płoskinia, 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.

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 ustawy o samorządzie gminnym, 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 Płoskinia 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:

- Świetlice gminne stanowią własność Gminy i są częścią składową mienia komunalnego Gminy (§ 1 ust. 2);
- Nadzór nad mieniem i działalnością świetlic gminnych sprawuje Wójt Gminy Płoskinia na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym i innych przepisów szczególnych (§ 1 ust. 3);
- 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 Płoskinia (§ 5).

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ww. 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 gminy 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.

Delegacja ustawowa do uchwalenia regulaminu korzystania z obiektów gminnych, mimo szerokiego jego zakresu, nie obejmuje możliwości arbitralnego decydowania o zakresie zadań, uprawnień i obowiązków wójta i innych podmiotów.

Podkreślić bowiem należy, 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. 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 (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.

W ramach ww. upoważnienia nie mieszczą się także postanowienia § 1 ust. 2 i ust. 3 Regulaminu

W związku z tym, iż Rada Gminy Płoskinia przekroczyła przyznane jej kompetencje, wynikające z powołanego na wstępie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części wskazanej w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

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