



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 27 lutego 2025 r.

Poz. 892

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.64.2025.K WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 24 lutego 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, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940)

stwierdzam nieważność

zarządzenia **Nr 13/2025** Wójta Gminy Będzino z dnia 23 stycznia 2025 r. *Zarządzenie w sprawie zmiany treści załączników do zarządzenia nr 58/2023 Wójta Gminy Będzino z dnia 11 lipca 2023 roku w sprawie ustalenia opłat za korzystanie ze świetlic wiejskich stanowiących własność Gminy Będzino.*

Uzasadnienie

W dniu 23 stycznia 2025 r. Wójt Gminy Będzino wydał zarządzenie Nr 13/2025 *Zarządzenie w sprawie zmiany treści załączników do zarządzenia nr 58/2023 Wójta Gminy Będzino z dnia 11 lipca 2023 roku w sprawie ustalenia opłat za korzystanie ze świetlic wiejskich stanowiących własność Gminy Będzino.* Akt ten do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynął w dniu 30 stycznia 2025 r.

W toku badania legalności zarządzenia Nr 13/2025 stwierdzono, że akt ten w stopniu istotnym narusza przepisy obowiązującego prawa.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Z kolei art. 41 ust. 1 cyt. ustawy wskazuje, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.

Na podstawie zaś art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej¹⁾ 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 te – na podstawie uchwał podjętych przez organy stanowiące gminy – mogą zostać powierzone organom wykonawczym tych jednostek (art. 4 ust. 2 ww. ustawy).

W dniu 28 lutego 2023 r. Rada Gminy Będzino - w sposób zgodny z ustawową delegacją - podjęła uchwałę Nr LXXIII/400/23 w sprawie powierzenia Wójtowi Gminy Będzino upoważnienia do ustalania cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Gminy Będzino²⁾.

Wykonując postanowienia ww. uchwały organ wykonawczy Gminy Będzino w dniu 11 lipca 2023 r. wydał zarządzenie Nr 58/2023 w sprawie ustalenia opłat za korzystanie ze świetlic wiejskich stanowiących własność

¹⁾ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r., poz. 679).

²⁾ Dz. Urz. Woj. Zacho. z 2023 r., poz. 1669.

Gminy Będzino³⁾, w którym ustalił stawki opłat za wynajem świetlic wiejskich w celu zorganizowania jednodniowych uroczystości i spotkań.

W tym miejscu zauważyć należy, że w podstawie prawnej badanego zarządzenia Nr 13/2025 przywołane zostały przepisy, które nie stanowią upoważnienia do jego wydania, tj.: art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 247 ust. 1, art. 249 ust. 1 pkt 1, art. 257 ust. 3 ustawy o finansach publicznych⁴⁾. Jednak z punktu widzenia nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego istotne znaczenie mają poszczególne przepisy zarządzenia, nie zaś jego podstawa prawna czy tytuł, bowiem nie mają one charakteru normatywnego i nie są elementem stanowiącym zarządzenia, dlatego też błędne wskazanie przepisu upoważniającego w podstawie prawnej, przy założeniu, że istnieje przepis umocowujący do podjęcia aktu, nie może skutkować uznaniem takiego zarządzenia za istotnie naruszające prawo.

W świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁾ *organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie*. Oznacza to, że do wydania aktu prawa miejscowego wymagane jest zawarte w ustawie odrębne upoważnienie konkretnego organu do uregulowania w określonej formie danego zakresu spraw. Jednocześnie konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i mieściła się w granicach prawa. Znajduje to potwierdzenie również w przepisach ustawy o samorządzie gminnym, a zwłaszcza jej art. 40, zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych.

Należy zatem wyraźnie podkreślić, iż wszelkie zarządzenia podejmowane przez organy wykonawcze gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy w nich zawarte nie mogą przepisów tych naruszać. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika zatem niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na wykraczaniu poza zakres przekazanego upoważnienia oraz powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Mocą zarządzenia Nr 13/2025 Wójt Gminy Będzino zmienił treść załączników do zarządzenia Nr 58/2023, tj.: nr 1 pn.: „*Wniosek o najem świetlicy wiejskiej*” (§1), nr 2 pn.: „*Wniosek o użyczenie świetlicy wiejskiej*” (§2) i nr 3 pn.: „*Umowa najmu świetlicy wiejskiej nr ...*” (§3). Natomiast, w §4 tego aktu zawarty został zapis, iż pozostałe załączniki do zarządzenia Nr 58/2023 pozostają bez zmian.

W ocenie organu nadzoru Wójt Gminy Będzino normując w przedmiotowym akcie treść załączników nr 1, nr 2 i nr 3 działał bez podstawy prawnej, której nie stanowią przywołane na wstępie przepisy art. 4 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Delegacji do wydania kwestionowanego zarządzenia nie można również upatrywać w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego *do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym*. Ponadto, przepis ten nie daje samodzielnej podstawy do stanowienia aktów prawa miejscowego⁶⁾.

Odróżnić trzeba bowiem uprawnienie gospodarowania mieniem komunalnym od kompetencji do ustalania zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jako aktów prawa miejscowego (art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym). Zgodnie z ugruntowanym już w orzecznictwie sądów administracyjnych⁷⁾ poglądem, świetlica wiejska stanowi obiekt o charakterze użyteczności publicznej. Na podstawie zaś - wcześniej już przywołanego - art. 40 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy *organy gminy mają prawo wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*. Przepis ten należy odczytywać w połączeniu z art. 41 ust. 1 tej ustawy, z którego wynika jednoznacznie, że *akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały*.

³⁾ Dz. Urz. Woj. Zacho. z 2023 r., poz. 4181 z późn. zm.

⁴⁾ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2024 r., poz. 1530 z późn. zm.).

⁵⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁶⁾ Wyrok NSA z dnia 10 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 2301/10.

⁷⁾ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 maja 2015 r., sygn. akt. II SA/Gd 136/15.

Analiza treści przedmiotowego zarządzenia prowadzi do wniosku, że jego treść przekracza upoważnienie zawarte w § 1 uchwały Nr LXXIII/400/23 Rady Gminy Będzino. W ramach delegacji ustawowej oraz postanowień ww. uchwały, Wójt upoważniony był wyłącznie do ustalania cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Gminy Będzino, nie zaś do wprowadzenia zasad i trybu korzystania ze świetlic wiejskich, do których zaliczyć należy załączniki do zarządzenia Nr 13/2025, tj.: nr 1, stanowiący treść wniosku o najem świetlicy wiejskiej oraz nr 2, stanowiący treść wniosku o użyczenie świetlicy wiejskiej. Ustalając brzmienie ww. załączników Wójt Gminy wykroczył poza sferę przyznanych kompetencji, przysługujących - na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym – Radzie Gminy Będzino. Doszło zatem w kwestionowanym akcie do rozszerzenia zakresu przedmiotowego - określonej uchwałą Nr LXXIII/400/23 Rady Gminy Będzino- delegacji. Na jej podstawie – jak już wcześniej wskazano - organ wykonawczy Gminy Będzino uprawniony był jedynie do ściśle określonych czynności, a mianowicie do ustalania cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, nie zaś do określania wzorów wniosków o najem/użyczenie obiektu użyteczności publicznej (tutaj: świetlicy wiejskiej).

Natomiast, w odniesieniu do treści załącznika nr 3 do zarządzenia Nr 13/2025, pn.: „Umowa najmu świetlicy wiejskiej nr” , zauważyć trzeba, że kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w postanowieniach zarządzenia, będącego realizacją upoważnienia udzielonego Wójtowi Gminy Będzino, na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, stanowiącego akt prawa miejscowego. Sformułowanie wzoru treści umowy w przedmiotowym zarządzeniu wychodzi poza zakres upoważnienia udzielonego przez Radę Gminy Będzino, a ponadto istotnie narusza zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ ustawy Kodeks cywilny⁸⁾, na podstawie którego *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*. A zatem w myśl tego przepisu niedopuszczalnym jest, aby strony przyszłej umowy nie miały wpływu na jej treść z uwagi na to, iż jej postanowienia reguluje narzucające jednostronne rozwiązania dla strony umowy zarządzenie Wójta Gminy Będzino – określające jej wzór. O treści umowy decydują strony przyszłej umowy zgodnie z generalną zasadą autonomii woli stron. Dlatego też, kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w zarządzeniu będącym aktem prawa miejscowego.

W tej sytuacji stwierdzenie nieważności zarządzenia **Nr 13/2025** Wójta Gminy Będzino z dnia 23 stycznia 2025 r. *Zarządzenie w sprawie zmiany treści załączników do zarządzenia nr 58/2023 Wójta Gminy Będzino z dnia 11 lipca 2023 roku w sprawie ustalenia opłat za korzystanie ze świetlic wiejskich stanowiących własność Gminy Będzino*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

⁸⁾ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r., poz. 1061 z późn. zm.).