



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 9 września 2024 r.

Poz. 3858

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P. II. 4131.2.317.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 6 września 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały nr VI/38/2024 Rady Gminy Zarszyn z dnia 2 sierpnia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za wynajem sal i świetlic w obiektach użyteczności publicznej, stanowiących własność Gminy Zarszyn w części dotyczącej załącznika do w/w uchwały w zakresie sformułowania „oraz kaucję w wysokości 50% stawki za czynsz, która zostanie zwrócona po odbiorze przedmiotu najmu w nienaruszonym stanie”

Uzasadnienie

Rada Gminy Zarszyn w dniu 2 sierpnia 2024 r. podjęła uchwałę nr VI/38/2024 w sprawie ustalenia wysokości opłat za wynajem sal i świetlic w obiektach użyteczności publicznej, stanowiących własność Gminy Zarszyn. Przedmiotowa uchwała została przekazana do organu nadzoru w dniu 8 sierpnia 2024 r., a następnie z brakującym załącznikiem w dniu 12 sierpnia 2024 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy uregulowała: „Ustala się opłaty za wynajem sal i świetlic w obiektach użyteczności publicznej, stanowiących własność Gminy Zarszyn zgodnie z załącznikiem do niniejszej uchwały.” W tabeli znajdującej się w załączniku do uchwały podano w kolumnach miejscowości i sale oraz stawki za wynajem. Ponadto pod tabelą w załączniku do uchwały zawarto zapis odnoszący się do kolumny określającej: „Stawki za 1 dobę najmu sal za organizację zabaw i imprez masowych.* /złoty brutto – bez opłat za media”, tj. „* Biorący w najem salę na 1 dobę na organizację zabaw i imprez masowych zobowiązany jest wpłacić kwotę zgodną z cennikiem dla poszczególnych miejscowości oraz kaucję w wysokości 50% stawki za czynsz, która zostanie zwrócona po odbiorze przedmiotu najmu w nienaruszonym stanie.”

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że przedmiotowa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej 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. Uprawnienia, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 w/w ustawy, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek (art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce

komunalnej). W orzecznictwie przyjęte zostało, że art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej wyznaczają więc generalną właściwość organów samorządowych do określenia wysokości cen i opłat oraz sposobu ich ustalania (por. wyroki NSA z dnia 8 października 2013 r., sygn. akt I OSK 1564/13 i z dnia 10 lipca 2018 r. o sygn. akt I OSK 874/18). Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 listopada 2021 r. o sygn. akt I GSK 639/21: „Prawodawca lokalny może postanowić o cenach i opłatach wyłącznie w przypadku, gdy cena wynika z innych regulacji i nie jest efektem ustaleń oraz kalkulacji jednostki samorządu terytorialnego, natomiast opłata jest bezpośrednią pochodną ceny, którą można ustalić na podstawie prostej kalkulacji.” Należy pokreślić, że uprawnienia organu stanowiącego określone w cytowanym wyżej przepisie mają charakter wyjątku od zasady wynikającej z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, iż do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Ponadto stosownie do brzmienia art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r., poz. 1145) gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Powyższe pozwala na stwierdzenie, że delegacja ustawowa zawarta w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej upoważnia organ stanowiący gminy wyłącznie do ustalania wysokości cen i opłat albo stanowienia 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. Nie obejmuje ona zatem uprawnienia do regulowania przez organ stanowiący gminy kwestii dotyczących treści samej umowy, która może zawierać postanowienia odnośnie kaucji. Regulowanie treści samej umowy w zakresie wnoszenia i zwrotu kaucji oraz określenia jej wysokości powinno nastąpić w stosownej formie wynikającej z ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024r. poz. 1061 z późn. zm.), a nie w przedmiotowej uchwale. Unormowaniem tej kwestii w sposób władczy i jednostronny, zdaniem organu nadzoru Rada Gminy wykroczyła poza upoważnienie organu stanowiącego gminy wynikające z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Równocześnie Rada Gminy wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego, a także naruszyła zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks Cywilny, zgodnie z którą 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. Tym samym niedopuszczalne jest, aby strony przyszłej umowy nie miały wpływu na jej treść z uwagi na to, iż jej postanowienia reguluje narzucająca jednostronne rozwiązania dla strony umowy uchwała rady gminy. Zawarcie umowy dotyczącej wynajmu świetlic i sal stanowiących własność Gminy należy do jej organu wykonawczego. Umowa jest dwustronną czynnością prawną równorzędnych podmiotów, regulowaną przepisami prawa cywilnego. O treści umowy decydują strony przyszłej umowy zgodnie z generalną zasadą autonomii woli stron. Zatem kształtowanie postanowień umowy powinno więc mieć miejsce przy jej zawieraniu.

Reasumując, podejmowanie czynności z zakresu prawa cywilnego, np. w przedmiocie zawierania umów cywilnoprawnych, należy do kompetencji wójta jako reprezentanta gminy, któremu nie można - bez wyraźnego upoważnienia ustawowego - narzucać elementów umowy i tym samym ograniczać obowiązującą swobodę umów (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. akt I OSK 873/14). Przy tym zapisy dotyczące kaucji z tytułu wynajmu sal i świetlic nie stanowią ani kwestii mieszczących się w pojęciu „cen” ani „opłat.

Ponadto w załączniku do uchwały w tabeli w kolumnach 2-5 przy stawkach opłat za 1 dobę podano „bez opłat za media” (w kolumnie 6 tabeli znajduje się zapis „zawiera opłatę za media”). W żadnym innym miejscu uchwały Rada Gminy nie zawarła uregulowań w zakresie odpłatności za media, w związku z wynajmem świetlic i sal. W ocenie organu nadzoru w/w zapisy jako nieprecyzyjne, mogą stwarzać problemy w kwestii podstaw do wyliczenia kosztów ewentualnych mediów, w tym ich rodzaju, sposobu wyliczenia i określenia stawki ewentualnie pobranych mediów. Podejmowane przez organy stanowiące gminy uchwały powinny natomiast zawierać zapisy precyzyjne i wyczerpujące, aby nie dopuścić do stosowania sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Mając na względzie powyższe, stwierdzenie nieważności załącznika do przedmiotowej uchwały Rady Gminy Zarszyn w w/w części jest uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Renata Piśła
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru