



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 25 czerwca 2025 r.

Poz. 2775

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.192.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 24 czerwca 2025 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r. poz. 1465 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

zarządzenia Nr AO.0050.0047.2025 Wójta Gminy Roźwienica z dnia 16 maja 2025r. w sprawie określenia wysokości opłat za wynajem świetlic wiejskich będących własnością Gminy Roźwienica

Uzasadnienie

Zarządzeniem Nr AO.0050.0047.2025 wydanym w dnia 16 maja 2025r. w sprawie określenia wysokości opłat za wynajem świetlic wiejskich będących własnością Gminy Roźwienica, powołując się na przepisy art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r. poz. 1465 z późn. zm.) i art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024r. poz. 1145 ze zm.), Wójt Gminy Roźwienica określił wysokość opłat za wynajem świetlic wiejskich w miejscowościach położonych na terenie Gminy Roźwienica, zasady korzystania z tych świetlic, wzór umowy najmu, obowiązki stron umowy najmu, kwestie odpowiedzialności za bezpieczeństwo osób korzystających z ww. obiektów oraz za szkody powstałe w trakcie najmu.

Przedmiotowe zarządzenie wpłynęło do organu nadzoru w dniu 29 maja 2025r. (data wpływu do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego).

Badając zarządzenie pod kątem zgodności z prawem, organ nadzoru uznał, że narusza ono w sposób istotny przepis art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym zwanej dalej „u.s.g.”, gdyż organ wykonawczy wkroczył w kompetencje Rady Gminy Roźwienica.

W związku z tym, w dniu 16 czerwca 2025r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze do niniejszego zarządzenia.

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że każde działanie organu władzy, w tym także wójta gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, określającym kompetencje, zadania i tryb postępowania, a tym samym dopuszczalne granice ich działalności.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej zarządzenia przepisem art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.g. do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem gminnym. Natomiast art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, iż gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Organowi wykonawczemu, w myśl tego przepisu, przekazano kompetencje do bieżącego gospodarowania mieniem gminy, rozumianego jako podejmowanie czynności faktycznych lub prawnych mających na celu realizację funkcji społeczno-gospodarczych zasobu nieruchomości, w tym m.in. wykonywanie czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z tego zasobu. Uprawnień powyższych nie można utożsamiać z kompetencją do ustalania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Zdaniem organu nadzoru, należy bowiem odróżnić pojęcia: „zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej” (art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.), czy też „zasady zarządu mieniem gminnym” (art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g.) jako akty prawa miejscowego od pojęcia: „gospodarowanie mieniem gminnym” (art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g.).

Według ugruntowanego poglądu orzecznictwa sądów administracyjnych, świetlice wiejskie stanowią obiekty użyteczności publicznej. Zgodnie zaś z przepisem art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Przepis ten należy odczytywać w powiązaniu z art. 41 ust. 1 u.s.g., z którego wynika jednoznacznie, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.

Użyte w przytoczonym wyżej art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. sformułowanie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego trybu oraz sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na terenie lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Sygnalizuję się przy tym, że 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 zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z tych obiektów i urządzeń, a więc do społeczności lokalnej. Rada Gminy, wyznaczając zatem na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. reguły zachowania się, kierowane do osób przebywających na terenach lub w obiektach użyteczności publicznej, nie może wkraczać ani w materię regulowaną przepisami aktów wyższego rzędu ani też w treść stosunków cywilnoprawnych pomiędzy wójtem jako organem gospodarującym mieniem komunalnym a podmiotem zarządzającym danym terenem czy obiektem użyteczności publicznej, czy też w prawa i obowiązki osób korzystających z przedmiotowego mienia, które wynikają z treści stosunków cywilnoprawnych - w przypadku udostępnienia ww. mienia na podstawie umowy najmu zawartej z organem wykonawczym lub innej odpłatnej bądź nieodpłatnej umowy.

Przedmiotowe zarządzenie niewątpliwie zawiera postanowienia w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej. Do zasad tych należą, w szczególności unormowania w § 5 zarządzenia, w którym określano cele i rodzaje działalności na jakie mogą być użytkowane świetlice wiejskie nieodpłatnie. W tym miejscu zaznaczenia wymaga, iż jedną z podstawowych zasad korzystania z obiektów użyteczności publicznej (która może być objęta stosowną uchwałą rady gminy) jest zasada korzystania odpłatnego lub nieodpłatnego z takich obiektów. Unormowania tej materii winny zatem znaleźć się w odpowiedniej uchwale organu stanowiącego Gminy Roźwienica, gdyż stanowią one zasady korzystania z obiektów użyteczności publicznej.

Zdaniem organu nadzoru również regulacje odnoszące do trybu udostępniania świetlic (które mogłyby być skierowane do adresatów uchwały rady gminy podejmowanej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.), w szczególności w § 6 ust. 1 (z wyłączeniem kwestii prowadzonego rejestru wynajmu świetlic), ust. 2, ust. 3 i ust. 7 zarządzenia, mogłyby być wprowadzone w ww. akcie prawa miejscowego. Dodać należy, że stosownie do przepisu art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Zatem wójt, powierzając określonemu podmiotowi czy też pracownikowi Urzędu Gminy zarządzanie (administrowanie) świetlicami wiejskimi będzie władny określić obowiązki tego podmiotu/pracownika związane z bieżącym zarządem wskazanymi obiektami. W oparciu o upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie przysługuje radzie gminy kompetencja do decydowania o tym, jakie czynności związane z zarządzaniem (administrowaniem) będą wykonywały podmioty zarządzające mieniem komunalnym takim jak świetlice wiejskie, w tym polegające na prowadzeniu rejestru wynajmu świetlic.

Natomiast materia odnosząca się do treści umowy najmu, w tym obowiązków stron tej umowy, odpowiedzialności za szkody powstałe w trakcie wynajmu oraz w zakresie bezpieczeństwa osób korzystających z wynajmu, tj. regulacje § 3 ust. 4, ust. 5 i ust. 6, § 4 ust. 2, § 6 ust. 4, ust. 5, ust. 6 i ust. 8 zarządzenia - w ocenie organu nadzoru - powinny być objęte odpowiednimi postanowieniami umowy. Jednocześnie zapisy § 6 ust. 5 i 6 zarządzenia wkraczają w materię uregulowaną przepisami Kodeksu cywilnego.

Ponadto, zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 pkt ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021r. poz. 679 ze zm.), 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 korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. O ile zatem, przepis art. 40 ust. 2 pkt u.s.g. daje radzie gminy legitymację do ogólnego sformułowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej, o tyle, przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej stanowi kompetencję do ustalania wysokości lub zasad ustalenia tej wysokości odpłatności za gminne obiekty użyteczności publicznej.

W świetle ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych, przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej zawiera normę prawną upoważniającą organ stanowiący do podjęcia aktu prawa miejscowego, a zawarte w nim umocowanie do stanowienia aktów prawa miejscowego uzupełnia delegację ustawową z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Jednocześnie zwrócenia uwagi wymaga, iż na mocy art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć uprawnienia przewidziane w art. 4 ust. 1 pkt 2 tej ustawy organom wykonawczym, co wymaga podjęcia stosownej uchwały (będącej aktem prawa miejscowego). Powyższe oznacza, iż w sytuacji wydania zarządzenia stanowiącego akt prawa miejscowego w oparciu o przepis art. 4 ust. 2 w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, warunkiem koniecznym do wydania aktu prawnego przez organ wykonawczy j.s.t. jest uchwała upoważniająca ten organ do uregulowania kwestii wskazanych w ww. przepisie. Tymczasem z okoliczności niniejszej sprawy nie wynika, że Rada Gminy Roźwienica przekazała Wójtowi Gminy jakiegokolwiek uprawnienia w tym zakresie. Tym samym zarządzenie Wójta w zakresie dotyczącym ustalania wysokości opłat, zasad ustalania tych opłat, w szczególności stosowania wyższych opłat lub ich obniżenia wobec osób wskazanych w § 3 ust. 3, wkraczają w kompetencje Rady Gminy Roźwienica. Kwestie te mogłyby znaleźć się w stosownej uchwale organu stanowiącego Gminy Roźwienica. Poza tym obniżenie odpłatności za wynajem o 50% można uregulować w uchwale w przedmiocie ustanowienia Karty Dużej Rodziny Gminy Roźwienica, gdyż jest to pewnego rodzaju ulga dla posiadacza takiej Karty.

Reasumując, przepisy przywołane w podstawie prawnej zarządzenia, nie stanowią uprawnienia dla organu wykonawczego do stanowienia w przedmiocie zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej w drodze aktu prawa miejscowego, jak również zasad odpłatności. Brak jest również aktu organu stanowiącego upoważniającego Wójta Gminy do ustalenia wysokości opłat lub sposobu ustalania ich wysokości za korzystanie z gminnych obiektów użyteczności publicznej.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego z obrotu prawnego zarządzenie Nr AO.0050.0047.2025 wydane przez Wójta Gminy Roźwienica w sprawie określenia wysokości opłat za wynajem świetlic wiejskich będących własnością Gminy Roźwienica, jest uzasadnione i konieczne.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru