



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 09 maja 2024 r.

WP-S.4131.1.2024

Wójt Gminy

Kotuń

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr 10.2024 Wójta Gminy Kotuń z dnia 23 lutego 2024 r. *w sprawie ustalenia zasad korzystania ze świetlic na terenie Gminy Kotuń przez komitety wyborcze w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego na dzień 7 i 21 kwietnia 2024 r.*

Uzasadnienie

W dniu 23 lutego 2024 r. Wójt Gminy Kotuń podjął zarządzenie Nr 10.2024 *w sprawie ustalenia zasad korzystania ze świetlic na terenie Gminy Kotuń przez komitety wyborcze w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego na dzień 7 i 21 kwietnia 2024 r.*

W podstawie prawnej zarządzenia wskazano art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609), zwanej dalej „u.s.g.”. Zarządzenie zostało doręczone Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 17 kwietnia 2024 r.

W dniu 23 kwietnia 2024 r. Wojewoda Mazowiecki wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności zarządzenia Nr 10.2024 Wójta Gminy Kotuń z dnia 23 lutego 2024 r. Po zawiadomieniu Wójta Gminy Kotuń o wszczęciu postępowania nadzorczego,

do organu nadzoru nie wpłynęło zarządzenie zmieniające ani uchylające ww. akt. W toku badania legalności zarządzenia organ nadzoru stwierdził, że w stopniu istotnym narusza ono obowiązujący porządek prawny, ponieważ zostało wydane przez Wójta Gminy Kotuń z przekroczeniem uprawnień, a oprócz tego nie zostało uznane za akt prawa miejscowego.

Kompetencję do wydania Zarządzenia Wójt Gminy Kotuń wywiódł z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, jednakże w ocenie organu nadzoru przywołany przepis ustawy nie może stanowić podstawy do jego wydania, z niżej wskazanych względów.

W ustawie o samorządzie gminnym ustawodawca dokonał podziału kompetencji między radą gminy a wójtem. Art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. stanowi, że do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Natomiast art. 40 w związku z art. 41 u.s.g. wskazuje na uprawnienie rady gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy w zakresie w nim wskazanym. Z regulacji tych wynika, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, że rada gminy jako organ stanowiący i kontrolny w stosunku do wójta jest upoważniona do ustalania zasad gospodarowania mieniem komunalnym, natomiast bieżące gospodarowanie mieniem komunalnym, między innymi poprzez składanie oświadczeń woli w imieniu gminy, czyli podejmowanie czynności z zakresu prawa cywilnego, należy do właściwości wójta (*por. wyroki: NSA z dnia 23 marca 2004 r. sygn. akt OSK 29/04, WSA w Opolu z dnia 15 listopada 2004 r. sygn. akt II SA/Op 189/04, WSA w Krakowie z dnia 30 stycznia 2018 r. sygn. akt III SA/Kr 1588/17, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 21 lutego 2021 roku sygn. akt II SA/Sz 1091/20*).

Gospodarowanie mieniem obejmuje ogół czynności faktycznych i prawnych, które składają się na zarządzanie, dysponowanie i zajmowanie się mieniem w formach prawem dopuszczalnych. Polega w szczególności na wykonywaniu czynności wydzierżawiania, wynajmowania i użyczenia nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości, o czym stanowi art. 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344, z późn. zm.) w związku z art. 23 ust. 1 pkt 7a tej ustawy. Najem, jak i użyczenie są instytucjami prawa cywilnego, a zatem gospodarowanie nieruchomościami komunalnymi polegające na użyczeniu czy najmie nieruchomości polega przede wszystkim na dokonywaniu czynności cywilnoprawnych.

Nie można więc utożsamiać uprawnienia do gospodarowania mieniem komunalnym z uprawnieniem do ustalenia zasad gospodarowania tymi nieruchomościami. Na mocy

art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 u.s.g. w związku z art. 41 u.s.g. to radzie gminy przysługuje prawo do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad gospodarowania mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Przyjąć zatem należy, że choć do organu wykonawczego (wójta) należy bieżące gospodarowanie mieniem gminy, to w świetle art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 u.s.g. nie ulega wątpliwości, że zasady i tryb korzystania z mienia gminy oraz gminnych obiektów użyteczności publicznych mogą być określone wyłącznie przez radę gminy w drodze uchwały.

Niewątpliwym jest, że świetlice wiejskie są obiektami użyteczności publicznej oraz że regulacje zarządzenia należy uznać za zbiór zasad korzystania z tych obiektów. Normują one bowiem sposób postępowania administratora świetlic wiejskich poprzez nałożenie obowiązku uzgadniania terminu i godzin wynajęcia świetlic oraz ustalają krąg podmiotów mających prawo do bezpłatnego korzystania ze świetlic (*por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 25 lutego 2021 r. II SA/Sz 1091/2020*).

Reasumując, wprawdzie gospodarowanie mieniem polegające na użyczeniu obiektu świetlicy (a więc dokonaniu czynności prawa cywilnego) jest uprawnieniem wójta, lecz określanie ogólnych zasad i trybu korzystania z tego obiektu należy już do organu stanowiącego (rady gminy). Oznacza to, że Wójt wkroczył w uprawnienia zastrzeżone do kompetencji Rady Gminy Kotuń i nie mając umocowania uregulował kwestię nie mieszczącą się w zakresie przysługującym mu prawa do gospodarowania mieniem.

Przechodząc dalej, należy wskazać, że w orzecznictwie utrwalone jest stanowisko, zgodnie z którym, za akt prawa miejscowego przyjmuje się taki akt normatywny, który zawiera normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. **Normatywny** charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter **generalny** oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z nazwy. Natomiast **abstrakcyjność** normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty te muszą więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji (*por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 25 lutego 2021 r. II SA/Sz 1091/200, wyrok WSA w Kielcach z 15 listopada 2023 r. II SA/Ke 513/23 oraz wyrok NSA z 20 września 2018 r., II OSK 2353/16.*).

Zarządzenie będące przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia ma charakter normatywny, ponieważ zawiera wypowiedzi wyznaczające adresatom uprawnienie do korzystania ze wszystkich świetlic wiejskich na terenie Gminy Kotuń. Zawarte w nim normy postępowania mają charakter generalny i abstrakcyjny, co stanowi podstawę do uznania, iż jest ono aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Zarządzenie ma charakter **generalny**, gdyż jest skierowane do nieograniczonego kręgu komitetów wyborczych, a nie do konkretnego komitetu wskazanego z nazwy (§ 1 zarządzenia). Ma również charakter **abstrakcyjny**, gdyż zawiera normy mające zastosowanie w powtarzalnych sytuacjach, nieskonkretyzowanych co do określonego z nazwy podmiotu ani co do ściśle wskazanego terminu korzystania ze świetlic. Dodatkowo, zarządzenie jest skierowane do adresatów pozostających niewątpliwie poza strukturą administracji. Wszystkie te cechy przemawiają za uznaniem przedmiotowego zarządzenia za akt prawa miejscowego.

Konsekwencją uznania, że zaskarżone zarządzenie stanowi akt prawa miejscowego jest obowiązek ogłoszenia go w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wynikający wprost z art. 2 ust. 1 i art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461, z późn. zm.). Stosownie do treści art. 4 ust. 1 tej ustawy, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Do zasad i trybu ogłaszania aktów prawa miejscowego zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych odsyła także art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

Zarządzenie z zakresu prawa miejscowego, które podlega obowiązkowi ogłoszenia, a które nie zostaje przekazane do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest w całości nieważne. Niepromulgowanie aktów prawa miejscowego stanowi bowiem istotne naruszenie prawa powodujące stwierdzenie ich nieważności. Właściwe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest warunkiem jego wejścia w życie, co wynika wprost z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Przedmiotowe zarządzenie nie zostało ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, a w § 3 zarządzenia podano, że wchodzi ono w życie z dniem podpisania. Powyższa wadliwość pozwala na uznanie, że zarządzenie zostało wydane

z naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. w związku z art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, skutkującym jego nieważnością w całości.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności zarządzenia Nr 10.2024 Wójta Gminy Kotuń z dnia 23 lutego 2024 r. w całości, jako istotnie naruszającego prawo, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Wójtowi Gminy Kotuń przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie zarządzenia z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/